



**HAL**  
open science

# La fabrique d'une politique alimentaire locale intégrée : un éclairage par les interdépendances

Julie Lailliau

► **To cite this version:**

Julie Lailliau. La fabrique d'une politique alimentaire locale intégrée : un éclairage par les interdépendances. Science politique. Université de Bordeaux, 2024. Français. NNT : 2024BORD0150 . tel-04726241

**HAL Id: tel-04726241**

**<https://theses.hal.science/tel-04726241v1>**

Submitted on 8 Oct 2024

**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.

THÈSE PRESENTÉE  
POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE  
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ÉCOLE DOCTORALE SOCIÉTÉS, POLITIQUE, SANTÉ PUBLIQUE

SCIENCE POLITIQUE

Par Julie LAILLIAU

**LA FABRIQUE D'UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE LOCALE  
INTEGRÉE : UN ÉCLAIRAGE PAR LES INTERDÉPENDANCES**

Sous la direction de : Caitriona CARTER

Co-encadrante : Nathalie CORADE

Soutenue le 03/09/2024

Membres du jury :

<b>M. FAURE Alain</b>	Directeur de recherche CNRS en science politique, IEP Grenoble <i>Rapporteur</i>
<b>Mme LOUDIYI Salma</b>	Professeure en géographie, VetAgro Sup <i>Rapporteuse</i>
<b>M. ITÇAINA Xabier</b>	Directeur de recherche CNRS en science politique, Centre Emile Durkheim <i>Président du jury</i>
<b>Mme MICHEL Laura</b>	Maîtresse de conférences HDR en science politique, Université de Montpellier <i>Examinatrice</i>
<b>Mme CARTER Caitriona</b>	Directrice de recherche en science politique, INRAE-ETTIS Bordeaux <i>Directrice de thèse</i>

Membre invité :

<b>Mme CORADE Nathalie</b>	Maîtresse de conférences en économie, Bordeaux Sciences Agro <i>Co-encadrante de thèse</i>
----------------------------	---



# Résumé

## La fabrique d'une politique alimentaire locale intégrée : un éclairage par les interdépendances

### Résumé

Le récent développement de politiques alimentaires dans les territoires relève d'une innovation de l'action publique locale dont les modalités de construction et de mise en œuvre ont cependant peu été étudiées. En effet, les politiques alimentaires locales sous-tendent avant tout des choix politiques informant tant les changements poursuivis en termes de régulation locale de l'alimentation au sein des systèmes alimentaires territoriaux, que les stratégies de légitimation des acteurs publics qui en sont porteurs. Cette thèse analyse les coulisses de la construction et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée départementale, en prenant comme cas d'étude celle du Conseil départemental de la Gironde (CD33). En appliquant une nouvelle grille d'analyse constituée au croisement de trois littératures - approche par les interdépendances, travail politique et intégration dans les politiques publiques, la thèse éclaire le travail politique mené par les acteurs départementaux dans les étapes de problématisation et d'instrumentation de la stratégie alimentaire girondine et interroge les effets de cette action publique locale sur le système alimentaire local ainsi qu'au sein du Département. Pour ce faire, ce travail s'appuie sur une immersion de plus de trois ans au sein de l'Agenda 21 départemental, du fait d'un conventionnement Cifre, ayant permis la constitution d'un matériau de recherche composite, constitué d'une observation participante, associée à l'analyse d'une littérature grise et complété par deux séries d'entretiens. L'analyse donne à voir les modalités et les processus de la fabrique de la politique alimentaire intégrée girondine sur quinze ans, entre 2008 et 2023. Elle met en lumière que le travail politique en termes d'interdépendances mené par les acteurs départementaux – dont l'influence varie – est sans cesse renouvelé, amenant à distinguer quatre cadrages cognitifs à travers quatre politiques alimentaires départementales avec leurs propres configurations d'acteurs, leurs propres arbitrages en termes d'interdépendances et leurs propres niveaux d'intégration. Autrement dit, durant ces quinze années, le CD33 ne s'est pas saisi de l'alimentation avec une vision constante et il n'y a pas associé les mêmes objectifs. A travers ces cadrages, la thèse éclaire de nombreux aspects de la « boîte noire » de la fabrique de la stratégie alimentaire intégrée girondine : les jeux d'acteurs entre sphères politique et administrative, les arbitrages faits entre domaines d'intervention publique, la variation des postures du CD33 lorsqu'il s'agit d'amener du changement dans le système alimentaire et sa régulation, et plus généralement, les stratégies du CD33 pour se légitimer au sein de l'échiquier politique. Finalement, l'analyse met en lumière des imbrications entre *policy*, *politics* et *polity* dans la fabrique de la stratégie alimentaire du CD33 et permet de conclure sur un mouvement perpétuel de bascule entre politisation et dépolitisation du fait alimentaire au gré de l'évolution des cadrages cognitifs, de la définition des objectifs (visée transformative ou affichage politique), des relations interterritoriales (relais ou opposant à l'Etat ; coopérations ou évitement), des reconfigurations d'acteur au sein même du Département (influence des acteurs administratifs et politiques) ou encore des évolutions dans la posture prise par le Département

(logique de guichet, animateur, expérimentateur, *etc.*). Finalement, la thèse informe sur la construction d'une politique alimentaire intégrée instable, dont les éléments constitutifs sont sans cesse remodelés, et par laquelle il est donné à voir que la régulation locale de l'alimentation n'est pas tant l'objectif poursuivi par l'acteur public en tant que tel, mais plutôt un moyen participant d'une stratégie plus globale de légitimation d'un Département se positionnant continuellement comme un acteur intermédiaire.

**Mots clés :** politique alimentaire locale, Conseil départemental de la Gironde, interdépendances politique, travail politique, intégration dans les politiques alimentaires, action publique locale

---

## **Developing a local integrated food policy: behind-the-scenes insights through the lense of interdependencies**

### **Abstract**

Despite the fact that local food policies are seen as an innovation in local public action, nevertheless their construction and implementation have received little study. Indeed, local food policies underpin, above all, political choices that inform both the changes pursued in terms of local regulation of food within territorial food systems, and legitimisation strategies led by public actors which support them. This thesis takes a 'behind-the-scenes' look at the construction and implementation of an integrated departmental food policy, using the Gironde Departmental Council as a case study. Applying an original conceptual framework which brings together three literatures: i) an interdependency approach, ii) political work and iii) policy integration, the thesis sheds light on the political work carried out by departmental players during the problematisation and instrumentation stages of the Gironde food strategy, and examines the effects of this local public action on the local food system as well as within the department. To this end, this work is based on an immersion of more than three years within the departmental Agenda 21 mission, due to a Cifre thesis contract, which enabled the constitution of a composite research material made up of participatory observation, the analysis of grey literature, and two series of semi-structured interviews. An analysis based on interdependencies shows how the integrated food policy for the Gironde was developed over a fifteen-year period, between 2008 and 2023. It highlights the fact that the political work in terms of interdependencies carried out by departmental actors - whose influence varies - is constantly renewed. It also allowed us to distinguish four cognitive frameworks leading to four 'types' of departmental food policies, each with their own configurations of actors and their own arbitrations in terms of interdependencies - and hence their own levels of policy integration. In other words, over the last fifteen years, the Department of Gironde has not approached food with a consistent vision and has not associated the same objectives with it. Through identifying and exploring these different framings, the thesis sheds light on many aspects of the 'black box' of the Gironde integrated food strategy: the interplay of actors between political and administrative spheres, the trade-offs made between areas of public intervention, the variation in the Department's positions when it comes to bringing about change in the food system and its regulation, and more generally, the Department's strategies for legitimising itself within the political arena. Finally, the analysis of political work carried out by the players around different

types of interdependency (e.g. territorial, public/private, knowledge) highlights the interweaving of policy, politics and polity in the creation of the Gironde Departmental Council's food strategy. We consequently conclude that there is a perpetual shift between politicisation and depoliticisation of the food issue as a result of changes in cognitive frameworks, the definition of objectives (transformative aim or political display), inter-territorial relations (in alliance with or opposing the State ; cooperation or avoidance), reconfigurations of players within the Department itself (influence of administrative and political players) or changes in the stance adopted by the Department (front-office approach, facilitator, experimenter, etc.). Finally, the thesis provides new knowledge on the construction of an unstable integrated food policy, whose constituent elements are constantly being reshaped, and through which it is shown that local regulation of food is not so much the objective pursued by the public actor as such, but rather a means of participating in a more global strategy of legitimisation of a Department continually positioning itself as an intermediary actor.

**Keywords:** local food policy, county council of Gironde, political interdependencies, political work, food policy integration, local public action

---

**Unité de recherche**

UR 1456 INRAE-ETTIS Environnement, Territoires en Transition, Infrastructures, Société  
INRAE Nouvelle-Aquitaine Bordeaux – site de Cestas-Gazinet  
50, avenue de Verdun  
33612 Cestas Cedex



# Remerciements

Moi qui pensais arrêter les études après une licence professionnelle pour vite rejoindre le réseau associatif de l'agriculture biologique, voilà que j'écris depuis maintenant plus d'un an ma thèse, en science politique de surcroît ! Cette expérience, qui a toujours eu une valeur surréaliste à mes yeux, m'a profondément enthousiasmée. Quelle joie cela a été de découvrir le milieu de la recherche, de me voir donner du temps, de l'espace, des moyens au développement de ma pensée, d'avoir des échanges passionnants sur la complexité du monde. Je prends ces années comme un cadeau qui m'a été fait.

Pour ce cadeau, je tiens tout d'abord à vous remercier Caity et Nathalie, non sans émotion. Mon parcours est ce qu'il est pour beaucoup grâce à toi, Nathalie. Merci de croire en moi depuis plus de dix ans maintenant, merci pour nos rires, merci pour notre tendresse, merci pour nos échanges. Je sais que la fin de cette thèse ne marque pas pour autant la fin de nos collaborations professionnelles, et encore moins de notre amitié, et je m'en réjouis. Caity, je me rappellerai toujours la première fois que je suis venue te voir au labo, un après midi d'été. Tu m'as dit avoir pensé à ma thèse en accrochant cette citation de Paolo Coelho sur ton mur « *Si vous pensez que l'aventure est dangereuse, essayez la routine, elle est mortelle* ». Moi qui quittais un CDI rassurant pour la thèse, j'avais trouvé ce clin d'œil très à propos ! Plusieurs fois, l'évidence de notre rencontre m'a touchée, ne serait-ce que par cette approche par les interdépendances qui m'a certes donné du fil à retordre, mais dont je n'ai jamais douté de la justesse. Cette justesse est la tienne, merci pour tes visions éclairées qui m'ont bien souvent sortie de mes incompréhensions et incertitudes, pas toujours du premier coup, mais cela nous aura permis de battre la campagne des idées ensemble. Merci pour ta bienveillance et pour tes encouragements. Je garderai un souvenir tendre de nos bobun sadek – eau pétillante partagés. Pourvu qu'il y en ait beaucoup d'autres ! I want it, i got it !

Je voudrais également chaleureusement remercier Alain Faure, Laura Michel, Xabier Itçaina et Salma Loudiyi d'avoir accepté d'être les membres du jury de ma soutenance. Il me tarde d'échanger sur ce travail avec vous et d'ici là, je vous en souhaite une très bonne lecture !

Xabier, merci au moins deux fois ! Avec Mayté Banzo, vos retours sur mes avancées tout au long des comités de suivi de thèse ont été d'une grande aide. Merci pour vos remarques constructives, pour les conseils et les pistes à défricher que vous me proposiez ainsi que pour vos encouragements.

Si le doctorat est une aventure somme toute assez solitaire, son entreprise m'a permis de nombreuses merveilleuses rencontres. Merci à la famille Ettissienne qu'il a été dur de « quitter ». Un merci tout particulier à Valérie Deldrève, pour ta douceur et le soutien indéfectible que tu donnes à tes collègues. Merci de prendre régulièrement des nouvelles de tous les doctorant.e.s en fin de thèse, ça fait vraiment chaud au cœur. Merci à Clarisse Cazals pour ton engagement dans la direction de l'UR, tes animations dans le bus pour se rendre aux

printemps d'Etis et pour avoir amélioré les conditions d'accueil des doctorants en fin de thèse. Merci à Vincent Banos pour tes encouragements à chaque passage dans le bureau. Merci à Laurence Granchamps pour ta douceur et nos échanges. Une pensée tendre pour tou.te.s les doctoran.te.s de l'UR, ceux de ma « promotion » - Zoé, Yo Pe, Nadège, Mody, Clémence, Hermione, Camille - et les plus jeunes, Cyrielle et ma Louise. Louise, partager le bureau avec toi sur les derniers mois a été une source de joies, de rires et d'échanges passionnants qui me manquent beaucoup ! Merci !

Un énorme merci à Kevin Petit et Frédéric Zahm pour leur soutien dans l'étape d'impression de cette thèse ! A Kevin Bonnaud pour ton soutien informatique durant ces années. A Stéphanie, Cathy et Maryse de l'UR et à Peitse et Aline de l'ED pour vos gentillesse et disponibilités pour nous accompagner au mieux dans les démarches administratives.

Merci aux collègues des programmes de recherche APPAL et SEREALINA, en particulier les collègues-amis de BSA, Marie, Margaux, Bernard et Nathalie encore.

De tendres et chaleureux remerciement à l'équipe de l'Agenda 21 du Conseil départemental de la Gironde – notamment à Justine Bosredon, Julie Chabaud, Julie Blanquet, Coline Rande, Julie Roturier, Katia Coste – et à la « team InterPAT » – Anne Hermann-Lorrain, Gaëlle Ménard, Anissa Kennouss et Pierre Dumartin. J'ai beaucoup appris et eu beaucoup de plaisir à travailler à vos côtés. Merci pour la confiance dont vous m'avez témoignée et pour votre patience pour la finalisation de cette thèse.

Merci à Jean-Luc Gleyze, Dominique Fédieu et Corinne Martinez pour la confiance que vous m'avez accordée.

Merci à l'ensemble des acteurs qui ont accepté de m'accorder de leur temps pour les entretiens et m'ont donné à voir les coulisses de la construction d'une politique alimentaire depuis leurs yeux.

Merci à mes amis/colocataires humains et non humains, Jeanou, Bruno, Maou, Tips et Chou. Merci à Baboune, Julie et Roberto, Juliette, Léa à nos amitiés de plus de dix ans maintenant, parfois longue distance mais qui ont toujours su rester sources de partage, de joies et de réconforts.

Merci à toi, mon doux, pour ton incroyable patience dans cette aventure. Merci pour ton soutien, notamment dans la dernière ligne droite de l'écriture. Tes encouragements et ton amour m'auront aidée à mettre un point final à cette thèse dont tu seras toi aussi bientôt libéré !

Enfin, une pensée tendre et de gratitude à ma famille, à mes deux soeurette et tout particulièrement à mes deux formidables parents qui ont toujours été là, soutenant, même quand eux-mêmes traversaient des tempêtes. Vous êtes des exemples de persévérance et de gentillesse pour moi. Je suis très fière d'être votre fille.

# Table des matières

Résumé.....	3
Remerciements.....	7
Table des matières.....	9
Table des illustrations.....	11
Sigles et abréviations.....	16
Introduction générale.....	19
<b>PARTIE I. La fabrique d'une politique alimentaire départementale intégrée : la proposition d'une analyse par les interdépendances.....</b>	<b>27</b>
Chapitre 1. D'un modèle agricole en crise(s) à la construction de politiques alimentaires locales intégrées .....	29
1.1. De la déterritorialisation de l'agriculture à l'avènement d'un modèle agroalimentaire mondialisé en crise(s) dans la seconde moitié du XXe siècle.....	32
1.2. De la relocalisation de l'agriculture à la reterritorialisation de l'alimentation à partir des années 1990-2000 .....	53
1.3. L'entrée en politique(s) de l'alimentation et la construction de politiques alimentaires locales intégrées, à partir des années 2010 .....	76
Conclusion.....	95
Chapitre 2. Le Département, d'un guichet agricole à l'initiateur de politiques alimentaires. Les paradoxes et la réaffirmation d'une collectivité mal-aimée ? .....	97
2.1. L'histoire du Département : de la circonscription à la collectivité cheffe de file des solidarités humaines et territoriales.....	100
2.2. Le Département, du guichet de référence de la régulation locale l'agriculture au faiseur de politiques alimentaires locales.....	122
2.3. Le cas d'étude : Les tensions du territoire Girondin, les défis de l'action publique départementale .....	140
Conclusion.....	152
Chapitre 3. Un appareillage analytique originale pour étudier la politique alimentaire intégrée du Conseil départemental de la Gironde .....	155
3.1. Interdépendances, travail politique, et intégration dans les politiques publiques : les ingrédients d'une nouvelle grille d'analyse .....	157
3.2. Constitution d'une grille d'analyse originale et matériau et méthode de la recherche	187
Conclusion.....	194
Conclusion de partie 1.....	195
<b>PARTIE 2. La mise en lumière par les interdépendances des cadrages structurant la construction d'une politique alimentaire départementale intégrée .....</b>	<b>197</b>
Chapitre 4. Du local à la coresponsabilité alimentaire, premiers éléments de recadrage d'une stratégie alimentaire départementale intégrée mais inaboutie (de la fin des années 2000 à 2018).....	199

4.1. Quand le local ne fait pas (encore) stratégie alimentaire (fin des années 2000)..	201
4.2. Recadrage vers une stratégie alimentaire départementale intégrée ambitieuse... avortée (2014-2018) .....	214
4.3. Synthèse. Reconnaître et mettre en gouvernance les interdépendances : un travail politique une une stratégie alimentaire ambitieuse et au processus d'intégration bien engagé.....	249
Conclusion.....	260
Chapitre 5. Gironde Alimen'terre : un programme d'action agricole construit sur une sélection « par défaut » des interdépendances (De 2019 à 2023) .....	261
5.1. La naissance de Gironde Alimen'terre, le grand projet de la stratégie de résilience territoriale du Département de la Gironde.....	263
5.2. La gouvernance de Gironde Alimen'terre : une sélection partielle des interdépendances dans la définition du <i>design</i> organisationnel (2020-2021) .....	281
5.3. L'instrumentation de Gironde Alimen'terre : la mise en récits d'une sélection « par défaut » des interdépendances (2020-2023).....	295
5.4. Synthèse. Une sélection « par défaut » et dépolitisée des interdépendances structurantes d'une stratégie alimentaire qui se vide ?.....	324
Conclusion.....	333
Chapitre 6. Participation, expérimentation, développement social et solidarités : un travail de repolitisation des interdépendances ? (À partir de 2021).....	335
6.1. Gironde Alimen'terre dans la nouvelle mandature : les marqueurs d'un recadrage par la participation et vers le développement social (à partir de 2021).....	338
6.2. La sécurité sociale de l'alimentation, le nouveau projet d'expérimentation de Jean- Luc Gleyze .....	348
6.3. Synthèse. Les contours d'un quatrième cadrage de réactualisation et de repolitisation des interdépendances.....	366
Conclusion.....	378
Conclusion de partie 2.....	380
Conclusion générale .....	389
Bibliographie .....	395
ANNEXES .....	435
Table des matières détaillée .....	447

# Table des illustrations

## Table des figures

Figure 1. Le modèle paysan territorialisé (en haut) et le système de l'agriculture déterritorialisée (en bas) (Rieutort, 2009) .....	33
Figure 2. Une France organisée en bassins de production .....	35
Figure 3. Evolution de surpoids et de l'obésité en France de 1990 à 2019 (Source : OCDE). 40	
Figure 4. Evolution du monde agricole de 1970 à 2020 (auteure, 2023 ; données du RGA) ..	41
Figure 5. Grille d'analyse de la gouvernance alimentaire territoriale et intégrée, d'après .....	78
Figure 6. Pilotage ministériel du PNA (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire 2011, 2) .....	82
Figure 7. Extrait du rapport d'information N°2942 (pp.9-10) .....	84
Figure 8. Définition des Projets alimentaires territoriaux, dans l'article 39 de la Loi n°2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13/10/14 .....	85
Figure 9. Quels partenaires pour construire un PAT ? (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017) .....	86
Figure 10 : Label officiel des Projets alimentaires territoriaux décerné par le Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire .....	87
Figure 11. Carte des 83 départements français et leurs chefs-lieux, en 1790 (©Gallica/Bibliothèque nationale de France).....	102
Figure 12. Agrandissement des régions françaises (source : Ministère de l'intérieur .....	112
Figure 13. Dépenses de fonctionnement et d'investissement des départements (1982-2014) (ADF, Banque Postale, 2015) .....	114
Figure 14. Evolution de la dépense d'action sociale des départements, en millions d'euros, de 2002 à 2011 (Odas, 2011) .....	115
Figure 15. Députés et sénateurs ayant un mandat local (octobre 2016) (source : Assemblée nationale et Sénat) .....	119
Figure 16. Exemple de communication institutionnelle des conseils généraux pour démontrer leur utilité, face aux projets de dilution dans les régions et les métropoles (Source : Département de l'Ain, 2014) .....	120
Figure 17. Carte des PAT portés par les Départements (RnPAT, 2023) .....	134
Figure 18. Dynamiques départementales d'animation de Projets alimentaires territoriaux (Maillo, 2023).....	136
Figure 19. Carte de la région Nouvelle-Aquitaine et de ses 12 départements (Lictevout 2022) .....	143
Figure 20. Evolution de la population girondine entre 2008 et 2018 (Insee, 2018).....	144
Figure 21. Orientations agricoles et bassins de production spécialisés en Nouvelle-Aquitaine (Agreste, 2020 ; Séréalina, 2022).....	145
Figure 22. Spécialisation agricole des communes girondines en 2010 et 2020 (RGA, 2010, 2020).....	146
Figure 23. La Gironde agricole et les SIQO (Agreste Nouvelle-Aquitaine, 2023).....	147
Figure 24. Initiatives alimentaires territoriales en Gironde (CD33, 2020) .....	148
Figure 25. Part des bénéficiaires du Revenu de solidarité active en Gironde (Insee, 2020)..	150
Figure 26. L'intégration comme processus multidimensionnel, inscrit dans différentes échelles temporelles (Loudiyi 2020, 63).....	178

Figure 27. Schéma de mise en dialogue de l'approche par les interdépendances avec les politiques alimentaires intégrées (Lailliau et al. 2022) .....	182
Figure 28. Articulation entre travail politique, approche par les interdépendances et intégration dans les politiques publiques (auteure, 2024) .....	184
Figure 29. Grille d'analyse du travail politique autour des interdépendances (auteure, 2023) .....	187
Figure 30. Positionnement de la Mission Agenda 21 au sein du Conseil départemental de la Gironde (organigramme en vigueur en 2019) (auteure, 2024).....	189
Figure 31. Présentation du projet du Département de la Gironde, lauréat de l'appel à projets 2015-2016 du Programme national pour l'alimentation .....	207
Figure 32. Vue d'ensemble des stratégies départementales ayant participé au vote de la stratégie de coresponsabilité alimentaire (auteure, 2023).....	216
Figure 33. La capacité alimentaire, le nouveau défi prioritaire de l'Acte 3 de la politique de développement durable du Conseil général de la Gironde (Extrait de la délibération 2014.15.CG du 26 juin 2014, p.6) .....	219
Figure 34. Affiches des deux journées Bordeaux/Gironde organisées dans le cadre du chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine .....	223
Figure 35. Extrait du poster de restitution de l'animation sur la coresponsabilité alimentaire faite par l'Agenda 21 du Conseil général de la Gironde lors du forum « Mangeons ! Bon, bien et pas loin ... » (CD33, 2015) .....	224
Figure 36. Le mode « projet » de l'IUFN et et le mode « Labo'M21 » du Conseil départemental de la Gironde (CD33, IUFN, 2016).....	225
Figure 37. Le Mode Labo en 8 étape (Département de la Gironde, 2014) .....	226
Figure 38. Gironde 2033 (CD33, 2015) .....	230
Figure 39. Extrait du document Gironde 33 (Département de la Gironde, 2015).....	231
Figure 40. Carte du découpage de la Gironde en 9 territoires de solidarités, structurant la politique de coopération territoriale du Département de la Gironde (Département de la Gironde, 2023).....	233
Figure 41. D'une gouvernance mécanique à une gouvernance symbiotique pour établir une stratégie départementale de la gouvernance de l'innovation .....	238
Figure 42. Extrait de la délibération 2018.126.CD, p.5 .....	241
Figure 43. Extrait de la délibération 2018.126.CD du 17/12/2018 votant la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire .....	242
Figure 44. Du défi capacité alimentaire (2014) à la stratégie de coresponsabilité alimentaire (2018) (CD33, 2018) .....	243
Figure 45. Livret Les Jardins alimentaires (CD33, Place aux Jardins) .....	244
Figure 46. Recensement de l'action publique alimentaire départementale (CD33).....	244
Figure 47. Extrait de la délibération 2018.126.CD 17 décembre 2018 actant délégation politique à Dominique Fédieu (CD33, 2018, 6) .....	245
Figure 48. Organigramme des services départementaux en 2019 et transfert de la stratégie alimentaire (Auteure, 2023) .....	265
Figure 49. Edito du rapport de redevabilité 2018 du CD33 (CD33, 2018).....	270
Figure 50. Campagne de communication « manger » de la stratégie de résilience du CD33 (CD33, 2019).....	272
Figure 51. Extrait de la délibération 2019.79.CD, p.3 .....	275
Figure 52. Extraits d'entretiens réalisés avec des acteurs départementaux autour de la question de la transversalité (Source : Auteure) .....	292
Figure 53. Extraits d'entretiens réalisés avec des acteurs départementaux autour de Gironde Alimen'terre (Source : Auteure).....	293
Figure 54. Photo aérienne du Domaine de Nodris (Rue89Bordeaux, 2019).....	303

Figure 55. Carte situant le lieu-dit Nodris en Gironde (Géoportail) .....	303
Figure 56. Plaquette de communication Gironde Aliment' terre (CD33, 2021).....	310
Figure 57. Carte des initiatives alimentaires territoriales portées en Gironde (CD33, 2020)	314
Figure 58. Evolution de la représentation des secteurs de politiques publiques départementales (élus (Pol.) et agents (Adm.) aux comités de pilotage de Gironde Alimen'terre (Source : Auteure).....	343
Figure 59. Première de couverture du livret édité par le collectif pour la SSA (Dalmais et Seconda, 2021).....	351
Figure 60. Extrait du support de présentation du collectif Acclimat'action lors de leur rencontre avec des agents départementaux, le 13 juin 2022 (Acclimat'action, 2022).....	355
Figure 61. Extrait du support de présentation du collectif Acclimat'action lors de leur rencontre avec des agents du Département de la Gironde, le 13 juin 2022 (Acclimat'action, 2022)....	355
Figure 62. Extrait du support de présentation de la réunion du groupe de travail interne le 24/06/2022 (Agenda 21, CD33, 2022) .....	357
Figure 63. Les quatre groupes de travail envisagés pour le suivi de l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation par le Conseil départemental de la Gironde (Agenda 21, CD33, 2022).....	358
Figure 64. Extrait du support de présentation lors du comité de pilotage (Agenda 21, CD33, 2022).....	359
Figure 65. Le Conseil départemental de la Gironde, la Ville de Bordeaux, le collectif Acclimat'action et des citoyens investis dans le parcours d'engagement réunis autour de la charte de valeurs et d'engagement (CD33, 2023) .....	361
Figure 66. Gouvernance de l'expérimentation d'une SSA Girondine présentée lors de son lancement officiel (CD33, Ville de Bordeaux, Acclimat'action, 2023).....	361
Figure 67. Avancement de l'expérimentation de la SSA en Gironde en décembre 2023 (CD33, Agenda 21, 2023) .....	363

## Table des tableaux

Tableau 1. Récapitulatif des 4 axes et 14 actions du Plan Barnier (source : auteure).....	62
Tableau 2. Tableau récapitulatif des objectifs et valeurs des systèmes alimentaires territorialisés (Réseau rural, 2015) .....	69
Tableau 3. Attributs des systèmes alimentaires conventionnels et alternatifs selon une « pensée binaire » (Le Velly, 2017, p.19 ; adapté de (Hinrichs 2003; Ilbery et Maye 2005)).....	71
Tableau 4. Tableau récapitulatif des Lois Defferre et des changements engendrés par ce premier acte de la décentralisation (Vie Publique, 2019).....	105
Tableau 5. Les politiques agricoles départementales et régionales (Berriet-Sollic, 1999)...	126
Tableau 6. Les 12 champs d'action possibles pour une action publique locale en matière d'alimentation (Bodiguel et al., 2021, 12) .....	132
Tableau 7. Les vice-présidences du Conseil départemental de la Gironde .....	140
Tableau 8. Région, Département, intercommunalités, communes : qui s'occupe de quoi ? (CD33, 2017).....	142
Tableau 9. Ce tableau encadre les changements, conséquences et interdépendances mis en évidence par Carter (2018).....	159
Tableau 10. Ce que permet le travail politique autour des interdépendances aux praticiens (Carter et Le Floch 2022) .....	166
Tableau 11. Les cinq enjeux de la construction d'une politique alimentaire intégrée depuis une analyse séquentielle (Source : auteure, croisant les travaux de Candel et Pereira, 2017 et Loudiyi, 2020, 61-62).....	177

Tableau 12. Clés de lecture de l'intégration, éléments placés au cœur de l'analyse et résultats escomptés (Source : Auteure, depuis Loudiyi 2020, 72) .....	180
Tableau 13. Appareillage entre intégration dans les politiques publiques alimentaires, analyse par les interdépendances et le travail politique .....	185
Tableau 14. Nature et directions/services de rattachement des personnes enquêtées durant la première série d'entretiens (2019-2020) (Source : Auteure).....	191
Tableau 15. Nature et structure de rattachement des personnes enquêtées durant la seconde série d'entretiens (2022) (Source : Auteure).....	192
Tableau 16. Dépenses annuelles du Département de la Gironde à l'agriculture (auteure, 2023) .....	205
Tableau 17. Eclairage du travail politique mené autour des interdépendances dans le premier cadrage Source : compilation de l'auteur) .....	210
Tableau 18. Réservoir d'actions et de projets et « part CG » pour la capacité alimentaire (annexe de la délibération 2014.15.CG du 26 juin 2014) .....	220
Tableau 19. Les Labo Mobiles alimentaires de la première édition (auteure, 2023).....	227
Tableau 20. Extraits des orientations, objectifs et actions de la stratégie départementale Gironde 2033 (Département de la Gironde, 2015).....	232
Tableau 21. Eclairage du travail politique mené autour des interdépendances dans le second cadrage (auteure, 2023) .....	250
Tableau 22. Comparaison de l'évolution du processus d'intégration entre les deux premiers cadrages de la politique alimentaire du Département de la Gironde (auteure, 2023) .....	255
Tableau 23. Objectifs, éléments de discours et programme d'action pour la stratégie de résilience territoriale girondine (Source : auteure ; inspiré de la délibération 2019.60.CD) .	272
Tableau 24. Gironde Alimen'terre, deux volet et quatre axes (Source : Auteure).....	277
Tableau 25. Instances et acteurs clés pour la gouvernance du projet Gironde Alimen'terre (Source : Auteure) .....	282
Tableau 26. Composition des rôles clés et des instances de Gironde Alimen'Terre entre 2019 et 2021 (Source : Auteure) .....	283
Tableau 27. Acteurs départementaux présents lors des deux premiers comités de pilotage de Gironde Alimen'terre (Auteure, 2023).....	284
Tableau 28. Gironde Alimen'terre, deux volet et quatre axes (Source : Auteure).....	296
Tableau 29. Axes, objectifs et actions du volet « production » de Gironde Alimen'Terre (Source : Auteure, 2023) .....	297
Tableau 30. Axes, objectifs et action du volet « consommation » de Gironde Alimen'terre (source : Auteure, 2023).....	298
Tableau 31. Axes, objectifs et action du volet « transversal » de Gironde Alimen'terre, ajouté au comité de pilotage de 2023 (Source : auteure, 2023) .....	299
Tableau 32. Analyse des actions de GAT au regard des champs d'action juridiques en matière d'alimentation et des compétences départementales (Auteure, 2023) .....	299
Tableau 33. Evolution des projets agricoles portés sur le site de Nodris (Source : Auteure)	305
Tableau 34. Critères d'éligibilité aux aides individuelles du CD33 entre 2019 et 2023 – extraits des budgets primitifs départementaux (Source : Auteur).....	309
Tableau 35. Liste des rencontres de l'interPAT girondin (Source : Auteure).....	315
Tableau 36. Exemples de formes de savoirs mobilisées dans le cadre de Gironde Alimen'terre (Source : Auteure) .....	320
Tableau 37. Eclairage du travail politique mené autour des interdépendances dans le troisième cadrage (auteure, 2023) .....	325
Tableau 38. Comparaison de l'évolution du processus d'intégration entre les trois premiers cadrages de la politique alimentaire du Département de la Gironde (auteure, 2023) .....	328

Tableau 39. Composition des rôles clés et des instances de Gironde Alimen'Terre entre 2021 et 2023 (Source : Auteure) .....	340
Tableau 40. Acteurs départementaux présents lors des deux derniers comités de pilotage de Gironde Alimen'terre (Source : Auteure) .....	342
Tableau 41. Axes, objectifs et actions du volet « transversal » de Gironde Alimen'terre, ajouté au comité de pilotage de 2023 .....	345
Tableau 42. Instances et rôles clés identifiés pour la gouvernance du projet d'expérimentation de la sécurité sociale de l'alimentation girondine (Source : Auteure) .....	350
Tableau 43. Liste des 13 critères de conventionnement des lieux et des produits (Source : Auteure).....	362
Tableau 44. Eclairage du travail politique mené autour des interdépendances dans le quatrième cadrage (auteure, 2023) .....	367
Tableau 45. Comparaison de l'évolution du processus d'intégration entre les quatre cadrages de la politique alimentaire du Département de la Gironde (auteure, 2023) .....	371
Tableau 46. Distinction entre les quatre cadrages de l'action départementale en matière d'alimentation au prisme des processus de problématisation et de légitimation (auteure, 2023) .....	381
Tableau 47. Distinction entre les quatre cadrages de l'action départementale en matière d'alimentation au prisme des processus d'instrumentation et de légitimation (auteure, 2023) .....	383
Tableau 48. Analyse par les interdépendances des quatre cadrages de l'action départementale en matière d'alimentation (auteure, 2023) .....	385
Tableau 49. Débloquer la transition vers des systèmes alimentaires durables : réforme de la PAC versus politique alimentaire (IPES Food 2019, 33).....	436

# Sigles et abréviations

3DS : Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique locale (loi)

4D : Déconcentration, décentralisation, différenciation, décomplexification (loi)

AAP : Appel à projet

AB : Agriculture biologique

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ADF : Assemblée des Départements de France

AFOCG : Association de gestion et de comptabilité

AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire et alimentaire

AMAP : Association pour le maintien de l'agriculture paysanne

AMI : Appel à manifestation d'intérêt

AOC : Appellation d'origine contrôlée

AOP : Appellation d'origine protégée

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

ARS : Agence régionale de santé

BSA : Bordeaux Sciences Agro

CALI : Communauté d'agglomération du Libournais

CALS : Collectif d'animation locale du Sud Gironde

CASDAR : Compte d'affectation spécial développement agricole et rural

CAT-BARVAL : Collectif Aliment-Terre du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCP : Circuit court et de proximité

CD33 : Conseil départemental de la Gironde

CDC : Communauté de communes

CDEF : Centre départemental de l'enfance et de la famille

CDOA : Commissions départementales d'orientation agricole

CDPENAF : Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CG : Conseil général

CGDD : Commissariat général au développement durable

CIFRE : Convention industrielle de formation par la recherche

CIVAM : Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

CNA : Conseil national de l'alimentation

CNJA : Cercle national des jeunes agriculteurs

CREPAQ : Centre de ressource d'écologie pédagogique d'Aquitaine

CTE : Contrat territorial d'exploitation

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DCDT : Direction de la coopération et du développement des territoires

DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DGA : Direction générale adjointe

DGAE : Direction générale adjointe en charge de l'environnement, de la culture, du document et de l'accueil

DGAJ : Direction générale adjointe en charge de la jeunesse, de l'éducation, du sport et de la vie associative

DGAR : Direction générale adjointe en charge des ressources

DGAS : Direction générale adjointe en charge des solidarités

DGAT : Direction générale adjointe en charge des territoires

DGSD : Direction générale des services départementaux

DIDS : Direction des interventions et du développement social

DII : Direction insertion inclusion

DODAB : Diagnostic d'opportunité de développement de l'agriculture biologique

DRAAF : Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EELV : Europe Ecologie Les Verts  
 EGA : Etats généraux de l'alimentation  
 ENS : Espace naturel sensible  
 EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale  
 EPTB : Etablissement public territorial de bassin  
 ESS : Economie sociale et solidaire  
 FAO : *Food and Agriculture Organization of the United Nations*  
 FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural  
 FEAGA : Fonds européen agricole de garantie  
 FEDER : Fonds européen de développement régional  
 FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole  
 FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles  
 FRAB : Fédération régionale de l'agriculture biologique  
 FSE : Fonds social européen  
 GAL : Groupe d'action locale  
 GAT : Gironde Alimen'Terre  
 GATT : *General Agreement on Tariffs and Trade*  
 GIS : Groupement d'intérêt scientifique  
 GPV : Grand projet des villes  
 IGP : Indication géographique protégée  
 INAO : Institut national de l'origine et de la qualité  
 INRAE : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement  
 IUFN : International Urban Food Network  
 LEADER : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale  
 LOA : Loi d'Orientation Agricole  
 LR : Label Rouge  
 MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi)  
 MDSI : Maison départementale des solidarités et de l'insertion  
 MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie  
 NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République (loi)  
 ODD : Objectif de développement durable

OGM : Organisme génétiquement modifié  
 OMC : Organisation mondiale du commerce  
 P(P)EAN(P) : périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains  
 PAC : Politique agricole commune  
 PAD : Projet agricole départemental  
 PAT : Projet alimentaire territorial  
 PCH : Prestation de compensation du handicap  
 PDR : Programme de développement rural  
 PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural  
 PNA : Programme national pour l'alimentation  
 PNNS : Programme national nutrition santé  
 PNR : Parc naturel régional  
 PPP : Plan de professionnalisation personnalisé  
 PTS : Pôle territorial de solidarité  
 RDR : Règlement de développement rural  
 Réate : Réforme des administrations territoriales de l'Etat  
 RGA : Recensement général de l'agriculture  
 RGPP : Révision générale des politiques publiques  
 RIA : Restaurant inter-administratif  
 RICA : Réseau d'information comptable agricole  
 RMA : Revenu minimum d'activité  
 RMI : Revenu minimum d'insertion  
 RSA : Revenu de solidarité active  
 SAFT : Service agriculture foncier tourisme  
 SAT : [selon la littérature] Système alimentaire (alternatif) territorial(isé)  
 SCA : Stratégie de coresponsabilité alimentaire  
 SCoT : Schéma de cohésion territoriale  
 SCT : Service de la coopération des territoires  
 SEREALINA : Sécurité et résilience alimentaire en Nouvelle-Aquitaine  
 SIQO : Signe officiel de la qualité et de l'origine  
 SMEGREG : Syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau  
 SSA : Sécurité sociale de l'alimentation  
 STG : Spécialité traditionnelle garantie  
 Syal : Systèmes agroalimentaires localisés  
 TIMSE : terres incultes ou manifestement sous-exploitées  
 UNESCO : *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*  
 ZAP : Zone agricole protégée



# Introduction générale

Manger n'est pas qu'une affaire « phagique », biologique. L'acte de se nourrir c'est rentrer en lien – en liens – avec les autres, avec l'altérité, humaine et non-humaine. Manger, c'est domestiquer, sélectionner, cultiver, élever, modeler les paysages. Manger, c'est échanger, vendre, acheter, cuisiner. Et, puisque l'alimentation est conviviale<sup>1</sup>, commensale<sup>2</sup>, manger, c'est aussi se réunir, autour du feu, autour de la table. Ce sont les cultures, les préférences, les convictions, les imaginaires et les croyances. Manger, se nourrir, s'alimenter, c'est donc incarner des interdépendances et un rapport au monde que les politiques publiques alimentaires viennent institutionnaliser.

Pourtant, manger, se nourrir, s'alimenter, voilà un sujet qui, puisqu'il paraissait aller de soi, car « premier », basique, relevant du trivial, n'a pas tout de suite suscité l'attention de la recherche en sciences humaines et sociales dans la première moitié du XXe siècle. C'est ce que Claude Fischler rapporte, dans son préface de l'ouvrage « Une écologie de l'alimentation » (Bricas, Conaré, et Walser 2021, 13) : « *on pourrait peut-être parler d'une sorte d'aveuglement sur l'alimentation dans les sciences sociales* ». Triviale donc, l'alimentation désintéresse :

*« Chaque individu boit, dort, mange, raisonne et la société a tout intérêt à ce que ces fonctions s'exercent régulièrement. Si donc ces faits étaient sociaux, la sociologie n'aurait pas d'objet qui lui fût propre, et son domaine se confondrait avec celui de la biologie et de la psychologie »* (Durkheim, 1981 [1894]).

Ce désintéressement n'est plus. A l'heure de l'anthropocène et des changements globaux qui lui sont propres, l'alimentation est un fait biologique, social et maintenant, politique (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020).

*« L'alimentation semble être redevenue un sujet légitime sur le plan politique, après avoir été complètement absente des débats et de l'agenda des politiques publiques pendant des décennies »* (Fouilleux et Michel 2020c, 11).

Il fait dorénavant l'objet de préoccupations citoyennes, politiques et académiques mettant en exergue son caractère liant et intégrateur de nombreux enjeux. En effet, se saisir de l'alimentation peut revenir à se saisir d'enjeux agricoles, de questions foncières, de santé publique, de développement économique, environnementaux, de développement territorial, de justice sociale, *etc.* Ainsi, ce caractère transversal de l'alimentation en fait un objet

---

<sup>1</sup> Pour Ivan Illich (1926-2002), l'alimentation recouvre une importance particulière, tant dans ce qu'elle permet d'analyser la société, que comme moyen pour construire une société décente, « conviviale », fondée sur des modes de vie « vernaculaires », dont les paramètres respectent un seuil de viabilité, une juste limite, pensés dans une proportionnée et dans le respect de l'autonomie (Lesourt 2013).

<sup>2</sup> La commensalité était au cœur du 10<sup>e</sup> colloque de la Chaire UNESCO Alimentations du monde en février 2021 « Etre ensemble - L'alimentation comme lien social » : <https://chaireunesco-adm.com/2021-Etre-ensemble-L-alimentation-comme-lien-social>.

« intégrateur », un ciment entre différents secteurs, acteurs et territoires (Candel et Pereira 2017a; Lardon et al. 2017; Loudiyi 2020; Morgan 2009; Sonnino 2016), faisant partie de ces enjeux majeurs et complexes – retors (Peters et Pierre 2014) – dont se saisissent depuis la fin des années 2000 les acteurs publics locaux. Or, cette entrée en politique(s) récente de l'alimentation (Fouilleux et Michel 2020a) requiert la mobilisation et la coordination d'une pluralité d'acteurs (publics, privés et civils) et de ressources, s'inscrivant dans un large éventail de domaines d'intervention politiques (Muller 2014) traités traditionnellement de manière séparée.

Dès lors, une responsabilisation des autorités politiques (Smith, Clark, et Yusoff 2007) locales et un renouvellement des modalités de leur action publique sont appelés dans le processus de publicisation de l'alimentation, cette dernière devant être saisie à travers la construction et la mise en œuvre de politiques alimentaires dites intégrées, considérées comme plus efficaces pour résoudre des problèmes complexes, tels que les enjeux de sécurité alimentaire (Candel et Biesbroek 2016; Candel et Pereira 2017b; Gruia et Gaceu 2022; Loudiyi 2020; Parsons, Barling, et Lang 2018).

Selon la littérature, l'intégration dans les politiques publiques correspond à un

*« processus qui consiste soit à coordonner et à fusionner différentes politiques publiques en un tout unifié avec un nouvel objectif en commun, soit à intégrer les préoccupations d'une politique publique dans une ou plusieurs autres politiques »* (Briassoulis 2017, 82).

Il s'agit donc soit de construire et mettre en œuvre une politique alimentaire distincte des autres politiques publiques (avec ses propres coalitions d'acteurs, instruments et valeurs), soit d'intégrer l'alimentation au sein de différentes politiques portées par l'acteur public. Le processus d'intégration repose sur un travail politique (Smith 2019) de mise en lien de ces éléments traditionnellement séparés et suggère donc, qu'au bout du processus, se trouve un idéal type de « la » politique alimentaire locale intégrée dans laquelle sont traités de manière cohérente les enjeux relatifs à la production agricole, à la préservation de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique, mais également les enjeux de justice social, d'éducation à l'alimentation, de lutte contre le gaspillage alimentaire, ou encore de développement territorial (Annexe 1. Politique agricole sectorielle *versus* politique alimentaire intégrée (IPES Food 2019)).

Dans la poursuite des dynamiques de relocalisation de l'agriculture et de reterritorialisation de l'alimentation présentées dans un premier chapitre, la thèse propose une lecture de cet idéal de la politique alimentaire intégrée locale comme étant le résultat d'un désenchantement produit par des régulations nationale et européenne sectorielles qui, en institutionnalisant le modèle agroalimentaire industriel (Ansaloni et Smith 2021; Rastoin et Gherzi 2010), ont nié cet enjeu de reliance et de coordination, au profit de l'institutionnalisation préférentielle du lien entre autorités publiques et acteurs majoritaires agricoles. Ce déni s'est depuis traduit par de nombreuses crises : sanitaires, environnementales, socioéconomiques ou encore de santé publique. Finalement, ces déconnexions et leurs conséquences, en participant à la

problématisation de la production agricole comme élément constitutif d'un enjeu plus large d'alimentation, sont devenus des arguments pour structurer l'intégration dans les politiques alimentaires, comme concept cohérent d'harmonisation (Loudiyi 2020).

Ainsi, l'énigme de la thèse repose sur une problématisation de la construction de politiques alimentaires intégrées aux échelles locales comme des alternatives, voire même des contre-pouvoirs, des résistances (Loudiyi 2020) face à l'aporie de l'approche sectorisée (Douillet, Négrier, et Faure 2015) et à la faible intégration des politiques agricoles européenne et nationale. Aussi, le changement d'échelle (Faure 2006; Faure et al. 2007) de la formulation et de la mise en œuvre des politiques alimentaires implique une redistribution du pouvoir public et l'ouverture de la prise de décision « alimentaire » à une gamme plus large d'acteurs, qui n'ont été jusque-là que peu éclairés. Autrement dit, cette thèse interroge la proposition des politiques alimentaires locales intégrées comme solutions à ces problèmes et comme levier potentiel de transformation, offrant un contre-pouvoir aux politiques sectorielles actuelles, ainsi qu'aux configurations d'acteurs et aux modèles de production qu'elles soutiennent. Mais en quoi les politiques intégrées sont-elles transformatrices et peuvent tenir leur promesse ? Conduisent-elles simplement à une coordination des approches existantes, y compris des modèles de production et des relations de pouvoir persistants ? Ou à l'inverse s'accompagnent-elles d'un nouveau transformateur ?

Pour résoudre cette énigme, la thèse étudie un Conseil départemental dans la fabrique de sa politique alimentaire. Ceci s'explique d'une part du fait de l'histoire du Département, des paradoxes du traitement dont il fait l'objet – entre critique et consécration – et des stratégies de légitimation qu'il met en œuvre pour maintenir sa place dans le millefeuille administratif français. Par rapport aux Régions et Métropoles, le Département est un acteur public mis au cœur de peu de travaux et sur lequel une réactualisation des travaux est bienvenue. La thèse y participe en renouvelant l'analyse des stratégies de légitimation du Département par le prisme de l'alimentation. Plus exactement, la mise à l'agenda départemental de l'alimentation et la fabrique de politiques alimentaires départementales constituent-elles de nouveaux moyens pour le Département pour se réaffirmer auprès des autres échelons territoriaux, auprès de l'Etat, ou encore auprès de ses administrés ? D'autre part, il nous faut également mentionner que l'échelon départemental se prête particulièrement bien à l'analyse de la publicisation locale de l'alimentation. Ni trop près, ni trop loin, le Département exerce son pouvoir politique sur un territoire qui peut encore être qualifié de proximité, mais étant assez vaste pour être hétérogène, constitué d'espaces ruraux et urbains. Autrement dit, mener l'examen de la construction et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée par un Département assure de pouvoir y étudier comment de nombreux enjeux y sont saisis, qualifiés et adressés. Pour mener cet examen et interroger la qualité transformative d'une politique alimentaire intégrée départementale, nous avons pris comme cas d'étude le Conseil départemental de la Gironde (CD33) du fait de son dynamisme sur la question alimentaire et des tensions qui caractérisent son territoire. Entre l'hyperspécialisation viticole et sylvicole, le tropisme démographique métropolitain et littoral et les fractures sociales qui marquent son territoire, le CD33 offre un cas d'étude d'intérêt pour éclairer les tensions et les synergies accompagnant la fabrique d'une politique alimentaire locale intégrée et questionner en quoi le Département peut être, ou non, un acteur moteur de la

transformation du système alimentaire et de sa régulation. Ainsi, en prenant comme cas d'étude la politique alimentaire intégrée du CD33, la thèse éclaire la « boîte noire » de sa construction et de sa mise en œuvre en tâchant de saisir les reconfigurations – des acteurs, des normes et des institutions – opérées dans le processus d'intégration à travers trois questions de recherche :

Premièrement, **comment se construit la politique alimentaire intégrée du Conseil départemental de la Gironde ?** *Id est* comment les acteurs du CD33 ont-ils cadré l'alimentation comme étant un problème public et avec quels récits ? Quelles actions publiques sous-jacentes ont été mises en œuvre ? Quels sont les acteurs impliqués et quels rapports de force structurent leurs relations ? Quelles ressources sont mobilisés par les acteurs ? Et comment tout cela se traduit-il en termes de sélection, de qualification et d'arbitrage des interdépendances ?

Deuxièmement, **quelle(s) stratégie(s) les acteurs du CD33 développent-ils pour la mise en œuvre de cette politique alimentaire intégrée départementale ?** Quels matériels discursifs (récits, arguments, *etc.*) et techniques (mécanismes de gouvernance, instruments d'action publique, *etc.*) sont mobilisés par les acteurs du Département au cours du travail politique mené au sein même de l'organisation et vers l'extérieur ? Comme pour la première question : comment tout cela se traduit-il en termes de sélection, de qualification et d'arbitrage des interdépendances ?

A travers l'analyse des processus politiques qui sous-tendent la fabrique et la mise en œuvre d'une telle stratégie alimentaire départementale intégrée, notre interrogation se porte finalement sur la production du changement. En effet, les choix en termes d'interdépendances sont susceptibles de promouvoir – et de stabiliser, d'institutionnaliser – certaines interdépendances, au détriment d'autres, et ce, à des échelles spatiales et temporelles différentes. Or, la manière dont sont distribuées et qualifiées certaines interdépendances peut nous renseigner sur un renouvellement de la distribution du pouvoir politique et vient dès lors exacerber la question de savoir qui sont les « gagnants » et qui sont, à l'inverse, les « perdants ».

Ainsi, la troisième question de recherche de cette thèse est la suivante : **quels sont les effets de la stratégie alimentaire intégrée du Conseil départemental de la Gironde ?** La question du changement se pose alors à deux endroits : premièrement, il s'agit de savoir si, à travers sa stratégie alimentaire, le Département de la Gironde amène du changement au sein du système alimentaire et dans la manière dont ce dernier est « gouverné », régulé<sup>3</sup>. Notamment, le Département défend-il une conception particulière de la gouvernance alimentaire (démocratie alimentaire, justice alimentaire, *etc.*) ? Mais la question de la production de changement se pose également pour le Département lui-même, en tant qu'acteur politique. Comme nous le suggérons en fin du second chapitre 2, les politiques alimentaires départementales n'illustrent-elles pas les tentatives d'un échelon territorial historiquement et régulièrement contesté mais qui cherche toujours à se réaffirmer et à se légitimer ?

---

<sup>3</sup> La régulation fait ici référence à un mécanisme de gouvernement défini par trois dimensions : « le mode de coordination de diverses activités ou de relations entre les acteurs ; l'allocation des ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs gouvernés ; la structuration des conflits (empêchés ou résolus) » (Borraz et Galès 2010)

Pour ce faire, la thèse applique une nouvelle grille d'analyse présentée au sein d'un troisième chapitre et constituée au croisement entre approche par les interdépendances (Carter 2018b), travail politique (Smith 2019) et intégration dans les politiques alimentaires (Loudiyi 2020). En effet, l'étude de 'l'interdépendance' – caractérisée par des effets réciproques ou des dépendances mutuelles entre les différents éléments qui composent l'interdépendance (Hay 2010) – permet à la recherche d'interroger un objet central en science politique, l'exercice du pouvoir et sa distribution, et plus largement les processus de changement politique à la lumière de la réforme de l'État, et/ou des processus de changement global (Carter et Le Floch 2024). L'analyse des interdépendances a jusque-là été placée au cœur d'approches mobilisées pour saisir l'évolution du rôle de l'Etat et de son pouvoir dans l'élaboration de la politique étrangère ou la mise en œuvre des politiques publiques environnementales et sectorielles (Carter 2018b; Farrell et Newman 2016; Hay 2010; Keohane et Nye 1977). Il a été ainsi mis en lumière qu'avec les reconfigurations de l'Etat et les changements politiques des dernières décennies (Arts et Van Tatenhove 2006), le pouvoir politique est dorénavant réparti à différentes échelles (locale, nationale et internationale), dans les mains d'une plus grande diversité d'acteurs (collectivités territoriales, territoires de projets, acteurs privés) s'appuyant sur de nouvelles formes de savoirs considérées comme probantes pour orienter leur décision. Par conséquent, la fabrique d'une politique publique suppose pour l'acteur politique de devoir composer avec de nouvelles interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir (Carter 2018), et suggère également leur reconnaissance pour l'analyse (Hay 2010; Moran 2010; Smith, Clark, et Yusoff 2007). A ce titre, la construction d'une politique alimentaire intégrée départementale suggère de nombreuses reconfigurations (dans la problématisation du fait alimentaire, dans l'organisation même de l'acteur public, dans ses rapports aux autres acteurs) qu'un croisement entre approche par les interdépendances, travail politique et intégration dans les politiques publiques peut particulièrement bien éclairer.

Depuis une posture constructiviste et institutionnaliste, les interdépendances en jeu sont appréhendées dans la thèse comme des construits sociaux dont peuvent se saisir les acteurs comme des ressources. Ainsi, en éclairant la construction des arguments et des alliances dans les processus de « problématisation », « d'instrumentation » et de « légitimation » dans le travail politique (Smith 2019) mené par les acteurs départementaux en termes d'interdépendances, la thèse donne à voir comment ces dernières sont saisies, arbitrées, institutionnalisées, ou à l'inverse, niées et invisibilisées, dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde. Les résultats empiriques de cette recherche reposent sur une immersion au sein de l'organisation départementale pendant plus de trois ans, à travers un conventionnement Cifre (Pesle et Gallenga 2023). Plus précisément, un accueil au sein de l'Agenda 21 du Conseil départemental de la Gironde a permis la réalisation d'une observation participante (Soulé 2007) conséquente lors des temps de vie de la stratégie alimentaire du Département aussi bien que lors de ses rencontres avec des acteurs territoriaux. L'observation participante est associée à une analyse d'une littérature grise abondante constituée notamment des délibérations et des rapports du Département. Enfin, le matériau construit pour cette recherche est complété par deux séries d'entretiens – 68 au total

– menés auprès d’acteurs situés au sein du Département (acteurs politiques et administratifs) et auprès d’acteurs territoriaux.

L’analyse par notre grille constituée au croisement entre interdépendance, travail politique et intégration vient préciser les modalités et les processus de la fabrique de la politique alimentaire intégrée girondine sur quinze ans, entre 2008 et 2023. Elle met en lumière que sur ce pas de temps, le travail politique en termes d’interdépendances mené par les acteurs départementaux – dont l’influence varie – est sans cesse renouvelé, amenant à distinguer quatre cadrages cognitifs (Muller 2005) à travers quatre politiques alimentaires départementales avec leurs propres configurations d’acteurs et leurs propres niveaux d’intégration. Autrement dit, durant ces quinze années, le Département de la Gironde ne s’est pas saisi de l’alimentation avec une vision constante et il n’y a pas associé les mêmes objectifs. Décrites de manière empirique et analytique, les caractéristiques de ces cadrages structurent les trois chapitres composant la deuxième partie de la thèse éclairant comment ces quatre cadrages se succèdent et se chevauchent, s’alternent et s’opposent.

D’un côté, deux cadrages s’inscrivant dans la politique de développement durable du Département (2014 et 2021) donnent à voir un travail proactif de reconnaissance, de politisation et de mise en gouvernance de nombreuses interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir. Ces cadrages donnent lieu à des stratégies alimentaires girondines illustrant une volonté d’alternativité et de reconfiguration des acteurs, valeurs et modèles sous-tendant la régulation locale de l’alimentation. De l’autre côté, deux autres cadrages, s’inscrivant quant à eux dans la politique de développement agricole du Département (2009 et 2019), saisissent l’alimentation de manière plus partielle ou par une sélection « par défaut » d’interdépendances principalement domaniales. Ces dernières sont dépolitisées et mises en gouvernance depuis des espaces de décision confinés et restreints au bénéfice d’une action publique finalement agricole et « traditionnelle ». Finalement, la thèse observe dans l’action publique en matière d’alimentation des coexistences, des confrontations ou encore des hybridations faisant penser à ces mêmes dynamiques observées lorsque le regard se pose sur la diversification des modèles agricoles sur les territoires (Dabas et al. 2023; Gasselin et al. 2021). Une diversification qui est toutefois à relativiser : l’alternativité de certains modèles ne s’accompagne pas forcément d’un changement institutionnel et les logiques structurantes (accumulation et expropriation) restent les mêmes (Ansaloni et Smith 2021). De la même manière, la « promesse de différence » (R. Le Velly 2017) des politiques alimentaires intégrées locales persiste bel et bien à n’être ce stade qu’une « promesse » d’un changement dans la régulation agricole et alimentaire restant à ce jour à la portée d’échelles territoriales (nationale et européenne) et de secteurs (agricole) presque hors d’atteinte d’un Conseil départemental.

A travers ces cadrages, la thèse éclaire de nombreux aspects de la « boîte noire » de la fabrique de la stratégie alimentaire intégrée girondine : les jeux d’acteurs entre sphères politique et administrative, les arbitrages faits entre domaines d’intervention publique, la variation des postures du Département lorsqu’il s’agit d’amener du changement dans le système alimentaire et sa régulation, et plus généralement, les stratégies du Département pour se légitimer au sein de l’échiquier politique. Finalement, l’analyse du travail politique mené par les acteurs autour

des interdépendances met en lumière des imbrications entre *policy*, *politics* et *polity* dans la fabrique de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde et permet de conclure sur un mouvement perpétuel de bascule entre politisation et dépolitisation du fait alimentaire au gré de l'évolution des cadrages cognitifs (alimentation comme point de départ ou comme point d'arrivée), des objectifs (visée transformative ou affichage politique), des relations interterritoriales (relais ou opposant à l'Etat ; coopérations ou évitement), des reconfigurations d'acteur au sein même du Département (influence des acteurs administratifs et politiques) ou encore des évolutions dans la posture prise par le Département (logique de guichet, animateur, expérimentateur, *etc.*). Finalement, la thèse informe sur la construction d'une politique alimentaire intégrée instable, dont les éléments constitutifs sont sans cesse remodelés, et par laquelle il est donné à voir que la régulation locale de l'alimentation n'est pas tant l'objectif poursuivi par l'acteur public en tant que tel, mais plutôt un moyen participant d'une stratégie plus globale de légitimation d'un Département se positionnant continuellement comme un acteur intermédiaire.



# **PARTIE I. La fabrique d'une politique alimentaire départementale intégrée : la proposition d'une analyse par les interdépendances**

Cette première partie présente les deux objets de recherche au croisement desquels s'inscrit la thèse : d'un côté, la politisation de l'alimentation à l'échelle locale s'incarnant par la construction de politiques publiques alimentaires par les acteurs publics locaux et de l'autre, les stratégies de légitimation d'une collectivité territoriale faisant l'objet d'un traitement paradoxal, entre critiques et louanges, le Conseil départemental. Cette première partie présente également le cadre d'analyse, l'approche par les interdépendances, mobilisée pour éclairer les modalités de la construction et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire intégrée de notre cas d'étude, le Conseil départemental de la Gironde.

Ainsi, le chapitre 1 revient sur la politisation récente de l'alimentation, et sur son incarnation à travers le développement de politiques alimentaires intégrées. Ces dernières sont lues dans la thèse comme une réponse formulée par les autorités publiques face aux crises générées par la diffusion et l'institutionnalisation du modèle agroalimentaire industriel ainsi que face au constat d'échec des politiques formulées aux échelles nationale et européenne. Pour comprendre cette trajectoire, le chapitre part des crises générées par le processus de déterritorialisation de l'agriculture et l'institutionnalisation du modèle agroalimentaire industriel (1.1.). Il explicite ensuite les réponses formulées à ces crises en distinguant les processus de relocalisation de l'agriculture et de reterritorialisation de l'alimentation (1.2.) aboutissant finalement à l'entrée en politique(s) de l'alimentation (1.3.) et plus particulièrement à la formulation de politiques publiques alimentaires aux échelles locales.

Le chapitre 2 s'intéresse à un autre objet ayant peu été étudié en science politique, du moins récemment : le Conseil départemental. Cet échelon territorial fait l'objet d'un traitement plein de paradoxes : si les lois de décentralisation l'ont fait naître en tant que collectivité territoriale, elles l'ont ensuite fragilisé, puis de nouveau renforcé. Devenu le Département « providence » de par l'octroi d'un chef de filât sur l'action sociale, le Département reste une collectivité qui, dans la modernité avancée, travaille toujours à se légitimer notamment face à la montée en puissance des métropoles et des Régions (2.1.). Le chapitre retrace l'évolution du lien qu'entretient cet échelon territorial avec l'agriculture et sa régulation. Si le Département a longtemps été considéré comme un « guichet agricole » particulièrement influent dans la régulation agricole locale (2.2.), du fait de la perte de la clause de compétence générale, et notamment de la compétence économique, le Département renouvelle maintenant son action publique et investit le champ alimentaire à travers la fabrique de stratégies alimentaires locales.

Le chapitre vise ainsi à éclairer les paradoxes qui caractérisent le Département et les défis que suppose son investissement dans la fabrique d'une politique alimentaire locale. Dans une dernière section, le chapitre présente le Département placé comme cas d'étude dans la thèse : le Conseil départemental de la Gironde, présenté au prisme des enjeux qui caractérisent son territoire et qui, par conséquent, influent sur le CD33 dans la définition et l'exercice de son pouvoir.

Enfin, le chapitre 3 explicite l'approche conceptuelle mobilisée dans la thèse pour analyser la construction et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire dont nous posons le postulat qu'elle poursuit un processus de (dés)intégration. Au croisement entre « approche par les interdépendances », analyse du travail politique et intégration dans les politiques alimentaires, le chapitre présente comment nous avons constitué une nouvelle grille d'analyse. Le chapitre est organisé en deux sections, la première revenant sur ces trois littératures et les liens qui peuvent être faits (3.1.), la seconde précisant la nouvelle grille et éclairant la constitution du matériau empirique sur lequel s'est appuyée cette recherche menée depuis une immersion au sein de l'Agenda 21 départemental (3.2.).

Ainsi, la première partie de la thèse i) éclaire les trajectoires institutionnelles explicatives de la convergence entre la fabrique locale des politiques alimentaires d'une part et les Départements d'autre part, ii) clarifie la problématique de la thèse et iii) présente le cadre d'analyse constitué et mobilisé dans la section empirique (partie 2) pour trouver des réponses aux questions soulevées.

# Chapitre 1. D'un modèle agricole en crise(s) à la construction de politiques alimentaires locales intégrées

Ce premier chapitre a pour ambition d'éclairer l'émergence en France de politiques alimentaires locales intégrées. Autrement dit, il s'agit de comprendre, d'une part, comment l'alimentation a été placée au rang de problème public appelant une action de la part des autorités publiques ; d'autre part, de montrer en quoi sa qualité transversale, intégrative de nombreux enjeux, appelle une forme particulière d'action publique incarnée par les politiques intégrées ; et enfin, de saisir les processus ayant amené à ce que ces politiques alimentaires intégrées soient saisies par les acteurs publics locaux.

Pour comprendre la politisation récente de l'alimentation à l'échelle locale, ainsi que sa traduction en politiques alimentaires locales intégrées, il a été fait le choix de partir des évolutions du secteur de la production agricole et de sa régulation. Plus précisément, le chapitre donne à voir les mutations opérées à partir de la seconde moitié du XXe siècle dans le système alimentaire français, soit dans « *la manière dont les hommes et [les femmes] s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture* » (Malassis 1992, 1994). Ces mutations dans le système alimentaire et dans la manière dont il est régulé se traduisent par des changements de modèles agricoles et alimentaires, ces derniers renvoyant à « *une cohérence globale des rapports que l'homme établit avec l'activité, la nature, la technique, la connaissance, l'État, le marché et le territoire* » (Gasselin 2019), ou encore à des « *systèmes [agricoles et] alimentaires qui [sont] connus, transposés et [qui] se retrouvent par diffusion en d'autres lieux, en conservant ses structures essentielles* » (Loudiyi 2020, 17). Les modèles agricoles et alimentaires reposent ainsi sur un assemblage de modalités sociotechniques et culturelles : sur des techniques de production (agriculture biologique, agriculture de conservation, agroforesterie, etc.) et de mise en marché des produits (circuits courts vs circuits longs, commerce équitable, etc.), sur des formes sociales d'organisation du travail et du capital (agriculture familiale, agriculture de firme, etc.) ou encore sur des configurations sociospatiales (agriculture urbaine, etc.). Autour de ces modalités se dressent des controverses sociotechniques, depuis lesquelles se structurent des alliances et des confrontations. Ainsi, les modèles agricoles et alimentaires sous-tendent des formes d'action publique, des structurations économiques, mais aussi des configurations de développement territorial spécifiques (Gasselin et al. 2021, 13-14).

Ainsi, pour en arriver à la problématisation du fait alimentaire et à sa traduction en politiques alimentaires locales intégrées, ce chapitre suit la « *cohérence et la continuité historiques* » (Fouilleux et Michel 2020c, 14) liées au processus de déterritorialisation de l'agriculture et à

l'avènement du modèle alimentaire agroindustriel mondialisé<sup>4</sup> (Rastoin et Gherzi 2010) comme référentiel dominant (Hervieu et al. 2010, 349; Muller 2005, 2019). Si l'hégémonie de ce modèle est toujours actuelle (Ansaloni et Smith 2021), il est, depuis les années 90, traversé de crises de natures variées (économique, sanitaire, sociale, environnementale, de santé publique, *etc.*) auxquelles les politiques publiques sectorielles nationales et européennes d'agriculture (réformes de la Politique Agricole Commune (PAC) jusque dans les années 2000) et de santé-nutrition (Programme National Nutrition Santé (PNNS)) ont tenté d'adresser des réponses (1.1.).

Mais ces crises ont aussi motivé le développement de dynamiques dans les territoires visant une transition du système agricole et alimentaire. Ainsi, ce premier chapitre revient également sur des initiatives visant la reconnexion entre agriculture, alimentation et territoire à travers d'abord un mouvement de relocalisation de l'agriculture. Toutefois, à travers les exemples des Systèmes agroalimentaires localisés (Syal) et des circuits courts alimentaires, nous verrons en quoi cette relocalisation, pouvant être idéalisée, ne répond que de manière partielle à l'enjeu de reconnecter agriculture, alimentation et territoire. Cette reconnexion deviendra toutefois plus prégnante dans le processus de reterritorialisation de l'alimentation – soit la (ré)activation et l'institutionnalisation des interactions entre les acteurs participant du système alimentaire local (Fournier et al. 2020, 331) – qui incorpore petit à petit les ingrédients manquants de la relocalisation : la reconnaissance et l'intégration d'enjeux variés, le défi de la coordination de plusieurs secteurs d'intervention publique habituellement séparés, la dimension territoriale et la reconnaissance du territoire comme construit social et socle pour l'action collective, l'alimentation comme projet de territoire, ou encore l'intérêt de développer des gouvernances alimentaires locales. Tout cela compose les ingrédients d'une reterritorialisation de l'alimentation « à la française », dans laquelle les autorités publiques locales sont appelées à s'investir, venant notamment positionner l'alimentation comme un vecteur de développement territorial et appelant une régulation par des politiques alimentaires locales intégrées (1.2.).

En donnant à voir tant les changements du secteur agricole que les évolutions des politiques publiques vectrices de ces changements, et en s'appuyant sur une littérature pluridisciplinaire, ce premier chapitre vise à montrer en quoi ces processus de relocalisation de l'agriculture et de reterritorialisation de l'alimentation ont, dans la manière avec laquelle ils ont été institutionnalisés et régulés politiquement, finalement participé à la problématisation de l'alimentation et à son inscription dans les agendas politiques, à différentes échelles, et notamment au sein d'arènes publiques locales, comme nouvel objet intégrateur de multiples enjeux<sup>5</sup>. L'alimentation entre en politique(s) (1.3.) en étant placée au cœur de gouvernances locales ainsi que dans les stratégies électorales. De manière plus structurante, l'alimentation est

---

<sup>4</sup> Ce choix rejoint également celui qu'ont fait Catherine Darrot, Gilles Maréchal et Thomas Bréger dans un papier de 2019 sur les Projets alimentaires territoriaux en France : afin d'« expliquer » et de « comprendre » d'où viennent ces projets, les auteurs reviennent sur le référentiel de l'agriculture moderne avant de présenter les niches d'innovation de l'agriculture qui, en suivant un processus d'ancrage politique, vont placer l'alimentation au rang d'objet liant. « *Comment ces référentiels successifs ont-ils tracé le sentier expliquant en France aujourd'hui l'émergence des [politiques alimentaires intégrées locales] ?* » (Darrot, Maréchal, et Bréger 2019, 8).

<sup>5</sup> En ce sens, la politisation de l'alimentation peut également être appréhendée depuis les trajectoires d'autres politiques sectorielles qu'agricole (de santé publique, environnementale) (Loudiyi 2020).

publicisée au niveau national à travers le Programme national pour l'alimentation qui institutionnalise un nouveau dispositif, les Projets alimentaires territoriaux, dont peuvent se saisir les acteurs publics locaux. Ces projets sont lus dans la thèse comme une amorce de la construction de politiques alimentaires intégrées locales, ces dernières renvoyant à une tentative, « *par le bas* », de mise en lien et de coordination des différents éléments auxquels peut renvoyer l'alimentation. Ces reconnexions étant insuffisantes dans les régulations faites aux niveaux national et européen, ce sont maintenant également aux acteurs publics locaux que revient le défi de l'intégration dans les politiques alimentaires.

Plus largement, l'intérêt de ce chapitre pour la thèse est de montrer que la construction de politiques alimentaires intégrées au niveau local traduit la quête d'une transition agricole et alimentaire visant à divorcer d'un modèle agroalimentaire qui, à travers le processus de déterritorialisation, s'est construit à partir du manque de coordination, voire du déni, de certaines interconnexions entre différents enjeux, secteurs d'intervention politique, acteurs. Les transitions, notamment appelées par la société civile et par les représentants de modèles agricoles alternatifs, ne trouvant pas de réponse dans les politiques nationales et européennes, les collectivités territoriales sont saisies « *par le bas* » pour investir le champ alimentaire et tenter de déployer des réponses locales, à travers notamment la figure des Projets alimentaires territoriaux. Autrement dit, dans les politiques alimentaires locales intégrées réside le symbole d'une attente, celle de contrer le modèle agricole moderniste à travers le renouvellement d'une action publique transformative. Ceci nous conduit à entrevoir les enjeux et les défis de la construction de politiques alimentaires locales intégrées pour ces acteurs publics locaux à savoir : penser et mettre en œuvre des stratégies alimentaires locales intégrées qui se ressaisissent des interdépendances et les mettent en gouvernance ; ainsi que les enjeux et les défis que cela suppose également pour l'analyste.

## **1.1. De la déterritorialisation de l'agriculture à l'avènement d'un modèle agroalimentaire mondialisé en crise(s) dans la seconde moitié du XXe siècle**

Cette première section donne à voir le mouvement de déterritorialisation ayant amené à l'émergence d'un modèle agroalimentaire industriel et mondialisé. En effet, vers la seconde moitié du XXe siècle, ce nouveau modèle agricole va remplacer celui de la paysannerie qui se caractérisait par son fort lien au territoire. Ainsi, dans un processus de modernisation, le modèle agroalimentaire industriel mondialisé va s'imposer depuis trois « révolutions » (technique, économique et politique) et ainsi devenir le nouveau référentiel dominant (1.1.1.) Comme nous allons le voir, la déterritorialisation s'opère à partir d'une distanciation multiple (géographique, économique et cognitive) entre agriculture, alimentation et territoire ; distanciation soutenue et institutionnalisée à travers la PAC.

Cependant, cette déconnexion ne se fera pas sans conséquence : la thèse donne une lecture des crises plurielles (sanitaire, environnementale, de santé publique, ou encore socioéconomique) qui ont marqué la fin des années 1990 et le début des années 2000 comme une mise en tension d'éléments qui ont été traités politiquement de manière séparée. Comme nous le verrons dans une seconde section (1.1.2.), des évolutions dans les politiques agricole et alimentaire montrent des premières tentatives de reconnexion, à travers l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles, et des enjeux de santé publique dans les politiques alimentaires.

### **1.1.1. La modernisation agricole ou le renouvellement des éléments coordonnés dans la régulation du secteur agricole**

Cette section donne à voir le premier mouvement de déterritorialisation ayant traduit la fin du modèle agricole paysan à la faveur d'un nouveau modèle agroalimentaire industriel mondialisé. Il s'agit particulièrement de montrer en quoi ce processus traduit en fait un renouvellement des éléments coordonnés dans l'institutionnalisation et la régulation du secteur agricole. D'abord je reviens sur la fin de la paysannerie (Henri Mendras et Hervieu 2010) et donne à voir les mutations qui ont amené à la définition d'un modèle agroalimentaire industriel mondialisé. Deuxièmement, je montre comment ce modèle a été approfondi au regard des changements opérés dans les domaines économiques et techniques. Troisièmement, je décris les évolutions politiques qui ont institutionnalisé l'avènement de ce nouveau modèle agricole.

#### *a) La déterritorialisation de l'agriculture et la fin de la paysannerie*

Jusqu'à la seconde moitié du XXe siècle, l'agriculture française restait marquée par le modèle paysan (H. Mendras 1995), mis en œuvre par ces « gens du pays », et qui

« [...] rassembl[ait] dans un même foyer une famille élargie à ses ouvriers, avec pour objectifs de transmettre les moyens de production à l'identique d'une génération à l'autre. La population agricole et rurale [était] très importante, les structures agricoles [étaient] petites (moins de 10 hectares), leurs productions [étaient] aussi diversifiées que l'alimentation familiale le nécessit[ait], leur contribution aux marchés alimentaires relativement peu élevée » (Darrot, Maréchal, et Bréger 2019, 14).

Toutefois, à partir de la première guerre mondiale, véritable saignée pour la paysannerie, a pu être observé un changement de référentiel<sup>6</sup> de l'agriculture (Muller 2005, 2019) : le passage d'une agriculture paysanne<sup>7</sup>, comme canal d'infusion de l'idée républicaine, à un référentiel de marché (Hervieu et al. 2010, 339-50; Muller 1984, 2015) justifiant le déploiement, particulièrement durant les Trente Glorieuses (1945-1975), d'une agriculture moderne.

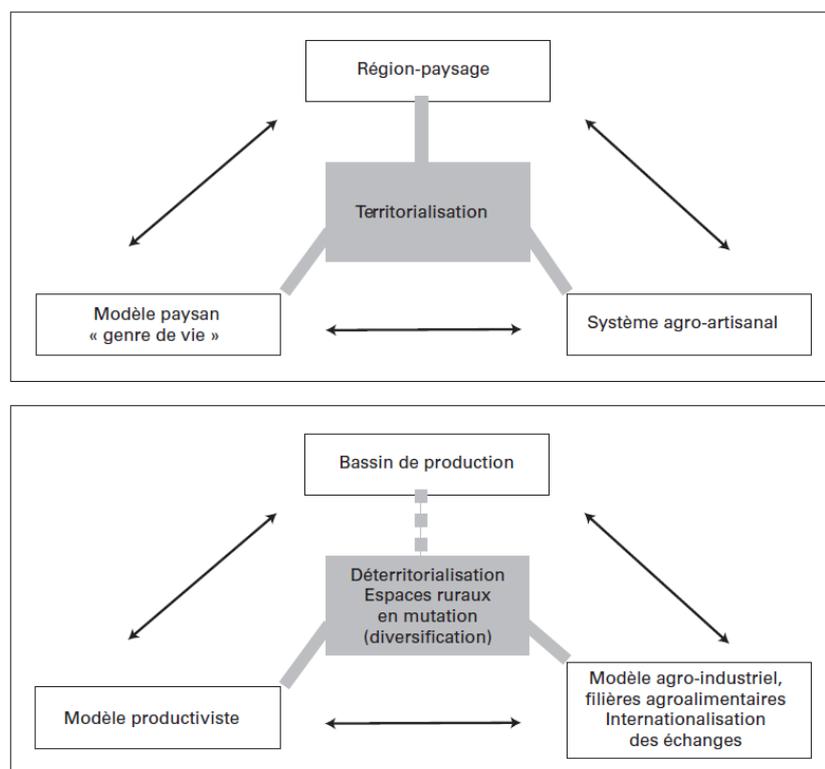


Figure 1. Le modèle paysan territorialisé (en haut) et le système de l'agriculture déterritorialisée (en bas) (Rieutort, 2009)

Pour « produire plus », l'agriculture doit devenir un secteur productif moderne, intégré à l'économie nationale, soutenant le déploiement des industries agroalimentaires et par-là celui d'une consommation de masse (Muller 1984, 2000). Cette agriculture sera la clé de voûte d'un système alimentaire déterritorialisé (Fig. 1), mondial « *intensif, spécialisé, concentré*,

<sup>6</sup> Concept-outil de l'analyse cognitive des politiques publiques, les 'référentiels' sont définis par Pierre Muller comme étant des structures de sens, reflétant une vision du monde, articulées autour de quatre niveaux de perception du monde : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images (Muller 2019).

<sup>7</sup> La fin de la paysannerie, et plus précisément de la « société paysanne », a notamment été particulièrement renseignée dans les écrits d'Henri Mendras (H. Mendras 1995; Henri Mendras 2019; Henri Mendras et Hervieu 2010)

*financiarisé et globalisé* » (Rastoin et Gherzi 2010, 493-94), et ancrée dans la croyance du modernisme économique et d'un développement permis par le libre-échange (Daviron et Voituriez 2010). Andy Smith et Matthieu Ansaloni (2021) parlent à ce propos de « *l'imposition progressive du mode de production capitaliste à la paysannerie [qui] a engendré la destruction progressive de ses pratiques économiques et de son style de vie* » (Ansaloni et Smith 2021, 9).

Le paysan devient l'agriculteur, le chef d'exploitation. Ainsi, à la place d'une société paysanne, profondément construite à travers son lien au territoire, ou au « pays », se développe un modèle agricole qui va à l'inverse se structurer autour de la distance (Fischler 1990). Cette distance est même plurielle : outre la plus grande distance spatiale (la production et la consommation se situent dans des « bassins » différents), une plus grande distance relationnelle et économique se crée également (des intermédiaires – transformateurs, distributeurs – interfèrent maintenant dans la relation entre le producteur et le consommateur), entraînant enfin une plus grande distance cognitive (méconnaissance des modes de production et de l'origine des produits consommés par le mangeur ; accroissement des incertitudes sur l'origine et la qualité des aliments) (Bricas, Lamine, et Casabianca 2013; Kloppenburg, Hendrickson, et Stevenson 1996). Le producteur devient ainsi un maillon dans une nouvelle chaîne de valeur « production – transformation – distribution », appelée filière. Celle-ci devient la colonne vertébrale du modèle agroalimentaire industriel, dans lequel le mangeur n'est plus qu'un opérateur de l'extrême aval (Bricas, Lamine, et Casabianca 2013).

Entre les années 1950 et 1980, une synthèse de l'économie rurale par les géographes renseigne ce processus de « déterritorialisation » de l'agriculture comme étant issu d'une « triple révolution », à la fois économique, technique et politique (Rieutort 2009, 36). Dans la section suivante, nous allons aborder les deux premières. La « révolution » politique étant particulièrement intéressante pour notre propos, elle fait l'objet d'une section à part.

*b) Les dimensions économiques et technique de l'avènement du modèle agroalimentaire industriel*

La « révolution » économique mentionnée par s'appuie sur la généralisation de l'agriculture commerciale et la structuration et le développement de filières agroalimentaires « extraordinairement » longues (Rieutort 2009). Inspirées du fordisme, les pratiques agricoles changent et s'appuient fortement sur des processus d'accaparement et d'accumulation (Ansaloni et Smith 2021). Par une « verticalisation » économique, les producteurs sont de moins en moins auto-consommateurs, leurs liens aux villes les plus proches est plus ténu et à l'inverse, ils s'intègrent de plus en plus aux marchés nationaux, européens et internationaux par l'intermédiaire de filières spécialisées, remontantes (les productions) et descendantes (les connaissances techniques, les intrants...) (Sautter 1986). Les travaux mettent ainsi en exergue de nouveaux rapports entre l'amont et l'aval des filières engendrant d'importantes ruptures (Guiomar 2012). Le modèle alimentaire « artisanal » donne ainsi place à un système agroalimentaire caractérisé par une industrialisation de l'agriculture en amont et par une consommation de masse, et de plus en plus hors foyer, en aval.

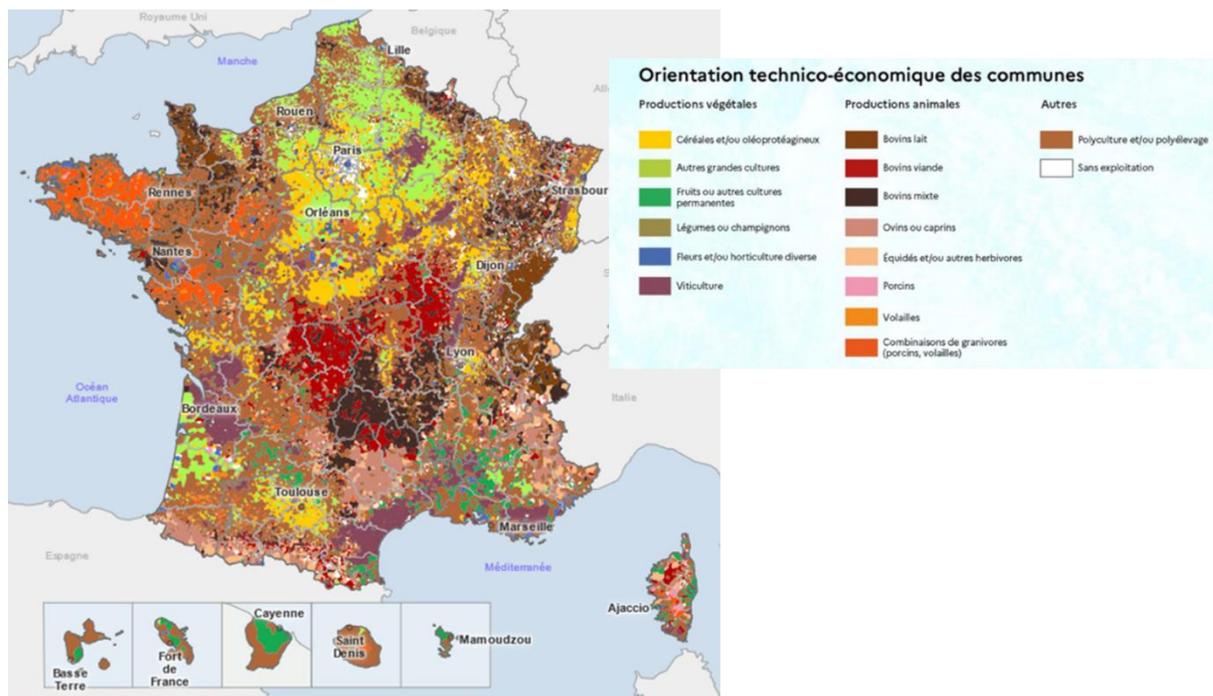


Figure 2. Une France organisée en bassins de production  
(Source : Agreste - Recensement agricole 2020)

Ces mutations économiques s'accompagnent d'une « révolution » technique, avec la diffusion de la mécanisation, de la motorisation et du recours à l'agrochimie ; diffusion soutenue par le développement de nouvelles techniques productives, dans lequel l'INRAE<sup>8</sup> a joué un rôle important (Ansaloni et Smith 2021, 26; Denis 2014). Cette déterritorialisation de l'agriculture s'est incarnée par des modifications au sein même des fermes et des campagnes. Le paysage agricole d'antan, composé de petites exploitations familiales, aux productions diversifiées et dont les rendements étaient limités par la faible mécanisation (Rieucau 1962), mute. Les processus de remembrement et de spécialisation des systèmes de production entraînent une concentration des exploitations qui s'adaptent afin de répondre à la demande des industries et services en produits standardisés. S'opère dès lors une sélection par les industriels des producteurs efficaces, et les « campagnes paysannes » font place à des régions agricoles faites de bassins de production (Rieutort 2009) et composées d'exploitations agricoles aux orientations technico-économiques spécialisées : on pense notamment au bassin breton de production porcine, à la production céréalière faisant de la Beauce le grenier de la France, aux terres d'élevage du Limousin et du Massif-Central ou encore à la Gironde viticole (Fig. 2).

Outre ces composantes économiques et techniques, la déterritorialisation de l'agriculture a également été une affaire politique.

*c) L'imposition du référentiel agricole moderne par son institutionnalisation politique*

La déterritorialisation de l'agriculture, c'est enfin l'histoire d'une « révolution » politique (Pisani 2004) à l'échelle nationale puis européenne, avec l'institution, par les lois d'orientation

<sup>8</sup> INRA jusqu'en 2020

de 1960 et 1962, de la PAC née du Traité de Rome en 1957 (Ansaloni et Smith 2021, 9; Muller 2005, 2015; Rieutort 2009).

En effet, le passage d'un référentiel agricole paysan à un référentiel moderne (Muller 2015) s'est traduit – et a été institutionnalisé – par un changement d'échelle des politiques agricoles, avec notamment un glissement du centre de gravité de la formulation des politiques agricoles et rurales du national vers l'europpéen, niveau plus à même de mener les négociations à l'international (Hervieu et al. 2010). Ainsi, l'hégémonie du modèle agro-industriel et de ses différentes dimensions sociotechniques a été institutionnalisée et verrouillée avec le concours d'autres secteurs (industriels, recherches scientifiques) (De Schutter 2017; Fouilleux et Michel 2020a, 15). Dans ce processus, les acteurs des secteurs agricoles et particulièrement le syndicalisme agricole majoritaire (la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et le Cercle national des jeunes agriculteurs (CNJA)<sup>9</sup>) ainsi que les industries agroalimentaires ont particulièrement pesé. De nombreux travaux mettent en lumière le tandem Etat – syndicalisme agricole et la « cogestion »<sup>10</sup> qui a influencé et imposé la définition du référentiel sectoriel agricole dominant ainsi que le choix des instruments des politiques agricoles européennes et nationales (Ansaloni 2015; Benoit 2015; Fouilleux 2003; Jobert et Muller 1987; Pisani 2004; Purseigle 2003)<sup>11</sup>.

Si l'agriculture française était considérée comme « en retard » notamment par rapport au secteur agricole étatsuniens (Muller 1984), ces grandes lois d'orientation scellent un « pacte moderniste » (Allaire 1988) *via* la définition de mesures visant à « professionnaliser » les agriculteurs (Jobert et Muller 1987), à qui est donné le mot d'ordre de « produire plus ». Après-guerre, la PAC a pour objectif d'assurer la sécurité et la souveraineté alimentaire de l'Europe. Dans un premier temps, elle sera une politique de soutien au marché et d'incitation à la production (*via* la garantie aux producteurs de prix institutionnels artificiellement élevés et de débouchés) jusqu'à faire l'objet de réformes successives, dont la liste commence avec la réforme Mac Sharry<sup>12</sup> de 1992, notamment face aux crises qui vont traverser le secteur agricole, comme nous allons le voir dans la section suivante.

\*\*

Comme nous l'avons vu dans cette section, la déterritorialisation du modèle agricole français se traduit par des déconnexions et des distinctions entre les espaces, les savoirs, les rôles et les fonctions qui sont maintenant associés à des producteurs – exploitants agricoles – et des mangeurs devenus des acteurs économiques de la production et de la consommation. Le paysan qui auto-consommait sa production et qui appuyait ses pratiques sur ses propres savoirs devient l'agriculteur ayant pour fonction de produire et de vendre sur des marchés plus ou moins lointains, en se faisant conseiller sur les itinéraires techniques à suivre par des techniciens ou

---

<sup>9</sup> Cercle national des jeunes agriculteurs, branche « jeune » de la FNSEA, renommé aujourd'hui les Jeunes agriculteurs (JA).

<sup>10</sup> Aussi nommé corporatisme sectoriel agricole (Ansaloni et Allaire 2016; Keeler 1987; Muller 1984)

<sup>11</sup> Encore aujourd'hui, la FNSEA « résiste » à la problématisation environnementale et alimentaire de l'agriculture (Hobeika 2020).

<sup>12</sup> Du nom du commissaire européen à l'agriculture alors en poste

des experts des instituts de recherche ou encore par des commerciaux de l'agrofourriture. Avec l'avènement d'un nouveau référentiel agricole, inscrit dans le modernisme économique, se développe donc une agriculture déracinée, qui semble s'être affranchie de nombreuses interconnexions ou du moins les a renouvelées. Les liens avec les territoires deviennent ténus, tandis que ceux avec le marché – notamment européen et international – se renforcent. Le rural n'est plus seulement synonyme d'agricole et les sentiments d'appartenance et d'appropriation des acteurs ruraux – de plus en plus diversifiés – s'affaiblissent. L'agricole devient une sphère professionnelle bien à part, et les acteurs de ses réseaux (professionnels, experts, administratifs) deviennent restreints et dominés par la représentation sectorielle (Fouilleux 2008, 114).

Paradoxalement, cette simplification des interconnexions qui structuraient la société paysanne entraîne en fait une complexification de sa gouvernance : réguler l'agriculture française nécessite maintenant de prendre en considération un plus grande variété d'acteurs, de facteurs, d'étapes. Mais la régulation de l'agriculture reste profondément sectorielle, ne tissant pas (encore) de liens avec, par exemple, les politiques de santé publique et environnementales. Pour autant, face au développement de multiples crises, des amorces d'intégration de nouveaux enjeux vont être données à voir dans les évolutions des politiques agricole et alimentaire comme nous allons le voir dans la section suivante.

### **1.1.2. Les réponses politiques européenne et nationale aux crises du modèle agroalimentaire industriel : les débuts d'une intégration des enjeux environnementaux et sanitaires**

La « déterritorialisation » de l'agriculture et son développement dressent ainsi les contours d'un modèle agricole intensif, spécialisé, concentré, financiarisé et en voie de globalisation (Rastoin et Ghersi 2010). Ce modèle s'est fait le substrat d'un système agroalimentaire communément appelé « conventionnel » combinant des modes de production rationalisés et standardisés, détachés des contraintes des milieux naturels et fortement utilisateurs d'intrants chimiques. Il s'appuie sur des circuits de commercialisation mondialisés et s'organise en filières dominées par les grandes entreprises d'agrofourriture, d'agroalimentaire et de distribution. Y sont également associés des modes de consommation peu conscients des conditions de production et de commercialisation (Le Velly 2017, 16). Si ce modèle reste, aujourd'hui encore, le modèle dominant, il a pourtant été traversé et a été la cause de crises qui vont nourrir un mouvement de critiques à son égard.

En effet, le modèle agroalimentaire industriel moderne a rapidement soulevé de nombreuses questions. Ces dernières sont relatives à l'origine des produits et à leur traçabilité, aux modes de productions et aux pratiques agricoles associées, ou encore à leurs conséquences sur l'environnement et sur notre santé (Loudiyi 2020, 21-22). Ces inquiétudes résultent et caractérisent les crises multidimensionnelles qui se succèdent, de plus en plus proches, et qui marquent ainsi particulièrement le second millénaire. Les crises sanitaires, environnementales, climatiques, de santé publique ainsi que les crises qui secouent le monde agricole en son propre

sein, ... toutes ces crises soulignent plus largement des tensions propres aux changements globaux qui caractérisent l'anthropocène (Duru et Le Bras 2020) et le besoin d'y adresser des politiques intégrées.

Cette section donne à voir en quoi ces crises sont en fait la traduction de tensions liées au fait que l'agriculture n'ait pas été régulée en coordination avec d'autres secteurs d'intervention (Muller 2014). Autrement dit, et comme nous l'avons mentionné, de nombreux enjeux n'ont pas été intégrés dans la formulation des orientations données à l'institutionnalisation de ce modèle agricole, du fait qu'ils n'aient pas été problématisés en lien les uns avec les autres. Plus particulièrement, la prise en compte en amont des enjeux de santé publique et environnementaux aurait certainement amené une formulation de la politique agricole nationale et européenne prenant en compte les risques associés à la déterritorialisation et au développement du modèle agroalimentaire industriel. En d'autres termes, cette section montre que les crises plurielles – sanitaires, environnementales, de santé publique, comme celles qui traversent le secteur agricole même – ont été des signaux alertant sur l'importance de mieux considérer les interconnexions (entre secteurs, entre enjeux, entre acteurs) lorsqu'il s'agit de réguler le secteur agricole et alimentaire. En ce sens, cela a participé à la plus récente politisation de l'alimentation, car c'est justement ces appels à intégrer et à coordonner plus d'éléments qui ont motivé *in fine* la politisation de l'alimentation à l'échelle locale.

Cette section s'organise en trois temps. Dans un premier, nous revenons sur les crises qui se sont succédées et qui ont participé à ce que le modèle agroalimentaire industriel soit jugé délétère (Webb et al. 2020). Dans un second temps, nous montrons en quoi l'européanisation s'est accompagnée d'un effort d'intégration des enjeux environnementaux dans la formulation des politiques agricoles nationale et européenne. Enfin, nous verrons qu'un autre effort d'intégration, cette fois des enjeux sanitaires et de santé publique, a été fait au sein des politiques alimentaires, encore une fois, nationale et européenne notamment à la suite des crises sanitaires qui ont marqué les années 1990 et le début des années 2000.

a) « *De la ferme à l'usine, de la cuisine à l'usine* »<sup>13</sup> : un modèle alimentaire agro-industriel traversé de crises

Ce sont d'abord de nombreuses crises sanitaires, qui ont à chaque fois été largement relayées dans les médias. La liste des scandales alimentaires est longue, mais pour n'en citer que quelques-uns : il y a eu la « crise de la vache folle »<sup>14</sup> en 1996, la « crise du poulet à la dioxine » en 1999, la fièvre aphteuse chez les porcs et les moutons en 2001, la grippe aviaire chez les volailles en 2004-2006 (avec des récurrences depuis, jusqu'à aujourd'hui), la « crise du concombre » (en vérité due à des graines germées de haricots mungo) en 2011, la « fraude à la viande de cheval » en 2013, la crise de listériose en 2014, les œufs contaminés au fipronil en 2017, le lait infantile Lactalis contaminé à la salmonelle (2017-2018), les cas de salmonellose dans une usine Kinder en 2022... Ces scandales mettent en lumière des dérives dans des

---

<sup>13</sup> En référence au titre d'une section dans L'Homnivore, de Claude Fischler (2001)

<sup>14</sup> Encéphalite spongiforme bovine

pratiques agricoles (e.g. l'alimentation des bovins avec des farines animales), ainsi que des défaillances de traçabilité et de contrôle des filières par les pouvoirs publics, et amènent les consommateurs à faire preuve de défiance.

Ce sont également des crises environnementales, le modèle agroalimentaire industriel opérant une pression importante sur les écosystèmes et sur la biodiversité. Cette pression est quantitative du fait d'une importante consommation des ressources naturelles, telles que les sols et l'eau<sup>15</sup> ; mais elle est aussi qualitative<sup>16</sup>, du fait d'un large recours aux produits phytosanitaires, sources de pollutions<sup>17</sup>. Si la plupart de ces pollutions sont peu visibles, notamment depuis les villes, certaines ont pu faire l'objet d'une attention médiatique particulière, telles les pollutions au nitrate, responsables des « marées vertes » en Bretagne. Ces pollutions diffuses agricoles ont entraîné des surcoûts et des pertes financières annuelles évalués entre 500 millions et 1 milliard d'euro<sup>18</sup>. La « grande agriculture » est également responsable, directement ou indirectement, de la destruction d'habitats naturels, et par conséquent, elle entraîne une érosion de la biodiversité et notamment des espèces pollinisatrices<sup>19</sup>. Aussi, certaines pratiques suscitent de l'inquiétude et sont l'objet de fortes mobilisations, voire d'actes de « désobéissance civile », à l'instar des OGM (Bernard de Raymond 2010). Enfin, fortement dépendant des énergies fossiles et engendrant de la déforestation, le secteur « Agriculture, foresterie et autres usages des terres » est à l'origine d'environ 23% des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (de 2007 à 2016) responsables du réchauffement climatique (Masson-Delmotte et al. 2020)<sup>20</sup>. En tenant ainsi un rôle conséquent dans les changements climatiques, le modèle agroalimentaire industriel participe à la remise en question de l'habitabilité de la planète. Il est donc aussi, par conséquent, un des lieux où il est urgent d'opérer des changements et des transformations, d'inventer des alternatives.

Le modèle agroalimentaire industriel, corrélé à des changements dans nos modes de vie et nos pratiques alimentaires, est également à l'origine de crises de santé publique. D'une part, les questions de sécurité alimentaire restent prégnantes, la faim dans le monde n'étant pas enrayerée du fait d'un problème de répartition. Ceci n'est pas sans lien avec les évolutions du système alimentaire, puisque la spécialisation des productions agricoles s'est également organisée à l'échelle mondiale : certains pays se sont spécialisés dans des productions d'exportation,

---

<sup>15</sup> Selon le GIEC, l'agriculture contribue pour environ 70% de l'utilisation mondiale d'eau douce (Masson-Delmotte et al. 2020)

<sup>16</sup> En 2015, 45% des cours d'eau étaient en bon état écologique et 62% présentaient un bon état chimique. Source : France Nature Environnement ; <https://fne.asso.fr/dossiers/c-est-quoi-un-cours-d-eau-en-bon-etat>, consultée le 26/01/2023

<sup>17</sup> <https://ipes-food.org/> (IPES Food 2015, 2016).

<sup>18</sup> <https://www.wwf.fr/vous-informer/actualites/redevances-sur-leau-pour-le-secteur-agricole-pour-sortir-de-limpasse-ouvrir-une-concertation-sur-la>, consultée le 26/01/2023

<sup>19</sup> Rapport de la FAO, centré sur la perte de la biodiversité « pour l'alimentation et l'agriculture », soit « les plantes et animaux, sauvages et d'élevage, qui fournissent de la nourriture aux humains, des aliments pour les animaux, des combustibles et des fibres » ainsi que la « biodiversité associée », qui fournit des « services écosystémiques » ; <https://www.fao.org/news/story/fr/item/1181464/icode/>, consultée le 26/01/2023

<sup>20</sup> Rapport spécial du GIEC. Résumé à l'intention des décideurs. 2020. Source : [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL\\_SPM\\_fr.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL_SPM_fr.pdf), consultée le 26/01/2023

fragilisant d'une part la paysannerie locale<sup>21</sup>, et d'autre part la capacité et la souveraineté alimentaire des populations<sup>22</sup>. Si le système alimentaire agroindustriel a un goût de « trop peu » dans certaines régions du monde, il est aussi générateur d'excès, le soutien des politiques aux agroindustriels ayant permis de générer une offre de masse en produits transformés, trop gras, trop sucrés et trop salés (Nestlé 2013). En 2019, 44% des français étaient en situation de surpoids ou d'obésité, une hausse qui se poursuit donc (Fig. 3).

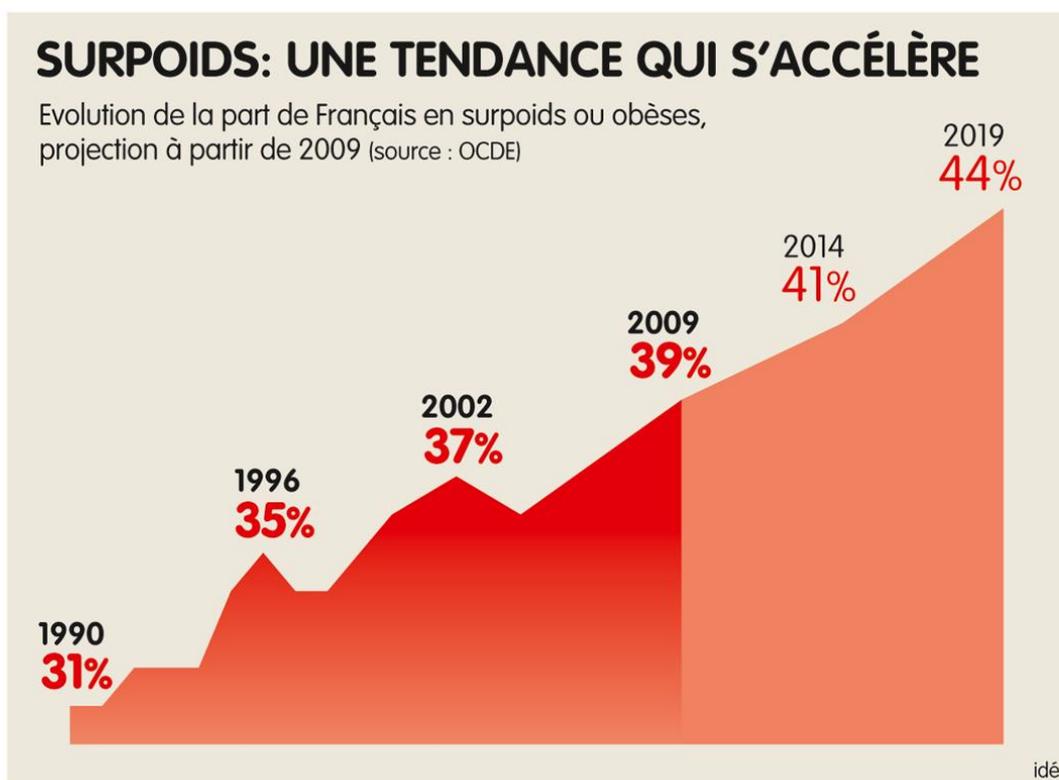


Figure 3. Evolution de surpoids et de l'obésité en France de 1990 à 2019 (Source : OCDE)

C'est ainsi une frange conséquente de la population nationale qui présente une prévalence aux maladies dites « civilisationnelles » (cancers, maladies cardiovasculaires, diabète de type II), premières causes de mortalité dans les pays occidentaux. L'importance de ces prévalences associées font de l'obésité, non plus un problème esthétique ou moral, mais une pathologie à médicaliser, devenue une réelle question de santé publique, et dont l'étendue suscite l'idée d'une « épidémie » (Poulain 2003, 2009).

Enfin, la diffusion du modèle agroalimentaire industriel mondial ne s'est pas faite sans induire des souffrances au sein même du secteur agricole :

<sup>21</sup> Ce qui a été à l'origine du mouvement des sans-terre au Brésil, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/sans-terre-mouvement-des-sans-terre-mst>, consultée le 02/03/2023

<sup>22</sup> <https://www.oxfamfrance.org/agriculture-et-securite-alimentaire/faim-dans-le-monde-causes-consequences-solutions/>, consultée le 02/03/2023

« Cependant, ce n'est pas verser dans le misérabilisme que de relever que l'affirmation de la grande agriculture s'accompagne pour la plupart des agriculteurs d'un cortège de souffrances » (Ansaloni et Smith 2021, 11)

En effet, l'affirmation de la « grande agriculture » - qui dissocie famille et travail, famille et propriété du capital économique, famille et stratégie économique (Ansaloni et Smith 2021; Mundler et Rémy 2012) – s'est accompagnée de mutations du monde agricole qui compromettent son propre renouvellement, du moins, sa survie en l'état (Webb et al. 2020). La population agricole française métropolitaine continue de se réduire comme peau de chagrin, et il en va de même pour le nombre des exploitations agricoles (4 fois moins qu'en 1970). Celles-ci, si elles sont moins nombreuses, se caractérisent par des surfaces agricoles utiles croissantes (Fig. 4).

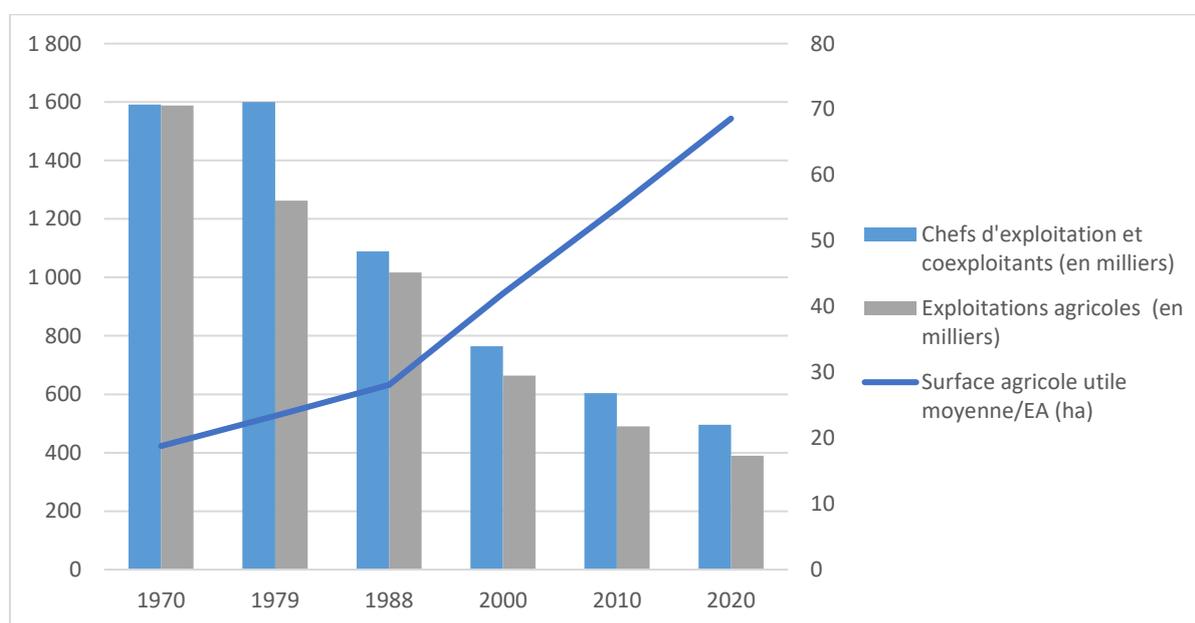


Figure 4. Evolution du monde agricole de 1970 à 2020 (auteure, 2023 ; données du RGA)

Ceci donne en partie à voir le phénomène de concentration du capital économique (les outils et moyens de production : foncier, infrastructures, cheptel, main d'œuvre, etc.), le nombre des « micro-exploitations » ou « micro-fermes »<sup>23</sup> tendant à diminuer (-4% entre 2010 et 2020), quand celui des grandes exploitations, ou firmes, qui ont pris leur essor au début des années 2000 (Hervieu et Purseigle 2009; Nguyen et Purseigle 2012), augmente (+5% entre 2010 et 2020)<sup>24</sup>. Ces « très grandes exploitations » (plus de 250 000€ de produit brut standard), si elles ne représentent que 10% des exploitations dans le paysage agricole français, contribuent toutefois à 45% de la production agricole nationale et emploient 28% des actifs agricoles (Ansaloni et Smith 2021, 10; Legagneux et Olivier-Salvagnac 2017, 277). Derrière ces données,

<sup>23</sup> Les micro-fermes font en Gironde l'objet d'un projet de recherche-action, MicroAgri, visant à la connaissance et à la reconnaissance de ces types de fermes ([www.microagri.org](http://www.microagri.org)). Elles sont également au cœur de la thèse en géographie de Damien Toublant.

<sup>24</sup> Agreste, Graph'Agri, 2022, 19-21, [https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/GraFra2022Chap2.1/GraFra2022\\_exploitations-en-france.pdf](https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/GraFra2022Chap2.1/GraFra2022_exploitations-en-france.pdf), consultée le 26/01/2023

se cachent toutefois des disparités entre les filières. Ainsi, sur les dix dernières années (2010-2020), c'est particulièrement le nombre d'exploitations en élevage et polyculture-élevage qui décline d'environ -30% en moyenne, les filières animales notamment laitière<sup>25</sup> et porcine connaissant des crises « récurrentes » (Michel et Soulard 2021, 8). A l'inverse, le nombre d'exploitations spécialisées en maraîchage et horticulture connaissent à l'inverse une hausse (+9.1%)<sup>26</sup>.

Il faut également mentionner que l'agriculture n'est plus une activité rentable pour beaucoup. Nombre de régions, notamment montagneuses, et de fermes n'ont pu suivre la trajectoire modernisatrice (Darrot, Maréchal, et Bréger 2019, 16). Les revenus annuels subissent de fortes variabilités, notamment du fait de la volatilité des prix sur le marché international et des aléas climatiques ; les taux horaires du travail agricole sont relativement bas (Lacroix et Mollard 1987) ; la part de la rémunération restante aux producteurs reste marginale<sup>27</sup> ; et la population agricole est fortement endettée (Chartier 2015). A cet état des lieux économique de la vie agricole, encore faut-il ajouter le fait que la population agricole se caractérise par un taux de célibat important (Giraud 2013). Elle est aussi soumise à des injonctions paradoxales (entre modernisation, performances et durabilité, production et bien-être animal, *etc.*)<sup>28</sup>. Par conséquent, le métier ne fait plus envie. Le secteur vit une crise de la transmission (Gaté et Latruffe 2016; Grimonprez 2019) sans précédent, l'accès au foncier (en proie à l'urbanisation) et aux outils de production (représentants des capitaux économiques conséquents) sont inaccessibles à la reprise pour les porteurs de projet à l'installation. Ces derniers ont d'ailleurs changé : ils ne sont plus des enfants d'agriculteurs, mais de plus en plus des « néoruraux » « hors cadre familiaux » voire « non issus du milieu agricole » (A. Baysse-Lainé 2018; Adrien Baysse-Lainé 2022). Tout ceci participe d'un mal-être agricole général, particulièrement palpable actuellement, d'une « souffrance sociale » se traduisant tristement par une forte prévalence du suicide chez les agriculteurs, même ceux que l'on pourrait adjectiver d'« argentés » (N. Deffontaines 2014)<sup>29</sup>.

Cette section a donné à voir la diversité des crises induites par le modèle agroalimentaire industriel. Les deux sections suivantes s'intéressent aux réponses politiques fournies tant à l'échelle nationale qu'européenne et montrent en quoi ces crises ont hâté des processus d'intégration de nouveaux enjeux (environnementaux, sanitaires, de santé publique, de

---

<sup>25</sup> France Inter, le matin même où j'écris ces lignes (jeudi 26 janvier 2023), titrait dans une de ses chroniques que « la France ne produit plus assez de vaches ».

<sup>26</sup> Agreste, Evolution du nombre d'exploitations, <https://vizagreste.agriculture.gouv.fr/evolution-du-nombre-d-exploitations.html>, consultée le 26/01/2023

<sup>27</sup> En 2023, le CGAAER a en charge l'expérimentation d'un dispositif prévu par la Loi Egalim 2 sur l'expérimentation d'un affichage destiné au consommateur sur les conditions de rémunération des producteurs de produits agricoles ; <https://agriculture.gouv.fr/comment-informer-les-consommateurs-des-conditions-de-remuneration-des-producteurs-agricoles>, consultée le 02/03/2023

<sup>28</sup> Segrestin, B., 2021, Alimenter et soigner la planète : l'injonction paradoxale faite à l'agriculture, Alternatives Economiques, <https://www.alternatives-economiques.fr/blanche-segrestin/alimenter-soigner-planete-linjonction-paradoxale-faite-a-lagric/00099447>, consultée le 26/01/2023

<sup>29</sup> Louazel, 2018, Des agriculteurs sous pression : une profession en souffrance, Rencontre Recherche Ruminants, [http://www.journees3r.fr/IMG/pdf/texte\\_3\\_travail\\_v-louazel-2.pdf](http://www.journees3r.fr/IMG/pdf/texte_3_travail_v-louazel-2.pdf), consultée le 26/01/2023

développement local) dans les politiques agricoles et dans les politiques alimentaires à ces deux échelles.

b) *L'intégration des enjeux environnementaux et de développement local dans les politiques agricoles européenne et nationale (1990-2000)*

La section précédente a donné à voir les crises engendrées par le processus de déterritorialisation de l'agriculture et l'avènement d'un modèle agroalimentaire industriel faisant référence. Celui-ci n'aura pas mis vingt ans à montrer ses limites. Ces diverses crises sont lues dans la thèse comme étant le résultat de la non-intégration de nombreux enjeux (environnement, qualité sanitaire et traçabilité des aliments, santé publique ou encore enjeux socioéconomiques au sein même du monde agricole, *etc.*) dans la construction de la régulation politique agricole à partir de la seconde moitié du XXe siècle. L'objectif de cette section est de montrer en quoi, en réponse à ces tensions, l'Etat français et l'Union européenne vont opérer des changements institutionnels dans la régulation de l'agriculture – à travers les nombreuses réformes de la PAC et leurs influences dans la définition de la politique agricole nationale – et nourrir petit à petit la définition de politiques alimentaires plus intégrées. En effet, agriculture et alimentation ont d'abord fait l'objet d'un traitement politique séparé, bien qu'elles soient profondément interreliées et que les politiques alimentaires puissent être également considérées comme « *un autre sous-produit de la période modernisatrice* » :

« [L'émergence de nouvelles priorités dans ce domaine [alimentaire]] découle en réalité du changement complet de système alimentaire. [...] Ce changement est [...] indissociable des évolutions agricoles [...]. A la différence des politiques agricoles qui, tant du côté des pouvoirs publics que du côté des professionnels, ont longtemps essentiellement concerné et été gérées par des acteurs sectoriels, les politiques alimentaires constituent un enjeu transversal, à la croisée entre plusieurs communautés de politique publique, et mobilisant une très grande diversité d'acteurs » (Fouilleux 2008, 126).

Concernant les changements institutionnels opérés dans la régulation du secteur agricole, très clairement retracés par Eve Fouilleux (2008), les diverses crises mentionnées ont participé à faire émerger de nouvelles priorités dans les agendas politiques nationaux et européens. En effet, elles ont mis en lumière les dysfonctionnements croissants de la PAC à partir de la fin des années 1970. De nombreuses réformes vont être lancées, d'abord fondées sur le contrôle de l'offre dans les années 1980, avec l'exemple des quotas laitiers en 1984, puis par des réformes jugées plus « radicales » dans les années 1990.

Dans la poursuite des négociations du GATT (cycle d'Uruguay entre 1986 et 1994), la réforme déjà mentionnée Mc Sharry de 1992 (mise en œuvre en 1996), entérine cette « révolution » en amenant une forte baisse des prix institutionnels garantis<sup>30</sup> toutefois compensée par l'octroi

---

<sup>30</sup> Jusqu'alors, les agriculteurs européens bénéficiaient d'un soutien public européen reposant sur des prix institutionnels garantis, artificiellement élevés, et qui, corrélés à une protection aux frontières et à la mise en œuvre de mesures de stockage public des excédents, garantissaient des débouchés constants aux producteurs.

d'aides directes versées sur la base des surfaces individuelles et des rendements de références obtenus les années passées. La réforme Mac Sharry introduit également des mesures dites d'accompagnement dont les Mesures Agri-Environnementales (MAE)<sup>31</sup>. La baisse des prix européens se poursuit en 1999 dans le cadre de l'Agenda 2000 qui introduit également le concept de « multifonctionnalité » de l'agriculture (Bodiguel 2008) afin de souligner

*« le rôle crucial joué par l'agriculture [européenne] dans la production de produits alimentaires de haute qualité, dans le maintien de campagnes vivantes, dans la protection des paysages et la préservation des valeurs culturelles [...] »<sup>32</sup>.*

Dans le cadre de cette réforme de 1999, la PAC est parée d'un second pilier, consacré au développement rural et à l'agri-environnement, aux côtés du premier pilier rassemblant les mesures originelles de soutien et d'encadrement des marchés agricoles. Le second pilier regroupe les mesures de trois volets de la PAC préexistants : le volet structurel (aides à l'adaptation des exploitations dans le contexte de baisse des prix agricoles, financées par le FEOGA Orientation), le volet environnemental (MAE, financées par le FEOGA Garantie) et le volet de développement agricole et rural des politiques régionales (financé par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)) (Berriet Sollic et al. 2008). Si ces mesures n'ont pas constitué un bouleversement majeur, elles ont pour autant amené des infléchissements notoires en termes financiers (10% du budget FEOGA Garantie alloués aux MAE et au développement rural, soutien à des modèles agricoles encore marginaux comme l'agriculture biologique) ainsi qu'en termes de subsidiarité.

En effet, ces mesures de subsidiarité, développées dans un contexte de décentralisation<sup>33</sup> débutée dans les années 80, ont permis une implication croissante des autorités publiques nationales et infranationales (M. Berriet-Sollic, Guerin, et Aubert 2006). Les collectivités territoriales françaises ont ainsi acquis un rôle croissant dans la régulation locale de l'agriculture (Trouvé et al. 2005). Par exemple, en 2004, elles finançaient 5,3% de l'ensemble des concours publics à l'agriculture, soit 14,3% si l'on retire les financements relatifs au premier pilier de la PAC. Comme nous le verrons dans le chapitre 2 sur les Départements,

*« ces interventions agricoles décentralisées diffèrent de celles de l'État ou de l'Union européenne par leur aspect souvent « curatif » en situation de crise (chute des cours) ou de prévention de risques (climatiques), et par leur forte orientation par les conditions locales (soutien à des productions peu prises en compte au niveau national ou européen) (M. Berriet-Sollic, Guerin, et Aubert 2006) » (Fouilleux 2008, 122).*

---

Toutefois, ces mesures ont amené à une accumulation d'excédents qui, puisque revendus à perte sur le marché mondial, ont suscité la colère des concurrents de l'Europe sur les marchés internationaux.

<sup>31</sup> Ces mesures sont financées par la section « Garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), habituellement réservée au soutien des marchés, donc non plafonnées et sans contrainte de cofinancement national contrairement aux exigences du FEOGA dans son volet « Orientation », habituellement mobilisé pour financer ce type de mesures (Fouilleux 2008, 116-17)

<sup>32</sup> Cons. UE, règl. n° 1257/1999 relatif au développement rural: JOUE n° L 160, 26 juin 1999, p. 80.

<sup>33</sup> Ce processus sera davantage détaillé dans le chapitre 2 sur le Département.

Aussi, les collectivités territoriales participent à la mise en œuvre du programme de Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rural (LEADER), financé par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Le programme LEADER soutient des projets s'inscrivant dans des stratégies locales de développement des zones rurales, élaborées et portées par des Groupes d'Action Locale (GAL). Ces GAL sont constitués sur une base territoriale, rassemblent des acteurs publics (autorités publiques locales, territoires de projets tels que les Pays) et des acteurs privés (entreprises, associations, *etc.*) et s'inscrivent dans une démarche ascendante, les acteurs locaux étant encouragés à définir des actions à leur niveau.

Toutefois, ces mesures visant la territorialisation de la PAC, s'étant traduites par des formes inégales d'appropriation locale de la politique agri-environnementale, ont motivé la définition d'enjeux de cohésion territoriale (Marielle Berriet-Sollicec, Le Roy, et Trouvé 2009; Shucksmith, Thomson, et Roberts 2005). En effet, la définition et la mise en œuvre des mesures du second pilier de la PAC permettent une implication plus forte et plus libre des échelles nationales et infranationales, pouvant varier d'un Etat membre à l'autre en fonction de la conception faite du développement rural. Ainsi, au niveau national, celle de la France, dont la politique nationale agricole s'exprime *via* les Lois d'Orientation Agricole (LOA), se caractérise d'abord par une vision agro-centrée, supposant l'agriculture comme activité principale – reconnue maintenant comme étant multifonctionnelle – de campagnes elles-mêmes perçues comme espaces de production. L'Italie par exemple promeut le développement régional sur la base de la structuration du territoire et sans spécificité donnée au rural ; l'Allemagne porte une vision plus intégrée s'appuyant sur une logique territoriale avec une spécificité du rural mais sans donner de place privilégiée pour les activités agricoles ; la conception britannique, quant à elle, repose sur la reconnaissance des fonctions de l'espace rural, défini comme cadre de vie, concernant essentiellement la protection de l'environnement (Fouilleux 2008, 120).

Ainsi, les infléchissements de la politique agricole européenne vont être traduites au niveau national par deux Lois d'Orientation Agricoles (LOA de 1999 et 2006) diffusant la notion de multifonctionnalité de l'agriculture et intégrant la dimension environnementale dans la politique agricole française. Plus particulièrement, la LOA de 1999 crée les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), poussant les agriculteurs français à intégrer davantage des enjeux territoriaux et d'aménagement de l'espace définis localement, et visant le maintien à long terme des facteurs de production et de l'emploi par une bonne gestion des ressources naturelles. Ces CTE seront supprimés en 2002, pour être réinstaurés la même année sous la forme édulcorée des Contrats d'Agriculture Durable pour être finalement complètement abandonnés en dans la LOA de 2006, cette dernière reconcentrant les efforts nationaux sur la compétitivité et la modernisation de l'agriculture et cantonnant les questions environnementales et sociales à une meilleure prise en compte des attentes des consommateurs et des citoyens ( Fouilleux 2008, 120-21)

En juin 2003, la nouvelle réforme de la PAC, appelée *Mid Term Review*, poursuit la dynamique de découplage des aides avec l'introduction des Droits à Paiement Unique notamment conditionnés au respect de « *bonnes pratiques environnementales et agronomiques* » inscrits

depuis des objectifs divers tels que la santé publique, le bien-être animal, le respect de l'environnement, *etc.* Davantage de fonds sont octroyés au second pilier de la PAC, bien qu'en de proportions minimales par rapport au budget du premier pilier, et d'autres mesures sont introduites dans le Règlement de développement rural (RDR) (Fouilleux 2008). Celles-ci traduisent les nouvelles priorités européennes parmi lesquelles on trouve par exemple des aides visant à inciter les agriculteurs à adhérer aux dispositifs de qualité des produits alimentaires nationaux et communautaires, ou encore le financement d'expertises pour aider les agriculteurs à satisfaire aux exigences de la conditionnalité environnementale (Guyomard 2005). En 2005, le RDR est réorganisé selon quatre axes<sup>34</sup> visant à ce que chaque Etat membre travaille à « *amorcer sur le terrain une « multisectorialité » de la PAC plus tangible qu'elle ne l'est actuellement* » (Fouilleux 2008, 119; Trouvé et Gottschalck 2006). Ainsi, l'eupéanisation de la politique agricole a hâté l'intégration des enjeux environnementaux et de développement rural dans la politique agricole nationale française (Loudiyi 2020) et « *procède [...] à une ouverture des arènes de négociations de la politique agricole aux porte-paroles environnementalistes et consommateurs [...]* » (Ansaloni 2013, 64). Toutefois, malgré la plus grande place donnée aux acteurs non agricoles, les syndicats agricoles majoritaires restent particulièrement influents dans les négociations (Ansaloni 2015) qui accompagnent la diffusion nationale du tournant environnemental de la PAC :

*« Ainsi, en France, la politique agri-environnementale [...] dévoile l'emprise encore importante du corporatisme sectoriel agricole sur la conception de la politique agri-environnementale au début des années 2000, aussi bien que la faiblesse relative des ressources des acteurs de l'environnement et des défenseurs des alternatives agricoles »* (Loudiyi 2020, 115).

Par conséquent, et comme en témoigne le sort fait aux CTE, le tournant environnemental de la PAC ne représente pas une bifurcation complète ni un changement de paradigme. Ses réformes ont surtout eu pour objectif de rapprocher l'agriculture du marché et de la mettre en conformité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La PAC européenne va ainsi essuyer de nombreuses critiques. Une première est relative aux inégalités sociales dont elle est vectrice au regard de l'identification des plus grands bénéficiaires de ses aides<sup>35</sup> (Fouilleux 2008). Une autre critique forte faite à la PAC se structure autour de l'écart existant entre une rhétorique institutionnelle d'affichage du développement durable comme enjeu prioritaire de la politique européenne et des réalités concrètes différentes sur le terrain. Factuellement, le second pilier bénéficie de dix fois moins d'aides que le premier, ce qui a pour conséquence que ce sont davantage les systèmes de production et les régions agricoles intensives et riches qui sont

---

<sup>34</sup> « Amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration » ; « Amélioration de l'environnement et de l'espace rural par le soutien à la gestion de l'espace » ; « Amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et encouragement de la diversification des activités économiques » ; et « initiatives de type Leader ». Ces dernières s'intègrent dans un programme européen destiné aux zones rurales soutenant des territoires porteurs, par l'intermédiaire de groupes d'action locale (rassemblant des partenaires privés – représentants d'organismes socioprofessionnels, d'associations, d'entreprises), d'une stratégie de développement organisée autour d'un thème fédérateur (Fouilleux 2008, 118).

<sup>35</sup> La publication des chiffres relatifs aux aides et à leurs bénéficiaires dans le début des années 2000 révèle que les principaux bénéficiaires de la PAC sont des personnalités politiques et des notables, ou encore de gros exploitants.

privilegiés par rapport aux systèmes de production plus extensifs et aux territoires ruraux pauvres. En France, la « multifonctionnalité » de l'agriculture bénéficie d'un soutien réel représentant en fait 15% de l'ensemble des soutiens octroyés pour la production agricole (Bazin et Kroll 2003). Aussi, la mise en œuvre effective des bonnes pratiques agricoles n'est pas contrôlée. Et même, certaines mesures de la PAC – à l'instar du soutien à l'agriculture irriguée – sont considérées comme étant contraires aux principes du développement durable, quand de l'autre côté, le soutien à l'agriculture biologique reste cantonné à des mesures visant à améliorer l'information fournie aux consommateurs, les systèmes de contrôles et la recherche (Gibbon et Memedović 2006).

Ainsi les politiques de modernisation agricole mises en place entre 1950 et 1960 ont-elles eu des effets sur le terrain amenant à la politisation des questions d'équité et de préservation de l'environnement et des ressources naturelles et à leur inscription dans les nouvelles politiques agricoles formulées entre les années 1980 et 2000. En parallèle, et face aux crises sanitaires des années 1980-1990, le problème de la qualité des produits alimentaires va s'affirmer, trouver une place dans les agendas politiques et se traduire par la formulation de politiques publiques ... alimentaires.

c) *Intégration des enjeux sanitaires et de santé publique dans les politiques alimentaires européenne et nationale*

Ainsi, l'autre objet qui nous intéresse est relatif aux évolutions des politiques alimentaires nationale et européenne. Si l'alimentation est appréhendée par l'Etat depuis le début du XXe siècle au travers des enjeux de sécurité sanitaire, l'action publique nationale répondait d'abord essentiellement d'une logique économique à travers la poursuite de deux objectifs : la répression des fraudes (par le ministère des Finances) et la surveillance du cheptel (par la direction générale de l'Alimentation au sein du ministère de l'Agriculture). Aussi,

*« une particularité française réside dans la position historiquement marginale du ministère de la Santé dans la politique de sécurité alimentaire, dont l'intervention s'est longtemps pratiquement cantonnée au seul contrôle de la qualité des eaux potables » (Fouilleux 2008, 127)*

La sécurité sanitaire des aliments a ainsi longtemps été régulée en France depuis une « déssectorisation incertaine », ne s'appuyant ni sur un corps de fonctionnaires unique, ni sur une expertise unifiée, mais plutôt sur plusieurs administrations (agriculture, consommation, santé) (Besançon 2010; Loudiyi 2020, 120-21) dont la mise en lien devait être construite. Au niveau européen, les interventions en matière de politique alimentaire ont longtemps été faites de manière *ad hoc* et fragmentée et

*« la législation relative à la sécurité alimentaire résultait de l'approche « fonctionnaliste » de la PAC et de la réalisation du marché intérieur, à travers l'harmonisation technique, la standardisation des produits, la surveillance des conditions de concurrence afin de garantir la libre circulation des marchandises (Lafond 2001) » (Fouilleux 2008, 127)*

L'action publique européenne en matière d'alimentation avait ainsi surtout pour objectif de ne pas entraver le fonctionnement du marché et aboutissait à la définition de plus petits dénominateurs communs acceptables en matière de standards sanitaires (Borraz, Besançon, et Clergeau 2006). Toutefois, avec la crise de « vache folle » en 1996, la sécurité alimentaire est repriorisée dans les agendas politiques national et européen et a été traduite par la formulation de politiques publiques plus structurées ainsi que par la mise en place d'institutions indépendantes en charge de l'expertise, une mise en place qui, comme nous allons le voir, ne s'est pas faite sans générer des tensions entre différents secteurs d'intervention publique.

Notamment, après le scandale de la « vache folle », le secteur de la santé enjoint à ce que la sécurité sanitaire des aliments ne soit plus de la seule compétence du ministère de l'Agriculture et dénonce un conflit d'intérêt s'appuyant sur « *l'incapacité culturelle* » des agents de ce ministère à assurer à la fois la protection de la santé des consommateurs et les revenus des agriculteurs (Loudiyi 2020, 122). Ainsi, au niveau national, l'Agence française de sécurité sanitaire et alimentaire (Afssa) est créée en 1998 afin de garantir la transparence et l'indépendance d'une expertise procéduralisée (Clergeau 2001; Granjou 2004). L'Afssa a la charge de l'évaluation et de la gestion des risques, premier principe d'une nouvelle politique sanitaire des produits alimentaires fondée sur un second principe : la réglementation et le contrôle « de la ferme à la table ». La création de l'Afssa donne ainsi une place aux secteurs de la santé et de la consommation aux côtés du secteur agricole, dans une triple tutelle institutionnalisant une nouvelle interministérialité dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, bien que l'agriculture continue à dominer le secteur (Loudiyi 2020, 122). Ainsi, la définition et le contrôle de cette nouvelle politique transversale ont généré des tensions au sein de l'appareil d'Etat entre les administrations de l'agriculture et de la santé (Borraz, Besançon, et Clergeau 2006, 136). En 2005, une mission interministérielle « sécurité sanitaire » est créée, composée d'un programme « sécurité sanitaire et qualité de l'alimentation » à la charge du ministère de l'Agriculture et d'un second programme « veille et sécurité sanitaire » relevant celui-ci de la responsabilité du ministère de la Santé. Toutefois, le budget dédié au programme à la charge de l'agriculture étant quatre fois plus important que celui inféodé à la santé, cette mission interministérielle a finalement induit « *une autonomisation du secteur de la sécurité sanitaire des aliments et un renforcement de ses frontières au sein du ministère de l'agriculture* » (Loudiyi 2020, 123; Alam 2007, 2010;). Au niveau européen<sup>36</sup>, c'est l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments qui est créée en 2002 pour fournir des avis scientifiques indépendants sur les risques potentiels liés à la sécurité alimentaire dans neuf domaines<sup>37</sup>. A l'instar des tensions entre agriculture et santé en France, la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité sanitaire des produits alimentaires s'accompagne également de tensions

---

<sup>36</sup> Au niveau international, plusieurs institutions spécialisées sont en charge des questions sanitaires : l'Office international des épizooties, la Commission du Codex alimentarius créée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (Unecce), et enfin l'Organisation mondiale du commerce (OMC), cette dernière jouant désormais un rôle majeur dans la régulation des politiques alimentaires.

<sup>37</sup> « Additifs alimentaires », « santé et bien-être des animaux », « risques biologiques », « contaminants de la chaîne alimentaire », « additifs en alimentation animale », « OGM », « nutrition », « produits phytopharmaceutiques », « santé des plantes ».

entre trois directions générales : Santé et protection des consommateurs, Agriculture et Environnement (Fouilleux 2008, 129).

A côté d'une action publique autour de la qualité sanitaire des produits, les politiques alimentaires nationale et européenne se sont également structurées autour du renforcement des dispositifs publics de normalisation dans les domaines agricole et agroalimentaire. En France, cette intervention s'inscrit dans le code rural à travers la définition de signes d'identification de l'origine et de la qualité<sup>38</sup> des produits (SIQO), dont la labellisation par un producteur ou un transformateur suppose le respect de critères définis dans un cahier des charges, respect vérifié par des organismes certificateurs agréés par les pouvoirs publics<sup>39</sup>. Si ces différents SIQO appartiennent d'un même dispositif général de politique publique, ils correspondent toutefois à des conceptions, à des dynamiques économiques et à des histoires (politiques) différentes (Fouilleux 2008, 129-34; Frayssignes 2009; Hirczak 2011; Ménard et Valceschini 2005). En France, ces SIQO sont gérés par l'Institut national des appellations d'origine (INAO) devenu l'Institut national de l'origine et de la qualité. Toutefois, les professionnels agricoles gardent une influence dans les processus de décision, comme par exemple, dans l'instruction de toute nouvelle demande de reconnaissance pour l'un ou l'autre des SIQO. La certification par tierce partie – par les organismes certificateurs – dans le domaine agroalimentaire relève d'une forme de régulation publique/privée (Ménard et Valceschini 2005).

La qualité des produits alimentaires étant un construit social et politique, ni atemporel ni objectif, de nombreuses controverses se sont faites autour des politiques alimentaires de qualité. Outre celle relative à la confusion générée par la prolifération des labels, logos, indications, mentions, *etc.*, une des principales controverses s'organise autour de l'opposition entre différents modèles alimentaires, qui renvoie évidemment à celle entre les différents modèles agricoles. Comme nous l'avons vu (1.1.1.), le modèle agroalimentaire industriel se structure autour d'une plus grande distanciation géographique, économique et cognitive, amenant à la définition d'un « quatrième âge de l'alimentation » (le « modèle agrotertiaire ») où le produit alimentaire est davantage considéré comme un service<sup>40</sup> et non plus comme un bien matériel (Rastoin 2006). En réaction, de nouveaux modèles et comportements alimentaires vont s'affirmer comme nous allons le voir dans la section suivante.

Aussi, les politiques nationale et européenne de sécurité sanitaire des produits alimentaires se sont construites sans réellement intégrer les dimensions de nutrition et de santé, soit la prise en compte des maladies liées à l'alimentation (obésité, allergies, diabète de type II, maladies cardiovasculaires et cérébrovasculaires, cancers, *etc.*). Ces enjeux ont été portés au niveau

---

<sup>38</sup> Il faut ici noter qu'à travers les SIQO, la santé publique n'est pas un objectif poursuivi et revendiqué.

<sup>39</sup> Cinq sont officiellement définis : l'Appellation d'origine contrôlée (AOC) et l'Indication géographique protégée (IGP) assurent de l'origine des produits ; la Spécialité traditionnelle garantie (STG) garantit la composition ou le mode de transformation traditionnel d'un produit ; le Label Rouge (LR) assure une « qualité supérieure » des produits ; et enfin, l'Agriculture biologique (AB) garantit des techniques de production exemptes d'intrants et de produits phytosanitaires de synthèse et d'OGM.

<sup>40</sup> Du fait d'une part extrêmement décroissante des matières premières agricoles dans les produits alimentaires, au profit des prestations de service, marketing et publicité, intérêts bancaires et assurances, marges de distribution, *etc.* dans le « contenu économique » des aliments

national<sup>41</sup> par le PNNS lancé en 2001 à la suite des Etats généraux de l'alimentation de 2000 organisés conjointement par trois tutelles ministérielles (Agriculture, Santé et Economie). Le PNNS pointe les effets d'une « mauvaise » alimentation et de la sédentarité sur la santé et s'articule autour de différentes stratégies basées sur la communication, l'information, l'éducation, l'amélioration de l'environnement et l'intervention sur l'offre alimentaire (Sallé, Honta, et Haschar-Noé 2021). Programme bien connu de la population et largement mobilisé par les collectivités territoriales et les opérateurs intervenant sur cette question (Bergeron, Castel, et Dubuisson-Quellier 2014), de nombreuses limites ont pour autant été pointées : aux côtés de la dilution et la fragilisation du PNNS dans son appropriation par les acteurs publics locaux<sup>42</sup> (Haschar-Noé et al. 2015; Honta et Haschar-Noé 2011; Honta, Haschar-Noé, et Salaméro 2018; Honta, Haschar-Noé, et Sallé 2011) une riche littérature soulève également

*« le caractère général et peu différencié des préconisations (Barru et Bayart 2016), la faible adaptation des messages d'information nutritionnelle adressés aux publics visés (De Iulio et Kovacs 2014), le fléchage des financements consacrés au programme (Dargent 2017) ou encore, pour des raisons liées à l'existence de rapports de force entre ministères et/ou avec le secteur agroalimentaire, le choix de privilégier des campagnes de communication aux contenus flous et peu abrasifs (Bouabal 2019) et de stabiliser (plutôt que d'améliorer) l'implication des acteurs de l'industrie agroalimentaire (Pilmis et Bergeron 2020) » (Sallé, Honta, et Haschar-Noé 2021, 80).*

Par nature intersectorielle, la définition d'une politique publique intégrée de nutrition appelle l'intervention coordonnée de plusieurs secteurs de politique publique (Clavier et Gagnon 2013) représentés par plusieurs administrations : notamment les ministères chargés de la Santé, de l'Alimentation et de l'Agriculture, de l'Education nationale, de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale, de la Ville. Une approche intersectorielle implique

*« d'une part, la création et/ou le renforcement de liens entre des secteurs traditionnellement distincts et peut, d'autre part, donner à voir un degré de coopération allant de la fragmentation, c'est-à-dire un fonctionnement morcelé et séparé, jusqu'à la transsectorialisation de l'action publique, c'est-à-dire la diffusion du paradigme d'un secteur vers un autre » (Sallé, Honta, et Haschar-Noé 2021, 82).*

Or, dans le cas du PNNS et plus précisément dans le cadre de l'élaboration du contenu des campagnes de communication, des rapports de force et des luttes de pouvoir ont été observés entre ministère de la Santé, ministère de l'Agriculture et représentants des industries agroalimentaires (Bouabal 2019), donnant à voir un politique nationale de nutrition fortement sectorisée (Muller 1985). Par exemple, acteurs de la santé et acteurs du sport ne partagent pas

---

<sup>41</sup> A l'échelle européenne, ces enjeux sont portés par la Direction générale Santé et protection des consommateurs au sein de la Commission européenne à partir du début des années 2000

<sup>42</sup> Cette fragilisation du PNNS est également lue comme un « [constat de] *l'amenuisement et [de] la transformation des capacités de l'Etat à intervenir sur les territoires[.] [...] plus on se rapproche des initiatives communales ou intercommunales en matière de nutrition, plus est observée la dilution voire le « débordement du PNNS » au-delà du cadre élaboré nationalement » (Sallé, Honta, et Haschar-Noé 2021, 81)*

le même cadrage cognitif autour de l'activité sportive, les premiers l'associant à une dépense calorique, tandis que les seconds lui octroyant une dimension sociale. De l'autre côté, et comme aux Etats-Unis (Nestle 1993), il a été mis en évidence l'influence des industries du lait et de la viande dans la définition des recommandations faites par le Programme national nutrition-santé (Greenpeace 2017) et notamment dans la définition de la pyramide alimentaire (Kovacs et Orange-Ravachol 2015) diffusée, aux frais de l'Etat, à l'ensemble de la population française. Dans cette pyramide, il est recommandé dans la première mouture du PNNS de consommer un produit carné une à deux fois par jour et trois produits laitiers par jour (PNNS 2002).

*« Ces recommandations servent de base légale aux médecins, diététiciens, nutritionnistes et autres professionnels de la santé. Ainsi, l'absence des légumineuses, noix et graines qui peuvent constituer un apport en protéines, et celle des légumes à feuilles vertes et des brocolis pour l'apport en calcium dans le PNNS, illustrent l'influence des industries laitières et de la viande sur les messages de ce programme. L'omission d'aliments apportant les bienfaits pour la santé qu'elles promeuvent reste une méthode de manipulation de l'information auprès des consommateurs. Par ce biais, les lobbies de l'agroalimentaire peuvent promouvoir leurs produits auprès des consommateurs et de leur alimentation. » (Orset et Monnier 2020, 61)*

Plus tard, en 2014, l'influence des *lobbies* est de nouveau mise en lumière à travers leur travail pour empêcher, ou du moins retarder, la mise en place du label Nutriscore (Julia et Hercberg 2016).

Ainsi, cette section a mis en évidence comment les crises sanitaires ont motivé la définition de politiques alimentaires aux échelles européenne et nationale. Si ces actions publiques se caractérisent par la mise en coordination de plusieurs secteurs d'intervention publique (Agriculture, Economie, Santé publique, Sport), plusieurs exemples ont montré que l'intégration de ces actions publiques reste limitée, notamment au regard du maintien de la forte influence du secteur agricole.

\*\*

Ainsi, il a été admis que le renouvellement du modèle agroalimentaire industriel, tel qu'il a été façonné par la pensée moderniste, est une impasse (Goodman et Redclift 1991; Goodman et Watts 1997). L'état des lieux de ces crises, et les questions qu'elles soulèvent, renvoient autant aux externalités négatives engendrées par le modèle lui-même, qu'aux contraintes que les changements globaux, plus largement, viennent faire peser sur lui. Autrement dit, les crises mentionnées, quelles que soient leurs natures, viennent éclairer la mise en tension d'interdépendances « originelles » (le rapport au vivant, au sol) comme contingentes (sociales, politiques, économiques), dont le modernisme économique a fait fi.

Après avoir précisé les crises enfantées par l'avènement du modèle agroalimentaire industriel, nous avons vu que, d'un côté, l'europeanisation de la politique agricole s'est traduite par une meilleure intégration des enjeux de protection de l'environnement et de développement rural ;

et que, de l'autre, les crises sanitaires et de santé publique de la fin des années 1990 se sont traduites par une politisation de l'alimentation aux échelles nationale et européenne à la fin des années 90 – début des années 2000 structurée autour de la reconnaissance des enjeux de sécurité sanitaire, de traçabilité et de qualité des produits alimentaire comme problèmes publics. Cette reconnaissance s'est traduite par la création de nouvelles institutions (telles que l'Afssa) et par une mise en coordination au niveau national du ministère de l'Agriculture avec d'autres ministères (Santé et Sport par exemple).

Ainsi, la formulation des politiques publiques alimentaires nationale et européenne a rassemblée une plus grande diversité d'acteurs, contrairement aux politiques agricoles qui restent majoritairement pensées et mises en œuvre dans un entre-soi sectoriel, malgré l'ouverture des arènes de négociations aux acteurs de l'environnement, du développement local et aux représentants d'autres modèles agricoles marginalisés. Autrement dit, les crises du modèle agroalimentaire industriel ont poussé les autorités publiques à mieux reconnaître, et à tenter d'intégrer et de mettre en gouvernance des interconnexions qui n'avaient pas été sélectionnées dans l'institutionnalisation du processus de déterritorialisation de l'agriculture.

Au début des années 2000, l'intégration dans les politiques alimentaires nationale et européenne reste donc partielle alors que sur le territoire national de nouvelles attentes se font entendre. Celles-ci concernent notamment la qualité des produits, la transparence quant à leur origine ou encore la durabilité des modèles de production. Ainsi, face aux préoccupations renouvelées de sécurité alimentaire, c'est dans la proximité et dans le territorial que vont se dessiner certaines réponses, de nouvelles alternatives, ou encore des contre-effets, au modèle agroalimentaire industriel dominant, comme nous allons le voir dans la section suivante.

## **1.2. De la relocalisation de l'agriculture à la reterritorialisation de l'alimentation à partir des années 1990-2000**

Dans la section précédente, nous avons vu en quoi l'institutionnalisation du modèle agroalimentaire industriel s'est d'abord construite dans une logique sectorisée – agro-centrée – ne donnant qu'une place restreinte voire inexistante aux enjeux portés par d'autres secteurs d'intervention. Autrement dit, l'institutionnalisation du modèle agroalimentaire industriel s'est construite sur l'absence de reconnaissance de certaines interconnexions qui n'ont pas été intégrées et mises en gouvernance dans la régulation politique de l'agriculture à partir des années 1960 (1.1.1). Dans les années 1990, nous avons vu que de nombreuses crises – sanitaires, environnementales, socioéconomiques, *etc.* – ont poussé les autorités publiques nationale et européenne à intégrer davantage les enjeux environnementaux, de développement territorial, de qualité sanitaire des produits alimentaires et de nutrition-santé dans la formulation des politiques agricoles mais aussi alimentaires (1.1.2.). Cette intégration dans la régulation agricole s'est faite d'une part au travers des réformes de la PAC, et d'autre part par la formulation de politiques alimentaires non réduites au contrôle des fraudes et au suivi des cheptels. Nous avons alors particulièrement évoqué l'ouverture (restreinte) des arènes de discussion à des acteurs de l'environnement, du développement local et d'autres acteurs agricoles représentant des modes de production marginalisés au sein des politiques agricoles nationale et européenne. En termes d'action publique alimentaire, le PNNS, à partir des années 2000, et du fait du caractère transsectoriel des questions de nutrition-santé, traduit la tentative de l'Etat français de mettre en coordination – et ce faisant, en tension – plusieurs secteurs de politiques publiques et leurs administrations (santé, agriculture, environnement, sport, *etc.*) dans la construction de la politique alimentaire nationale. Néanmoins, comme nous l'avons vu, malgré les trajectoires de reconnexion de l'agriculture et de l'alimentation qu'ils ont entamées, tant la PAC réformée que le PNNS suscitent des critiques. Il faut notamment noter que bien d'autres enjeux ne sont pas encore considérés dans la régulation de l'agriculture et de l'alimentation, comme par exemple le développement social et les enjeux de justice.

Toutefois, à cette même période, d'autres dynamiques de reconnexion sont à l'œuvre dans les territoires. Elles vont ici être décrites en termes de dynamiques autour de la relocalisation agricole (1.2.1.), que nous allons d'abord appréhender avec l'exemple des Systèmes agroalimentaires localisés (Syal), dont le développement s'est fait par l'entreprise d'opérateurs économiques et dont la conceptualisation a nourri des recherches en économie. Nous l'illustrerons également par le développement et l'institutionnalisation au niveau national des circuits courts alimentaires, en échos à des dynamiques territoriales portées par deux groupes : d'un côté, et initialement, par la société civile et une frange particulière – paysanne, agriculteurs biologiques – du monde agricole ; et de l'autre, de manière plus opportuniste, par les organisations agricoles majoritaires.

Aussi, nous décrivons une autre dynamique contemporaine, celle de la reterritorialisation de l'alimentation (1.2.2.). En s'appuyant sur les débats académiques convoqués dans l'analyse des systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux, nous montrerons en quoi la reterritorialisation de l'alimentation diffère de la relocalisation de l'agriculture en ce qu'elle vient renouveler tant le support de réflexion (de la filière au système alimentaire territorialisé), les objectifs poursuivis (importance du développement local) que les acteurs parties prenantes engagées dans le processus (société civile, acteurs publics locaux) (1.2.2.).

### **1.2.1. La relocalisation de l'agriculture, des transitions institutionnelles et agricoles à la marge**

Face aux critiques du modèle agroalimentaire industriel, le local et la proximité sont rapidement perçus comme des solutions. Ainsi, dans les territoires se déploie une multitude d'initiatives visant à recréer du lien entre mangeurs et consommateurs. Deux éléments vont être ici développés pour illustrer cela. Il s'agit d'abord des Systèmes agroalimentaires localisés (Syal), un concept développé à partir de travaux en économie (d'abord industrielle, puis territoriale) et donnant à voir les efforts d'acteurs économiques pour relocaliser spatialement et rapprocher les différentes étapes de la chaîne de valeur agricole-alimentaire (production, transformation, distribution). Il s'agit ensuite d'initiatives relevant des circuits courts alimentaires, portées par, d'un côté, les organisations agricoles majoritaires et de l'autre, par la société civile et par une population agricole particulière, inscrite dans les courants de l'agriculture paysanne et/ou biologique. Richement analysés en économie de la proximité, le développement des circuits courts alimentaires et leur institutionnalisation ont permis de reconnecter l'acte de produire avec l'acte de manger sur les territoires. Nous allons ainsi voir en quoi cette reconnexion entre agriculture, alimentation et territoire appelle à renouveler la manière avec laquelle le territoire est investi, plus seulement dans sa qualité spatiale mais aussi et surtout dans sa qualité construite, amenant l'intégration de nouveaux acteurs.

Ainsi, ce qui nous intéresse particulièrement dans les Syal et les circuits courts alimentaires, c'est ce qu'ils ont permis, depuis les territoires, d'amorcer une reconnexion partielle des enjeux jusqu'alors traités de manière dissociée (agriculture, alimentation, territoire) et de convier de nouveaux acteurs (acteurs territoriaux, dont les autorités publiques locales). « Partielle » car, comme nous le verrons, à travers leurs lacunes, les Syal et les circuits courts alimentaires mettent en lumière de nouveaux enjeux à intégrer.

*a) Les Syal : de la relocalisation spatiale des opérateurs économiques de l'agroalimentaire à une réintroduction du territoire*

Cette section<sup>43</sup> s'intéresse aux Systèmes agroalimentaires localisés (Syal) et montre en quoi ils ont participé, dans les années 1990, à créer un nouveau rapport entre agriculture, alimentation

---

<sup>43</sup> Beaucoup d'éléments de cette partie sont repris depuis mon mémoire de fin d'études d'ingénieur agronome. En 2016, accueillie à l'IRSTEA, et en partenariat avec l'IUFN (International urban food network), j'avais

et territoire. Quand le processus de déterritorialisation de l'agriculture l'avait évacué, le territoire se voit réintégré avec les Syal, dans une nouvelle relation de conditionnalité mutuelle, soit d'interdépendance. Plus précisément, d'un côté la territorialité des produits agricoles et alimentaires leur confère une spécificité à partir de laquelle ils sont requalifiés ; et de l'autre côté, les produits agricoles et alimentaires représentent une nouvelle plus-value pour des territoires, reconsidérés comme étant « construits », comme le support de solidarités territoriales et de projets collectifs, comme acteur. Autrement dit, à travers les Syal se joue l'amorce de la définition de projets alimentaires de territoire, soit un premier pas comme nous le verrons vers la construction de politiques alimentaires intégrées locales.

Pour revenir sur l'origine du concept de Syal, c'est à l'économie industrielle que nous devons quelques premiers apports sur la relocalisation de l'agriculture, notamment *via* des travaux sur les systèmes productifs locaux, ou systèmes localisés de production (SPL) (Courlet 2001; Courlet et Pecqueur 1992), ou encore clusters (Porter 1998). Dérivés des districts industriels étudiés par Alfred Marshall en 1890, dans son ouvrage « Principes d'économie politique » (G. Becattini 1992; Giacomo Becattini et Rullani 1995), le principe fondateur de ces SPL tient dans de ce que la proximité permet aux entreprises en termes d'avantages concurrentiels : les acteurs économiques – concentrés sur un espace – mutualisent, font réseau, et créent ainsi une « *communauté de destin* », dégagant des économies externes d'agglomération, renforçant ainsi leur productivité et leur compétitivité sur les marchés extérieurs<sup>44</sup>.

Adaptés aux entreprises agricoles et alimentaires, c'est en 1996 que des travaux réalisés par l'INRAE<sup>45</sup> (ex-INRA) et le CIRAD de Montpellier donnent à voir les mutations d'un système alimentaire qui, en plein processus de mondialisation, va à contre-courant en se relocalisant, et ainsi résiste, et innove. Deux objets sont à ce moment étudiés : la transformation des produits issus de l'agriculture familiale, dans l'objectif d'accroître les revenus des producteurs ; et l'alimentation des populations urbaines *via* la mise en valeur de ressources locales (Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008). Ces travaux introduisent ainsi le concept des systèmes agroalimentaires localisés (Syal), un outillage théorique permettant d'articuler les différents éléments faisant système, et dont la lacune avait été constatée. Ces Syal sont définis comme des ensembles

*« d'organisations de production et de service (unités de production agricole, entreprises agroalimentaires, commerciales, de services, de restauration) associées de par leurs caractéristiques et leur fonctionnement à un territoire spécifique. Le milieu, les produits, les [individus], leurs institutions, leurs savoir-faire, leurs comportements alimentaires, leurs réseaux de relations, se combinent dans un territoire pour produire une forme d'organisation agroalimentaire à une échelle spatiale donnée »* (CIRAD-SAR 1996; Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008; Muchnik et Lopez 1997).

---

analysé l'accompagnement fourni par cette association internationale à des territoires dans l'élaboration de leurs Projets alimentaires territoriaux. J'avais donc, pour en arriver aux PAT, comme ici, retracé le changement d'approche, entre économie agricole, rurale, industrielle et territoriale (Lailliau 2016).

<sup>44</sup> <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/systemes-productifs-locaux-spl>, consultée le 03/02/2023

<sup>45</sup> Département Systèmes Agraires et Développement

Le concept des Syal est issu de la rencontre entre trois courants de recherche : d'une part, d'un premier qui s'intéressait à la place des petites entreprises dans l'évolution de l'agriculture et des filières agroalimentaires dans les Suds ; d'autre part, depuis la fin des années 70, de travaux sur l'émergence du territoire comme organisation productive (en lien avec les recherches sur les SPL mentionnés avant) ; et enfin, d'un troisième courant de recherche qui s'affirmait depuis le début des années 1990 centré sur la qualité des produits agroalimentaires.

*« L'importance, en France, du local dans la définition et la gestion de la qualité conduisait à réinvestir les formes d'action collective et de coordination s'affirmant à cette échelle, y compris dans leurs dimensions techniques et cognitives » (Muchnik et al. 2007).*

Quatre questions centrales sont posées autour du concept des Syal. Premièrement, il s'agit de la question de la filière, considérée comme limitante en ce qu'elle décrit une organisation trop linéaire des activités agroalimentaires, faisant fi des dynamiques territoriales (Muchnik et al. 2007). Deuxièmement, il y a l'enjeu du développement d'une « recherche système » donnant plus de place à l'analyse des acteurs de la transformation, oubliés des « *farming research* » focalisées sur les exploitations agricoles. Troisièmement, il s'agit également d'éclairer ce qui se joue à « l'extrême aval », au niveau de la restauration et de la consommation. Et finalement, le dernier enjeu revient à positionner le territoire comme élément central de la démarche, en intégrant ses différentes acceptions issues de la géographie humaine (espace socialement construit) et de l'anthropologie (référence identitaire, symbolique pour les habitants) (Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008). Ainsi, le territoire est considéré comme une matrice naturelle et culturelle, soit « *un espace élaboré, construit socialement, marqué culturellement et régulé institutionnellement* » (Muchnik et Lopez 1997).

En 2001 se constitue un Groupement d'intérêt scientifique (GIS) autour du concept des Syal, rassemblant plusieurs institutions et plusieurs disciplines<sup>46</sup>. Les recherches réalisées ont mené à atténuer la filiation aux Systèmes productifs locaux : la concentration spatiale des agro-industries rurales s'est révélée ne pas être si caractéristique ni déterminante, quand à l'inverse, les spécificités territoriales des produits, des hommes et des institutions, sont apparues être le principal facteur de compétitivité, le dénominateur commun des diverses situations étudiées. C'est ce qui a motivé à orienter la poursuite des travaux sur les Syal autour des processus de qualification territoriale des produits, et plus tard, sur l'intégration de réponses aux enjeux contemporains des années 2000 (mondialisation, crise écologique) tels que la multifonctionnalité de l'agriculture et de l'espace rural (Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008), notion qui se faisait une place au sein des politiques agricoles nationale et européenne, comme nous l'avons vu dans la section précédente. En donnant une place centrale au territoire, les travaux sur les Syal vont ainsi décliner l'analyse des coordinations et des solidarités territoriales.

---

<sup>46</sup> Le GIS est créé à l'initiative de six institutions : l'INRAE, le CIRAD, l'Université de Versailles – Saint Quentin, l'Université de Montpellier I, Sup'Agro Montpellier et Agropolis international. Pour analyser les SYAL, une diversité de disciplines et de cadres théoriques sont mobilisés (économie, géographie, sociologie, anthropologie, agronomie, etc.) (Muchnik et al. 2007).

*« Les coordinations entre les acteurs du territoire et leurs organisations sont fondées sur des « références identitaires » communes qui permettent de développer des « solidarités territoriales » et de faire ainsi émerger des règles qui facilitent les projets et les actions collectives » (Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008, 515).*

Les proximités, géographique et organisée (Rallet 2002), sont des concepts qui vont alors être mobilisés dans l'étude des Syal, notamment dans l'analyse des combinaisons entre proximité territoriale et proximité sectorielle (Fourcade 2008). Le territoire, pris comme source de ressources (sociales, culturelles, biotechniques et naturelles), est ainsi le lieu, et l'acteur, où se développent une intelligence territoriale ainsi que des projets visant la valorisation – par des étapes d'identification, de spécification et d'activation – de ressources locales (Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008).

Aussi, la standardisation des produits alimentaires propre à la diffusion du modèle agroalimentaire industriel est venue en contrepartie nourrir les attentes des mangeurs à un accès à des produits spécifiques, qui donnent davantage de sens à l'acte de manger. Les travaux sur les Syal viennent ainsi éclairer la qualification des produits agroalimentaires, avec l'étude du développement des Signes officiels de qualité et d'origine des produits, mentionnés dans la section précédente. Ils mobilisent en ce sens les travaux issus des recherches géographiques anglo-saxonnes s'inscrivant dans l'école de *l'Alternative Food Geography Literature* (Goodman 2004; Ilbery et al. 2005; Marsden 2004; Parrott, Wilson, et Murdoch 2002; Ploeg et Renting 2004; Watts, Ilbery, et Maye 2017; Winter 2003), et ceux des travaux empiriques sur les appellations géographiques, conférant une typicité aux produits agricoles, « de terroir » (Casabianca et al. 2005; Lagrange 1999; Laurence et Marchenay 2004) dont la valorisation est soutenue par des politiques de développement territorial. A partir de la mobilisation de la spécificité du patrimoine alimentaire en tant qu'actifs territoriaux spécifiques, les recherches sur les Syal ont ainsi contribué à

*« introduire une approche des effets des systèmes de qualification des produits non seulement sur le plan de la gouvernance de la filière locale mais aussi le plan de la « gouvernance territoriale », dans un sens de « territoire acteur » » (Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008, 516).*

Et, dans son ensemble, la qualification des produits peut jouer un rôle de

*« catalyseur du développement territorial dans son ensemble [...], contribuant à la diversification des économies locales, à la mise en valeur des paysages, à la multifonctionnalité des exploitations agricoles et des espaces ruraux, à la conservation de la biodiversité, ainsi qu'à la « mise en système » de ces divers facteurs à travers des projets territoriaux (Casieri, De Gennaro, et Medicamento 2008) » (Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008, 516).*

A travers ses acteurs, son organisation et ses produits, le concept de Syal met en jeu des rapports particuliers avec le territoire et avec l'alimentation (Muchnik et al. 2007), il se fonde sur une approche agroalimentaire structurée autour d'un renouvellement des relations homme-produit-territoire (Muchnik, Sanz Cañada, et Torres Salcido 2008). Et c'est dans la reconnaissance des produits agricoles et alimentaires comme ressources territoriales que réside l'amorce d'une ouverture de l'étude de l'agriculture et de l'alimentation non plus seulement par le prisme de l'économie agricole et industrielle, mais aussi, dorénavant, sous le regard de l'économie territoriale. Les Syal s'inscrivent ainsi au croisement entre les politiques de développement rural, et plus particulièrement de développement local et territorial<sup>47</sup>, et les politiques alimentaires de qualité et de traçabilité des produits (Perrier-Cornet 2009, 50) dont le développement a marqué, comme nous l'avons vu, les réformes de la PAC.

Ainsi, le concept de Syal s'est d'abord structuré autour de l'objectif de concentration spatiale des opérateurs de la chaîne de valeur, de la filière ; laquelle a ensuite été remise en question au profit de la reconnaissance de systèmes agroalimentaires situés. Les travaux sur les Syal ont finalement amené à considérer la territorialité comme un élément déterminant de qualification des produits agricoles alimentaires, leur conférant une spécificité, une typicité. En retour, les produits agricoles alimentaires constituent des actifs territoriaux, conférant une plus-value à des territoires « construits » sur lesquels se développent des projets locaux de développement. Ainsi, les Syal dessinent quelques amorces : en termes de reconnexion entre agriculture, alimentation et territoire ; en termes de reconnaissance du territoire comme acteur ; en termes d'intégration d'un plus grand nombre d'enjeux ; et enfin, en termes d'appel à la construction locale de projets collectifs et de gouvernances alimentaires territoriales (1.3.). Toutefois, les Syal, même s'ils entrent en échos avec plusieurs politiques publiques (agricole, alimentaire, de développement territorial), n'ont pas fait l'objet du même processus d'institutionnalisation que les circuits courts alimentaires, comme nous allons le voir dans la section suivante.

*b) Les circuits courts alimentaires et la domination du secteur agricole majoritaire dans leur institutionnalisation*

Cette nouvelle section s'intéresse au développement des circuits courts alimentaires en France, définis sur l'absence de plus d'un intermédiaire entre le producteur et le consommateur<sup>48</sup>, et montre en quoi leur développement et leur institutionnalisation ont participé à renforcer ce travail d'intégration de nouveaux enjeux appelant à croiser les régulations de l'agriculture et de l'alimentation. Autrement dit, si les Syal n'ont pas eu de résonance particulière dans la sphère politique, les circuits courts alimentaires trouvent quant à eux une place dans le paysage politique en ce que leur institutionnalisation donne à voir la poursuite d'un travail politique de reconnaissance et de mise en gouvernance d'interconnexions qui avaient été négligées dans la construction et l'institutionnalisation du modèle agroalimentaire industriel. L'inscription des

---

<sup>47</sup> En opposition à l'aménagement de territoire, s'inscrivant dans une dynamique *top-down*, quand le développement local et le développement territorial se caractérisent par une démarche *bottom-up*.

<sup>48</sup> Les circuits courts ne convoquent donc pas explicitement la question de la proximité spatiale (distance entre le lieu de production et le lieu de vente), la définition d'un seuil kilométrique se confrontant d'une part aux règles communautaires et d'autre part à la polysémie du « local » en fonction de l'échelle où l'on se situe.

circuits courts alimentaires dans l'action publique nationale donne notamment à voir des tensions entre deux groupes d'acteurs, lesquels ne partagent pas la même vision des liens qui connectent agriculture, alimentation et territoire. En effet, à l'origine des circuits courts et de leur inscription dans les agendas politiques, ces deux groupes d'acteurs ont façonné leurs propres récits, se distinguant en ce qu'ils sont porteurs de conceptions différentes de l'agriculture (« durable » *versus* « moderne »), du métier d'agriculteur, des relations agriculture-société, ainsi que de la proximité et de la qualité des produits (Chiffoleau 2019; Chiffoleau 2017; Loudiyi 2020, 126-29; Paranthoën 2013; Prevost 2014).

D'abord, une certaine vision des circuits courts alimentaires est diffusée par un groupe d'acteurs qualifié de « durable » (Chiffoleau 2019) qui trouve son histoire dans le croisement entre deux dynamiques. D'un côté, les mangeurs, inquiets de l'origine et de la qualité des aliments, et dans un contexte de démocratisation des prises de conscience sur le développement durable<sup>49</sup>, désirent retrouver du lien (soit réduire la distance cognitive) avec leur alimentation. La dynamique de la société civile croise de l'autre côté celle entreprise par des « paysans résistants », des « agrariens réactionnaires », notamment fondateurs de l'agriculture biologique dans les années 1970-1980, qui n'était alors pas limitée à des pratiques et des modes de production, mais intégrait une vision de la ferme inscrite dans son territoire (César 2003; Leroux 2015; Nicolas 2018). Depuis ces dynamiques, et inspirés des *teikei* japonais<sup>50</sup>, la première initiative des Jardins de Cocagne voit le jour en France en 1978 sous le nom de « agriculture contractuelle de proximité ». Les *Community Supported Agriculture* apparaissent quant à eux dans le Massachussets en 1985 et sont repris au Canada sous le nom de *Community Shared Agriculture*. Et en 2001, en France de nouveau, naissent les Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP), figure particulièrement médiatisée des circuits courts alimentaires. Ce groupe d'acteurs « durable » défend l'ouverture du secteur agricole à d'autres acteurs (hors cadres familiaux, société civile, acteurs publics locaux), le modèle de contractualisation producteurs-consommateurs (AMAP) ou encore les systèmes de certification participative (comme par exemple Nature et Progrès). C'est au sein du Ministère de l'environnement que ce groupe « durable » va trouver du soutien institutionnel, à travers notamment le Grenelle de l'environnement, comme nous allons le voir.

Les circuits courts alimentaires sont également travaillés dans un second groupe, le groupe « métier » (Chiffoleau 2019), portant une vision « classique » ou encore « conventionnelle ». Ce groupe réunit des acteurs agricoles représentants des organisations majoritaires et conçoit les circuits courts alimentaires comme une forme de diversification, à côté d'un modèle économique construit sur les filières longues, et devant rester sous le contrôle des producteurs. Les objectifs des circuits courts sont alors, selon la vision de ce groupe, d'augmenter les revenus des agriculteurs et de sauver le métier. Les porteurs de cette vision sont rétifs à toute augmentation des normes, dont sanitaires et environnementales, et pour une simplification de

---

<sup>49</sup> Rapport Brundtand en 1987 ; Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992.

<sup>50</sup> Ce sont des groupements d'achat, développés en 1965 par un collectif de mères de famille de Tokyo, en collaboration avec des médecins et des chercheurs en agronomie. Les *teikei* introduisent un engagement réciproque, une contractualisation entre des consommateurs – citoyens – et des producteurs, en contrepartie d'une assurance d'un non-recours aux produits phytosanitaires.

la réglementation. Ce groupe trouve quant à lui un soutien institutionnel auprès du ministère de l'Agriculture.

Ainsi, au croisement entre forme traditionnelle et innovation sociale, les circuits courts alimentaires vont être diffusés et banalisés en France<sup>51</sup>, mais sous l'influence du groupe « métier », ils vont garder un statut de « niche »<sup>52</sup>, à la marge. Les circuits courts alimentaires sont institutionnalisés et officiellement définis à la fin des années 2000, dans les suites de trois productions institutionnelles : d'un côté, le Grenelle de l'environnement institutionnalise les visions du groupe « durable », quand de l'autre, la vision du groupe « métier » est diffusée à travers les Assises de l'agriculture, desquelles sortira le Plan Barnier (Loudiyi 2020).

Ainsi, pour revenir sur la première production institutionnelle, le Grenelle de l'environnement de 2007 comporte un groupe de travail consacré aux « modes de production et de consommation durables ». Celui-ci recommande de « *promouvoir fortement les circuits courts* » et encourage

*« le développement d'une consommation durable et responsable, le maintien de l'agriculture périurbaine, l'amélioration de la compréhension de l'agriculture par les consommateurs et la promotion de pratiques favorables à l'environnement »*<sup>53</sup>.

Les circuits courts alimentaires sont ainsi associés à des pratiques durables visant à « *sécuriser simultanément les produits et les écosystèmes* »<sup>54</sup>. Dans les engagements du Grenelle figurent le développement de l'agriculture biologique et l'approvisionnement local des établissements de restauration collective dont les autorités publiques ont la charge et qui constituent « *un vecteur puissant de diffusion des produits* »<sup>55</sup>. Des objectifs ambitieux leur sont fixés, les acteurs publics locaux devant atteindre dans leurs approvisionnements 20 % de produits issus de l'agriculture biologique et 20 % issus du local, objectif qui sera porté à 40% de produits de proximité en 2014 (Gatien-Tournat, Fortunel, et Noël 2016). C'est ainsi particulièrement par l'entrée de la restauration collective que les collectivités territoriales vont se saisir de la question alimentaire (Bodiguel, Rochard, et Maréchal 2018; Dantec et al. 2018; Darly et Aubry 2014; Guiomar 2011; Le Velly et al. 2011).

---

<sup>51</sup> Au niveau européen, les circuits courts alimentaires ont été soutenus par différents programmes de développement rural et social (FEADER, FSE) depuis la fin des années 1990 et ont particulièrement émergé au sein des Groupes d'action locale (GAL) développés dans le cadre du programme LEADER (Bouroullec-Machado et Wallet 2023; Chiffolleau 2019; Observatoire européen LEADER 2000).

<sup>52</sup> Des travaux prenant le cadre théorique d'analyse de la *multi-level perspective*, né des sciences de gestion, éclairent comment ces alternatives, en tant que niches d'innovation, peuvent dans certaines conditions entraîner progressivement une transition sociotechnique dans le domaine agroalimentaire (El Bilali 2020). Les réseaux rattachés aux niches d'innovations – que constituent les circuits courts alimentaires par exemple – jouent un rôle d'incubateur d'innovations radicales qui peuvent, lorsque les fenêtres d'opportunités sont ouvertes et notamment lors de moments de crise, se généraliser et amener dans le sillage de leur généralisation une transition (Geels 2002, 2004, 2011)

<sup>53</sup> Rapport du groupe de travail « circuits courts de commercialisation », mars 2009, [http://cdd.pays-dolois.pagesperso-orange.fr/ressources/agriculture/2009-03gt\\_circuits\\_courts.pdf](http://cdd.pays-dolois.pagesperso-orange.fr/ressources/agriculture/2009-03gt_circuits_courts.pdf), page consultée le 09/02/2023

<sup>54</sup> Synthèse Groupe 4 Grenelle de l'environnement : <https://www.vie-publique.fr/rapport/29325-grenelle-de-l'environnement-groupe-4-vers-des-modes-de-production>, consulté le 26/01/2024

<sup>55</sup> *Ibid*

Aussi, en 2007-2008, les circuits courts tiennent une place dans les Assises de l'agriculture<sup>56</sup>, qui visent à dessiner les contours d'une « *politique de l'offre alimentaire sûre, diversifiée et durable* » pour « *construire une démarche stratégique pour l'agriculture et l'agro-industrie* ». Se déployant à travers des concertations nationale et régionale jusqu'en 2008, les Assises s'inscrivent dans un contexte de « bilan de santé » de la PAC. Organisées avec la profession agricole, les Assises doivent préparer la « *position française* » dans les négociations de la future PAC (2013) dans un contexte marqué par trois dynamiques : la crise des marchés mondiaux des produits alimentaires, une place toujours importante tenue par le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire en termes de création d'emplois en France, et, sous l'influence du Grenelle de l'environnement, l'injonction à intégrer les enjeux environnementaux et climatiques dans les politiques publiques (Loudiyi 2020, 124). Les Assises proposent, *via* un groupe de travail dédié, de renforcer le lien entre producteurs et consommateurs au travers du développement d'actions locales. Si le Grenelle donnait à voir les circuits courts comme « *un moyen parmi d'autres de l'agriculture durable* » (Chiffolleau 2019), les Assises en font plutôt un « *enjeu national pouvant résoudre un des défis de l'agriculture moderne en renouvelant le lien producteurs-consommateurs* » (Loudiyi 2020, 124). A travers les Assises, les circuits courts alimentaires sont appréhendés comme un type de marché qui, s'il est marginal, porte en lui « *les germes d'une reconfiguration de l'activité agricole* » (Loudiyi 2020, 125) par l'intégration d'enjeux économiques mais aussi environnementaux et sociaux.

L'institutionnalisation des circuits courts alimentaires de manière contemporaine au sein à la fois du Grenelle de l'environnement et des Assises de l'agriculture donne à voir la concurrence entre les ministères de l'agriculture et de l'écologie. Si les acteurs du groupe « durable » ont permis une filiation des circuits courts plus évidente et plus rapide au secteur de l'environnement, le ministère de l'agriculture va travailler à replacer les circuits courts sous son autorité :

*« les acteurs de ce type d'agriculture et de consommation présentent une faible interlocution avec le Ministère de l'agriculture alors qu'ils ont des relations soutenues avec le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le terrain du développement durable. » - Bulletin d'information du CGAEER n°27, datant de 2008 ; document inaccessible, cité dans Chiffolleau, 2019 et dans Loudiyi, 2020.*

Ainsi, en 2009 le ministère de l'Agriculture et de la Pêche dédie aux circuits courts un groupe de travail regroupant une cinquantaine de parties prenantes. Ce groupe aboutit à la formulation d'un « plan d'action pour développer les circuits courts », le Plan Barnier, du nom du Ministre de l'époque. Le Plan Barnier marque la reconnaissance officielle des circuits courts<sup>57</sup>, en

---

<sup>56</sup> [https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/SyntheseAssisesIAA\\_cle89cbb1.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/default/files/documents/pdf/SyntheseAssisesIAA_cle89cbb1.pdf), consulté le 26/01/2024

<sup>57</sup> Outre l'institutionnalisation de leur définition dans le Plan Barnier, les circuits courts alimentaires vont par la suite s'inscrire dans de nombreuses politiques publiques nationales (loi de modernisation de l'agriculture, loi d'avenir et Programme national pour l'alimentation), mais aussi européennes (Politique agricole commune, Fonds sociaux européens) et locales (via l'implication croissante des villes) (Chiffolleau et Millet-Amrani 2018).

intégrant des éléments portés par le groupe d'acteurs « durable », mais cette officialisation est toutefois celle d'un mode de distribution considéré comme étant « complémentaire » :

*« Les circuits courts de commercialisation des produits agricoles participent à la recherche de liens plus directs entre les agriculteurs et les consommateurs. Ils contribuent au développement d'une production durable et d'une consommation responsable. Ils répondent à une demande croissante des consommateurs à la recherche de produits authentiques, de saisonnalité, de proximité et de lien social. Ils apportent une meilleure valorisation de la production pour les agriculteurs. Les circuits courts constituent une offre alimentaire complémentaire à l'offre traditionnelle. Ils constituent un enjeu de développement durable pour les territoires, dans lesquels ils sont présents : périurbain, zones touristiques, montagne, en facilitant une « gouvernance alimentaire » par une mobilisation de l'ensemble des acteurs : producteurs, artisans, commerçants, restaurateurs, collectivités locales et consommateurs » (Barnier 2009).*

Concrètement, le Plan Barnier correspond à la proposition de 14 mesures voulues opérationnelles sur le court et moyen terme, organisées autour de 4 axes (Tab. 1), et dont la formulation est issue des réflexions d'un groupe de travail composé de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, de la profession agricole, de structures ayant développé les circuits courts et des organismes de recherche (Paranthoën 2015; Prevost 2014). Par ces propositions, le groupe de travail Barnier cherche à répondre à trois problématiques liées, à savoir : le manque de relation entre production et consommation, les enjeux du développement durable et enfin, la gestion territoriale notamment en ce qui concerne les relations villes-campagnes.

*Tableau 1. Récapitulatif des 4 axes et 14 actions du Plan Barnier (source : auteure)*

<b>« Recréer du lien entre producteurs et consommateurs »</b>	
<b>Axes</b>	<b>Mesures</b>
[1] Améliorer les connaissances sur les circuits courts et les diffuser	Améliorer les connaissances notamment statistiques (Recensement général de l'agriculture (RGA), Réseau d'information comptable agricole (RICA) Créer un espace « circuits courts » sur le site du ministère de l'Agriculture pour capitaliser et valoriser Développer la recherche appliquée - Compte d'affectation spécial « développement agricole et rural (CASDAR) Améliorer la connaissance des exigences et des normes sanitaires des agriculteurs ➔ Création d'un réseau national et de 26 réseaux régionaux (Réseau Rural <sup>58</sup> )
[2] Adapter la formation des agriculteurs	Adapter les programmes scolaires, notamment dans les lycées agricoles Recenser, mutualiser et diffuser l'offre de formation initiale et continue
[3] Favoriser l'installation	Editer des référentiels technico-économiques des circuits courts et analyser particulièrement la viabilité économique des exploitations ayant ce mode de distribution

<sup>58</sup> Le règlement communautaire relatif au développement rural (2007-2013) prévoit la mise en place, au niveau communautaire comme au sein de chaque Etat membre, d'un réseau regroupant les différents acteurs impliqués dans le développement rural. En France, la structuration du réseau se fera autour d'un niveau national et de 26 réseaux régionaux. Les objectifs de ce réseau sont de décloisonner les relations entre acteurs du monde rural, et de faciliter la conception intégrée de projets de développement rural. Pour ce faire, il s'appuie sur les initiatives et les actions existantes qu'il valorise par la diffusion de bonnes pratiques (Barnier 2009).

d'agriculteurs en circuits courts	Intégrer les circuits courts dans le parcours à l'installation (plan de professionnalisation personnalisé (PPP)) par l'accompagnement des porteurs de projets à l'installation par des conseillers adaptés et des aides financières Diffuser l'information relative aux dispositifs financiers d'accompagnement existants Réaliser une charte départementale de la maîtrise du foncier agricole Sensibiliser les collectivités territoriales aux dispositifs de protection foncières : zone agricole protégée (ZAP), périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PPEAN), Schéma de cohésion territoriale (SCoT)
[4] Mieux organiser les circuits courts	Elaborer une charte de définition des circuits courts, garante de l'authenticité et de la représentativité de ce mode de distribution Développement sur les territoires des outils collectifs de transformation et de vente Décliner régionalement par le concours des Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) la politique nationale via des Plans régionaux (au moins 2 actions fléchées par le Plan Barnier) Sensibiliser les collectivités territoriales aux atouts des circuits courts pour les territoires

L'objectif du groupe de travail Barnier, outre ses productions sur les circuits courts, est

*« de réaffirmer le rôle du ministère de l'agriculture dans ce domaine et sur le terrain car, depuis le Grenelle, beaucoup pensent que les circuits courts égale agriculture durable et l'associent au ministère de l'écologie ; or, [...] c'est d'abord l'agriculture » (Chiffolleau 2019, 32).*

Toutefois, malgré cette volonté d'inscrire plus fortement les circuits courts dans le giron institutionnel de l'agriculture, l'influence du Grenelle dans la définition du Plan Barnier a finalement participé à énoncer les enjeux d'une mise en lien entre une plus grande diversité d'acteurs et de secteurs. Ainsi, le Plan Barnier amorce la reconnaissance de l'intérêt de développer à l'échelle nationale une *« politique au-delà de l'agricole, une politique de l'alimentation transsectorielle appelant une gouvernance alimentaire »* (Loudiyi 2020, 127) où serait mise en gouvernance les différentes interconnexions convoquées dans la remise en lien agriculture – alimentation – territoire.

Cette quête de reconnexion est également visible du côté de la recherche, les circuits courts alimentaires ayant fait l'objet de nombreux travaux. En effet, l'analyse de ces dynamiques fournit une littérature riche, notamment de la part d'économistes de la proximité, de géographes et de sociologues. Les circuits courts alimentaires ont été placés au coeur de plusieurs programmes de recherche parmi lesquels peuvent être cités les programmes Equal Croq<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Compétences réseaux observatoire communication pour soutenir l'agriculture locale par des réseaux de proximité ; <http://www.equal-croc.eu>, consultée le 09/02/2023

(2005), SALT<sup>60</sup> en 2007, Coxinel<sup>61</sup> (2008-2011) (Ollagnon s. d.), Liproco<sup>62</sup> (2010-2013), PerfeCTo<sup>63</sup> (2016-2021) (Alonso Ugaglia, Zahm, et Del’Homme 2019; Corade 2016; Corade et al. 2021). Ces diverses recherches décrivent, caractérisent et évaluent les circuits courts alimentaires, en croisant notamment les dimensions de la performance et de la durabilité au niveau des exploitations agricoles, des filières mais aussi au sein des territoires.

Ainsi, si le processus de déterritorialisation de l’agriculture s’accompagne d’une dissociation des enjeux agricoles et alimentaires, le regain d’intérêt des différentes sphères (publique, privée, civile, de la recherche) pour les circuits courts alimentaires témoigne d’une prise de conscience de cette déconnexion (Lamine et Chiffolleau 2012). A travers les circuits courts alimentaires se jouent des tentatives de ré-association des actes de produire et de manger sur les territoires, visant à « *repenser les liens entre producteurs et consommateurs dans une dynamiques de (re)personnalisation des échanges* » (Prevost 2014, 32). En ce qu’ils concourent à re-problématiser les rapports entre agriculture, alimentation et territoire, les circuits courts alimentaires, en tant qu’innovations sociales (Chiffolleau 2019) « *territoriales et territorialisantes* » (Fontan 2011, 17-42), permettent de saisir

*« la manière dont ces initiatives affectent ensuite la matrice institutionnelle des territoires, entendus comme des ensemble de règles, de normes et de conventions partagées sur lesquelles s’appuient les acteurs »* (Gilly et Lung 2005; Gilly et Torre 2000; Prevost 2014, 38; Requier-Desjardins 2009).

Malgré la domination du secteur agricole dans la définition et la diffusion des circuits courts alimentaires, ces derniers favorisent en effet toutefois l’apparition de nouvelles institutions porteuses d’une transformation des représentations que se font les acteurs des liens entre agriculture, alimentation et territoire. Ils jouent alors un rôle de catalyseur en tant que « *nouveau support pour formuler des problèmes liés à l’agriculture et à l’alimentation et pour ouvrir de nouveaux débats sur la représentation de ces problèmes et de leurs solutions* » (Prevost 2014, 39).

Toutefois, cette réinscription dans, avec et par le territoire reste, dans le processus de relocalisation de l’agriculture, incomplète. En effet, les circuits courts font l’objet d’une idéalisation (localisme, *local trap*) (Born et Purcell 2006), et leur institutionnalisation – sous domination du secteur agricole – ne donne pas encore à voir la construction d’une politique alimentaire intégrée, du fait que certains enjeux ne soient pas saisis de manière évidente ou sont

---

<sup>60</sup> Systèmes alimentaires territorialisés : stratégies économiques pour l’approvisionnement de proximité ; <http://www.civam-bretagne.org>, consultée le 09/02/2023

<sup>61</sup> Les circuits courts de commercialisation comme vecteurs possibles de développement et de réappropriation des territoires ; lien vers le 4 pages :

[https://www1.montpellier.inra.fr/PSDR/doc/coxinel/Coxinel%204%20pages%20-%20PSDR3\\_LR.pdf](https://www1.montpellier.inra.fr/PSDR/doc/coxinel/Coxinel%204%20pages%20-%20PSDR3_LR.pdf), lien vers la plaquette : <https://www1.montpellier.inra.fr/PSDR/doc/coxinel/plaquette.pdf>, consultées le 09/02/2023

<sup>62</sup> Démarches de valorisation des produits alimentaires et activités connexes fondées sur les proximités producteurs-consommateurs, <https://www.psdrgo.org/PSDR3-en-Grand-Ouest/Les-projets/LIPROCO>, consultée le 09/02/2023

<sup>63</sup> Performance des circuits courts et de proximité et territoires, [https://www.psdraquitaine.org/Les-projets-en\)-Aquitaine/PerfeCTo](https://www.psdraquitaine.org/Les-projets-en)-Aquitaine/PerfeCTo), consultée le 09/02/2023

évacués (santé-nutrition, changement de modèle agricole, environnement) (Allen et al. 2003; DuPuis et Goodman 2005; Hinrichs 2003; Winter 2003). Malgré les orientations formulées dans le Plan Barnier en termes de gouvernance alimentaire, la régulation de l'agriculture et de l'alimentation reste sectorisée et non intégrée. Ainsi, à l'échelle nationale, d'un côté, le Plan Barnier relève finalement davantage d'une politique de structuration de l'offre agricole, ne prenant pas assez en compte les diversités d'attentes et de situations des consommateurs, et ne remettant pas fondamentalement en cause le modèle agroalimentaire industriel en ce qu'il identifie les circuits courts alimentaires comme un mode de commercialisation complémentaire. De l'autre, l'alimentation est régulée à travers le Programme national pour l'alimentation visant une plus grande satisfaction et un élargissement de la demande, mais omettant de questionner les conditions et enjeux pour une meilleure articulation avec l'offre en produits agricoles (Lamine et Chiffolleau 2012, 86-87). Cette déconnexion est également perceptible aux échelles locales : l'approche foncière, ou planificatrice, délaisse la prise en compte de la fonction alimentaire, notamment dans les espaces périurbains ; quand les politiques alimentaires locales (urbaines) travaillent essentiellement à la sensibilisation des consommateurs aux recommandations nutritionnelles du PNNS (Terres en Villes 2009)<sup>64</sup>.

Par conséquent, l'essor des dynamiques de reconnexion entre agriculture, alimentation et territoire se développent à la marge de courants opposés, restant dominants, tels que l'intensification, la déterritorialisation et la standardisation (Lamine et Chiffolleau 2012). Ces dynamiques de reconnexion donnent également des formes hybrides, le paysage agricole et alimentaire devenant le lieu de la coexistence<sup>65</sup> et de la confrontation de plusieurs modèles agricoles et alimentaires (Gasselin et al. 2021). Ces visions préfigurent aussi la mise en politique de l'alimentation en tant qu'enjeu transversal et transsectoriel à saisir depuis la construction de gouvernances alimentaires territoriales.

\*\*

Ainsi, en moins d'un demi-siècle, le modèle agricole et alimentaire a profondément muté. Nous sommes ainsi passé d'un modèle reposant sur les valeurs et les caractéristiques des sociétés paysannes – jusqu'à la moitié du XXe siècle – à un modèle agroindustriel moderne (1.1.1) qui, s'il a tenu dans un premier ses promesses de sécurité alimentaire, a vite suscité et subi des crises remettant en cause sa capacité à se renouveler dans l'état (1.1.2).

Depuis les années 1990 - début des années 2000, des démarches de relocalisation de l'agriculture émanent et se structurent à l'instar des Syal et des circuits courts alimentaires.

---

<sup>64</sup> Nous avons également donné à voir cette dichotomie entre les Projets alimentaires territoriaux urbains et ruraux : pour l'urbain, le maintien et le développement de l'agriculture (urbaine et périurbaine) est un moyen d'assurer l'alimentation des citoyens, quand pour le rural, c'est l'alimentation (de la restauration collective) qui sert de moyen pour développer l'agriculture, comme secteur économique moteur sur le territoire (Corade et al. 2019).

<sup>65</sup> Une coexistence des modèles et des pratiques affirmée comme étant nécessaire par la Commission européenne dans la recommandation du 23 juillet 2003 établissant des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales et de meilleures pratiques visant à assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques C(2003)/2624, JOUE du 29 juillet 2003 ; <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:189:0036:0047:FR:PDF>, consultée le 28/02/2023

Comme nous l'avons vu dans cette section, ces derniers ont bénéficié d'une institutionnalisation par la formulation de politiques publiques (Grenelle de l'environnement, Assises de l'agriculture, Plan Barnier) qui, si elles mettent en lumière une rhétorique construite autour de la volonté de mieux articuler agriculture, alimentation et territoire, restent dans les faits marquées par une domination sectorielle agricole. Focalisées sur l'agriculture et pensées depuis une vision en filière et articulée autour de l'offre et de la demande, ces politiques publiques ne relèvent pas encore complètement d'un travail politique de reconnaissance et de mise en gouvernance des interconnexions entre agriculture, alimentation et territoire à l'échelle nationale.

Pour pallier aux lacunes de la relocalisation, et dans l'objectif de construire une économie alimentaire de proximité soucieuse d'équité, il est alors proposé de changer d'échelle : de passer de la vision filière à une vision plus systémique (Lamine et Chiffolleau 2012). Ainsi, un nouveau concept émerge : celui de système (agri) alimentaire territorial, nouveau support de réflexion pour procéder à une reterritorialisation de l'alimentation, afin que celle-ci soit l'objet de gouvernances alimentaires territoriales conviant de nouveaux acteurs aux tables des régulations de l'agriculture et de l'alimentation (notamment les acteurs publics locaux), afin de répondre à de nouveaux enjeux (notamment de développement territorial).

### **1.2.2. La reterritorialisation des systèmes alimentaires : nouveau support, nouveaux enjeux, nouveaux acteurs**

Les évolutions décrites dans la section précédente permettent de rejoindre l'hypothèse formulée par Pierre Muller, celle de l'émergence d'un nouveau modèle agricole, inscrit non plus dans un référentiel de marché – qui reste toutefois dominant – mais plutôt dans un nouveau référentiel de développement durable et territorial (Hervieu et al. 2010; Muller 2005, 2019). Ce changement de référentiel se caractérise par plusieurs glissements. D'abord, par une reconnexion entre agriculture et alimentation ; ensuite, par une reconnexion avec le territoire, non plus comme seul espace de production, mais comme lieu vécu, catalyseurs d'actions collectives ; et enfin, par un glissement dans la manière d'appréhender tout cela, le secteur et la filière laissant place à une conception plus transversale, plus systémique, et intégrative des interconnexions liant agriculture, alimentation et territoire : le système alimentaire (alternatif) territorial(isé). Si les Syal et les circuits courts alimentaires ont permis d'illustrer les deux premiers glissements, c'est autour du dernier que se structure cette section visant à donner à voir un nouveau processus de reterritorialisation de l'alimentation.

Car en effet, la relocalisation de l'agriculture n'a pas rassemblé tous les ingrédients pour en arriver à la publicisation « complète »<sup>66</sup> de l'alimentation à l'échelle locale. L'objectif de cette section dans la thèse est de donner à voir en quoi c'est à travers le processus reterritorialisation de l'alimentation que sont convoqués de nouveaux acteurs – et particulièrement les acteurs

---

<sup>66</sup> La relocalisation a participé à l'intégration des enjeux d'approvisionnement dans les établissements de restauration collective.

publics locaux – dans la construction de projets de territoire s’inscrivant dans un enjeu dont la montée en puissance a été caractéristique en France du fait de la décentralisation politique : le développement territorial.

La reterritorialisation, en tant que « *(ré)activation et institutionnalisation des interactions entre acteurs locaux* » (Fournier et al. 2020, 331), s’appuie sur un changement d’approche. Il s’agit en effet de ne plus regarder seulement les filières et quelques collectifs localisés, mais plutôt d’asseoir le regard à partir d’un concept systémique : le système alimentaire qui est, pour rappeler la définition de Malassis, « *la manière dont les hommes et [les femmes] s’organisent, dans l’espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture* » (Malassis 1992, 1994). En opposition au système alimentaire « *intensif, spécialisé, concentré, financiarisé et globalisé* » (Rastoin et Gherzi 2010) vont se développer des initiatives visant à construire des « *systèmes alimentaires (alternatifs) et territoriaux* » (SAT) sur lesquels nous allons revenir dans une première section en faisant un résumé des débats scientifiques qui se sont construits à l’échelle internationale. Nous y verrons notamment que si l’appréhension française du système alimentaire alternatif territorial ne convoque que peu les enjeux de justice (sociale, environnementale, alimentaire) par rapport à l’appréhension américaine, les deux se rejoignent dans l’idée que le SAT appelle à l’élaboration de gouvernances alimentaires territoriales. Nous verrons ensuite, à travers une discussion sur le caractère « alternatif » des SAT que leur « promesse de différence » repose non pas sur une opposition au « conventionnel », mais plutôt sur ce que les SAT convoquent de développement de projets de territoire. Ainsi, l’alimentation trouve une place dans les dynamiques locales de développement territorial, à la faveur des changements d’échelle de l’action publique en cours *via* la territorialisation de la PAC d’une part, et de la décentralisation du pouvoir politique en France d’autre part.

a) *Les systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux, différences et congruences des acceptions transatlantiques*

Cette section revient sur ce que sont les SAT en revenant sur les débats de la communauté scientifique à l’échelle internationale sur cet objet. Par-là, l’objectif est de mettre en lumière en quoi l’interprétation française des SAT diffère de celle observable notamment en Amérique (faible intégration des enjeux de justice de l’appréhension française), et à l’inverse, en quoi elle s’en rapproche (importance de la structuration d’une gouvernance alimentaire locale dans les deux cas).

A l’international, c’est au sein des *Rural Studies research* qu’ont été rassemblées, à partir du milieu des années 1990, les études sociologiques, géographiques et économiques (Deverre et Lamine 2010) sur les diverses initiatives incarnant les systèmes (ou réseaux) alimentaires alternatifs – le champ de recherche des *alternative food networks* – telles que l’agriculture biologique, le commerce équitable, les circuits courts alimentaires, les produits du terroir, *etc.* Si en Europe, ce champ de recherche s’est structuré autour du projet IMPACT<sup>67</sup> et dont ont

---

<sup>67</sup> Avec l’implication notamment de chercheurs tels que Jan Douwe Van Der Ploeg, Henk Renting, Gianluca Brunori et Terry Marsden.

émergés des raisonnements en termes d'alternativité, il l'a été aux Etats Unis au travers de l'*Agro-Food Studies Research Group*<sup>68</sup> avec des travaux plutôt orientés sur la capacité de ces initiatives à « *contester les formes dominantes de production et de commercialisation et les rapports de classe, de genre ou de race existant* » (Allen et al. 2003; Buck, Getz, et Guthman 1997; Le Velly 2017; Vos 2000), une orientation fondamentale dans les recherches nord-américaines sur les *food justice movements* (Gottlieb et Fisher 1996; Gottlieb et Joshi 2010; Reynolds, Block, et Bradley 2018), sur la citoyenneté alimentaire (Levkoe 2006; Wilkins 2005) et la démocratie alimentaire (Hassanein 2003), et de ce que la défense d'un droit à l'alimentation, *via* les systèmes alimentaires alternatifs, permet en termes de renforcement de la démocratie locale face à la globalisation (Lacy 2000).

Trois débats ressortent des travaux réalisés depuis ces deux foyers d'apparition des recherches sur les systèmes alimentaires alternatifs (Le Velly 2017). Globalement, ces controverses se structurent autour des questions suivantes : en quoi ces initiatives génèrent-elles de l'alternativité par rapport au système conventionnel ? A quoi tient leur dimension transformatrice ? Un premier débat se structure ainsi autour de l'éloignement de l'agriculture biologique vis-à-vis de ses principes fondateurs, pour tendre vers une « conventionnalisation » (Goodman 2000; Guthman 2000; Vos 2000). Un second débat porte, de la même manière, sur le commerce équitable et sur les logiques marchandes qui le sous-tendent : pensées comme conçues dans les « interstices de la mondialisation » (Renard 1999), il s'avère pourtant qu'elles ne sont pas complètement désinscrites de celles qui façonnent le système alimentaire conventionnel (Raynolds 2002; Renard 2003). Enfin, le troisième débat se construit autour de l'idéalisation des circuits courts et de proximité, perçus par certains comme des « espaces de résistance », des lieux de construction d'une réflexion collective et d'un débat citoyen (DeLind 2002; Feenstra 2002; Hendrickson et Heffernan 2002). Ce débat dénonce le *local trap* (Born et Purcell 2006), un « localisme défensif », limite xénophobe et peu transformateur (Allen et al. 2003; Hinrichs 2003; Winter 2003), montrant que le local n'a finalement pas de supériorité intrinsèque par rapport au global, ni d'un point de vue environnemental, car logistiquement peu efficace, ni en termes de justice sociale (DuPuis et Goodman 2005)<sup>69</sup>.

Les recherches européennes sur les systèmes alimentaires alternatifs diffèrent de posture vis-à-vis de celles développées en Amérique en ce qu'elles identifient au travers du développement des initiatives alimentaires alternatives (telles que les circuits courts alimentaires, l'agriculture biologique, mais aussi la différenciation géographique et l'agritourisme) l'avènement d'un nouveau paradigme de développement rural, en réponse aux crises du paradigme de modernisation agricole. Ici, l'objectif de ces travaux est d'attirer l'attention sur des démarches à la marge, peu soutenues par les pouvoirs publics et les organisations majoritaires de développement agricole (Le Velly 2017; Marsden, Banks, et Bristow 2000; Murdoch et Miele 1999; Ploeg et Renting 2004; Renting, Marsden, et Banks 2003; Ventura et Milone 2000).

---

<sup>68</sup> Comptant notamment Patricia Allen, David Goodman, Melanie DuPuis, Julie Guthman.

<sup>69</sup> En France, cette critique du localisme paraît moins prégnante (Raton, Blanquart, et Biasi 2017). La faible critique dont bénéficie les circuits courts amène même à une dépolitisation de l'alimentation par le local (Deverre et Lamine 2010).

Dans cette veine<sup>70</sup>, en France, des travaux réalisés en 2010 au sein de la Chaire UNESCO Alimentations du monde<sup>71</sup> définissent le concept de SAT. Ces derniers ont également fait, de 2007 à 2010, l'objet d'une recherche-action en Bretagne, appelée SALT (Systèmes alimentaires territorialisés), portée par la Fédération régionale des Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FRCIVAM) Bretagne, Agrocampus Ouest et l'Université de Rennes<sup>72</sup>, et associant des agriculteurs, des praticiens et des chercheurs, dans l'objectif de mieux connaître les circuits courts alimentaires. Le SAT conceptualise un système situé au croisement des territoires et des filières agroalimentaires et est défini comme étant

*« un ensemble de filières agroalimentaires répondant aux critères du développement durable, localisées dans un espace géographique de dimension régionale coordonnées par une gouvernance territoriale » (Rastoin 2016).*

A travers l'optimisation de l'intégration des filières agroalimentaires au local et au territorial, il y a la promesse d'une réduction des externalités négatives du système alimentaire et à l'inverse, celle de la valorisation d'externalités positives, qu'elles soient sociales, environnementales et économiques. Les SAT, auxquels sont octroyées diverses valeurs (Tab. 2), intègrent une référence géographique supra scalaire par rapport à celle admise dans les Syal<sup>73</sup>.

*Tableau 2. Tableau récapitulatif des objectifs et valeurs des systèmes alimentaires territorialisés (Réseau rural<sup>74</sup>, 2015)*

<b>Objectifs dévolus aux SAT</b>	<b>Valeurs attachées</b>
Valoriser des filières de proximité, mieux répartir la valeur créée	Produits de « terroir » ; économie circulaire ; proximité ; développement local ; ancrage territorial
Inventer de nouveaux modèles de production tels que l'agroécologie	Qualité nutritionnelle, gustative des produits ; accessibilité
Privilégier l'agriculture familiale à partir de TPE/PME agroalimentaires et de circuits alternatifs de commercialisation	Intensivité en emplois ; respect de l'environnement naturel et esthétique ; gouvernance participative et équitable
Réduire le gaspillage le long de la chaîne alimentaire	Economie circulaire

<sup>70</sup> Il faut ici noter, qu'à la lecture de la littérature sur les systèmes alimentaires alternatifs (internationale, et pour beaucoup, issue de travaux en sociologie) et de celle sur les systèmes alimentaires territoriaux (française, principalement inscrite en économie et en géographie), ces deux corpus semblent s'ignorer réciproquement.

<sup>71</sup> La chaire UNESCO Alimentation du monde de Montpellier SupAgro rassemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche de 24 pays. Sa mission est de contribuer, par une approche pluridisciplinaire, à la conception des systèmes alimentaires durables. Site de la chaire : <https://chaireunesco-adm.com/>

<sup>72</sup> Circuits courts alimentaires et territoires – méthodes et repères pour observer et évaluer les dynamiques de rapprochement producteurs-consommateurs ; <https://www.civam.org/fr-civam-bretagne/ressources/circuits-courts-alimentaires-et-territoires-methodes-et-reperes-pour-observer-et-evaluer-les-dynamiques-de-rapprochement-producteurs-consommateurs/>, consultée le 06/02/2023

<sup>73</sup> Berger, Darrot et Noel, 2015, Des systèmes alimentaires territorialisés (SAT) plus solidaires... Retour d'expériences sur le projet de recherche-action SOLALTER en Bretagne (2013-2015). Comité opérationnel du 29 avril 2015. Durtal. <https://hal.science/hal-02421178/file/SOLALTER%20-%20COMOP%20reseau%20rural%2029-04-15.pdf>, consultée le 06/02/2013

<sup>74</sup> Dispositif européen regroupant un réseau national par pays membre et, pour la France, plusieurs réseaux régionaux. Ce réseau a pour but de décloisonner les relations entre acteurs du développement rural.

Par rapport aux conceptions américaines du système alimentaire alternatif, il faut ici noter la faible intégration dans l'acception française des SAT des enjeux de justice (sociale, environnementale, alimentaire). En 2010, au regard des recherches françaises sur les systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux, il a été constaté que les effets de ces systèmes en termes d'accroissement ou de réduction des inégalités<sup>75</sup>, ainsi que leurs pratiques en termes de gouvernance et leur potentiel d'*empowerment* n'avaient pas été encore réellement étudiés (Deverre et Lamine 2010, 68). Autrement dit, les questions d'accessibilité, de redistribution et de reconnaissance (reconnaissance d'une universalité du droit à l'alimentation) (Fraser 2011) et de la capacité (Sen 2008) ne sont pas particulièrement développées.

Toutefois, toutes deux reconnaissent l'importance de l'enjeu de la structuration d'une gouvernance alimentaire appelant à un renouvellement des parties prenantes de ce système. C'est ce qu'intègre plus explicitement une autre définition du SAT :

*« un système sociotechnique composé de l'ensemble des acteurs et structures, qu'il s'agisse des agriculteurs et du monde agroalimentaire dans son acception classique bien sûr (acteurs et structures des filières de production, transformation, distribution et consommation), mais aussi du conseil agricole, de la recherche, des politiques publiques et des instances de régulation (réglementation des phytosanitaires, des pollutions, des semences et de la qualité des produits notamment), enfin des consommateurs et de la société civile (Lamine 2012) » (Lamine et Chiffolleau 2012, 89).*

Ainsi, relocalisation et reterritorialisation ne comptent pas tout à fait les mêmes acteurs (Guiomar 2012, 148-49). Car, si la relocalisation de l'agriculture se décidait dans des instances – étatiques – pouvant être soumises à la domination du secteur agricole, avec la reterritorialisation de l'alimentation, ce sont aux échelles locales que les discussions se font. Or, au local, le système alimentaire n'est plus laissé à la seule influence des acteurs traditionnels du monde agricole mais est débattu par une plus grande diversité d'acteurs – collectivités territoriales, territoires de projet, acteurs associatifs, société civile, *etc* – engagés collectivement dans les projets de territoire. C'est donc dans cette importance donnée à la gouvernance alimentaire et aux projets de territoire que réside, comme nous allons le voir dans la section suivante, la plus-value des systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux, et plus largement du processus de reterritorialisation de l'alimentation.

*b) Les projets de territoires, la « réelle promesse de différence » des systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux*

L'objectif de cette section est ainsi de préciser en quoi les systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux ont participé à mettre l'alimentation au cœur de projets de territoire et, ce faisant, à pointer l'importance de structurer des gouvernances alimentaires locales et que c'est en cela que réside leur différence par rapport aux initiatives précédentes.

---

<sup>75</sup> De manière contemporaine, la crise de la covid-19 viendra réactualiser ces questionnements, notamment ceux portant sur la réduction des inégalités *via* la plus forte intégration de la dimension sociale dans les stratégies alimentaires locales (Nathalie Corade et al. 2021).

Si l'adjectif « alternatif » – issu d'une rhétorique militante, basée sur l'espoir d'une transformation – vise à insister sur la capacité de ces initiatives à formuler et établir de nouvelles formes d'agriculture et d'alimentation, il s'avère toutefois également inconfortable. Les systèmes alimentaires dits « alternatifs » se fondent sur une « pensée binaire » (Hinrichs 2003; Morgan, Marsden, et Murdoch 2006) : celle d'une opposition entre un système alimentaire conventionnel, *mainstream*, « industriel », « intensif » et un système alimentaire « alternatif », « reterritorialisé », « durable » (Tab. 3).

Tableau 3. Attributs des systèmes alimentaires conventionnels et alternatifs selon une « pensée binaire » (Le Velly, 2017, p.19 ; adapté de (Hinrichs 2003; Ilbery et Maye 2005))

Conventionnel	Alternatif
Industriel, transformé	Artisanal, naturel
Standardisé, homogénéisé	Diversifié, spécifique
Grand	Petit
Intensif	Extensif
Quantités, prix	Qualités
Économie de marché, profit	Économie morale, bien-être
Firmes multinationales	Communautés
Distance	Proximité

Toutefois, ce « *dualisme alternatif-conventionnel* » (Holloway et al. 2007; Jackson, Russell, et Ward 2007; Kneafsey et al. 2008) lisse une réalité empirique d'hybridation entre des modèles, dont les réseaux d'acteurs et les infrastructures ne sont pas inscrits dans des mondes complètement séparés, et dont les fonctionnements ne diffèrent pas radicalement (Hinrichs 2000; R. Le Velly 2019; Sonnino et Marsden 2006). Ainsi, les consommateurs engagés dans des systèmes alimentaires alternatifs continuent de faire leurs courses majoritairement en grande distribution. Du côté de la production, ceux également engagés dans des systèmes alimentaires alternatifs produisent et/ou commercialisent partiellement dans le conventionnel, ou encore commercialisent à la fois en circuits courts et en circuits longs, rendant la classification binaire difficile (Ilbery et Maye 2005; Jarosz 2008; Sonnino et Marsden 2006). Plus récemment, l'ouvrage d'Andy Smith et Mathieu Ansaloni argumente également dans ce sens, montrant que les alternatives restent, pour une grande majorité, inscrites dans les logiques de la « grande agriculture » (Ansaloni et Smith 2021).

Face à cette opposition, Ronan Le Velly<sup>76</sup> propose d'appréhender une voie intermédiaire, *i.e.* de considérer sérieusement ce que ces alternatives recèlent de « promesse de différence » à travers les projets qui rassemblent les acteurs de ces alternatives :

*« Le commerce équitable, l'agriculture biologique et les circuits courts alimentaires peuvent être analysés comme des réseaux alternatifs non pas parce que leurs pratiques rompent véritablement avec les systèmes conventionnels, mais en raison de la promesse*

<sup>76</sup> En se penchant particulièrement sur les cas de circuits courts alimentaires, de l'agriculture biologique et du commerce équitable

*de différence contenue dans les projets des collectifs qui les mettent en œuvre*<sup>77</sup> » (Le Velly 2019, 3).

Le moyeu dans tout cela est donc le projet – soit « *les raisons et les finalités qu'un collectif se donne pour orienter son action vers un futur désiré* » (Le Velly 2019, 4) – et les règles, en tant que conditions pour l'action collective, que le collectif d'acteurs se donne pour construire et faire aboutir le projet, et à travers cela, la nouvelle forme de régulation de l'alimentation qu'il dessine sur leur territoire. « *Quels sont les réseaux et les connaissances nécessaires pour imaginer de nouveaux états du monde ?*<sup>78</sup> » (Goodman, DuPuis, et Goodman 2012).

Ainsi, plus que le changement de pratiques, c'est dans ce qu'implique indirectement le déploiement des systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux que se jouent leurs réelles plus-values. Premièrement, les concepts de systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux concourent à un « encastrement » – *embeddedness* – ou un « réencastrement » de l'agriculture et de l'alimentation. Bien que ce réencastrement soit hétérogène, s'appuyant sur des « *liens relativement lâches* », surtout symboliques, il permet néanmoins de décrire un contre-mouvement en cours (Le Velly 2017, 18), dans lequel l'alimentation devient un objet intégrateur de nombreux autres enjeux (environnement, santé publique, développement territorial, justice sociale, *etc.*). Deuxièmement, ce contre-mouvement, dans ce qu'il génère de projets collectifs, de concertation, de coopération, convie de nouveaux acteurs, notamment la société civile et les acteurs publics locaux. Troisièmement, la rencontre de cette pluralité d'acteurs autour du projet amène à la construction de gouvernances alimentaires territoriales qui viennent instituer de nouvelles relations de pouvoir. Et c'est dans tout cela que réside la « promesse de différence » (Lamine et Chiffolleau 2012; Le Velly 2017).

Ainsi, à travers les systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux et l'inscription de l'alimentation dans des projets de territoire, commence à se dessiner des « contre-pouvoir » de la régulation sectorielle agricole « par le haut ». Ces contre-pouvoirs trouvent paradoxalement un terreau fertile dans une dynamique de territorialisation des politiques européennes et une attention particulière donnée aux enjeux de développement territorial.

### *c) L'alimentation, un nouveau levier de développement territorial*

En effet, l'émergence d'une approche « ruraliste », avec le déploiement d'un « *nouveau paradigme de développement rural basé sur la recherche de l'autonomie locale du côté du monde des ruraux comme des urbains* » (Deverre et Lamine 2010, 66), marque une spécificité européenne. Elle est à mettre en lien avec deux éléments : d'une part, avec l'europanisation et l'évolution de la PAC et l'émergence de son second pilier dédié au développement rural (Trouvé, Berriet-Sollic, et Lépicié 2013); et d'autre part, avec le processus de

---

<sup>77</sup> Dans le texte : « *Faire trade, organic agriculture, and short food supply chains can be analysed as alternative networks not because their practices truly break with conventional systems, but because of the promise of difference that is contained in the projects of the collectives that are implementing them* » (R. Le Velly 2019, 3)

<sup>78</sup> Dans le texte : « *Which networks and knowledge are necessary to imagine new states of the world ?* » (Goodman, DuPuis, et Goodman 2012).

décentralisation politique débuté en France dans les années 80. En effet, la décentralisation, à travers ses lois successives<sup>79</sup>, en entraînant un transfert des compétences de l'Etat central vers les collectivités territoriales, a opéré une décentralisation de la régulation des activités économiques, sociales et culturelles vers les territoires. Tout ceci a participé à l'émergence du développement économique territorial - issu du développement agricole, puis du développement rural (Campagne et Pecqueur 2014) - et dedans, plus particulièrement d'une approche orientée, non plus autour de l'aménagement territorial, mais autour du développement local (Campagne et Pecqueur 2014). Revenir sur ces processus a un intérêt pour la thèse car ils concourent à expliquer l'arrivée des autorités publiques locales dans la régulation de l'alimentation.

Ainsi, l'ère de l'aménagement du territoire, située dans les années 1950-1980, s'est établie dans un contexte de reconstruction et d'équipement d'après-guerre. L'aménagement du territoire s'inscrit dans une vision matérialiste et opérationnelle. Aménager, c'est équiper le territoire en vue d'assurer à l'ensemble de la collectivité territorialisée le bien-être optimum. A partir d'une lecture organisationnelle, fondée sur une géographie volontaire (le développement des régions se réfléchit plus indépendamment des contraintes naturelles), il y a l'idée de « mettre de l'ordre » dans les territoires et d'équilibrer les inégalités spatiales entre milieux urbain, périurbain et rural. Ainsi, l'aménagement du territoire est un acte politique fort et volontariste : l'Etat central, en prise avec la compétitivité du marché mondial, maintient sa souveraineté au niveau local en y créant des délégations d'aménagement. L'aménagement du territoire se caractérise donc par un fonctionnement descendant, sur la base d'un développement plutôt exogène (Lacour, Delamarre, et Thoin 2010).

Si de l'autre côté, le développement local est également une approche volontariste et axée sur un territoire délimité, une distinction s'opère entre les deux démarches en ce que le développement local part du bas et repose sur la valorisation de ressources endogènes. Il réside dans la mise en capacité des énergies locales d'un territoire (réseaux d'acteurs ayant une histoire commune) de porter des projets collectifs. Le développement local est induit par les initiatives et le dynamisme des communautés locales pour solutionner les problèmes qu'elles rencontrent (Guay 2003). Le terme de « développement local » - ou « par le bas » - sera ensuite supplanté par celui de « développement territorial » (Torre 2015), ce changement sémantique traduisant

*« la volonté d'implication des populations et de prise en compte des spécificités locales, allant à l'encontre des politiques macro-économiques décidées par les Etats et plaquées sur des milieux possédant des ressources et un esprit souvent très divers » (Campagne et Pecqueur 2014; Torre 2015).*

Par rapport au développement local, le développement territorial amène un enrichissement sur trois points : la référence à la notion de territoire, l'introduction de multiples parties prenantes des territoire (en sus des acteurs économiques et des institutions en charge des politiques de développement, il faut ajouter les collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat, les

---

<sup>79</sup> Sur lesquelles nous reviendrons plus en profondeur dans le second chapitre dédié au Conseil départemental.

chambres consulaires, les territoires de projets<sup>80</sup> (Pays, Parcs naturels régionaux) ainsi que les acteurs du monde associatif), et enfin, la prise en compte systématique des problématiques d'usages des sols (Torre 2015, 279). Le développement territorial se fonde ainsi sur trois piliers : l'ancrage des activités et des actions dans les territoires, c'est-à-dire l'existence d'une relation forte entre dynamiques de développement et caractéristiques des territoires dans lesquels ces activités et ces actions prennent place ; les relations, les liens de coordinations entre acteurs ; la construction de ces territoires par l'action collective, soit l'existence de partenariats locaux, d'expériences d'apprentissage et de coopération (Angeon et al. 2007; Loudiyi et Houdart 2019, paragr. 4). Ainsi, le territorial vient s'opposer au sectoriel qui, par un découpage des activités économiques et sociales suivant une logique de filière, va de pair avec une désagrégation des « communautés territoriales » (Douillet, Négrier, et Faure 2015, 320).

Dans les années 2000, avec la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et l'intégration plus large des enjeux alimentaires, agriculture et alimentation d'un territoire deviennent une composante de l'économie territoriale, et plus particulièrement du développement local (Loudiyi et Houdart 2019). De nombreuses recherches ont été faites depuis cette vision des produits agricoles et alimentaires comme ressources « activables » d'un territoire. Pensons notamment aux recherches, déjà mentionnées, autour des proximités et de la qualité, sur les paniers de bien et de services territorialisés (Hirczak, Pecqueur, et Mollard 2004), sur le potentiel de rente territoriale constituée par les produits agricoles (Mollard 2001), et ce que cela recèle de facteurs d'appropriation et de transformation pour les territoires, ces espaces de vécu, de projets et de relations qui se nouent autour de problématiques communes (Pecqueur et Salais 1996). C'est ainsi sur une conjonction entre dynamique de territorialisation des ressources locales et dynamique de gouvernance territoriale que se fonderait le développement territorial (Angeon et al. 2007; Campagne et Pecqueur 2014; Pecqueur et Gumuchian 2007). Autrement dit, le développement territorial ne réside pas que dans la « bonne » exploitation de ressources en présence sur le territoire, mais invoque aussi la construction de capacités de développement stimulée et maîtrisée par les acteurs territoriaux (J. P. Deffontaines, Marcelpoil, et Moquay 2001), la maîtrise collective de processus complexes appelant des outils et des dispositifs de gouvernance territoriale (Lardon et al. 2008) à l'instar des projets de territoire. Autrement dit, « *la circulation des idées et la formation des « idées en action » proviennent d'interactions jamais figées où le territoire constitue dorénavant un mode de légitimation de l'action publique à part entière* » (Faure 2014, 628). Si la mise en gouvernance locale de l'alimentation comme levier de développement territorial n'a que peu été étudié (Lamine et al. 2012; Loudiyi et Houdart 2019) dans un premier temps, elle le sera davantage dans les années 2010 à la faveur d'une politisation croissante des questions alimentaires au sein des agendas politiques urbains et de la définition, en 2014, des projets alimentaires territoriaux, comme nous allons le voir dans la section suivante.

\*\*

---

<sup>80</sup> Mentionnés par André Torre par « dispositifs locaux de gouvernance »

Cette section a donné à voir le processus de reterritorialisation de l'alimentation. Celle-ci se caractérise par un renouvellement du support de réflexion, le système alimentaire alternatif (re)territorial(isé), dont nous avons vu que sa spécificité réside dans ce qu'il génère de projets collectifs de territoire. Aussi, la reterritorialisation de l'alimentation s'accompagne d'un renouvellement des enjeux pris en compte et des objectifs poursuivis. Plus particulièrement en France, elle s'est caractérisée par une forte place donnée au développement territorial. La place donnée à l'alimentation dans le développement territorial a été donnée à voir à travers, d'une part, la valorisation des produits alimentaires du territoire comme ressources territoriales, mais aussi et surtout, à travers l'organisation des acteurs locaux autour de projets communs de territoire et la construction d'une gouvernance alimentaire territoriale, générant de nouvelles formes de régulation au local.

Ce faisant, la reterritorialisation de l'alimentation a eu pour conséquence de participer à la politisation (Lagroye 2003) de l'alimentation, soit à sa requalification en tant que problème public (Gusfield 1981), notamment dans les arènes publiques locales. Comme nous allons le voir dans la section suivante, l'alimentation, notamment à la faveur d'initiatives urbaines, est devenue à partir des années 2010 un objet politique légitime dont la régulation locale amène dans le giron des acteurs publics locaux le défi de la reconnaissance et de la mise en gouvernance des multiples interconnexions qu'elle appelle, soit le défi de la construction de politiques alimentaires intégrées locales.

### **1.3. L'entrée en politique(s) de l'alimentation et la construction de politiques alimentaires locales intégrées, à partir des années 2010**

Dans les sections précédentes nous avons vu que face aux critiques de l'avènement et de l'institutionnalisation du modèle agroalimentaire industriel (1.1.), les processus de relocalisation de l'agriculture et de reterritorialisation de l'alimentation (1.2.) ont entamé une reconnexion entre agriculture, alimentation et territoire. Finalement, cette reconnexion s'est traduite à partir des années 2000 à travers des projets de territoire dans lesquels peuvent s'investir une plus grande diversité d'acteurs. En effet, si le secteur agricole reste très influent dans la régulation de l'agriculture et de l'alimentation aux échelles nationale et européenne, à l'échelle locale, une implication plus forte des autorités publiques locales se structure autour de la construction de gouvernances alimentaires.

Comme nous allons le voir dans cette section, les acteurs publics locaux sont poussés à mettre l'alimentation au sein de leurs agendas politiques, avec l'attente que leurs actions publiques diffèrent de celles portées aux échelles nationale et européenne. En effet, si celles-ci ont entériné un travail de coordination entre les différents enjeux qui peuvent être associés dans le processus de publicisation de l'alimentation, cette coordination reste insuffisante et les politiques menées restent inscrites dans une logique de domination sectorielle. Ainsi, les autorités publiques locales se retrouvent confrontées au défi que suppose la construction de gouvernances alimentaires locales, et *in fine* de politiques publiques alimentaires locales qui soient davantage intégrées, autrement dit, qui s'appuient sur la reconnaissance et la mise en gouvernance des interdépendances auxquelles l'alimentation renvoie.

Dans un premier temps, nous allons voir en quoi l'alimentation est devenue un nouvel objet politique légitime à travers trois entrées : d'abord par la construction locale – et principalement urbaine – de gouvernance alimentaire ; ensuite à travers le déploiement d'un nouveau dispositif de l'Etat, les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) ; et enfin, par son intégration dans les joutes électorales (1.3.1.).

Dans un second temps, nous verrons en quoi la construction et la mise en œuvre de politiques alimentaires locales sont plébiscitées face au constat de l'échec d'intégration des politiques portées aux niveaux national et européen. Finalement, cette section donne à voir les intérêts et les enjeux d'une analyse en science politique de la fabrique de ces politiques alimentaires locales intégrées (1.3.2.).

#### **1.3.1. L'alimentation, un nouvel objet de *policy* et de *politics***

En prenant trois entrées, cette nouvelle partie donne à voir comment l'alimentation est devenue un « *objet politique partagé et légitime* » (Fouilleux et Michel 2020a). D'abord, nous verrons

en quoi l'alimentation est devenue dans les territoires un objet de gouvernance alimentaire locale, inspirée des *food policy councils*. Ensuite, à travers l'exemple des PAT, dispositifs développés depuis 2014 au sein du Programme national de l'alimentation, il s'agira de montrer en quoi l'alimentation est devenue un objet de *policy*. Enfin, nous verrons que l'alimentation a également intégré le rang des enjeux sujets de *politics*, en trouvant une place récente dans les joutes électorales.

a) *Les autorités publiques locales et la gouvernance alimentaire locale*

Face aux doubles enjeux de croissance démographique urbaine<sup>81</sup> et de baisse des terres agricoles nourricières, ce sont les villes, métropoles et autres territoires urbains, qui ont en particulier entériné la reprise en main de la question alimentaire, à travers notamment l'élaboration de gouvernances alimentaires locales. Ainsi, au début des années 1990, la construction de gouvernances alimentaires urbaines – *Food policy councils* – a fait l'objet d'une littérature anglo-saxonne analysant notamment les rôles que peuvent tenir les villes sur l'alimentation *via* leurs politiques d'aménagement (Pothukuchi et Kaufman 1999). Des plans alimentaires stratégiques pour l'alimentation voient le jour à New York<sup>82</sup>, Los Angeles, San Francisco, Toronto (Blay-Palmer 2009; Morgan et Sonnino 2010; Neuner, Kelly, et Raja 2011; Viljoen et Wiskerke 2012) ou encore à Londres ou à Belo Horizonte. Ces stratégies alimentaires urbaines adressent plusieurs objectifs, tels que le développement économique, la santé publique, le développement durable, l'aménagement urbain, ou encore la cohésion sociale. Autrement dit, les stratégies alimentaires urbaines donnent à voir une intégration d'un plus large panel d'enjeux comparé aux politiques nationale et européenne évoquées dans les sections précédentes. Les travaux anglo-saxons font apparaître le terme de « *nouvelle équation alimentation* » (*new food equation*) (Morgan 2009; Morgan et Sonnino 2010), l'alimentation étant devenue un enjeu pour les pays « du Nord » et mobilisant dès lors les villes, plus exposées du fait de la concentration démographique.

A partir d'une catégorisation des initiatives que nous avons abordées dans les sections précédentes au croisement entre sphères publique, privée et civile, Johannes Wiskerke propose une grille d'analyse de la gouvernance alimentaire territoriale et intégrée (Wiskerke 2009) (Fig. 5). Ainsi, les initiatives rassemblées dans la littérature sur les SAT (1.2.2.) sont situés à l'interface entre le marché et la société civile (privé-civil), (Renting, Marsden, et Banks 2003; Watts, Ilbery, et Maye 2017). A l'interface entre le marché et le gouvernement (public-privé) sont positionnées les démarches d'approvisionnement de la restauration collective (R. Le Velly et Bréchet 2011; Morgan et Sonnino 2013). Enfin, c'est au croisement entre la société civile et le gouvernement (public-civil) que Wiskerke place les stratégies alimentaires urbaines, articulant des politiques sectorielles jusque-là séparées (Mansfield et Mendes 2013; Morgan 2009).

---

<sup>81</sup> Si 30% de la population vivait en ville en 1950, 71 ans plus tard, la population urbaine représente plus de 80% de la population totale en France. <https://fr.statista.com/statistiques/473802/part-population-urbaine-france/>, consultée le 03/03/2023

<sup>82</sup> Les années 90 sont aussi les années de la *Food justice movement* (F. Paddeu 2016; Flaminia Paddeu 2012)

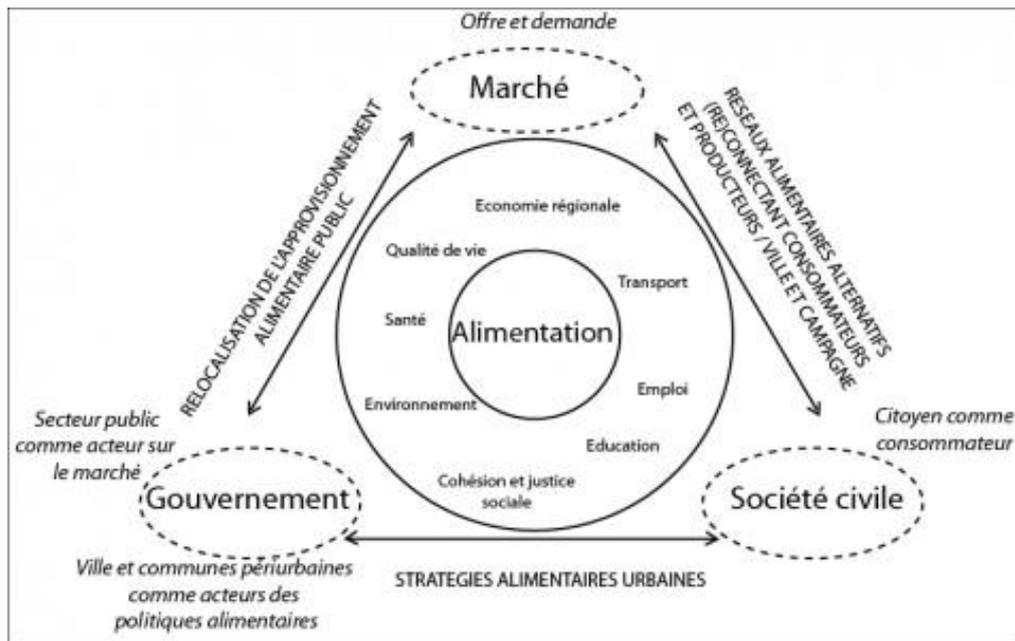


Figure 5. Grille d'analyse de la gouvernance alimentaire territoriale et intégrée, d'après Wiskerke (2009)

Parmi ces stratégies alimentaires urbaines, certaines relèvent de « premiers pas », les territoires s'arrêtant à la formulation de visions pour l'avenir. D'autres vont plus loin et établissent des feuilles de route et autres programmes d'actions. Enfin, certaines élaborent une gouvernance locale par l'établissement d'instances distinctes des pouvoirs publics : les *food policy councils* (Perrin et Soulard 2014; Stierand 2012). Ces stratégies s'intègrent le plus souvent aux politiques d'aménagement des villes initiatrices, et cet *urban food planning* va faire l'objet d'un champ de recherche en soi (Morgan 2013).

En France, la gouvernance alimentaire territoriale peine à se développer et par conséquent, il est fait le constat d'un manque de travaux sur la gouvernance alimentaire des territoires urbains et sur l'élaboration de politiques alimentaires intégrées locales aux échelles des villes et des agglomérations (Brand et Bonnefoy 2011; Deverre et Lamine 2010; Perrin et Soulard 2014). C'est qu'il aura fallu attendre que les expériences de gouvernance alimentaire territoriale se développent en France pour fournir le matériau empirique sur lequel ont pu reposer par la suite plusieurs analyses. L'alimentation est ainsi, dans un premier temps, peu présente dans les politiques territoriales urbaines et son intégration n'est pas simplifiée par le millefeuille administratif français : « *la structuration française en collectivités locales emboîtées crée plusieurs échelons de représentation intermédiaires entre le gouvernement central et les habitants* » (Perrin et Soulard 2014). Cet emboîtement s'accompagne d'une répartition des compétences par lesquelles les différents échelons peuvent appréhender et saisir l'alimentation qui, encore une fois, ne fait pas l'objet d'une compétence en tant que telle : ainsi par exemple, les politiques sociales sont partagées entre les Conseils départementaux et les communes, l'urbanisme entre les communes et les intercommunalités, la restauration des écoles est sous la responsabilité des communes, celle des collèges revient aux Départements et celle des lycées aux Régions. En plus de cela, l'agriculture périurbaine ne trouve que difficilement une reconnaissance auprès du monde agricole, toujours structuré en filières productives organisées

à de plus grandes échelles. Tout ceci concourt à une superposition des échelles d'actions qui dans un premier temps rend difficile la structuration de gouvernances alimentaires locales (Perrin et Soulard 2014).

Toutefois, quelques collectivités territoriales vont commencer à s'engager dans la mise en réseau des acteurs de l'alimentation (Brand et al. 2017; Darrot et al. 2020; Krausz, Lacourt, et Mariani 2013; Lardon et Loudiyi 2014). Ces territoires, inquiets de leur souveraineté et de leur autonomie alimentaire, travaillent dans un premier temps à remettre de l'agriculture dans la ville (agriculture urbaine), pour répondre aux enjeux d'approvisionnement comme de cadre de vie. Ceci s'accompagne de réflexions portées par des acteurs de développement, jouant souvent un rôle d'accompagnateur des territoires dans leurs projets alimentaires de territoire. On pense alors au réseau Terres en Villes<sup>83</sup> (Terres en Villes 2009), au Réseau Rural<sup>84</sup> et à l'International urban food network (IUFN) (IUFN 2012). Parmi les territoires urbains français ayant entamé la construction d'une stratégie alimentaire peuvent être cités Perpignan (Perrin et Soulard 2014), Bordeaux (Corade et al. 2021), Rennes (Darrot, Verdier, et Bigot 2013), ou encore Tour (Serrano, Tanguay, et Yengué 2021).

Ces initiatives de gouvernance alimentaire sont également à relier en France avec le déploiement d'un nouveau dispositif étatique, les Projets alimentaires territoriaux.

*b) L'alimentation comme objet de policy : du Programme national pour l'alimentation aux Projets alimentaires territoriaux*

Dans cette section, nous allons voir en quoi l'émergence d'initiatives locales de gouvernance de l'alimentation, portées par des acteurs publics locaux, a trouvé une traduction au niveau national à travers la définition du Programme national pour l'alimentation (PNA) et l'institutionnalisation d'un de ses dispositifs phares, les PAT.

La description des processus de relocalisation de l'agriculture et de reterritorialisation de l'alimentation a permis de situer le début d'une réflexion autour de l'intérêt de développer des politiques alimentaires intégrées vers le début des années 2000. Cette prise de conscience tient ainsi à la conjonction de trois éléments : un constat d'échec ou d'inefficacité des différentes politiques publiques face à la résolution de la diversité des crises liées à l'agriculture et à l'alimentation, les antagonismes entre des politiques publiques sectorielles donnant à lire des luttes entre secteurs d'action publique, quand, en parallèle, se poursuivent les mobilisations citoyennes autour de nouvelles attentes telles que la transparence et la compréhension des modes de prise de décision (Loudiyi 2020, 129).

---

<sup>83</sup> Terres en Villes, APCA, CIVAM, TRAME, CUMA, 2009, La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles, 8 p. ; [https://rnp.at.fr/wp-content/uploads/2017/04/RNPAT1.2\\_GouvAlimAgglo\\_2009.pdf](https://rnp.at.fr/wp-content/uploads/2017/04/RNPAT1.2_GouvAlimAgglo_2009.pdf), consultée le 06/03/2023

<sup>84</sup> Le Réseau rural avait édité un rapport en 2010 intitulé « Quelles relations urbain/rural pour une meilleure gouvernance alimentaire des territoires ? », mais ce rapport est introuvable...

Si les Etats Généraux de l'Alimentation (EGA) de 2000 ont été une fenêtre d'opportunité pour la mise à l'agenda d'une politique nutritionnelle pour la première fois en France, à travers le PNNS (1.1.2.), nous avons vu que ce dernier ne saisit l'alimentation qu'à travers une perspective nutritionnelle sans l'articuler véritablement à d'autres dimensions (productives, environnementales et sanitaires). Même, comme nous l'avons montré, le PNNS s'est fait le vecteur des intérêts des lobbies de l'élevage. Pour autant, malgré l'échec des EGA pour entériner la construction d'une politique alimentaire nationale qui soit intégrée et transversale, soit mettant en lien différents secteurs de politique publique, pour autant ils auront eu le bénéfice d'ouvrir le débat sur la nécessité d'améliorer « *l'articulation entre les politiques par une politique intégrée de l'alimentation, de la production agricole à la nutrition humaine* » (Conseil national de l'alimentation 2005), débat qui trouvera une arène au sein du Conseil national de l'alimentation (CNA). Ce dernier, créé en 1985 et ayant été doté d'un mandat symbolique de lieu de débat public large par Lionel Jospin,

*« est probablement la première arène où s'exprime une prise de conscience, au niveau national, de la fragmentation des politiques publiques et de la nécessité de leur articulation et intégration »* (Loudiyi 2020, 130).

Le CNA produit des expertises de « second cercle » « *c'est-à-dire sur les aspects économiques, sociologiques, éthiques, juridiques, à côté de l'expertise juridique qui constitue le premier cercle* » (Bellemain et al. 2017). Autrement dit, il participe à l'intégration d'expertises venant des sciences humaines et sociales qui avaient jusque-là été écartées du fait de l'émergence du champ de la nutrition dans l'espace scientifique (Romeyer 2010, 2015). En 2005, le CNA rend un avis sur la politique nutritionnelle<sup>85</sup> dans lequel il souligne que certains domaines relèvent de secteurs éclatés et fragmentés (protection de l'environnement, bien-être animal, politique nutritionnelle, etc.), quand d'autres sont trop peu pris en compte voire absents : « *le développement durable, l'économie sociale et le commerce équitable, le goût et les plaisirs de la table, l'équilibre alimentaire, la contribution à l'insertion sociale* » (Conseil national de l'alimentation 2005, 25).

Si les Etats généraux, le PNNS et les travaux du CNA sont identifiés comme une « bascule » dans la trajectoire de reconnaissance de l'intérêt de développer une politique alimentaire nationale intégrée, le « tournant » s'opère davantage à partir de 2010 avec le PNA, dont l'élaboration et le suivi reviennent au CNA, comme instrument central d'une politique alimentaire énoncée comme transversale. Le PNA est institutionnalisé à travers la loi de modernisation de l'Agriculture et de la Pêche en 2010 portée à la suite de Michel Barnier par Bruno Le Maire et qui, dans la rhétorique, rompt avec la logique de sectorialisation en reconnaissant les différentes politiques publiques en lien avec l'alimentation. Cette coordination entre secteurs d'intervention publique est donnée à voir à travers la création de l'Observatoire national de l'alimentation qui, sous cotutelles ministérielles entre l'agriculture,

---

<sup>85</sup> Comme me le fera remarquer Salma Loudiyi, la problématisation de l'intégration au sein du CNA au milieu des années 2000 procède elle-même de luttes sectorielles, entre santé et agriculture. La reconnaissance d'une « silotisation » de l'action publique alimentaire vient d'une critique vive du PNNS, évalué par le CNA en 2005.

la consommation et la santé, se compose de trois sections : sanitaire, nutritionnelle et économie et sociologie de l'alimentation.

Cette transversalité et intégration sont toutefois surtout rhétoriques dans une politique qui reste dans les faits agricole et prédominée par les enjeux économiques. En effet, la loi de modernisation s'inscrit dans un contexte de crise alimentaire (2007-2008) réactualisant les inquiétudes en termes de sécurité alimentaire et d'autonomie. En ce sens, elle vise à permettre aux acteurs agricoles de « *s'adapter aux contraintes d'un marché de plus en plus instable* ». Ainsi, le maintien de la compétitivité de l'agriculture française à l'international reste la principale « raison d'être » (Loudiyi 2020, 134) de la loi de modernisation.

Côté alimentation, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche fait le bilan des deux PNNS passés – marqués par un échec relatif en termes de changement de pratiques alimentaires – et donne à voir une représentation d'un « modèle alimentaire français » à préserver face à la menace d'une « américanisation » des modes de consommation<sup>86</sup> dont le développement se fait au profit de la progression des inégalités sociales. Ainsi, en s'appuyant sur une analyse de l'INRAE commandée par le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (Etiévant et al. 2010), le PNA pour la période 2010-2013 (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire 2011) insiste dans son préambule sur l'influence des facteurs socioéconomiques sur les comportements alimentaires et justifie la pertinence d'une action publique pour préserver le modèle alimentaire français.

Le PNA s'articule autour de 4 axes auxquels s'ajoutent deux axes transversaux : faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité (1), améliorer l'offre alimentaire (2), améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation (3), promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français matériel et immatériel (4), innover et développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de qualité (5) et conduire des actions de communication (6). Le programme est piloté<sup>87</sup> par le ministère de l'Agriculture en lien avec 13 autres ministères (Fig. 6) :

---

<sup>86</sup> Diminution de la consommation en fruits et légumes au profit d'une augmentation de la consommation en produits gras, hausse du taux d'obésité

<sup>87</sup> Le bilan de 2013 du PNA revient sur ce pilotage par le ministère de l'Agriculture en précisant que la légitimité de ce dernier gagnerait à être mieux définie : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000562.pdf> (p. 15), consulté le 01/02/2024

Programme interministériel piloté par le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire en lien avec :

- ▶ le ministère des affaires étrangères et européennes,
- ▶ le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,
- ▶ le ministère de la justice et des libertés,
- ▶ le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration,
- ▶ le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie,
- ▶ le ministère du travail, de l'emploi et de la santé,
- ▶ le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative,
- ▶ le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche,
- ▶ le ministère de la culture et de la communication,
- ▶ le ministère des solidarités et de la cohésion sociale,
- ▶ le ministère de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique,
- ▶ le ministère des collectivités territoriales,
- ▶ le ministère de l'outre-mer.

*Figure 6. Pilotage ministériel du PNA (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire 2011, 2)*

Les axes du PNA organisent une compilation de nombreuses actions, parmi lesquelles certaines rendent compte des initiatives et projets déjà portés par les organes déconcentrés en région ou dans les différents ministères.

*« Les actions sont détaillées, planifiées et les collaborations interministérielles précisées, ce qui démontre une ambition forte de mener une politique multidimensionnelle et multi-partenariale, y compris dans sa dimension interministérielle » (Loudiyi 2020, 136)*

Par rapport aux initiatives alimentaires locales existantes dans les territoires,

*« l'objectif [du PNA] n'est pas de « repartir de zéro » en ignorant l'existant, mais de fédérer et de coordonner les nombreuses actions déjà entreprises de façon dispersée par l'État, les collectivités territoriales, les associations et les entreprises. [...] L'État interviendra comme un « facilitateur » et un « catalyseur » des initiatives de l'ensemble des partenaires impliqués : services de l'État ou des collectivités territoriales, opérateurs du secteur agroalimentaire de l'amont à l'aval, fédérations et organisations professionnelles, associations, organisations caritatives, éducateurs, professionnels de santé, chercheurs et instituts de recherche, sociologues, philosophes, universités, académies, sociétés savantes. Cette politique intégrera toutes les dimensions de l'alimentation. Elle devra assurer une alimentation à la fois sûre, saine, équilibrée et de qualité, accessible à tous, produite dans des conditions respectueuses de l'environnement et du bien-être animal, tout en étant économiquement viables et socialement acceptables » (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire 2011, 4).*

Ainsi, le PNA ambitionne d'outiller une politique alimentaire nationale qui soit englobante, incitative et intégrative des dynamiques existantes aux échelles nationale comme locale. Cette ambition d'inter-ministérielle<sup>88</sup> et de structuration des axes de travail s'incarne de manière plus

---

<sup>88</sup> Cette dernière était pratiquée dans les faits avant 2010 avec les « groupes PNNS ».

tangible, à travers une structuration plus claire des objectifs d'action publique en matière d'alimentation dans la seconde mouture du PNA à partir de 2013. Aussi, l'ambition de s'appuyer sur les dynamiques territoriales existantes reste prégnante.

La nouvelle programmation du PNA pour 2014-2017 (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt 2014) s'inscrit dans la loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n°2014-1170 du 13 octobre 2014. Cette dernière vise à produire un « *cadre intégré* » pour l'action publique, où sont mis en convergence les enjeux économiques, environnementaux et de santé publique. Une mise en convergence des enjeux « *d'autant plus nécessaire que l'agriculture est de moins en moins prescriptrice de notre alimentation : une politique de la demande succède progressivement à une politique de l'offre* »<sup>89</sup>. Le PNA 2 s'organise autour de 4 axes : la justice sociale (1) recouvrant l'aide alimentaire et l'approvisionnement en restauration hors domicile ; l'éducation alimentaire (2) s'appuyant sur un partenariat entre ministères de l'agriculture et de l'éducation nationale<sup>90</sup> ; la lutte contre le gaspillage alimentaire (3) et l'ancrage territorial et la mise en valeur du patrimoine de l'alimentation (4), axe réunissant les déclinaisons territoriales des trois autres et se composant des soutiens – notamment méthodologiques – de l'Etat aux démarches locales. Si ce quatrième axe valorise la commercialisation en circuits courts, la valorisation des produits de qualité, en prenant particulièrement la restauration collective comme voie d'accès, il couvre également le développement d'un nouveau dispositif, les Projets alimentaires territoriaux. Avec cette nouvelle programmation du PNA, l'Etat entend nourrir une proximité avec les territoires et les démarches qui s'y développent. Ainsi, si le PNA 1 visait principalement une coordination interministérielle, le PNA 2 s'appuie quant à lui sur de nouvelles coordinations, territoriales, entre échelles d'action publique, et domaniales, entre sphères publique et privée :

*« L'essence même du PNA est le partenariat avec les acteurs privés, les collectivités territoriales et le monde associatif. L'Etat intervient comme un « facilitateur » et un « catalyseur » des initiatives de l'ensemble des partenaires impliqués. Favoriser et encourager l'émergence d'actions de terrain, adaptées aux besoins locaux et basées avant tout sur le volontariat des acteurs est l'un des principaux enjeux de ce programme »* (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt 2014, 5)

Les PAT trouvent leur origine depuis une proposition de loi faite par Brigitte Allain, à ce moment députée (EELV) de la Dordogne. Le 7 juillet 2015, elle présentait face à l'Assemblée Nationale un rapport d'information « sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires »<sup>91</sup> débutant par la description d'un changement structurel à l'œuvre

---

<sup>89</sup> Projet de Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, Etude d'impact (NOR : AGRX1324417L/Bleue-1), p.94 ; [https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1548-ei.asp#P2190\\_264608](https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1548-ei.asp#P2190_264608), consulté le 03/02/2024

<sup>90</sup> Un article a été introduit dans le code de l'éducation (Art. L. 312-17-3) par la loi d'Avenir, sur l'inclusion d'informations et d'éducation à l'alimentation dans les enseignements ou dans les projets éducatifs territoriaux, qui doivent être dorénavant cohérents avec les orientations du PNNS et du PNA (Loudiyi 2020, 140)

<sup>91</sup> Rapport d'information N°2942, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires Economiques, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2015 : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2942.asp>

dans la société française et dont il convient de prendre la mesure. Ce changement structurel qui place l'alimentation comme patrimoine local à protéger et à développer, et donc comme enjeu de politiques publiques. Par conséquent, une mobilisation de l'action publique autour de l'alimentation est appelée afin de permettre une relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation, cette dernière étant perçue comme condition au développement territorial. En introduction de ce rapport d'information, les auteurs reviennent sur l'évolution de l'agriculture, décrivant en d'autres termes le déploiement du référentiel agricole modernisateur (Fig. 7) (1.1.).

**L'approvisionnement alimentaire des Français était basé sur les circuits courts avant la seconde guerre mondiale. Ils ont progressivement disparu lors des Trente Glorieuses, avec la séparation des acteurs de la production, de la transformation et de la commercialisation. En effet, la loi Pisani, qui devait permettre justement l'indépendance alimentaire de la France après-guerre, a fait passer en moins de vingt ans la France d'une production vivrière à une production suffisante et planifiée puis excédentaire. Le système des aides européennes avait pour objectif d'aider à la modernisation et à la production à bas prix. L'aide au kilo de blé maintenait un prix abordable pour les consommateurs. Mais quand dans les années 1990, l'organisation mondiale du commerce (OMC) nous a imposé le passage de l'aide au produit à l'aide à l'hectare : le lien entre la production et les aides a ainsi été rompu. Depuis quarante ans, on poursuit cette même politique comme si rien n'avait changé en France, en Europe ou dans le monde. La politique agricole commune est de plus en plus contestée par nos concitoyens.**

**Plus grave, le lien entre les citoyens et les agriculteurs s'est rompu ! Quant à la confiance des citoyens dans le contenu de leur assiette, elle est bien entamée !**

*Figure 7. Extrait du rapport d'information N°2942 (pp.9-10)*

Face à ces constats, les auteurs en appellent à une transition agricole et alimentaire, reposant sur le développement des circuits courts alimentaires « *qu'il faut faire sortir de leur qualité de « niche »* » (p.12)<sup>92</sup> et devant s'accompagner d'un changement d'échelle. En ce sens, l'objet du rapport d'information est de mettre en lumière les freins<sup>93</sup> au développement de l'ancrage territorial de la production et, à l'inverse, de construire les pistes de propositions le favorisant. Ainsi, le rapport dresse tout d'abord un état des lieux des « *signaux [qui] sont au vert* » pour la relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation, et liste ensuite les conditions de la réussite de la relocalisation des productions agricoles et alimentaires. C'est dans cette seconde partie que sont définis les PAT<sup>94</sup>, comme nouveau dispositif du PNA :

*« Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers*

---

<sup>92</sup> On note ici une différence par rapport à la place que donnait le Plan Barnier aux circuits courts alimentaires, perçus comme restant « complémentaires ».

<sup>93</sup> Il est notamment fait mention à la rétivité au changement des structures et des mentalités actuelles (p.11).

<sup>94</sup> Définis dans l'article 39 de la Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000029573022/>, consultée le 10/02/2023

*visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation ».*

Ces projets alimentaires de territoire sont définis dans l'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 (Fig. 8).

### TITRE III

#### POLITIQUE DE L'ALIMENTATION ET PERFORMANCE SANITAIRE

##### Article 39

I. – Après l'article L. 111-2-1 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article L. 111-2-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-2-2.* – Les projets alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1 sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique.

« A l'initiative de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés.

« Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet.

« Ils peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources. »

*Figure 8. Définition des Projets alimentaires territoriaux, dans l'article 39 de la Loi n°2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13/10/14*

Les PAT peuvent être caractérisés d'innovations issues du terrain, *bottom-up*, qui ont été institutionnalisées et qui sont devenues des instruments d'action publique, symbolique d'un politique alimentaire intégrée<sup>95</sup> (Loudiyi 2020, 143). La définition législative des PAT, n'éclairant que les grands objectifs et quelques modalités telles que la participation des parties prenantes du système alimentaire (Fig. 9), laisse une liberté d'interprétation assez large<sup>96</sup> aux acteurs souhaitant se lancer dans l'élaboration d'une stratégie alimentaire territoriale à travers la mise en place d'un PAT. Autrement dit, c'est aux acteurs territoriaux porteurs du PAT à qui revient le travail politique d'arbitrage des interdépendances qu'ils souhaitent considérer et mettre en gouvernance à travers leur projet alimentaire de territoire.

Pour favoriser l'essor des PAT, l'Etat, à travers le PNA, lance un appel à projet qui est, depuis 2014, reconduit tous les ans<sup>97</sup> et le Réseau national des Projets alimentaires territoriaux

---

<sup>95</sup> Plus largement, les politiques alimentaires locales sont perçues comme des innovations dans l'action publique, au regard de trois arguments : de par les finalités qu'elles poursuivent, de part les outils qu'elles mobilisent et enfin, de par les difficultés qu'elles rencontrent (Ronan Le Velly et Soulard 2020).

<sup>96</sup> Avec le processus de labellisation, le Ministère fléchera toutefois des critères à respecter pour être éligible aux financements de l'Etat (tels que la réalisation d'un diagnostic, ou encore la construction d'une gouvernance alimentaire partagée).

<sup>97</sup> <https://agriculture.gouv.fr/les-appels-projets-du-pna-accompagner-la-mise-en-oeuvre-du-programme-national-pour-l'alimentation>, consultée le 28/02/2023

(RnPAT)<sup>98</sup> est créé par des acteurs locaux (l'association Terres en Villes composée de Chambres d'agriculture et de certaines agglomérations) grâce à un financement du second pilier de la PAC, la Mobilisation collective pour le développement rural (MCDR). Le RnPAT

« vise à mettre en réseau tous les acteurs pour favoriser la co-construction et la mise en œuvre partagée des projets alimentaires territoriaux dans lesquels les collectivités porteuses du projet de territoire sont fortement impliquées. Pour cela, RnPAT multiplie les échanges, capitalise les bonnes pratiques, produit ou coproduit des outils méthodologiques indispensables et contribue à l'amélioration des politiques publiques françaises et européennes »<sup>99</sup>.

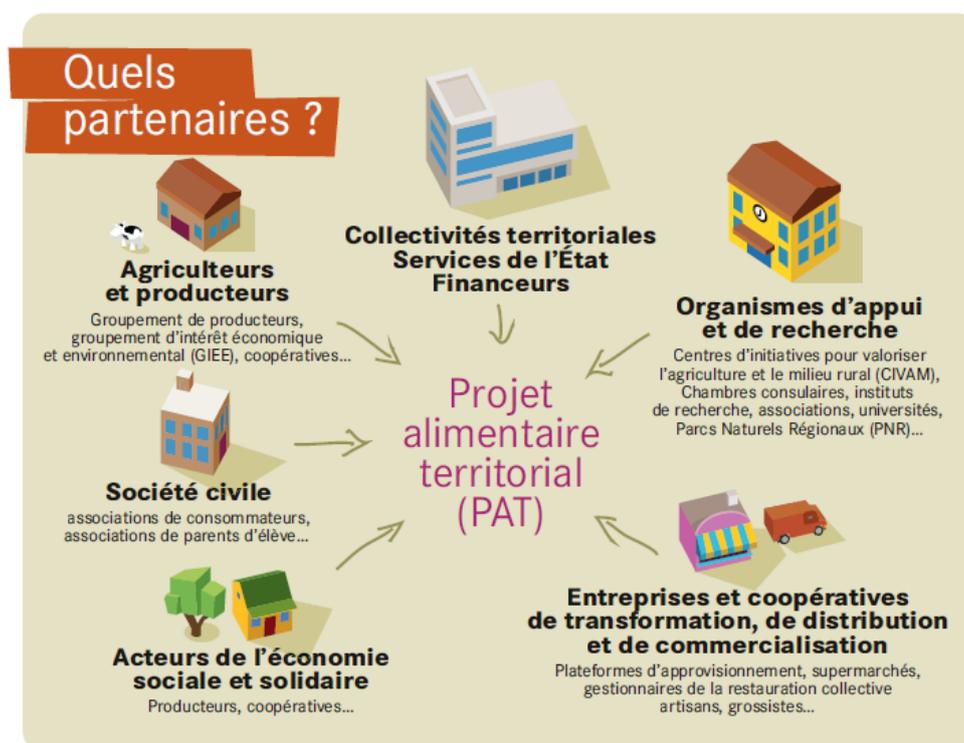


Figure 9. Quels partenaires pour construire un PAT ? (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017)

Au fil des appels à projets du PNA, les PAT ont été appropriés par de nombreux acteurs publics locaux, notamment dans les grandes villes. Toutefois, si de nombreuses initiatives se revendiquent « PAT », force est de constater que la reconnaissance ministérielle n'est pas sur-sollicitée. En effet, en 2017 l'objectif de l'Etat était d'atteindre 500 PAT sur le territoire national d'ici 2020<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Devenu entre temps France PAT : <https://france-pat.fr/>, consulté le 27/09/2024

<sup>99</sup> <https://rnp.at.fr/le-reseau/presentation/>, consultée le 01/03/2023

<sup>100</sup> Reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux. Notice. Lancement du dispositif de reconnaissance, 1<sup>er</sup> mars 2017 ; <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/84862>

Le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt officialise encore davantage les PAT, en créant un label (Fig. 10), octroyable pendant trois années reductibles. Cette reconnaissance officielle a pour objectif de valoriser les démarches existantes et d'encourager l'émergence de nouveaux PAT, en permettant aux porteurs de projet un accès à des ressources (guides, appui technique, mise en réseau). Mais les porteurs de projets ne courent pas, dans un premier temps, après la labellisation : début 2023, la jauge est portée à près 400 PAT reconnus par le Ministère<sup>101</sup>. Moins donc que les 500 espérés pour 2020 (Guillot et Blatrix 2021).



Figure 10 : Label officiel des Projets alimentaires territoriaux décerné par le Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Les PAT ont peu fait l'objet d'évaluation de politique publique. En 2018, une première commande d'évaluation a été avortée<sup>102</sup>. En revanche, en 2022, une évaluation aboutit : le sénateur Frédéric Marchand et l'inspecteur général de santé publique vétérinaire au CGAAER<sup>103</sup>, Dominique Chabanet rendent un rapport d'évaluation des PAT, intitulé « Plus vite, plus haut, plus fort »<sup>104</sup>. Ce rapport recommande, entre autres, d'affirmer le rôle de pilote de l'Etat en haut ; et de légitimer les collectivités porteuses de PAT en bas, en les reconnaissant en tant qu'« autorités organisatrices de l'alimentation durable et résiliente » et en leur donnant une compétence partagée d'organisation de l'alimentation. Le rapport recommande également de « revisiter » le RnPAT et de créer des réseaux décentralisés. Aussi, les auteurs du rapport recommandent de contractualiser les PAT (Marchand et Chabanet 2022, 3).

Si les PAT n'ont pas généré pléthore d'évaluations politiques, ils ont en revanche fait l'objet de nombreuses recherches. Ainsi, la place des collectivités territoriales dans ces projets a été analysée, avec la question récurrente de l'échelle pertinente pour la construction de PAT. Si la plupart de ces recherches analysent les démarches initiées par les intercommunalités (Mestre 2021), et surtout celles des métropoles, telles que Tours-Métropole-Val-de-Loire (Serrano, Tanguay, et Yengué 2021), Nantes Métropoles, le Grand Figeac, Grand Lyon (Billion 2017), Caen-Normandie-Métropole, Rennes Métropole, Angers-Loire-Métropole, Grand-Poitiers<sup>105</sup> (Darrot et al. 2019, 2022; Darrot, Verdier, et Bigot 2013) ou encore Bordeaux Métropole (Chambelland et Corade 2022; Corade et al. 2021; Lailliau 2016), il y a également, mais très peu, d'éléments sur les PAT initiés par les communes (Corade 2019; Duvernoy, Gonçalves, et Merville 2022) et par les Départements (Plouchard 2022). La prise en main par les acteurs publics locaux des PAT a également généré une offre d'accompagnement des territoires

<sup>101</sup> <https://agriculture.gouv.fr/pres-de-400-projets-alimentaires-territoriaux-pat-reconnus-par-le-ministere-au-1er-janvier-2023>, consultée le 28/02/2023

<sup>102</sup> La loi Egalim de 2018 prévoyait que le Gouvernement rende au Parlement un rapport d'évaluation sur les PAT. L'évaluation a finalement été censurée par le Conseil constitutionnel. Décision du Conseil constitutionnel n°2018-771DC du 25 octobre 2018, J.O.R.F du 1<sup>er</sup> novembre 2018

<sup>103</sup> Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

<sup>104</sup> <https://www.vie-publique.fr/rapport/286303-projets-alimentaires-territoriaux-plus-vite-plus-haut-plus-fort>

<sup>105</sup> Territoires dont les démarches alimentaires ont été analysées dans le cadre du projet FRUGAL, <https://www.psdrgo.org/PSDR4-en-Grand-Ouest/Les-projets/FRUGAL>, consultée le 01/03/2023

(Lailliau 2016) et le développement d'une animation de leur mise en réseau ( Corade et Lailliau à paraître). Cette prise en main est aussi venue questionner les collectivités, l'intégration de l'alimentation dans leurs agendas politiques venant les confronter aux limites que posent les compétences dont elles sont pourvues d'un côté, et l'inexistence légale d'une compétence alimentaire de l'autre (Bodiguel 2018b, 2018a; Bodiguel, Rochard, et Maréchal 2018). Enfin, si beaucoup des analyses réalisées autour des PAT sont très situées, puisque basées sur des cas d'étude particuliers, seul un rapport fait un état des lieux complet des PAT en France (Darrot, Maréchal, et Bréger 2019), mais donne peu à voir, sauf quelques cas de programmes de recherche dans lesquels les auteurs sont inscrits, les recherches qui ont été menées sur le sujet.

c) *L'alimentation comme objet de politics, ou son inscription dans les joutes électorales*

Si l'alimentation intègre les agendas politiques des autorités publiques locales, notamment urbaines comme nous venons de le voir, elle fait désormais également partie des programmes dans les campagnes électorales. « Désormais » car, avant 2015, soit l'alimentation n'était pas un sujet sur lequel s'appuyaient les luttes politiques, ou soit, tout du moins, jusqu'à cette date, « *pratiquement aucuns travaux de spécialistes de sociologie électorale ne portaient sur l'agriculture ou l'alimentation* » (Fouilleux et Michel 2020a, 11).

Ainsi, l'alimentation, autour de laquelle se sont cristallisées des attentes sociétales fortes<sup>106</sup>, s'inscrit pour la première fois de manière très visible lors des élections présidentielles de 2017. Elle trouve alors une place dans les campagnes politiques de l'ensemble des candidats à la présidence, qu'ils soient de droite ou de gauche. Fouilleux et Michel évoquent ainsi le programme « Pour une agriculture Ecologique et Paysanne » de la France Insoumise<sup>107</sup>, et à l'autre extrême, les six propositions « La France, puissance agricole au service d'une alimentation saine » du Rassemblement National, le « Grenelle de l'alimentation » et le « Contrat alimentaire durable et solidaire avec nos agriculteurs » de Benoît Hamon<sup>108</sup>, etc. Elu président de la République, Emmanuel Macron convoque d'emblée les Etats Généraux de l'Alimentation, une « *mise en scène gouvernementale soulignant l'urgence et la gravité de la situation et la nécessité de mettre en place des politiques publiques adaptées* » (Fouilleux et Michel 2020a, 12).

---

<sup>106</sup> Lors du sondage Ifop du 10-12 mars 2017, réalisé auprès de 1000 personnes pour le compte de l'association Agri pour l'Environnement, « 90% des personnes interrogées estimaient que la réforme agricole passant par une « transition agricole et alimentaire (c'est-à-dire la mise en place d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, produisant des aliments locaux, plus sains et sûrs) » est prioritaire » (Fouilleux et Michel 2020a, 11).

<sup>107</sup> Carpon, A., 2017, « L'avenir agricole en commun de Jean-Luc Mélenchon », article publié le 19 avril 2017 ; <https://www.terre-net.fr/politique/article/127049/l-avenir-agricole-en-commun-de-jean-luc-melenchon>, consultée le 01/03/2023

<sup>108</sup> Bulteau, P-Y, 2017, « Benoît Hamon : pour un Grenelle de l'alimentation », article publié le 11 avril 2017 : <https://alimentation-generale.fr/analyse/benoit-hamon-pour-un-grenelle-de-l-agriculture/> ; et Carpon, A., 2017, « Avec B. Hamon, la transition qui fera battre (ou pas) le cœur des agriculteurs », article publié le 13 avril 2017, <https://www.terre-net.fr/election-presidentielle/article/127050/avec-b-hamon-la-transition-qui-fera-battre-ou-pas-le-coeur-des-agriculteurs> ; consultées le 01/03/2023

L'intérêt politique pour l'alimentation se confirme dans les élections suivantes. En 2020, l'appel du Réseau Action Climat France aux candidats aux municipales pour un engagement pour une alimentation saine et durable<sup>109</sup> est exaucé : l'alimentation se voit de nouveau accorder une place prépondérante dans les programmes des diverses listes candidates à ces municipales qui marquent un verdissement historique des communes (Persico et Gougou 2020). En 2021, comme nous le verrons avec plus de précision plus loin (chapitre 6), au sein du Conseil départemental de la Gironde, le Président sortant Jean-Luc Gleyze (socialiste) est réélu au et porte, pour ce nouveau mandat, le projet d'expérimenter une sécurité sociale de l'alimentation, projet partagé par Pierre Hurmic, maire (EELV) de Bordeaux<sup>110</sup>. En 2022, la place de l'alimentation dans les programmes des candidats écologistes et de gauche aux présidentielles est renouvelée, avec un cadrage marqué de l'agriculture et de l'alimentation comme des secteurs à préserver pour garantir la souveraineté, l'indépendance et la sécurité nationale<sup>111</sup>.

\*\*

Les processus de relocalisation de l'agriculture et de reterritorialisation de l'alimentation vus en amont (1.2.) se sont traduites par plusieurs glissements (changement de support de réflexion et d'échelles, d'acteurs, d'enjeux) et ont finalement abouti à asseoir la crédibilité des démarches visant à construire des systèmes alimentaires alternatifs et territorialisés (Barbera et Dagnes 2016; Pahun 2020a, 26). Ces démarches de reconnexion entre agriculture, alimentation et territoire ont participé à faire de l'alimentation un objet politique et un problème public légitime, auquel les pouvoirs politiques locaux peuvent adresser des réponses qui leur sont propres.

Dans cette section, nous avons ainsi vu que l'alimentation trouve une place dans la compétition politique et est de plus en plus mise au cœur de gouvernances locales rassemblant les acteurs territoriaux et particulièrement les autorités publiques locales. Ces dernières peuvent, depuis 2014, se saisir d'un nouveau dispositif national, les PAT. Ces derniers sont une figure emblématique du renouvellement de l'action publique locale en matière d'alimentation, cette dernière pouvant être lue comme une forme de remise en cause indirecte de l'action publique étatique (Fouilleux et Michel 2020a, 31).

L'intégration de l'alimentation dans ces arènes publiques locales appelle néanmoins à penser des solutions plus pérennes, en capacité de pallier aux incertitudes qui accompagnent la difficulté pour ces PAT à s'inscrire dans un temps long, car dépendants des soutiens de l'Etat (Marchand et Chabanet 2022). Elle appelle donc à la construction et la mise en œuvre de

---

<sup>109</sup> <https://reseauactionclimat.org/appel-alimentation-municipales/>, consultée le 01/03/2023

<sup>110</sup> Cittone, J., 2023, « La ville de Bordeaux et la Gironde veulent expérimenter une « sécurité sociale de l'alimentation », article publié le 07/02/2023, <https://www.lefigaro.fr/bordeaux/la-ville-de-bordeaux-et-la-gironde-veulent-experimenter-une-securite-sociale-de-l-alimentation-20230207> ; Gleyze, J-L. et Humic, P., 2023, « Solutions solidaires : tribune. Pour une Sécurité sociale de l'alimentation, [https://www.liberation.fr/forums/pour-une-securite-sociale-de-lalimentation-20230131\\_52VCM3ZS4FG2TPF3G5JAAIZ2OU/](https://www.liberation.fr/forums/pour-une-securite-sociale-de-lalimentation-20230131_52VCM3ZS4FG2TPF3G5JAAIZ2OU/) ; consultées le 01/03/2023

<sup>111</sup> Lecture des déclarations écrites des candidats au premier tour, <https://www.cncep.fr/candidats.html>, consultée le 01/03/2023

politiques alimentaires locales qui soient intégrées et transversales. Autrement dit, elle appelle à ce que les acteurs publics locaux se confrontent au travail politique d'arbitrage des interdépendances dont ils veulent se saisir, ou à l'inverse rejeter, dans la mise en politique publique de l'objet transversal et complexe qu'est l'alimentation. Ainsi, dans la construction de politiques alimentaires locales intégrées réside, comme nous allons le voir dans la section suivante, un réel enjeu pour l'analyse en science politique.

### **1.3.2. Les enjeux d'une analyse de la construction de politiques alimentaires locales intégrées en science politique**

Ce premier chapitre a donné à voir à quel point la relocalisation de l'agriculture et la reterritorialisation et de l'alimentation, *via* la construction de systèmes alimentaires territoriaux et durables, ont largement fait l'objet d'analyses en sciences humaines et sociales, l'alimentation ayant pourtant été boudée par ces mêmes disciplines dans le passé, comme nous le mentionnions dans nos propos introductifs. L'alimentation a donc fait couler de l'encre dans de nombreuses disciplines, mais force était de constater, au lancement de cette recherche, que son analyse par les politistes français était encore relativement restreinte, peut-être dû au fait que ce n'est que récemment que « *l'alimentation semble [...] être redevenue un sujet légitime sur le plan politique, après avoir été complètement absente des débats et de l'agenda des politiques publiques pendant des décennies* » (Fouilleux et Michel 2020c, 11).

Ce chapitre a éclairé les trajectoires ayant mené à la politisation et à la publicisation récente de l'alimentation dans le giron des autorités publiques locales. Ces dernières, en se saisissant de l'alimentation, se retrouvent confrontées au défi que suppose la construction de politiques alimentaires intégrées, suggérant un travail de mise en lien et de coordination des différents enjeux qui peuvent être rattachés à l'alimentation. Si cela suppose un défi pour les praticiens des politiques publiques, cela génère également un enjeu pour l'analyste. L'objet de cette section est ainsi de donner à voir les deux grandes questions auxquelles s'adresse cette thèse : d'une part, en termes de modalités de la construction de politiques alimentaires locales intégrées et d'éclairage du travail de mise en lien et de coordination des divers éléments qui peuvent être rattachés à l'alimentation ; et d'autre part, ce qu'induit de telles politiques en termes de changement, ou non.

#### *a) L'analyse du travail de mise en lien et de coordination dans les politiques alimentaires locales intégrées*

Avec la poursuite du développement des initiatives d'alimentation durable dans les territoires, et face au constat de l'échec – ou de la non-volonté – des politiques nationale et européenne à changer le système agroalimentaire contemporain, le déploiement depuis 2014 des PAT amène certaines collectivités à se lancer dans la construction de politiques alimentaires locales

volontaristes<sup>112</sup>. Or, l'alimentation renvoyant à un très large spectre d'activités, d'acteurs et d'enjeux (nous avons évoqué tout au long de ce chapitre la santé publique, l'environnement, le développement territorial, le développement économique agricole, ou encore le développement social), construire et mettre en œuvre une politique alimentaire à une échelle locale relève, pour les autorités publiques territoriales, d'un défi d'intégration de politiques sectorielles, fragmentées, différenciées, non coordonnées, et pouvant relever de différents niveaux de gouvernement. En somme, en se saisissant de l'alimentation, les autorités publiques locales se confrontent au défi de pallier « *par le bas* » le manque d'intégration et de cohérence qui caractérise les politiques agricoles et alimentaires construites « *par le haut* » (J. J. L. Candell et Pereira 2017; Fouilleux 2008; Loudiyi 2020).

En effet, dans son travail questionnant l'impact des politiques alimentaires sur la régulation de l'agriculture, Jeanne Pahun refait le constat d'un échec de la réforme la politique agricole « *par le haut* »<sup>113</sup> pour aboutir à un système alimentaire durable et socialement juste : les politiques françaises et européennes, bien qu'adjectivées « d'agroécologiques », restent motivées par la compétitivité et la productivité (Bosc et Arrignon 2017; Pahun 2020a). Plusieurs verrous institutionnels expliquant cet échec des réformes des politiques agricoles ont été identifiés (Pahun 2020a, 27-28). Parmi ceux-ci, il y a la résistance d'un récit du « *produire plus pour nourrir le monde* » (Fouilleux et Goulet 2012; Fouilleux et Jobert 2017) et le maintien d'une vision des objectifs des politiques agricoles et commerciales tournées vers l'exportation (D'odorico et al. 2014). En lien avec cet élément, l'influence des lobbies agricoles et agroalimentaires et la concentration des pouvoirs par ces acteurs restent d'actualité (Clapp et Scott 2018). En effet, les syndicats agricoles majoritaires (FNSEA et JA) continuent de représenter une élite agricole qui, bien que peu représentative socialement et statistiquement au regard de la diversité des modèles agricoles existant aujourd'hui, persiste à marquer significativement la trajectoire agricole française (Darrot, Maréchal, et Bréger 2019, 16). Aussi, des freins sont identifiés depuis le cloisonnement de la recherche et de l'enseignement agricole (C. Francis et al. 2003; C. A. Francis 2004). Enfin, il faut noter la difficulté pour élaborer et mettre en œuvre à l'échelle nationale des politiques intégrées : les politiques agricoles restent centrées autour de la figure du producteur (N. Carter et Ockwell 2007) ; quant aux politiques alimentaires, elles sont principalement pensées autour des enjeux de nutrition (Lang, Barling, et Caraher 2009; Neff, Merrigan, et Wallinga 2015; Poulain 2009; Romeyer 2015).

Dès lors, autant les initiatives locales que les recherches en cours viennent questionner la possibilité de faire réforme « *par le bas* », soit par le développement de politiques alimentaires intégrées portées par les collectivités locales (Loudiyi 2020; Pahun 2020a, 2022) et s'inscrivant dans le champ de l'action publique locale :

---

<sup>112</sup> De fait, la construction de ces politiques ne peut être que « volontariste », aucune compétence alimentaire n'ayant été officiellement définie. Ainsi, n'importe quelle autorité publique, à n'importe quel échelon, peut se saisir de l'alimentation, avec les compétences qui sont les siennes.

<sup>113</sup> Pahun illustre cet échec avec plusieurs exemples : celui du glyphosate qui, s'il a fait l'objet de fortes contestations aux échelles locales comme européennes, continue de bénéficier d'une prolongation d'autorisation ; celui de l'insuccès des multiples plans Ecophyto (2008-2018) ; ou encore celui de l'insatisfaction générée par la loi Egalim de 2018 (Pahun 2020a, 26-27).

*« Dans cette perspective, la décentralisation et le développement contemporain de politiques locales sont analysés comme l'une des dimensions d'un mouvement plus large de territorialisation de l'action publique, vue comme le produit d'« une prise de conscience des limites d'une approche verticale des problèmes sociaux » (Muller 2004, 105). Il y aurait ici une forme de retour au local, du fait des limites de l'approche sectorielle, qui ne prendrait pas suffisamment en compte la diversité des situations locales et l'interdépendance des problèmes publics » (Douillet, Négrier, et Faure 2015, 320).*

Toutefois, la construction de ces politiques intégrées ne se fait pas sans défis et difficultés (Lang, Barling, et Caraher 2009; Loudiyi 2020), car ces politiques, en cherchant à répondre aux différents enjeux soulevés par l'alimentation, viennent mettre en tension l'organisation – le *design* organisationnel – de ces acteurs dont l'administration est organisée en silos (IPES Food 2017) et secteurs (Fouilleux et Michel 2020c), rigidifiant la capacité de changement dans les politiques publiques (Fontaine et Hassenteufel 2002). Ainsi, il y a un réel intérêt pour la science politique à investir ce sujet à travers le champ de l'analyse de l'action publique et de voir si les acteurs publics locaux relèvent mieux les défis de l'intégration que les organisations nationales et européennes.

Parmi ces défis de l'intégration, il y a notamment un intérêt à venir observer ce qu'il se passe en termes de coordinations territoriales. Le PAT, projet de territoire emblématique de l'action publique alimentaire locale, vient en effet questionner la territorialité (Banzo, Corade, et Lemarié-Boutry 2019)<sup>114</sup>. Des recherches ont soulevé un effet de ces projets : ce qu'ils viennent bouger dans les territoires et ce qu'ils génèrent, tant en termes de coopérations territoriales que de tensions, particulièrement entre territoires ruraux et territoires urbains (Banzo et al. 2020; Corade et al. 2019). Autre échelle d'analyse des rapports entre acteurs publics, et en écho avec la recommandation concernant un rôle de pilote de l'Etat qui serait à réaffirmer, l'action publique alimentaire locale offre une nouvelle fenêtre d'analyse des rapports entre le centre et la périphérie (Grémion 1976), entre l'Etat et les autorités publiques locales, avec l'hypothèse que le dispositif des PAT participe à une forme de recentralisation en jouant le rôle d'instrument d'action publique permettant à l'Etat de gouverner à distance (Corade et Lailliau à paraître; Epstein 2015; Guillot et Blatrix 2021). Au-delà des PAT, il s'agit donc de voir ce que, plus largement, les politiques alimentaires locales intégrées éclairent des rapports entre les acteurs publics locaux et l'Etat. Dans cette thèse, et comme nous le verrons dans le chapitre 3, nous observons et analysons ces coordinations en termes « d'interdépendances territoriales ».

Outre les coordinations territoriales, dans les politiques alimentaires locales intégrées réside un enjeu de coordination entre les secteurs (agriculture, santé publique, environnement, social, etc.) et les acteurs influents de ces secteurs (publics, privés, civils). En effet, l'analyse de l'action publique alimentaire locale – à travers les PAT et leur gouvernance – a déjà interrogé ce que ces projets alimentaires de territoire créent de concertation territoriale (Nougarèdes et

---

<sup>114</sup> Plusieurs PAT de la région Nouvelle Aquitaine ont été analysés dans le cadre du projet de recherche APPAL ; [https://www.passages.cnrs.fr/wp-content/uploads/2021/06/APPAL\\_4-pagesF.pdf](https://www.passages.cnrs.fr/wp-content/uploads/2021/06/APPAL_4-pagesF.pdf), consultée le 01/03/2023

al. 2022), d'intermédiation territoriale (Corade et Lemarié-Boutry 2020) et de participation de la société civile (Epaud 2022; Fort-Jacques et Marchadier 2022; Houdart, Le Bel, et Lardon 2020). Aussi, et notamment avec le regain d'intérêt porté aux enjeux de précarité alimentaire depuis la crise de la covid-19, plusieurs travaux éclairent les PAT comme vecteurs de l'intégration de la dimension sociale dans des politiques alimentaires locales en construction (Corade et al. 2021, à paraître; Regnier 2022) et dans ce qu'ils permettent de solidarités<sup>115</sup>. Dans la thèse, les coordinations entre sphères publique, privée et civile sont lues et analysés en termes « d'interdépendances domaniales » (chapitre 3).

Enfin, nous avons vu tout au long de ce chapitre que la définition de l'action publique agricole et alimentaire se fait « sous influence ». Les décideurs politiques font leurs choix en s'appuyant sur les expertises de différents acteurs. Nous avons vu en quoi les syndicats agricoles majoritaires ainsi que l'INRAE ont participé à la diffusion du modèle agroalimentaire industriel. Aussi, à travers la construction de politiques alimentaires locales intégrées, il y a un intérêt à éclairer les formes de savoirs que les décideurs politiques mobilisent pour orienter et légitimer leurs choix. La thèse examine et analyse cela en termes « d'interdépendances entre formes de savoirs » (chapitre 3).

Ainsi, à travers l'éclairage du travail de mise en lien et de coordination, la thèse vise à mettre en lumière la « boîte noire » de la construction et de la mise en œuvre des politiques alimentaires locales intégrées. Les politiques alimentaires intégrées locales illustrent ainsi potentiellement la définition d'un contre-pouvoir local des régulations nationale et européenne. Elles donnent à voir une nouvelle répartition du pouvoir entre différents échelons territoriaux, et l'exercice de ce pouvoir pose, comme nous venons de le voir, des enjeux de mise en gouvernance d'interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir. En outre, l'analyse de la répartition et de l'exercice du pouvoir pose une autre question d'importance en science politique qui est celle du changement. En ce sens, un autre intérêt central de cette recherche est d'observer ce qu'une politique alimentaire intégrée locale produit, ou non, de changement.

#### *b) L'analyse du changement dans les politiques alimentaires locales intégrées*

La question de l'impact des stratégies alimentaires locales est encore très peu investie. Ainsi, les PAT sont observés encore timidement, à travers ce qu'ils viennent, ou non, transformer au sein des stratégies territoriales et des politiques publiques relatives à l'alimentation et à l'agriculture, et par-là, ce qu'ils amènent, ou non, de transition du système alimentaire et agricole (Corade et Alonso-Ugaglia 2017; Maréchal, Noël, et Wallet 2018). Aussi, le début de cette recherche (fin 2019) coïncide avec la parution de l'ouvrage « Quand l'alimentation se fait politique(s) » (Fouilleux et Michel 2020a) qui, comme le suggère explicitement le titre de l'introduction, cherche à questionner ce qui, dans la politisation de l'alimentation, vient transformer le système agroalimentaire contemporain. Les auteures soulignent dès lors l'intérêt d'analyser plus finement cette politisation (Lagroye 2003) de l'alimentation, et la construction

---

<sup>115</sup> Plusieurs questionnements autour des PAT font l'objet du programme de recherche ATLASS, <https://projet-atlass.org/>, consultée le 01/03/2023

de sa reconnaissance, ou sa requalification, en tant que problème public (Gusfield 1981). Cela invite à mettre

*« la focale sur les différents acteurs qui s'emploient à la sortir de ses espaces d'activités habituels – sphère privée des repas, sphère technique de la production et de la transformation agricole, sphère économique des relations d'échange commerciaux entre les différents acteurs des filières – pour la faire entrer dans l'espace public et politique, ou au contraire, pour la maintenir dans ces espaces « dépolitisés » et en faire un problème privé, technique, social ou économique » (Fouilleux et Michel 2020c, 12).*

Autrement dit, dans l'analyse d'une politique alimentaire intégrée locale il y a l'enjeu de vérifier si « le bas » arrive mieux à réformer l'agriculture que « le haut ». Les politiques alimentaires intégrées locales traduisent-elles un changement de paradigme ? un changement de référentiel agricole ?

Egalement, et comme nous l'avons dit, à travers ces politiques se joue un rebattage des cartes dans la répartition et l'exercice du pouvoir. Aussi, peut-on se demander pourquoi des acteurs publics locaux allouent des moyens dans une stratégie alimentaire volontariste. Cette nouvelle action publique locale en matière d'alimentation donne alors peut être à voir une stratégie plus large de l'acteur public pour se positionner politiquement.

\*\*

Si les dynamiques de relocalisation et de reterritorialisation développées dans ce chapitre ont participé à l'inscription de l'alimentation dans les agendas politiques, elles ont surtout montré qu'il ne s'agit pas d'inscrire un objet unique, d'un seul tenant, mais plutôt un objet protéiforme composé d'un ensemble d'enjeux auxquels les acteurs publics choisissent, selon la vision dont ils sont porteurs, de prêter un intérêt et que c'est cet « *ensemble [d'enjeux] qui [va] réellement faire l'objet d'un traitement politique* » (Cobb, Ross, et Ross 1976). Il reste alors à voir quels sont les enjeux que ces autorités, ici à une échelle locale<sup>116</sup>, décident d'identifier et de saisir, ou à l'inverse, ce qu'elles décident de ne pas faire (Dye 2013). Autrement dit, dans la construction et la mise en œuvre de politiques alimentaires intégrées locales résident un jeu d'interdépendances, dont l'analyse appelle à mobiliser une approche capable d'en rendre compte (chapitre 3).

L'entrée en politique(s) de l'alimentation et sa traduction en l'émergence de politiques alimentaires locales intégrées interrogent une nouvelle répartition du pouvoir politique, une nouvelle manière pour les acteurs publics locaux d'en faire l'exercice, lesquelles peuvent être appréhendées à travers la saisie par les acteurs de (nouvelles ?) interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir (Carter 2018b).

---

<sup>116</sup> La politisation de l'alimentation à l'échelle communautaire se fait attendre, malgré une pression de la société civile (Stam 2019) et du collectif « Pour une autre PAC » : <https://pouruneautrepac.eu/politique-agricole-et-alimentaire-souhaitee/>, consultée le 21/02/2023

## Conclusion

L'objectif de ce premier chapitre était de comprendre de quoi découle la construction de politiques alimentaires locales intégrées. Plus précisément, il s'est agi de démontrer que la fabrication de telles politiques est un aboutissement de plusieurs tentatives de changement dans la régulation de l'agriculture, puis de l'alimentation. Ces tentatives de changement s'appuient sur la reconnaissance d'un plus grand nombre d'interdépendances qui peuvent être saisies et mises en gouvernance. Mais tant aux échelles nationales qu'européennes, ces reconnections ne sont pas complètes, les actions publiques restant fragmentées, sectorisées et peu mises en cohérence. Ainsi, l'action publique locale en matière d'alimentation renvoie-t-elle à l'émergence d'une forme de contre-pouvoir, induisant des changements dans la répartition et l'exercice du pouvoir politique.

La première section de ce chapitre a ainsi montré en quoi l'avènement, l'institutionnalisation et la régulation du modèle agroalimentaire industriel à partir des années 1960 se sont faites sur un travail politique ayant minimisé l'importance de considérer de nombreux secteurs d'intervention (santé publique, environnement, développement territorial, *etc.*). A l'inverse, et du fait de la volonté de moderniser et de mondialiser l'agriculture, la régulation agricole s'est construite sur une relation privilégiée entre acteurs publics et syndicats agricoles majoritaires. Les conséquences de cette négligence des autres enjeux et acteurs fortement liés ont pris la forme de crises (sanitaires, environnementales, socioéconomiques, de santé publique) dont la reconnaissance a amené des premiers changements dans la régulation de l'agriculture et de l'alimentation. Ces changements ont notamment été illustrés à travers les réformes de la PAC ainsi qu'à travers la construction du PNNS.

Toutefois, au regard des secteurs d'intervention coordonnés, des dissensus en termes de cadrage des problèmes publics ou encore de la répartition du pouvoir entre les différents acteurs, tant les réformes de la PAC que le PNNS n'ont permis d'aboutir à des politiques alimentaires intégrées. Ainsi, la deuxième section du chapitre s'est intéressée aux dynamiques territoriales qui ont émergées et ont poussé les acteurs publics à institutionnaliser de nouveaux modèles agricoles et alimentaires, potentiellement alternatifs par rapport au modèle agroalimentaire industriel faisant convention. Il a été montré que cette dynamique s'est d'abord structurée autour d'un mouvement de relocalisation de l'agriculture (avec les exemples des Syal et des circuits courts alimentaires) puis de reterritorialisation de l'alimentation. En France et dans un contexte de décentralisation et de territorialisation des politiques nationales et européennes, la reterritorialisation de l'alimentation a été permise par une attention particulière donnée aux enjeux de développement local et s'est ainsi structuré sur la reconnaissance d'un nouveau support (le SAT), de nouveaux enjeux (développement local) et sur le concours de nouveaux acteurs (les autorités publiques locales).

Ainsi, les processus de relocalisation et de reterritorialisation ont-ils participé à donner un rôle plus important aux acteurs territoriaux et notamment aux autorités publiques locales (collectivités territoriales, territoires de projets) qui se sont vues poussées à inscrire

l'alimentation dans leurs agendas politiques, avec l'attente que leurs actions publiques diffèrent de celles entreprises par l'Etat et l'Union européenne, lesquelles restent inscrites dans le paradigme modernisateur de l'agriculture. Ainsi, la troisième section du chapitre a plus spécifiquement éclairé l'entrée en politique(s) de l'alimentation à travers la définition de gouvernances alimentaires locales, notamment dans les PAT et l'inscription de l'alimentation comme sujet de communication électorale. Finalement, en soulevant les enjeux de redistribution du pouvoir résidant dans la construction de politiques alimentaires (et non plus seulement agricoles), intégrées (et non plus sectorielles) et locales (et non plus nationale ou européenne), ce chapitre éclaire les intérêts que cet objet suscite pour une analyse en science politique. Notamment, il y a d'une part un réel enjeu à éclairer plus finement la « boîte noire » de la construction et de la mise en œuvre de telles politiques ; et d'autre part, d'y interroger ce qu'elles amènent, ou non, de changements tant au niveau du système alimentaire, que pour l'acteur public qui en est porteur.

Pour mener cette investigation, la thèse s'appuie sur un cas d'étude : la politique alimentaire du Conseil départemental de la Gironde. Dans le chapitre suivant, nous nous intéresserons donc au Département en tant qu'acteur politique.

# Chapitre 2. Le Département, d'un guichet agricole à l'initiateur de politiques alimentaires. Les paradoxes et la réaffirmation d'une collectivité mal-aimée ?

Ce second chapitre présente l'acteur au centre de l'analyse que nous menons autour de la construction et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire locale intégrée : un Conseil départemental. Globalement peu étudié en tant qu'acteur politique, la littérature concernant le Département se structure principalement autour de l'histoire de sa construction (Ozouf-Marignier 1990), et de ce qu'il a été tout à la fois renforcé et remis en question durant les processus de décentralisation et de réformes territoriales (Lafore 2004, 2013) comme nous le verrons dans ce chapitre. Sa persistance et les stratégies déployées par les acteurs départementalistes ont également fait l'objet de travaux (Grégory 2017; Procureur 2013). A partir de la moitié des années 2010, les travaux sur le Département se font plus rares, et le prennent davantage comme le cadre d'analyse de sujets spécifiques. On le retrouve notamment dans des travaux ayant en commun l'eau : il est analysé comme un acteur clé de la politique de l'eau (Grandgirard, Barbier, et Tsanga Tabi 2009) ; comme l'initiateur d'une action publique en zone côtière, avec l'exemple de l'« économie turquoise » dans les Côtes-d'Armor, pour l'analyse des processus d'engagement dans un projet de territoire (Bourhis 2016) ; comme périmètre d'analyse de la gouvernance des risques littoraux en Charente-Maritime (Mazeaud et Rieu 2021) ; ou encore, comme échelle de politisation de l'autonomie dans la gestion agricole de l'eau (Thomas 2022). Si le Département est également mentionné dans les travaux portant sur la territorialisation des politiques publiques, notamment européennes, ces travaux mettent surtout en avant la Région et la Métropole. Toutefois, avec l'ouverture des CIFRE<sup>117</sup> aux collectivités territoriales, de nouvelles recherches depuis et sur les Départements devraient faire leur sortie dans les mois et années à venir<sup>118</sup>.

Le Département est ainsi le « *parent pauvre des études sur le local* » tant en termes d'analyses en sociologie des élus locaux qu'en termes d'études sur l'action publique (Douillet et Lefebvre 2017, 13). Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, en ce qui concerne l'alimentation et sa mise en politique(s), ce sont surtout les stratégies urbaines qui ont été étudiées. Pour autant,

---

<sup>117</sup> Convention industrielle de formation par la recherche

<sup>118</sup> Dont des thèses sur, pour ne donner que quelques exemples, les relations politiques administratives et politiques entre le Département de la Gironde et l'Union européenne (Reynaud 2022), ou encore sur l'étude du rôle de la commande publique comme levier d'action publique (Forte 2021).

les Départements investissent également le sujet. A cet égard, nous prenons dans cette thèse une posture intermédiaire en prenant le Département de la Gironde comme un cas d'étude dans l'analyse de la fabrique d'une politique alimentaire départementale intégrée, mais ce faisant, la recherche vise à mettre en lumière ce que cette action départementale en matière d'alimentation nous informe des stratégies de légitimation du Département. En ce sens, cette recherche poursuit l'investigation sur les stratégies de légitimation (Procureur 2013) d'une collectivité territoriale qui semble renouveler constamment les modalités de son action publique territoriale.

Comme nous allons le voir, le Département est un acteur public devant constamment se réinventer du fait qu'il fasse régulièrement l'objet d'un traitement paradoxal : défendu ou mal-aimé, affaibli ou renforcé, dispositif territorial faisant référence ou acteur dépossédé de son pouvoir politique, au gré de ces aléas, nous verrons en quoi le Département est de plus en plus conforté dans un rôle d'intermédiaire, d'intercesseur territorial. Cet état de fait est un élément clé pour la thèse : le Département est le carrefour entre le local et le global, entre les actions publiques de plusieurs échelles, entre les sphères publiques et privés. Autrement dit, il doit sa survie à sa qualité de collectivité territoriale « trait d'union » et sa pérennité à ce qu'il fait ce travail politique de mise en lien, d'interdépendances politiques.

Pour comprendre cela, le chapitre reprend dans un premier temps l'histoire du Département. Cette section éclaire sa nature triptyque (Grégory 2017, 14), car le Département est tout à la fois un périmètre d'administration du pouvoir politique national, une circonscription électorale mais aussi – et c'est à ce titre qu'il nous intéresse – une collectivité territoire, soit un acteur de l'action publique territoriale, producteur de politiques publiques (*policy maker*). Nous reviendrons alors sur les paradoxes qui marquent cette collectivité territoriale née de la Révolution : au gré du processus de décentralisation et des réformes territoriales, le Département a tantôt été en proie à la menace d'une suppression, tantôt légitimé et renforcé notamment par l'octroi d'un chef de filât en matière d'action sociale et médico-sociale. Le Département est devenu le « Département-providence » (Lafore 2004, 2011, 2013), mais l'ampleur de la tâche qui lui incombe fait également de lui un « géant aux pieds d'argile » (Lafore 2004, 21). Ainsi, entre consécration et vilipendage, entre renforcement et affaiblissement, cette partie donne à voir les stratégies de légitimation (Procureur 2013, 2015) d'une collectivité territoriale « caméléon » (2.1.).

Un autre paradoxe du Département est éclairé dans une seconde section de ce chapitre s'intéressant d'abord plus précisément au lien qu'a entretenu la collectivité avec l'agriculture. En effet, le Département a d'abord bénéficié d'un rôle important dans la régulation de ce secteur au local. Il en a été le carrefour, le dispositif territorial ou encore le guichet de référence, que cela soit pour l'Etat et l'Union européenne mais aussi pour les groupes d'intérêts agricoles qui s'y réfèrent pour s'organiser et se structurer. Toutefois, dans la poursuite des réformes territoriales, et plus précisément avec la perte de la compétence économique, le Département va être dépossédé de ces attributs, au profit d'une nouvelle collectivité territoriale favorite : la Région. Pour autant, et comme nous le verrons ensuite, les Départements investissent le champ alimentaire notamment à travers la figure des PAT, et plus largement par la constitution de politiques alimentaires départementales. Les quelques analyses existantes sur le sujet mettent

en avant plusieurs points d'intérêt. D'abord, les stratégies alimentaires départementales seraient un moyen détourné pour permettre la poursuite d'une action départementale agricole. Ensuite, la mise en place de telles actions publiques générerait, pour les Départements qui les initient, des défis organisationnels et interterritoriaux du fait du caractère transversal de l'alimentation. Et finalement, l'alimentation semblerait offrir aux Départements une nouvelle arène de légitimation, notamment auprès des autres échelons d'autorité publique. Ces points d'intérêt soulèvent autant d'éléments et d'interrogations qu'une analyse en science politique permettrait d'approfondir (2.2).

Pour mener cette analyse, cette thèse prend comme cas d'étude le Conseil départemental de la Gironde (CD33). Ce dernier représente un cas d'étude d'intérêt pour examiner la fabrique et la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée locale. En effet, d'un côté le CD33 fait preuve d'un dynamisme sur la question alimentaire et s'apprête à mettre en œuvre sa Stratégie de coresponsabilité alimentaire (SCA) au lancement de la thèse en 2019 (cette stratégie fait l'objet du chapitre 4). De l'autre, cette organisation doit composer avec les tensions qui caractérisent son territoire de juridiction telles qu'une dynamique démographique importante, un tropisme métropolitain, une spécialisation viticole et sylvicole de son territoire ou encore des disparités socioéconomiques importantes. Egaleme nt, il est à noter le dynamisme de son Agenda 21, faisant l'objet d'une reconnaissance au-delà des frontières départementales et de l'engagement de son Président, Jean-Luc Gleyze, qui avait porté en 2016 la volonté d'expérimenter un revenu de base sur le territoire girondin (cet élément sera développé dans le chapitre 6). Une dernière section du chapitre donne à voir les défis auxquels le CD33 se confronte dans l'exercice de son pouvoir politique et explicite le contexte dans lequel est construite la stratégie alimentaire girondine, cette dernière représentant un cas d'étude intéressant pour examiner sa construction, le processus d'intégration qu'elle suit – ou non – et questionner également sa visée transformative (2.3.).

## 2.1. L'histoire du Département : de la circonscription à la collectivité cheffe de file des solidarités humaines et territoriales

L'acteur public local que nous plaçons au cœur de cette thèse, un Département, est un échelon territorial faisant l'objet depuis longtemps d'un traitement paradoxal. Dans les années 90, Bourdon (1993) éclairait deux de ces paradoxes. D'une part, si le Département est mal connu et ne motive que peu de recherches (notamment en comparaison aux communes et aux Régions), et il fait pour autant l'objet de nombreuses critiques

*« Contestée, jugée artificielle, inadaptée à la société contemporaine et condamnée au nom de la modernité, la collectivité départementale souffre toujours de la comparaison avec la commune, d'une part, et avec la région, d'autre part »* (Bourdon 1993, 363).

Dans le processus de modernisation de l'Etat et de l'action publique, la légitimité administrative que l'on reconnaît au Département ne suffit pas. Pour autant, et c'est là le second paradoxe soulevé par Bourdon dix ans après le début du processus de décentralisation : bien que vilipendé, c'est le Département qui sera richement doté de compétences et en moyens financiers. *« La décentralisation, dix ans après, consacre la collectivité départementale »* (Bourdon 1993, 364), pour ensuite l'affaiblir.

Ainsi, et comme nous allons le voir, le *policy maker* que nous étudions pour éclairer la fabrique et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire intégrée a une histoire longue et pleine de rebondissements<sup>119</sup>. Une histoire que nous allons tâcher de rapporter en trois temps. Premièrement, nous allons revenir sur l'histoire du Département : de sa naissance en tant que circonscription d'exécution du pouvoir central (2.1.1.) – celle qui lui octroie la légitimité administrative mentionnée –, à sa mue en tant que collectivité territoriale.

Le pouvoir de son assemblée reconnu, le Département est alors tantôt « consacré » - comme chef de file de l'action sociale et médico-social, il devient le Département « Providence » - puis affaibli (2.1.2.), au gré des vagues de décentralisation. Si nous l'avons adjectivé de « mal-aimé » dans le titre de ce chapitre, c'est qu'il est menacé de suppression avec les réformes territoriales des années 2010. Si les Départements ont toujours leur place dans le millefeuille

---

<sup>119</sup> L'écriture de ce chapitre a été enrichi par l'écoute de plusieurs podcasts sur le Département : « Histoire des départements » dans l'émission Le Vif de l'histoire du 12/05/2014, sur France Inter : <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/la-marche-de-l-histoire/histoire-des-departements-8659030> ; « Quel rôle pour les départements ? » dans l'émission L'Atelier du pouvoir du 08/03/2015 sur France Culture, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/l-atelier-du-pouvoir/quel-role-pour-les-departements-5657935> ; « Les départements sont-ils gouvernables ? » dans l'émission Du Grain à moudre du 30/03/2015 sur France Culture, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/du-grain-a-moudre/les-departements-seront-ils-gouvernables-9662582> ; « Le département : OVNI politique institutionnel ? » [1] et [2] dans les émissions Le Labomatic du 27/05/2015 et du 03/06/2015, <https://www.c-lab.fr/index.php/emission/le-labomatic/le-departement-ovni-politique-et-institutionnel-1.html>, <https://www.c-lab.fr/emission/le-labomatic/le-departement-ovni-politique-et-institutionnel-2.html>

administratif français, c'est qu'ils ont su développer des stratégies de légitimation. Ainsi donc, cette première partie raconte en quoi le département « caméléon » est devenu « insubmersible » (2.1.3.).

### **2.1.1. 1789-1982 : naissance des départements, un enfant bicentenaire de la Révolution, une circonscription territoriale**

Cette première section revient sur la naissance des Départements et la reconnaissance progressive du pouvoir politique de son Assemblée. Au commencement, le Département n'est qu'une circonscription territoriale d'exercice du pouvoir de l'Etat. Autrement dit, et au même titre que la commune, ces territoires ne sont que des « *espaces intérieurs* » du système national (Faure 2014, 625). Avant les premières lois de décentralisation (2.1.2.), le Département ainsi longtemps « *représenté l'espace par excellence de l'action déconcentrée de l'Etat* » (Ozouf-Marignier 2020, 147), soit une circonscription d'exercice d'un pouvoir qui n'est, pour l'heure, pas le sien. Ce pouvoir va commencer à se construire, comme nous le verrons, à partir de 1871.

Les 83 départements<sup>120</sup> que comptait initialement la France sont nés de la Révolution française. Fruits de l'Assemblée constituante, ils naissent le 29 septembre 1789 et sont reconnus comme unité administrative en 1790 (Fig. 11). A l'origine, leur taille avait été déterminée de sorte qu'il soit possible de rejoindre un chef-lieu en une journée à cheval, maximum. Les départements sont, à ce moment, un découpage territorial, une circonscription d'exécution du gouvernement central et, telle une poupée gigogne, ils étaient eux-mêmes redécoupés en suivant une métrique territoriale progressive, par multiples de 9 (soit 81 départements, avec 9 districts par département, et encore 9 cantons par districts qui deviendront plus tard les arrondissements)<sup>121</sup> (Ozouf-Marignier 1984, 59).

Le projet de départementalisation de la France répond à une visée unificatrice et centralisatrice, et s'inscrit dans la volonté de faire table rase des provinces et d'abolir les privilèges sociaux et spatiaux défendus dans ces unités (Ozouf-Marignier 1984).

*« Je sens depuis longtemps la nécessité de soumettre la superficie de la France à une nouvelle division. Si nous laissons passer cette occasion, elle ne reviendra plus, et les provinces garderont éternellement leur esprit de corps, leurs privilèges, leurs prétentions, leurs jalousies. La France ne parviendra jamais à cette adunation<sup>122</sup>*

---

<sup>120</sup> Aujourd'hui, la France compte 101 départements dont 96 métropolitains et 5 ultra-marins

<sup>121</sup> Ce découpage se fera dans un premier temps sous la forme de carrés, mais face aux revendications des territoires, *via* de riches correspondances, le découpage des départements se fera en prenant en compte les relations anciennes entre villes et campagnes et en observant peu ou prou les règles d'une centralité des chefs-lieux (Ozouf-Marignier 1984, 1990).

<sup>122</sup> En ancien français : union, réunion.

politique si nécessaire pour ne faire qu'un grand peuple régi par les mêmes lois et dans les mêmes formes d'administration »<sup>123</sup>.

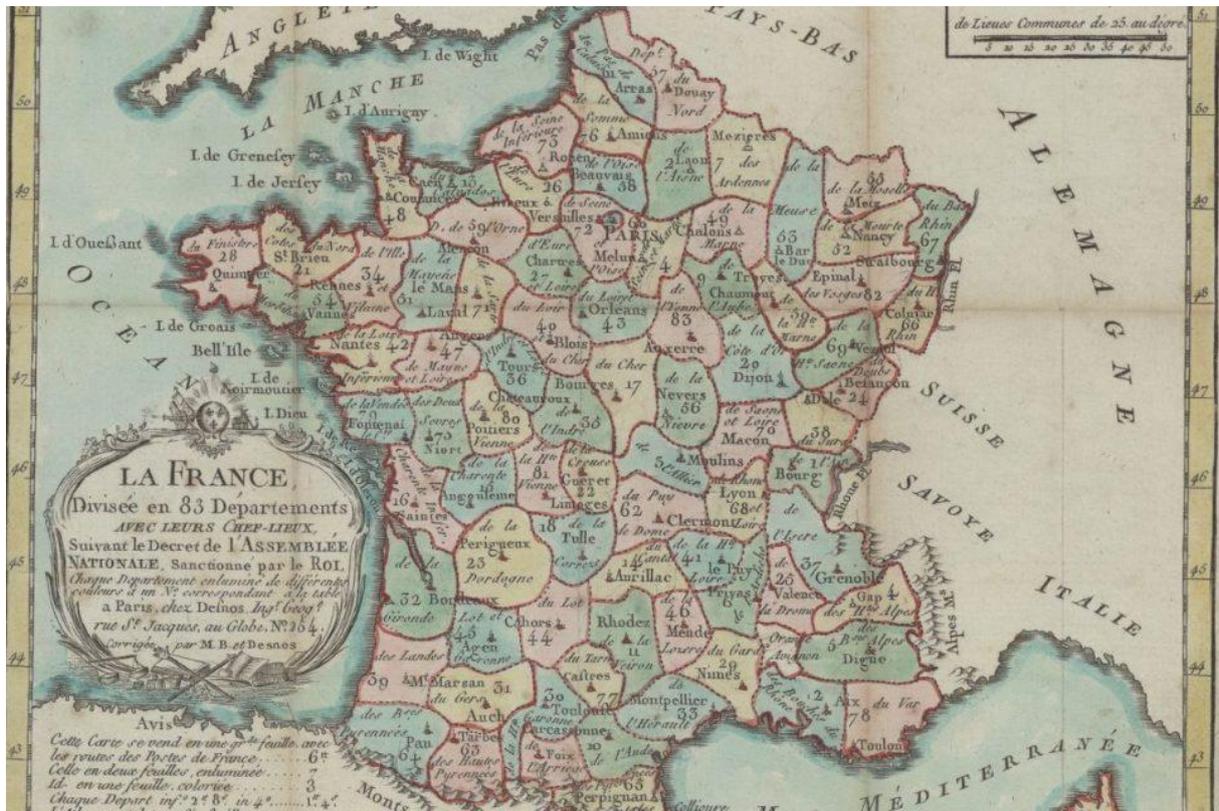


Figure 11. Carte des 83 départements français et leurs chefs-lieux, en 1790  
(©Gallica/Bibliothèque nationale de France)

Outre la volonté du gouvernement national de l'époque d'assurer une administration uniforme et régulière sur toute la surface du territoire, la départementalisation répond aussi d'une volonté de démocratie en rapprochant l'appareillage administratif – à travers la définition des chefs-lieux – des administrés, assurant par-là les finalités d'égalité, de participation et de proximité. La vocation du département est alors de produire l'unité politique du royaume (Ozouf-Marignier 1990).

Dans les départements s'exercent alors des compétences générales (non spécifiques), au nom de la nation ; les administrateurs des départements n'ayant pas de pouvoir décisionnaire. Ces administrateurs deviennent des conseils généraux, restant encore de « *simples membres consultatifs chargé d'éclairer le préfet, seul chargé de l'administration* » (Ozouf-Marignier 2017). En 1833, les conseillers généraux, jusqu'à présent nommés par le gouvernement, sont désormais élus au suffrage censitaire<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> Très probablement de l'abbé [E.-J. Sieyès], « Observations sur le rapport du Comité de Constitution concernant la nouvelle organisation de la France », Archives nationales, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k41691t.texteImage>, consultée le 07/03/2023

<sup>124</sup> De « cens », un seuil d'imposition qui conditionne le droit de vote et l'éligibilité. Ainsi, avec le suffrage censitaire, c'est une petite fraction de la population, principalement des grands propriétaires et de professions libérales, qui peuvent élire les conseillers généraux.

L'année 1871 marque un tournant institutionnel : l'élection des conseillers généraux se fait maintenant au suffrage universel, pour six ans, avec un renouvellement par moitié tous les trois ans. Avec les revendications décentralisatrices, le Conseil général conquiert le droit de prendre des décisions sans en référer au préfet, qui peut se prononcer *a posteriori*. Le conseil général peut aussi émettre des vœux et des avis concernant les affaires économiques et d'administration générale (mais pas politiques). Toutefois, le préfet garde un pouvoir accru puisqu'il gère l'instruction des affaires départementales, dont son budget, et c'est à lui que revient l'exécution des décisions du Conseil général. Le pouvoir local du département demeure de fait placé sous l'étroite tutelle de l'Etat, jusqu'en 1982. Ainsi le département est, à ce moment, une collectivité territoriale du fait qu'il possède un organe délibératif, le Conseil général, et un président, mais au titre honorifique uniquement.

\* \*

Ainsi, à leur naissance, les départements sont pensés comme des outils de l'Etat pour s'assurer de la diffusion du pouvoir central dans les territoires. Autrement dit, la légitimité initiale du département provient dans un premier temps de celle que lui confère l'Etat. Outre sa vocation d'assurer une péréquation territoriale par une administration uniforme et régulière, gommant les disparités provinciales, le département est ainsi également créé pour permettre la vie démocratique à travers la participation, la proximité et l'égalité. Ces valeurs associées aux départements sont importantes dans la thèse en ce qu'elles décrivent un acteur – en devenir – qui, dès son origine, est à la fois un intermédiaire de l'Etat, et à la fois une autorité politique proche des administrés. Ces attributs vont le suivre, dans sa mue en tant que collectivité territoriale de plein exercice et la définition de son autorité politique et de sa propre légitimité. Comme nous allons le voir dans la section suivante, le Département en tant que collectivité territoriale sera tantôt consacrée, tantôt fragilisée au gré des vagues de décentralisation.

### **2.1.2. Le Département dans la décentralisation, entre consécration et fragilisation**

L'objectif de cette section est de donner à voir les évolutions du Département durant le processus de décentralisation entériné dans les années 80. La décentralisation est un « *mouvement majeur de transformation des appareils étatiques et de l'action publique* » (Le Lidec 2020, 126). Elle a été entreprise par différents gouvernements à plusieurs titres : au nom de la démocratisation, de l'alignement de l'offre de services publics sur la variation locale des préférences des électeurs ou des problèmes à résoudre, mais aussi au titre de l'accroissement de la participation et du contrôle des gouvernants par les gouvernés, ou encore pour l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique (Le Lidec 2020). Par un transfert de compétences étatiques vers des assemblées ou des exécutifs localement élus, les politiques de décentralisation se présentent ainsi comme participant d'une redistribution des pouvoirs en faveur des autorités publiques locales, dont la légitimité, les capacités d'action et

la liberté s'en trouvent accrues. La décentralisation participe d'un mouvement plus large de territorialisation de l'action publique visant notamment à pallier aux limites des approches sectorielles considérant insuffisamment la diversité des situations locales et l'interdépendance des problèmes publics (Douillet, Négrier, et Faure 2015, 320).

Induisant une diffusion du pouvoir entre plusieurs juridictions territoriales, ces politiques peuvent toutefois s'accompagner d'un paradoxe : à travers le transfert de ressources politiques, juridiques, administratives et financières, la décentralisation peut également entraîner un affaiblissement de l'acteur public local (Le Lidec 2020, 127) pris, comme nous le verrons avec le Département, dans des effets ciseaux lorsque les ressources financières transférées ne sont pas en adéquation avec les nouveaux devoirs dévolus.

Cela a particulièrement été le cas pour le Département. Au gré des multiples lois de décentralisation (des années 80, puis des années 2000 et 2010), on a ainsi tenté à plusieurs reprises de le supprimer, mais ces tentatives ont paradoxalement plutôt participé au renforcement d'une autorité locale qui s'avère finalement être « insubmersible » (Estèbe 2005). La « fausse énigme » du maintien ou non du Département fait l'objet de la partie suivante (2.1.3.). Pour l'heure, revenons sur les différentes phases de la décentralisation et sur le traitement paradoxal qui est fait au Département. Une première section revient sur l'acte I de la décentralisation et la consécration du Département en tant que collectivité territoriale tandis que la seconde donne à voir en quoi le second acte de la décentralisation en fait l'acteur public central de l'action sociale à travers l'octroi d'un chef de filât qui sera synonyme pour le Département de défis budgétaire, organisationnel et matériel.

*a) Acte I de la décentralisation (années 1980) et la consécration du Département en tant que collectivité territoriale*

Peu après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République française, sont adoptées trois lois de décentralisation, préparées par Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation<sup>125</sup>. Elles relèvent de trois principes : l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre ; le maintien des différentes structures d'administration locale existantes ; et la compensation financière des transferts de compétences de l'Etat vers ces collectivités territoriales (Tab. 4).

---

<sup>125</sup> Si Gaston Defferre était plutôt communaliste, François Mitterrand portait une affection pour la cause départementale, quand son Premier Ministre, Pierre Mauroy, était régionaliste. Dans ce contexte, les premières lois de décentralisation ont fait l'objet d'un arbitrage, d'un *modus vivendi* rapidement réglé, du fait d'une forte présence des élus de gauche à l'Assemblée Nationale à ce moment-là. Ceci est décrit par Thomas Procureur dans un podcast <https://www.c-lab.fr/emission/le-labomatic/le-departement-ovni-politique-et-institutionnel-2.html>, consultée le 14/03/2023.

Tableau 4. Tableau récapitulatif des Lois Defferre et des changements engendrés par ce premier acte de la décentralisation (Vie Publique, 2019)<sup>126</sup>

Lois Defferre	Changements principaux engendrés par les Lois Defferre
<p>Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</p> <p>La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat</p> <p>La loi du 11 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tutelle exercée par le préfet disparaît. L'État contrôle les actes des collectivités locales a posteriori, non plus a priori, et ce par l'intermédiaire du préfet, des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes ;</li> <li>• Le conseil général élit lui-même l'autorité exécutive de ses décisions. Ce n'est plus le préfet qui met en œuvre les politiques du département, mais le président du conseil général ;</li> <li>• La région devient une collectivité territoriale pleine et entière, elle est administrée par un conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel ;</li> <li>• Transfère des blocs de compétences qui étaient jusqu'alors les siennes au bénéfice des communes, des départements et des régions ;</li> <li>• Les aides financières accordées aux collectivités locales par l'État sont globalisées sous la forme de dotations : dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation.</li> </ul>

Ainsi, par la première loi Defferre, le Département devient une collectivité territoriale de plein exercice. Dès lors, les Départements « *s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* »<sup>127</sup>. Le président du Conseil général notamment, élu parmi ses pairs comme chef de l'administration départementale, préside l'assemblée, prépare et exécute les budgets et les délibérations.

A partir de ce moment-là, le Département devient donc à la fois une circonscription, un périmètre d'exercice, du pouvoir étatique, ainsi que le support de l'exercice du pouvoir du Conseil général, en tant que collectivité territoriale. Il est un « territoire politique » dans les frontières desquelles s'inscrivent les trois ordres institutionnels : celui de la représentation politique, celui de l'action publique et enfin, celui de l'identité (A. Smith 2011). Le Département revêt ainsi une forme d'ambiguïté,

*« en raison de sa double nature de circonscription administrative de l'Etat dirigée par le préfet et de collectivité territoriale régie par le conseil général (puis départemental). Ainsi, le département est à la fois un territoire et le cadre d'exercice d'un pouvoir ; il est aussi l'un des espaces de déploiement de la décentralisation tout autant qu'il reste l'un des niveaux de déconcentration de l'administration étatique » (Ozouf-Marignier 2017).*

<sup>126</sup> <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38438-les-lois-defferre-premier-acte-de-decentralisation>, consultée le 08/03/2023

<sup>127</sup> Article 72 – Constitution du 4 octobre 1958 : [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000006527579/2003-03-29/](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527579/2003-03-29/), consultée le 07/03/2023

Les conseillers de l'Assemblée départementale sont donc maintenant élus pour 6 ans au suffrage universel direct<sup>128</sup>. Le président du Conseil général devient un personnage politique important, et son poste est convoité puisqu'il bénéficie d'un *leadership* politique et territorial. Son pouvoir tient notamment à ce qu'il ouvre de sièges dans les deux chambres parlementaires, et plus généralement, à ce qu'il permet en termes de poursuite de carrière<sup>129</sup>. Ainsi, 46% des députés en 1988 et 56% des sénateurs en 1989 étaient des conseillers départementaux (Ozouf-Marignier 2017)<sup>130</sup>. En 1985, avec la loi sur le cumul des mandats, ce sont surtout les places de conseillers régionaux qui seront abandonnées, plutôt que celles de conseillers généraux (Ozouf-Marignier 2017). Outre le pouvoir des conseillers départementaux, c'est aussi par la montée en puissance de son *lobby*, l'Assemblée des Départements de France, et de la défense des intérêts de l'institution départementale auprès du Parlement que s'illustre l'autorité politique du Département.

En termes de transfert de compétences (avec les deux autres lois Defferre de 1983), le Département se voit alors doté d'une mission de solidarité sociale et de péréquation territoriale. A ce titre, il devient compétent sur l'aide et l'action sociale, le logement ; les infrastructures et l'environnement (voirie, équipement rural) ; et la culture (bibliothèques et archives). Encore détentrice de la clause de compétence générale, la collectivité départementale peut toutefois encore porter une action publique s'inscrivant en dehors du bloc de compétences qui lui a été attribué. En ce que tout cela a généré d'accroissement du personnel départemental (plus de 80% en moins de dix ans) et de son budget, les lois Defferre, marquant l'acte I de la décentralisation, ont marqué la « consécration » du département (Bourdon 1993; Ohnet 1996).

*b) Acte II de la décentralisation (années 2000) : entre renforcement et affaiblissement d'un département devenu (presque) « providence »*

Avec la loi du 13 août 2004, relative aux Libertés et responsabilités locales<sup>131</sup>, la décentralisation se poursuit sous la figure de Jean-Pierre Raffarin – Premier Ministre sous la présidence de Jacques Chirac – et le transfert de compétences, de l'Etat vers les collectivités

---

<sup>128</sup> Et, depuis 2015, le vote d'un binôme des deux sexes au sein des cantons permet au Département d'être la première collectivité à se caractériser par une assemblée totalement paritaire. Site de l'Assemblée des Départements de France (ADF), fonctionnement des départements : <http://www.departements.fr/fonctionnement-des-departements/> ; cette parité devenait urgente, en 2007 les femmes ne représentaient toujours pas plus de 15% des élu.e.s de l'assemblée départementale (podcast <https://www.c-lab.fr/emission/le-labomatic/le-departement-ovni-politique-et-institutionnel-2.html>, consultée le 14/03/2023).

<sup>129</sup> A l'exception d'Emmanuel Macron, tous les présidents de la République Française depuis François Mitterrand (soit depuis la création du département en tant que collectivités territoriales) ont été présidents de conseils généraux : de la Corrèze pour François Hollande et Jacques Chirac ; des Hauts de Saine pour Nicolas Sarkozy ; et de la Nièvre pour François Mitterrand.

<sup>130</sup> En 2015, cela était toujours d'actualité puisque ¼ des sénateurs et 20% des députés étaient également conseillers généraux (dans l'autre sens, 44,45% des conseillers généraux sont députés ou sénateurs) : un cumul des mandats dont il a également été mentionné dans le podcast « Quel rôle pour les Départements », diffusé dans L'atelier du pouvoir sur France Inter, le 8 mars 2015, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/l-atelier-du-pouvoir/quel-role-pour-les-departements-5657935>

<sup>131</sup> Votée dans le cadre de la réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République adoptée par le Parlement le 17 mars 2003 ; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000804607> ; <https://www.vie-publique.fr/loi/269005-loi-relative-aux-libertes-et-responsabilites-locales>, consultées le 08/03/2023

territoriales, s'opérationnalise. Le Département hérite du bloc de compétences relatif à l'action sociale et médico-sociale, dont il est désigné le chef de file<sup>132</sup>. L'acceptation légale des bénéficiaires de ce champ d'action publique est alors élargie à l'ensemble des « exclus du monde productif », des « inadaptés » (personnes en situations de handicap, personnes âgées, personnes dépendantes, jeunesse et petite enfance) ; et dès lors, le département a à sa charge la totalité des prestations légales de solidarité, dont notamment la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) et revenu minimum d'activité (RMA)<sup>133</sup> (Lafore 2004).

*« [...] du fait donc de l'accumulation dans le giron de la collectivité départementale d'un ensemble d'attributions et de missions nouvelles, le département est consacré et renforcé dans le rôle qui lui avait déjà été dévolu par le premier train de la décentralisation : il devient l'acteur central de l'action sociale, en charge d'un vaste domaine. [...] Il se voit chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une politique globale d'action sociale [...]. C'est donc l'avènement d'un tout nouveau « département providence » [...] » (Blanchard 2004; Lafore 2004, 21).*

En récupérant le chef de filât sur l'action sociale et médico-sociale, le Département devient le pilote et le financeur de plusieurs politiques sociales très coûteuses. Il a pris ainsi une place éminente dans le système politico-administratif français, renforcée durant les trois décennies ayant suivi la décentralisation Defferre.

Toutefois, s'il a été « consacré », le Département est également soumis à certains défis. En effet, les dotations de l'Etat ne sont pas toujours à la mesure des missions endossées ; autrement dit, les compensations ne s'adaptent pas aux évolutions des besoins et des contraintes au local, ce qui a pour conséquence de créer un « effet ciseaux » (Procureur 2015, 570). Au regard des nouvelles missions, de taille, qui incombent au Département et pour lesquelles lui sont finalement attribués trop peu de moyens, le Département est qualifié de « géant aux pieds d'argile » (Lafore 2004, 21). Cet effet ciseau peut être lue comme une stratégie supposée du gouvernement central de vouloir se désengager sur certains problèmes difficiles à résoudre, coûteux et impopulaires, tels que le chômage et l'exclusion sociale, et d'opérer ainsi un « transfert du mauvais risque » (Le Lidec 2020, 128).

Or, outre les compétences sociales, le Département endosse d'autres responsabilités telles que l'aménagement numérique des territoires, la gestion d'une partie de la voirie nationale et d'aéroports civils ou encore la gestion du personnel de service dans les collèges. Ainsi, comme avec l'acte I de la décentralisation, l'intégration de nouvelles compétences se traduit par le « gonflement », voire un alourdissement, des services administratifs du Département, faisant de ce dernier un « gros employeur » - entre 1998 et 2008, la part de l'emploi public par les Départements ont progressé de 5.3% (Douillet et Lefebvre 2017, 78) - de profils très variés . En ce sens, si le deuxième acte de la décentralisation représente pour le Département un défi

---

<sup>132</sup> L'octroi du chef de filât s'inscrit dans la continuité d'une posture du Département, comme opérateur important dans le domaine social depuis les réformes de l'assistance en 1935, et avec la création de l'aide sociale en 1953-1954 (Lafore 2013, 14).

<sup>133</sup> Qui deviendront le Revenu de solidarité active (RSA) en 2009.

budgétaire, il est aussi un défi organisationnel et matériel (Lafore 2013). L'acte II de la décentralisation donne ainsi lieu à un paradoxe, car si

*« le département est à nouveau bénéficiaire de la redistribution des compétences [et que] son budget demeure proportionnellement supérieur à celui de la région [toutefois] sa capacité d'action se restreint, le poids des dépenses sociales augmentant considérablement<sup>134</sup> dans cette période où les difficultés économiques s'accroissent (Ozouf-Marignier 2017).*

Ces contraintes budgétaires participent à la formulation d'un constat quant au risque d'agencification (Procureur 2015) des Départements, c'est-à-dire des structures relais de mise en œuvre de l'action publique de l'Etat moderne (Laval Mader 2013). Car, si le transfert de compétences leur octroie une capacité institutionnelle de gestion, d'une part la définition des montants et des critères d'octroi des allocations de solidarité reste du fait de l'Etat et la collectivité n'a donc pas de marge d'intervention là-dessus<sup>135</sup> (agencification fonctionnelle) ; et d'autre part, le manque de compensations nationales pour financer les aides sociales a pour conséquence que les Départements puisent dans leurs propres budgets, réduisant ainsi leurs ressources disponibles (agencification budgétaire). Par-là, la capacité de décision et d'action des Département sur d'autres champs d'action publique (Degron 2007; Procureur 2015), notamment volontaristes s'en trouve amoindrie : *« ces contraintes tendent à faire du Département un instrument au service (et en lieu et place) de l'action de l'État »* (Procureur 2015, 570).

Les tensions engendrées par la décentralisation entre l'Etat et les Départements sont importantes à avoir en tête car elles participent d'un passif donnant des clés de compréhension quant aux rôles que cherchent à prendre les Départements *via* leur action publique notamment volontariste, comme la fabrique et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire.

\*\*

Si la première vague de la décentralisation, inscrite dans un registre politique, avec les lois Defferre des années 80, a accru la légitimité électorale et représentative du Département ; la seconde vague du début des années 2000 s'est, quant à elle, inscrite dans un registre plus administratif. Elle a doté le Département de compétences importantes, renforçant par-là sa légitimité fonctionnelle, dans le domaine du social et du médico-social : des politiques peu convoitées car lourdes financièrement et politiquement. Ainsi, cette seconde phase de la décentralisation est à nuancer dans ce qu'elle octroie de pouvoir aux Départements pourtant « consacrés ». L'effet ciseau dans lequel elle place le Département a pour conséquence d'affaiblir son autonomie et sa capacité d'action sur d'autres champs d'intervention. Il a ainsi été mentionné le risque d'une agencification du Département, la décentralisation ressemblant

---

<sup>134</sup> A titre illustratif, les dépenses des départements sont passées de 35 à 55 milliards d'euros entre 2001 et 2006.

<sup>135</sup> D'où la nuance faite sur la dénomination du département en tant que collectivité « providence », dans le titre. La décentralisation s'est surtout accompagnée d'un « *processus de concentration de l'action sociale dans le champ des attributions de la collectivité départementale* » (Lafore 2013, 14).

alors plus à « *une délégation de gestion qu'à un réel transfert de pouvoir, s'accompagnant d'une érosion des marges de manœuvre budgétaires* » de la collectivité (Le Lidec 2020, 129).

Et les difficultés du Département ne font que commencer : comme nous allons le voir dans la section suivante, les réformes territoriales à venir vont cristalliser les critiques faites à son égard et des tentatives pour, tout bonnement, supprimer les départements vont se succéder. Toutefois, le Département tient bon, et fort de la charge d'une politique dont personne ne veut, et de ses stratégies de légitimation, non seulement il survivra à ces assauts, mais en sortira même comme « insubmersible ».

### **2.1.3. Camper fermement : les stratégies de légitimation et de survie d'un département dans la tourmente**

Cette section montre que, dans les suites du processus de décentralisation, les réformes territoriales des années 2010 vont venir cristalliser des critiques énoncées à l'encontre du Département. Car en effet, depuis sa création, le Département est considéré comme une collectivité artificielle – car ne détenant initialement qu'une « simple légitimité administrative » du fait qu'il ait été d'abord défini comme « simple » circonscription – et manquant de proximité par rapport à la commune perçue comme « naturelle », qui elle, bénéficie d'une légitimité historique (Bourdon 1993, 363-64; Gilbert et Delcamp 1993). Le Département est ainsi perçu comme inadapté pour répondre aux exigences de l'Etat moderne (Grégory 2017, 20), manquant de hauteur de vue, contrairement à la région, nouvel échelon favori, avec les métropoles, des réformes territoriales, répondant mieux à cette « légitimité économique ». Ni assez près, ni assez loin (Procureur 2015, 565), le vieux Département est vilipendé, considéré comme archaïque, conservateur, faiblement démocratique, anti-urbain et inadapté au niveau économique (Grégory 2017, 13).

Comme nous allons le voir dans une première section, ces critiques vont se cristalliser dans les réformes territoriales des années 2010, durant lesquelles plusieurs acteurs dits « anti-départements » vont défendre l'idée d'une suppression des Départements, ou de manière plus douce, de son intégration par le haut, dans les régions, ou encore de sa dilution par le bas, par les intercommunalités. Aussi, nous verrons que les faiblesses du Département sont aussi internes. D'une part, la mise en œuvre des compétences sociales et médico-sociales le plonge dans une crise financière ; d'autre part, le modèle départementaliste de l'action sociale est trop vertical et catégoriel et appelle à un renouvellement de ses modalités. Toutefois, et cela fera l'objet d'une troisième section, le département résiste. Il doit sa survie notamment aux légitimités fonctionnelles, électorales et politiques qu'il a su construire, mais également à sa capacité à se positionner auprès des territoires inscrits dans son périmètre comme un intercesseur territorial.

a) *Le Département dans les réformes territoriales des années 2010, entre intégration par le haut et dilution par le bas*

Le processus de décentralisation se poursuit autour des années 2010, sous la présidence de Nicolas Sarkozy (2007-2012) puis de celle de François Hollande (2012-2017). Dans un contexte de réduction des dépenses publiques<sup>136</sup> et de recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique, pour une meilleure compétitivité de la France (Douillet et Lefebvre 2017, 86), l'objectif est de mettre fin au millefeuille administratif français. Dans ce processus s'enclenche un « retournement total » (Lafore 2013, 15) par rapport à ce qui avait été enclenché avec les lois Defferre, qui étaient résolument départementalistes, et un tabou est levé : le Département n'est-il pas de trop ? Ne faudrait-il pas supprimer l'échelon départemental et la collectivité territoriale qui l'incarne ?

Entre 2007 et 2010, soit sous le gouvernement de François Fillon, un ensemble de textes regroupés dans la réforme des administrations territoriales de l'Etat (Réate), s'inscrivant dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), viennent participer à l'institutionnalisation des contestations faites à l'égard du Département. Ainsi, en 2008, la Commission pour la libération de la croissance française, dans le rapport qu'elle rend, appelé rapport Attali, préconise la suppression des Départements sous dix ans, au profit des régions et d'intercommunalités renforcées, afin de clarifier les compétences et de réduire les coûts de l'administration territoriale (Attali 2008; Gleyze et Petaux 2020, 135).

En 2009, la commission Balladur, ayant travaillé sur la réforme des collectivités territoriales, rend son rapport. Il y est préconisé la réduction du nombre de collectivités territoriales et la spécialisation de leurs compétences :

*« Pour faire simple on dira qu'il s'agit de remplacer le binôme « commune/département » par un nouveau couple « intercommunalités/régions ». L'ancien couple était né d'une France rurale, le nouveau couple serait mieux adapté à une France urbaine engagée dans la globalisation » (Gleyze et Petaux 2020, 136).*

Certaines mesures du rapport visent particulièrement le Département (les propositions n°2, n°3 et n°8). Elles évoquent la création de métropoles<sup>137</sup> conçues comme devant récupérer les compétences départementales et le maintien des Départements dans les territoires ruraux seulement. Aussi, la création d'un conseiller territorial<sup>138</sup>, élu commun au département et à la région, est proposée, mais sa création restera éphémère.

---

<sup>136</sup> Le rapport Pébereau de 2006, commandait par le ministère de l'économie et des finances, évaluait la dette publique à 1 100 milliards d'euros.

<sup>137</sup> « Le département de la Gironde, ainsi amputé d'une partie de son territoire au centre de la carte en l'occurrence, était appelé à disparaître et à être « démantelé » entre les départements limitrophes qui auraient ainsi récupéré des morceaux de Gironde. Seuls les départements ruraux étaient censés être maintenus intacts » (Gleyze et Petaux 2020, 136).

<sup>138</sup> Discours de Nicolas Sarkozy

Entre 2012 et 2017, sous la présidence de François Hollande donc, pourtant départementaliste, « *une part non négligeable du rapport Balladur trouve des débouchés conformes aux propositions formulées* » (Gleyze et Petaux 2020, 139). Les tensions autour du Département vont ainsi se développer, notamment du fait de l'émergence de deux nouveaux niveaux d'administration territoriale, la région et l'intercommunalité<sup>139</sup> qui, toutes deux, vont être renforcées par différentes lois successives œuvrant pour une réforme territoriale. Trois lois notamment, formant le trépied de la réforme territoriale, portent la « marque » Hollande (Gleyze et Petaux 2020, 139) et vont concourir aux tentatives d'évaporation du Département : la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) (2014), celle relative à la délimitation des Régions (2015) et enfin, la loi NOTRe (2015).

Premièrement, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 renforce les intercommunalités, et notamment les agglomérations et les métropoles<sup>140</sup> qui, si on leur a longtemps alloué des qualités purement fonctionnelles de mutualisation entre les communes, accèdent « *à une substance nouvelle, surtout dans le cadre des agglomérations [...] qui, sur le plan de la légitimité et de la taille, en viennent rapidement à concurrencer les départements* », qui ont du mal à les intégrer (Lafore 2013, 17).

Instituée en tant que collectivité territoriale en 1982, la région<sup>141</sup> va s'affirmer

*« en occupant une place dont la pertinence va croître avec les recompositions de l'action publique, et imposer une légitimité concurrente à celle du département [notamment en s'imposant] comme le bon niveau de régulation et d'intégration des « territoires », notamment à travers la planification et les régulations financières* (Lafore 2013, 17-18).

Comme pour les intercommunalités, les régions vont connaître des mutations importantes. La loi du 16 janvier 2015<sup>142</sup> prévoit, à compter de janvier 2016, la substitution des 22 régions métropolitaines existantes par 13 grandes régions (Fig. 12), dans l'objectif de « *constituer des régions plus fortes afin d'engager des coopérations interrégionales en Europe et de réaliser des gains d'efficience* »<sup>143</sup>.

---

<sup>139</sup> Et les Pays.

<sup>140</sup> Nouvelles entités territoriales introduites par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (une seule Métropole sera à ce moment créée : Nice-Côte d'Azur).

<sup>141</sup> La création et l'institutionnalisation des régions s'inscrivent dans trois dynamiques à différencier : le régionalisme, la régionalisation et la région comme collectivité territoriale (Pasquier 2012; Pasquier, Guigner, et Cole 2020, 477-81).

<sup>142</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral,

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030109622/>, consultée le 22/03/2023

<sup>143</sup> <https://www.vie-publique.fr/loi/20720-elections-regionales-elections-departementales-calendrier>, consultée le 22/03/2023

## Élections régionales 2015

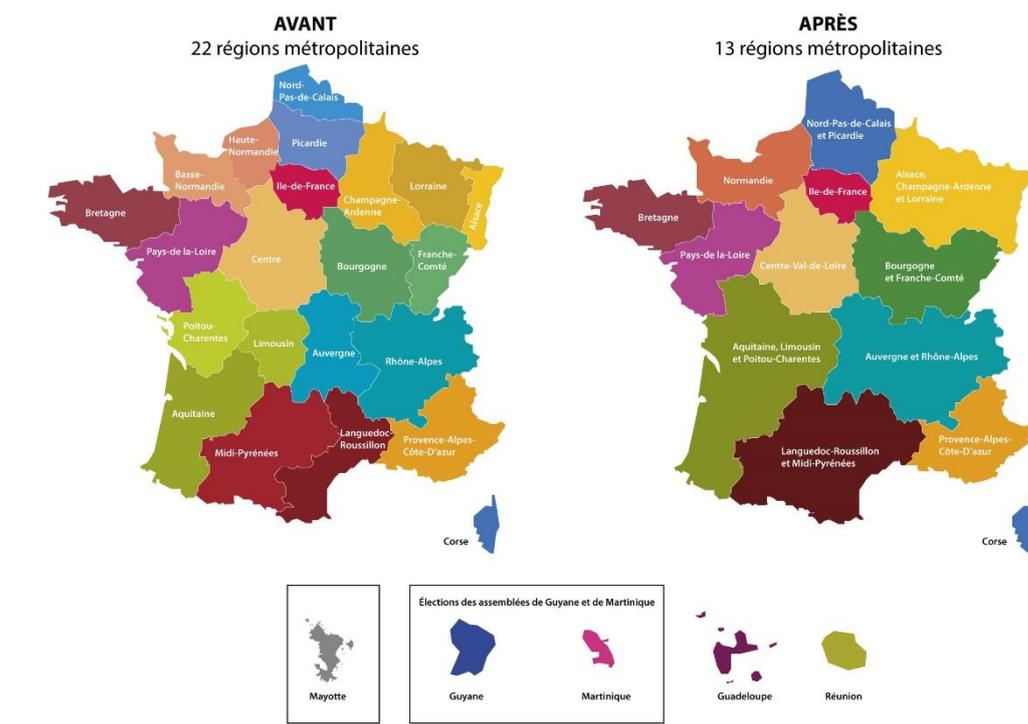


Figure 12. Agrandissement des régions françaises (source : Ministère de l'intérieur)

En suivant, la loi NOTRe du 7 août 2015, portant Nouvelle organisation territoriale de la République, renforce encore la concurrence territoriale à laquelle doit faire face le Département. Par cette loi, les régions sont renforcées dans leur rôle d'aménagement du territoire et de développement économique, quand les intercommunalités, notamment urbaines avec l'institutionnalisation des métropoles, sont réaffirmées politiquement. A côté de cela, le Département perd la clause de compétence générale<sup>144</sup> ainsi que des compétences en termes de voirie et de transport qui sont transférées à la région.

Entre la montée en puissance des régions dans la mise en cohérence des politiques publiques et l'attractivité fonctionnelle des intercommunalités, le Département est « tiraillé » entre des « tentatives d'intégration par la région » d'un côté et un « déport de sa substance vers l'intercommunalité » de l'autre. Est posée la question de savoir si « *le département doit s'intégrer au niveau régional et/ou se diluer dans les espaces intercommunaux ?* » (Lafore 2013, 18-19). Cette question se pose également du fait d'un changement dans les modalités d'actions publiques. Les politiques territoriales (Duran 2020), de plus en plus urbaines, échappent dès lors au Département. Aussi, il est mis en difficulté avec la diffusion de « *la culture du projet et du contrat [qui] s'avère [être] l'apanage des territoires plus récents, moins dépendants de pratiques et de mécanismes hérités* » (Ozouf-Marignier 2020, 152).

<sup>144</sup> En fait, la clause de compétence générale aura été retirée aux départements (ainsi qu'aux régions) par la loi du 16 décembre 2010, puis rétablie par la loi Maptam du 27 janvier 2014, puis de nouveau, et finalement, supprimée (pour les régions et les départements, toujours) par la loi NOTRe du 07 août 2015 (Douillet et Lefebvre 2017, 37).

Toutefois, malgré ces réformes territoriales, le Département n'est pas encore complètement rendu obsolète et inutile. En effet, si elles sont l'espace de modernisation de l'Etat et de mise en œuvre des politiques européennes, les régions sont devenues trop grandes pour permettre la mise en œuvre d'une action publique de proximité. Et au local, si les agglomérations et métropoles sont renforcées, les territoires ruraux sont quant à eux laissés sur le banc. Or, la défense des intérêts de ces derniers est, historiquement, portée intrinsèquement par les Départements, acteurs de la péréquation territoriale et incarnant « *le conservatisme face au risque politique urbain* » (Estèbe 2005, 67). Vont ainsi se dessiner deux trios d'alliances territoriales : le trio traditionnel commune – Département – Etat, face au trio moderne intercommunalité – région – Union Européenne (Lafore 2013, 17). Mais l'affinité historique entre le Département et l'Etat, que nous avons déjà mentionnée comme étant mise à mal par l'effet ciseau associé à l'octroi du chef de filât, s'efface avec les changements de gouvernement et la modernisation de l'Etat. Cela se traduit notamment par une réorientation de la déconcentration étatique de l'échelon départemental et vers l'échelon régional<sup>145</sup> :

*« de nombreux services de l'Etat, à l'échelon régional et départemental, ont été fusionnés, notamment dans un souci d'économie, et l'échelon régional a été positionné comme un niveau de pilotage »* (Douillet et Lefebvre 2017, 39)

Durant les années 2010, le Département aura également perdu de son pouvoir politique : la loi sur le cumul des mandats adoptée en 2014 prévoit pour mars 2017 l'impossibilité pour un parlementaire – député ou sénateur – de détenir également une fonction exécutive locale. Or, comme nous allons le voir plus loin, c'est notamment (mais pas que) à la présence des défenseurs de la cause départementale dans plusieurs arènes nationales que tient la légitimité politique du Département.

Finalement, ces réformes territoriales stabilisent une sorte de *statu quo* sur le sort du Département, restant de l'ordre de la tergiversation. Des discours officiels annoncent leur simple suppression, quand d'autres proposent des regroupements, ou encore leur maintien mais seulement dans les zones rurales<sup>146</sup>. Les Départements, bien que fragilisés par la perte de la clause générale de compétence, restent confortés dans un rôle fonctionnel à tenir, en tant qu'agences de mise en œuvre des politiques publiques nationales de solidarité, malgré les contraintes financières et organisationnelles que ces politiques génèrent (Ozouf-Marignier 2017) et les crises qui se sont installées à ce niveau depuis le début des années 2000.

#### *b) Le social et le département : ce qui sauve, ce qui blesse*

Dans cette section, nous allons voir que le caractère « providentiel » du Département est à la fois ce qui le sauve et ce qui le met à mal. En effet, si le Département est maintenu dans le millefeuille territorial grâce à son chef de filât des actions sociales et médico-sociales, ce dernier va également être à l'origine de crises fragilisant les Départements : une crise financière

---

<sup>145</sup> En témoigne, à titre d'exemple, la création de l'Agence régionale de santé (Lafore 2011, 2013).

<sup>146</sup> cf. discours de Manuel Valls le 08 avril 2014, dans podcast *Quel rôle pour les départements ?*, de France Culture

premièrement, sans grande surprise face à l'effet ciseau auquel les politiques assistantielles le confrontent, et qualifiée de structurelle ; mais également, comme nous allons le voir par la suite, une crise de son propre modèle de politiques sociales.

En effet, l'effet ciseau mentionné plus haut a généré, dans le début des années 2000-2010, une crise financière pour les Départements<sup>147</sup> ; une situation qui tranche avec la conjoncture plutôt favorable qu'ils connaissaient pourtant depuis une vingtaine d'années, relevant dans un premier temps le défi de l'intégration des politiques assistantielles dans leurs gironns comme le montrait le rapport coédité en 2012 par l'Assemblée des Départements de France (ADF) et Dexia Crédit Local faisant le bilan de 25 années d'action sociale départementale<sup>148</sup>, puis le rapport financier des départements coédité par l'ADF et la Banque Postale en 2015<sup>149</sup>.

En effet, si entre 1982 et 2001, les Départements arrivaient à endiguer les hausses des dépenses sociales, grâce à des périodes de conjonctures économiques favorables (1982-1989, puis 1997-2001) et à la reprise par l'Etat de certaines prestations (comme l'aide médicale générale en 2000), à partir de 2002 néanmoins et jusque dans les années 2010, les dépenses sociales augmentent très fortement, dans un contexte économique difficile, et les Départements ne peuvent plus compter sur le dynamiques des compensations de l'Etat (Grégory 2017, 342-43) (Fig. 13).

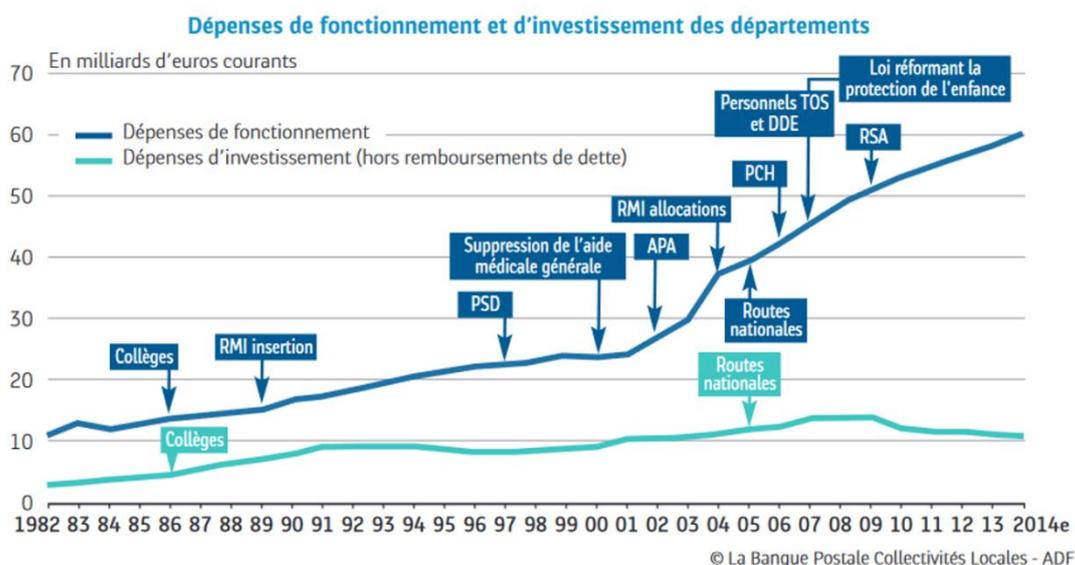


Figure 13. Dépenses de fonctionnement et d'investissement des départements (1982-2014)  
(ADF, Banque Postale, 2015)

<sup>147</sup> La Gazette des communes, 2012, Vaches maigres pour les conseils généraux, n048, p. 44, <https://www.lagazettedescommunes.com/143599/vaches-maigres-dans-les-conseils-generaux/>, consultée le 17/03/2023

<sup>148</sup> ADF, Dexia Crédit Local, 2012, 25 ans d'action sociale dans les finances départementales, [https://www.isere.fr/mda38/Lists/DocumentaryResources/Attachments/4640/action\\_sociale\\_dpts\\_avril2012.pdf](https://www.isere.fr/mda38/Lists/DocumentaryResources/Attachments/4640/action_sociale_dpts_avril2012.pdf), consultée le 17/03/2023

<sup>149</sup> ADF, La Banque Postale Collectivités Locales, 2015, Regard financier sur les départements. 33 ans depuis les premières lois de décentralisation, 7p.

Début des années 2010 donc, « les Départements connaissent un renversement total de leur situation » (Lafore 2013, 20). En 2010, les 33,7 milliards d'euros dépensés par les Départements pour l'action sociale représentaient en moyenne 63% de leurs budgets de fonctionnement, et 86% des dépenses sociales engagées par les collectivités locales (hors communes de moins de 10 000 habitants) (Drees 2012)<sup>150</sup>. Les dépenses départementales liées à l'action sociale, qui avaient déjà doublé de 1984 à 2001 (Lafore 2013, 20), ont alors presque triplé entre 2001 et 2011 (Fig. 14), alors que les dotations de l'Etat, elles, ne progressent que de 2% (Odas 2011) et que la fiscalité locale stagne, voire régresse (Lafore 2013).

### Evolution de la dépense d'action sociale des Départements

	France métropolitaine - Millions d'euros									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépense nette totale	14 080	16 040	21 930	23 320	24 980	26 100	26 970	28 600	30 260	31 440
Concours CNSA	640	1 370	1 280	1 350	1 810	1 880	2 040	2 040	2 020	2 030
Reversements TIPP-FMDI	0	0	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800	5 170	5 580	5 720
Charge nette totale	13 440	14 670	16 380	17 340	18 460	19 410	20 130	21 390	22 660	23 670

Figure 14. Evolution de la dépense d'action sociale des départements, en millions d'euros, de 2002 à 2011 (Odas, 2011)<sup>151</sup>

Ces hausses trouvent leur origine dans le décuplement de certaines allocations, à l'instar du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou encore la prestation de compensation du handicap (PCH), quand les dépenses pour l'hébergement social ont également progressé de près de 5 milliards d'euros en dix ans.

Les Départements doivent alors s'adapter à une crise financière structurelle, venant mettre leurs propres politiques en concurrence et pour lesquelles doivent être faits des arbitrages (Odas 2013, 9). Cette crise financière est « structurelle » à deux titres (Lafore 2013, 20-21) : elle l'est en ce que les ressources départementales ne suivent pas les évolutions des demandes, comme nous venons de le montrer, mais elle l'est également de ce que cette crise traduit d'un épuisement du modèle départemental d'action sociale, comme nous allons maintenant le voir.

Les Départements, depuis qu'ils ont récupéré le bloc de compétences de l'action sociale et médico-sociale, ont développé une action publique répondant d'un modèle vertical, catégoriel et cloisonné. C'est-à-dire qu'il est opéré un « découpage des problèmes sociaux en catégories génériques » (Lafore 2013, 21) pour chacune desquelles sont structurées des réponses

<sup>150</sup> Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), 2012, Les dépenses sociales des collectivités locales, Etudes et résultats, n0822, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/er822.pdf>, consultée le 17/03/2023

<sup>151</sup> « Concours CNSA » : dotations de l'Etat depuis la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au titre des allocations de soutien à l'autonomie ; « Reversements TIPP-FMDI » : dotations de l'Etat depuis les recettes de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et depuis les Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) au titre du Revenu de solidarité active (RSA).

particulières (affectation de financements spécifiques ou encore création de filières d'établissements spécialisés).

*« Cette logique, héritière des vieilles lois d'assistance, reposait sur une nette séparation des politiques selon des secteurs et sous-secteurs pilotés depuis des administrations centrales et des directions ministérielles dédiées [...] » (Lafore 2013, 21).*

Fin des années 80, le Département doit intégrer dans les bénéficiaires de son action publique de nouveaux publics, de nouvelles populations dites « interstitielles » : les « exclus ». Ainsi, le RMI, puis le RSA, traduisent l'invention de politiques « d'insertion », puis « d'inclusion », et appellent à un nouveau mode de faire, plus horizontal et intégré : une action sociale individualisée (centrée sur la situation particulière du bénéficiaire), réticulaire et décloisonnée (supposant donc le décloisonnement et la transversalité des interventions et des politiques) (Lafore 2013, 21-22). En somme, une action sociale départementale plus intégrée. Toutefois, le processus d'intégration rencontre une forte résistance de la vision catégorielle et sectorisée de l'action publique, se reflétant, encore aujourd'hui, dans l'organigramme des Départements et dans la manière dont sont conçues les politiques départementales. Au mieux, les Départements ont réussi à opérer un élargissement par la création de nouvelles filières administratives spécialisées et l'accumulation de nouveaux dispositifs.

Ce faisant, l'action sociale, celle-là même qui a permis la consécration du Département lors du deuxième acte de la décentralisation, l'a également mené dans une impasse : « [les Départements] *ne peuvent qu'être dépassés par leur action sociale faute de prise sur ce qui commande son développement* » (Lafore 2013, 22). Toutefois, en 2013, tant Robert Lafore que l'Observatoire décentralisé de l'action sociale soulèvent des pistes que pourrait suivre le Département pour se tirer de cette impasse, et fournir une action sociale renouvelée : que le Département s'engage vers une action sociale préventive plutôt que curative, par l'intermédiaire d'actions tournées vers le développement territorial, par le déploiement de projets transversaux abordant les problèmes sociaux dans le contexte plus large des territoires et de leurs caractéristiques, pour prévenir ainsi l'exclusion sociale (Lafore 2013; Odas 2013, 9).

Ainsi, cette section a donné à voir en quoi l'octroi pour les Départements d'un chef de filât sur l'action sociale et médico-sociale, qui a permis de les maintenir dans le millefeuille territorial et politique français, s'est également traduit par des crises pour les Départements. Ces crises sont de nature économique et structurelle, et dénotent également d'un épuisement du modèle de l'action sociale départementale. Toutefois, des pistes apparaissent, structurées autour du préventif et du déploiement de projets de territoire. Ceci est à garder en mémoire car l'alimentation, en ce sens, pourrait apparaître pour le Département comme une porte d'entrée intermédiaire privilégiée pour penser son action publique sociale. Nous verrons toutefois dans la suite de la thèse que cela ne relève pas d'une évidence (partie 2).

c) *Les stratégies de survie et de légitimation d'un Département « caméléon »*

Les deux sections précédentes ont mis en lumière les menaces auxquelles se confrontent les Départements, à travers les réformes territoriales d'une part et d'autre part par la crise structurelle qui le traverse dans la mise en œuvre de son action sociale. Comme nous allons maintenant le voir, ces deux dynamiques vont pousser les Départements à se positionner auprès des acteurs locaux et territoriaux et à opérer une action publique tournée vers le développement territorial. Les Départements vont alors déployer des stratégies pour réaffirmer leurs capacités d'action en termes de politiques territoriales, développant des initiatives et des pratiques fondant sa « résilience » (Ozouf-Marignier 2020, 147-48), et ainsi, « résister » (Ozouf-Marignier 2017). Ces stratégies vont participer à ce que les Départements soient finalement considérés comme étant « insubmersibles » (Estèbe 2005).

Notamment, dans cette quête de légitimation, les Départements vont endosser ce rôle d'« intercesseurs » de la vie locale (Behar 2002b, 2002a). Ce rôle n'a de prime abord rien d'exotique puisqu'il s'inscrit dans le champ de la proximité et de l'accessibilité soit dans les valeurs qui avaient motivé la naissance du Département et sa reconnaissance en tant que chef de file des solidarités humaines et territoriales. Toutefois, si l'objectif de péréquation territoriale est un principe fondateur des Départements, cet objectif s'est renouvelé et a pris différentes formes au fil du temps, pour aboutir à un Département tenant donc un rôle d'intercesseur territorial (Behar 2002b, 2002a; Estèbe 2005; Mazeaud et Rieu 2021), d'animateur territorial (Frinault 2013), d'assembler<sup>152</sup>, de défenseur de la vie locale, mobilisant plusieurs ressources et compétences qu'il met au service des territoires inscrits dans sa circonscription, et plus particulièrement, des territoires ruraux.

Parmi les attributs permettant au Département de se positionner comme intercesseur territorial, il y a sa taille et son périmètre, ainsi que son historicité, des éléments sur lesquels s'appuyaient pourtant des critiques faites à son encontre. En effet, dans la quête d'un optimum territorial, dimensionnel (Mény 1990), nous l'avons vu, l'existence même du Département a été remis en question, tant du point de vue de la circonscription qu'il représente, qu'en termes d'institution politique, soit de la reconnaissance de son pouvoir politique. Les critiques se sont notamment portées sur son périmètre qui, s'il avait du sens au moment de sa création, est considéré maintenant – avec le développement des mobilités – comme superficiel et archaïque, manquant de lien avec les réalités socioéconomiques territoriales (Behar 2002a). Néanmoins, si son périmètre motive des critiques, il va finalement également générer des louanges.

En effet, sa permanence et sa stabilité<sup>153</sup>, ainsi que son format – ni trop loin, ni trop près – lui permettent une vue d'ensemble que ne possèdent pas les autres échelons, notamment les jeunes intercommunalités, encore trop mouvantes au début des années 2000. Depuis ce « point de vue », le Département est à même d'accompagner les projets de territoires (nouvelle forme

---

<sup>152</sup> « Animateur territorial » et « assembler » sont des termes régulièrement utilisés par les acteurs (agents comme élus) du Conseil départemental de la Gironde.

<sup>153</sup> Une stabilité bienvenue dans un contexte de complexification des dynamiques territoriales contemporaines, où la région est trop lointaine, et où les EPCI, trop jeunes, sont encore trop mouvantes.

d'action publique se déployant avec la décentralisation) portés par les collectivités infra. Aussi, le Département a su se positionner comme partenaire dans la mise en œuvre des politiques territorialisées et contractuelles de l'Etat, travaillant de concert avec ce dernier et avec la région. Les Départements développent ainsi de

*« véritables stratégies territoriales » impliquant l'ensemble de leurs politiques sectorielles dans des relations de nature contractuelle tant avec les nouvelles instances (pays, agglomérations) qu'avec le niveau régional » (Behar 2002a, 2-3).*

En participant à la mise en œuvre de ces actions publiques à plusieurs échelles, le Département a su développer des stratégies de légitimation, et s'est notamment positionné comme un « intercesseur territorial », faisant avec, et pour, les acteurs du territoire (Behar 2002b, 2002a; Estèbe 2005). Une stratégie de légitimation territoriale très bien retransmise par Marie-Vic Ozouf-Marignier en 2020 :

*« [Les Départements] s'approprient les nouvelles pratiques de l'action publique territoriale fondée sur l'approche intégrée (et non plus par secteurs) des problèmes locaux et sur la contractualisation, remplaçant la traditionnelle logique de guichet [...]. C'est ainsi qu'entre 2006 et 2008, une vingtaine de départements se sont lancés dans la contractualisation (Breton 2019). [...] Ces initiatives témoignent [...] de la volonté des conseils généraux de renforcer leur capacité politique en modernisant et en territorialisant leurs outils d'action » (Ozouf-Marignier 2020, 150-1515).*

Ainsi, en tenant ce rôle singulier d'intercesseur territorial, le Département possède une vision articulée des enjeux territoriaux et occupe une place privilégiée à l'interface entre la proximité et le plus lointain, lui permettant de « *questionner simultanément le local et le global* » (Behar 2002a, 7). Autre élément concourant à la légitimation du Département, c'est ce qu'il permet de proximité et donc, selon une « équation idéalisée » (Lafore 2004), de démocratie. L'Etat et la région ayant la responsabilité de mettre en œuvre les politiques communautaires, c'est aux Départements (et aux intercommunalités et communes) que revient la mise en œuvre d'actions publiques proches des citoyens, et des problèmes.

Outre cette légitimation du Département par sa posture d'intercesseur territorial, nous allons maintenant voir en quoi, au travers d'autres formes de légitimation, il a été qualifié d'institution « caméléon ». En effet, la stratégie de résistance déployée par les Départements s'appuie sur le renforcement de plusieurs formes de légitimation, notamment analysées dans la thèse de Thomas Procureur (2015). Ces légitimations sont d'ordres électoral, fonctionnel et politique, et construisent les trois piliers sur lesquels repose la longévité de l'institution départementale.

Premièrement, le Département détient une légitimité électorale du fait de sa forte présence au local et de son lien fort, presque « ombilical », avec les cantons, notamment ruraux (Procureur 2015, 568-73) qui, s'ils ont été « réduits au simple rang de circonscription électorale, persistent à être des éléments clés de la pérennité de la collectivité départementale » (Procureur 2015,

568). Le rôle de notable<sup>154</sup> multi-mandats des élus départementaux, souvent à la fois élu municipal, élu cantonal ou encore président d'intercommunalité, confère à l'institution départementale une légitimité électorale. Les conseillers départementaux, puisqu'ils sont d'abord des élus cantonaux, impliqués dans la vie communale et cantonale, sont connus des administrés. Les élus régionaux ne peuvent pas en dire autant.

Le second pilier, conférant une légitimité fonctionnelle à l'organisation, se caractérise par la prise en étau du Département entre, d'une part, les cantons et leurs sollicitations et, d'autre part, l'échelon national et les injonctions de l'Etat ; le Département devant dès lors « *satisfaire deux horizons d'attente qui sont parfois contradictoires* » (Procureur 2015, 569). Si la réponse aux injonctions étatiques entraîne, comme nous l'avons mentionné plus haut, une agencification fonctionnelle et budgétaire du Département, elle lui octroie par ailleurs une capacité institutionnelle de gestion (Procureur 2015, 569-70). Le Département joue dès lors le rôle de « *rond-point de la vie politique au sens où il constitue une instance à l'interface entre le local et le national* » (Procureur 2015, 571). Ainsi, étant « au centre du système », en tant que cadre de l'administration et porteur de compétences électorales, le Département est devenu une collectivité hyper-institutionnalisée (Grégory 2017, 21-22).

Le dernier et troisième pilier expliquant le maintien dans l'altérité du Département est la légitimation par l'influence (Procureur 2015, 571-73). Cette influence provient d'une part de la forte présence – freinée par la loi mettant fin au cumul des mandats – des conseillers généraux au sein des hémicycles des chambres parlementaires (Assemblée Nationale, mais aussi, et surtout, au Sénat<sup>155</sup>) (Fig. 15) ce qui participe à la « *structuration départementaliste du système de décision central* » (Douillet et Lefebvre 2017, 87; Le Lidec 2008, 264).

	Élu départemental		Élu régional		Élu municipal	Sans mandat local
	Président	Vice-Président	Président	Vice-président	Maire	
Députés	62 (10,7 %)		56 (9,7 %)		321 (55,6 %)	171 (29,6 %)
	19	10	4	3	185 (32 %)	
Sénateurs	43 (12,3 %)		23 (6,6 %)		177 (50,8 %)	124 (35,6 %)
	14		2		117 (34 %)	

Figure 15. Députés et sénateurs ayant un mandat local (octobre 2016) (source : Assemblée nationale et Sénat)

D'autre part, les Départements sont représentés et défendus par l'Assemblée des Départements de France (ADF)<sup>156</sup>, bénéficiant d'un pouvoir de lobbying conséquent :

<sup>154</sup> « *Elu tellement enraciné qu'il en devient indéboulonnable* » (Procureur 2015, 568)

<sup>155</sup> « *Ainsi, alors que la réforme Raffarin de 2003 était plutôt d'inspiration régionaliste, le Sénat est parvenu in fine à conforter le Département. La suppression d'un niveau de collectivité territoriale, régulièrement évoquée à propos du Département, suppose une révision constitutionnelle et donc une majorité des trois cinquièmes du Congrès, impossible à constituer sans le soutien du Sénat* » (Douillet et Lefebvre 2017, 88).

<sup>156</sup> Anciennement Association des présidents de conseils généraux (APCG), l'Assemblée des départements de France (depuis 1990) sert de boîte à outils et de porte-parole pour les départements, <https://www.departements.fr/>, consultée le 22/03/2023

« leurs relations fortes avec le ministère de l'intérieur et en particulier la Direction générale des collectivités locales permettent de relayer les intérêts et revendications des élus. Les rapporteurs des lois dans les commissions parlementaires concernées sont le plus souvent issus de ces associations » (Douillet et Lefebvre 2017, 87).

Aussi, la persistance du Département dans l'échiquier politique français, malgré les tentatives de ces détracteurs, ne peut s'expliquer sans la forte influence politique des entrepreneurs de la cause départementaliste. Même, ce sont les tentatives des détracteurs qui ont suscité la mobilisation suffisante des amis de la cause départementale (Fig. 16)<sup>157</sup>, rendant par-là impossible l'avènement de ce dessein funeste (Grégory 2017, 356).



Figure 16. Exemple de communication institutionnelle des conseils généraux pour démontrer leur utilité, face aux projets de dilution dans les régions et les métropoles (Source : Département de l'Ain, 2014)

Ainsi dans cette dernière section ont été mises en lumière différentes stratégies déployées par le Département pour défendre son existence et son pouvoir politique : son rôle d'intercesseur territorial le rend « insubmersible », et le déploiement de stratégies de légitimation électorale, fonctionnelle et politique font de lui une institution « caméléon ». A travers cela, l'ancien Département montre qu'il est toujours en capacité de se renouveler et de faire preuve de résilience.

\*\*

<sup>157</sup> Cf. le collectif « Touche pas à mon département », en 2009 constitué d'élus, qui a prôné l'appartenance départementale en défendant le maintien des numéros de département sur les plaques minéralogiques en résistance aux projets de suppression (2009)

Ainsi, le Département, échelon plus de deux fois séculaire, a su faire montre d'une longévité accompagnée d'une vitalité politique, sans cesse renouvelée, à travers des postures géopolitiques diversifiées, une adaptabilité certaine, lui permettant de prendre une place spécifique dans un système territorial et politique mouvant, dans lequel sa permanence et sa stabilité rassurent (Estèbe 2005). Aussi, le Département développe des stratégies en se positionnant de manière volontariste, là où on ne l'attend plus. C'est notamment à travers l'ingénierie qu'il déploie auprès des territoires infra-départementaux que le Département peut être caractérisé d'intercesseur (Behar 2002a, 2002b; Estèbe 2005; Mazeaud et Rieu 2021).

Le renouvellement de l'action publique départementale, encouragé par les crises qu'il traverse, est un élément important dans la thèse. En effet, tant l'inscription prononcée du Département dans le champ du développement territorial, que le renouvellement de son action social à la faveur du préventif sont des éléments dont il faut se souvenir pour comprendre le développement d'une action publique départementale en matière d'alimentation. Cette section a également donné à voir en quoi le Département doit continuellement travailler politiquement pour se légitimer auprès de l'Etat, mais aussi vis-à-vis de la région et des intercommunalités. S'il ne risque plus la dilution au sein de ces dernières, pour autant, le Département poursuit la démonstration de sa plus-value. A cet égard, et du fait de son historicité, il bénéficie de la reconnaissance d'acteurs territoriaux :

*« beaucoup continuent à porter [au crédit des Départements] une fonction essentielle, y compris dans les domaines où leur compétence n'est plus inscrite dans la loi, comme le domaine économique : tourisme numérique, sociétés d'économie mixte » (Ozouf-Marignier 2017)*

Parmi ces domaines pour lesquels le Département reste identifié comme un acteur incontournable, il y a l'agriculture. Comme nous allons le voir dans la section qui suit, le Département possède une affinité historique avec ce secteur. En effet, ancien guichet de la régulation agricole locale, le Département va être dépossédé de sa capacité à y intervenir directement avec les lois de réforme territoriale (2.2.). Pour autant, nous verrons alors plus loin comment il arrive à maintenir une action publique agricole détournée, à travers notamment le déploiement d'une action publique départementale alimentaire (2.3.).

## **2.2. Le Département, du guichet de référence de la régulation locale l'agriculture au faiseur de politiques alimentaires locales**

Dans la section précédente, nous nous sommes intéressés à l'histoire du Département et nous avons donné à voir en quoi il a été tout à la fois renforcé et remis en question durant les processus de décentralisation et de réformes territoriales. La persistance de cet acteur public peu étudié a été mise en lumière au regard des stratégies de légitimation qu'il déploie pour maintenir sa place dans l'échiquier politique français.

Dans cette nouvelle section, l'objectif est d'appréhender le lien existant entre le Département et l'agriculture. En effet, pour saisir l'entrée de l'alimentation au sein des arènes départementales, notamment au travers de la construction de politiques alimentaires locales intégrées, il est important de comprendre le passif que la collectivité territoriale entretient avec le secteur agricole. Le chapitre 1 avait donné à voir une partie de la riche littérature sur les stratégies alimentaires urbaines, notamment métropolitaines. Cette thèse participe donc à rediriger la lumière des projecteurs sur le Conseil départemental, dont le lien avec la question agricole et alimentaire n'a rien d'artificiel.

Dans une première section, nous allons voir en quoi le Département a été un acteur public local important dans la régulation locale du secteur agricole. Au gré des changements politiques (déconcentration, décentralisation, européanisation, régionalisation, territorialisation des politiques publiques), le Département est devenu un carrefour entre sphères publique et privée. Il devient un « dispositif territorial » de la mise en œuvre de la politique agricole commune dans les territoires ainsi que le périmètre de « référence » pour la structuration de l'action collective, notamment syndicale (2.2.1.).

Toutefois, la poursuite des changements politiques, et particulièrement le processus de réformes territoriales et de régionalisation, va mettre à mal l'influence du Département en matière de régulation locale de l'agriculture. En effet, avec les réformes territoriales, le Département perd la compétence économique et ce sont les Régions qui vont devenir la collectivité de référence en la matière, tant pour l'Etat et l'Union européenne que pour les groupes d'intérêts agricoles (2.2.2.).

Pour autant, et comme nous le verrons dans une troisième et dernière section, les Départements investissent plus récemment le champ alimentaire et font partie de ces acteurs publics locaux développant une action publique en la matière. Les quelques analyses des stratégies alimentaires départementales existantes soulèvent plusieurs points d'intérêts notamment pour une analyse en science politique (2.2.3.)

## 2.2.1. Le Département, un ancien cœur de la régulation locale du secteur agricole

En tant que « *circonscription électorale et espace politique où se structur[aient] traditionnellement les systèmes de pouvoir au niveau local* » (Nay 1998, 189), les Départements<sup>158</sup> étaient la collectivité territoriale « *au cœur de la régulation locale du secteur agricole* » (Pahun 2020a, 120), « *prédominante dans la vie de l'agriculture* » (Thomas 2022, 234), et ce jusque dans les années 2000. Le Département a constitué en effet, et comme nous allons le voir, une véritable « *échelle politique pour l'agriculture* » (Thomas 2022, 235) du fait qu'il soit le périmètre d'organisation et d'action de plusieurs acteurs (publics et privés) qui dès lors, s'y rencontrent. En effet, et à la faveur des processus de changement politique, les Départements sont devenus des carrefours où se croisent l'action publique européenne, nationale et locale et des guichets de leur mise en oeuvre ; en conséquence de quoi ils sont également devenus un interlocuteur privilégié pour les groupes d'intérêt agricole locaux, ces derniers faisant logiquement le choix de se structurer à cette échelle.

a) *Le Département et la régulation agricole dans les processus de changement politique : la reconnaissance d'un carrefour et d'un guichet*

Cette première section éclaire en quoi les changements politiques de la deuxième moitié du XXe siècle ont participé à asseoir le Département comme un acteur important de la régulation locale de l'agriculture.

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, le Département a été – avant la régionalisation – une circonscription privilégiée d'atterrissage de l'administration déconcentrée de l'Etat. C'est donc à l'échelon départemental que se sont organisées des instances ministérielles déconcentrées de l'Etat dans les années 1960. Ainsi, le Département était accompagné dans la mise en oeuvre des politiques territoriales en matière d'agriculture par la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF)<sup>159</sup> qui gérait notamment l'aménagement rural et le développement local, l'eau et l'environnement, la forêt, et qui soutient l'industrie agroalimentaire (Ozouf-Marignier 2020, 149).

---

<sup>158</sup> Rapport du CGAAER n°11120, 2012, Identifier les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère <https://www.vie-publique.fr/rapport/33507-identifier-les-interventions-des-collectivites-territoriales-dans-les-ch>, consultée le 22/03/2023

<sup>158</sup> Les DDAF ont été créées en 1965 dans un contexte de développement de l'administration locale de l'Etat, générant une tension entre d'une part la dynamique d'« intégration horizontale » autour de la figure du préfet et d'autre part, les logiques de spécialisation sectorielle (Bezes et Le Lidec 2010; Douillet et Lefebvre 2017, 73).

<sup>158</sup> Le rôle du PAD est, à l'échelle départementale, de déterminer les priorités d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation en charge de l'agriculture – Eléments de méthodologie, 72p. ; <https://www.vie-publique.fr/rapport/33507-identifier-les-interventions-des-collectivites-territoriales-dans-les-ch>, consultée le 22/03/2023

<sup>159</sup> Les DDAF ont été créées en 1965 dans un contexte de développement de l'administration locale de l'Etat, générant une tension entre d'une part la dynamique d'« intégration horizontale » autour de la figure du préfet et d'autre part, les logiques de spécialisation sectorielle (Bezes et Le Lidec 2010; Douillet et Lefebvre 2017, 73).

Le Département n'a pas été qu'une « simple » circonscription d'atterrissage et de mise en œuvre du pouvoir de l'Etat déconcentré. Fort de son statut de collectivité territoriale, il a pu prendre part dans la régulation agricole locale, en se faisant notamment le relais des politiques nationales et européennes, et en portant ses propres politiques agricoles volontaristes. Notamment, les Conseils généraux siègent dans les Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA) développées en 1995 – aux côtés de l'Etat, des acteurs agricoles, d'experts et de représentants d'associations – pour la mise en œuvre des Projets agricoles départementaux (PAD)<sup>160</sup>. Ces derniers sont pilotés par l'Etat, *via* la DDT, et les organismes professionnels agricoles : les Conseils généraux y tiennent, avec la chambre d'agriculture et la CDOA, un rôle consultatif auprès du Préfet (Berriet-Sollicec et Boinon 2000). Mais la capacité politique des Départements ne se limite pas à un rôle consultatif.

A la fin des années 80 – début des années 90, les mouvements de régionalisation (Pasquier 2012, 2020), de décentralisation et d'eupéanisation ont contribué à « *soutenir l'affirmation de l'intervention économique des départements et des régions* » ( Berriet-Sollicec 2002, 55). Reconnu comme collectivité territoriale avec la première loi de décentralisation, le Département détient dès lors la possibilité d'intervenir dans le domaine économique (Gerbaux et Muller 1992; Steib 1987). La deuxième loi Defferre le dote d'un bloc de compétence comprenant l'aménagement rural. Puisqu'il n'y a pas de compétence spécifique à l'agriculture, cela induit un flou, permettant dès lors tant aux Régions qu'aux Départements de porter des politiques agricoles volontaristes, dans le respect des contraintes règlementaires nationales et européennes. Les Départements peuvent ainsi intervenir sur le champ agricole *via* l'octroi d'aides, dans la limite d'un plafond fixé par le Conseil d'Etat<sup>161</sup>. Pour ce faire, ils peuvent mobiliser les dotations de l'Etat, leur fiscalité directe, ou encore avoir recours à des emprunts.

Le pouvoir et l'autonomie des collectivités territoriales sont toutefois à nuancer dans un contexte de décentralisation « à la française », dans laquelle l'Etat reste omniprésent : il maintient un rôle prégnant de pivot dans la gestion des affaires économiques et notamment dans les interventions structurelles en agriculture. Pour autant, de par leur « *rôle de régulation dans des périodes d'incertitude et [leur] rôle d'adaptation au contexte local dans des phases de mutations économiques* », les collectivités territoriales deviennent dès lors des « *laboratoires d'idées pour l'intervention publique* » (Berriet-Sollicec 2002; Marielle Berriet-Sollicec et Méchineau-Guichard 1998).

En sus des premières lois de décentralisation, deux temps forts de l'eupéanisation vont renforcer l'implication des régions et des départements dans la mise en œuvre de politiques agricoles locales. D'une part, la réforme des fonds structurels (FEDER, FEOGA, FSE<sup>162</sup>) en 1988, en affirmant les principes de partenariat et d'additionnalité des financements, va

---

<sup>160</sup> Le rôle du PAD est, à l'échelle départementale, de déterminer les priorités d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation.

<sup>161</sup> Les aides destinées à la création d'entreprises, au soutien à d'entreprises en difficulté et à des zones « à faible niveau de vie » ne sont, quant à elles, pas plafonnées.

<sup>162</sup> FEDER : Fonds européen de développement régional ; FEOGA : Fonds européens d'orientation et de garantie agricole ; FSE : Fonds social européen

contribuer à renforcer les politiques décentralisées. D'autre part, le Traité de Maastricht de 1992, va davantage asseoir la place des Régions et inscrire le principe de subsidiarité. Dès lors, les Départements et les Régions – « *the third level* » (Bullmann 1996) – interviennent régulièrement dans la définition et la gestion des problèmes agricoles et ruraux (Le Pape et Smith 1998, 54) du fait de la reconnaissance de l'agriculture comme un problème public « horizontalisé », appelant par conséquent une réponse publique territorialisée<sup>163</sup> (Duran 2020; Duran et Thoenig 1996; Le Pape et Smith 1998).

Ainsi, tant les processus de déconcentration, de décentralisation, de régionalisation et d'eupéanisation ont participé à attribuer aux Départements du pouvoir politique en matière de régulation agricole, faisant de ces derniers un carrefour de l'action publique en la matière. Avec la territorialisation des politiques publiques, notamment des dispositifs de la PAC, nous allons maintenant voir en quoi le Département a acquis un statut de « dispositif territorial » faisant référence.

*b) Le Département, un « dispositif territorial » des politiques agricoles locales*

En effet, le lien entre le Département et la régulation du secteur agricole s'est également forgé à travers le processus de territorialisation des politiques nationales et européennes. Il faut toutefois noter que bien que les Départements aient acquis un statut de guichet reconnu, ils sont pourtant des laissés pour compte dans l'analyse des politiques agricoles et alimentaires locales : les références qui en sont faites sont noyées dans une littérature abondante sur l'évolution de la régulation agricole dans les processus d'eupéanisation, de décentralisation et de régionalisation mettant d'ailleurs au cœur de l'analyse les régions (Berriet-Sollic et Trouvé 2010; Le Pape et Smith 1998; Perraud 2001; Léa Sénégas 2019; Trouvé 2004).

Les politiques agricoles locales – départementales et régionales – développées au début des années 2000 ne relèvent pas des mêmes logiques sous-tendant la PAC. Au contraire même, puisqu'elles contribuent à repenser les modalités des soutiens publics nationaux et européens à l'agriculture, à renouveler les fondements d'une politique publique qui doit désormais intégrer d'autres enjeux tels que les contraintes environnementales, la gestion de l'espace, l'emploi, ou encore la spécificité des territoires (Berriet-Sollic 1999). Les politiques agricoles locales participent finalement à la reconnaissance d'une agriculture multifonctionnelle (chapitre 1). Ainsi, si les collectivités territoriales se font à la fois le relais des programmes communautaires et nationaux, elles peuvent également s'engager – en conventionnant avec l'Etat – dans le développement de politiques se caractérisant par de fortes spécificités locales et s'intégrant dans des « *logiques différenciées de mise en œuvre de ces politiques territorialisées* » (Berriet-Sollic 2002, 57).

Si les Régions s'investissent davantage dans la modernisation des exploitations, les Départements quant à eux interviennent essentiellement dans le domaine des infrastructures

---

<sup>163</sup> Cf. le chapitre 1 : face aux crises du système agroindustriel porté par la PAC, « *un déplacement de la définition du problème s'est opéré en faveur de la valorisation qualitative des produits agricole, l'aménagement de l'espace et le développement rural* » (Le Pape et Smith 1998, 54)

rurales (remembrement et hydraulique). Les interventions agricoles décentralisées se caractérisent par des procédures souples, des aides adaptées aux conditions locales de production et couvrent des domaines délaissés par les politiques nationale ou communautaire. Les travaux sur les politiques agricoles dans la décentralisation distinguent trois grandes logiques d'intervention (Tab. 5) de la part des Régions et Départements (Berriet-Sollicec 1999). Ainsi, les politiques traditionnelles d'équipement rural (modèle 1) sont portées par des collectivités exécutant leurs compétences, sans volontarisme particulier ; les politiques de modernisation agricole (modèle 2) sont étroitement cogérées avec la profession agricole et l'administration centrale et visent à développer des filières agricoles compétitives ; et enfin, les politiques de développement territorial (modèle 3) sont de nature rurales et intersectorielles, l'agriculture y étant un élément parmi d'autres (Berriet-Sollicec, Guerin, et Aubert 2006).

Tableau 5. Les politiques agricoles départementales et régionales (Berriet-Sollicec, 1999)

	<b>Modèle 1</b> <b>Politique traditionnelle d'équipement rural</b>	<b>Modèle 2</b> <b>Politique de modernisation agricole</b>	<b>Modèle 3</b> <b>Politique de développement territorial</b>
<b>Logique</b>	Gestion administrative et comptable « Respect de la règle »	Valorisation des potentiels agricoles Renforcement de la compétitivité des filières et de la qualité des productions	Création de ressources Structuration de l'économie locale Développement territorial
<b>Objectifs</b>	Exercice de compétences	Développement agricole, soutien à l'activité agricole	Sauvegarde de l'emploi Aménagement du territoire
<b>Axes prioritaires</b>	Remembrement Hydraulique Protection sanitaire Planification régionales	Soutien aux productions : -produits classiques -produits de qualité	Animation des territoires Soutien à l'intercommunalité Protection de l'environnement
<b>Partenariat</b>	Services de l'Etat Compagnie d'aménagement régional	Chambres d'agriculture Industries agroalimentaires	Autres collectivités locales Chambre consulaire DATAR Union Européenne
<b>Financement</b>	Participation des sociétés d'autoroutes, SNCF... Contrat de plan	Contrat de plan : offices nationaux des produits ANDA	Fonds de développement rural : nationaux, européens (LEADER, PDR...) et régionaux

Les collectivités territoriales, ce faisant, tiennent un rôle dans la « médiation sociale des intérêts et des divergences des différents acteurs économiques, politiques et sociaux » (Berriet-Sollicec 2002, 60). Néanmoins, il faut noter que ce caractère de forum d'expression des revendications locales peut être la traduction d'une stratégie de clientélisme, et n'empêche pas les blocages institutionnels, voire les nourrit, notamment du fait de la préexistence d'une compétition territoriale entre collectivités (Berriet-Sollicec 2002).

Les Conseils généraux ont joué un rôle important notamment en ce qu'ils étaient des grands financeurs de l'agriculture. Ils avaient notamment à leur charge l'administration de plus des deux tiers des dépenses publiques locales (contre un tiers pour la région) dans le domaine

agricole (Berriet-Sollicec 2002). Certes, les ressources financières des interventions à l'échelle territoriale étaient minimales en comparaison de celles fournies aux échelles nationales et européennes – moins de 5% du total des aides de l'Etat et de l'UE – toutefois, si l'on retire les montants mobilisés dans l'intervention sur les marchés des produits agricoles<sup>164</sup>, les aides locales représentaient alors 20%. Et ce sont les Départements qui en fournissaient les deux tiers, le tiers restant revenant aux Régions (Berriet-Sollicec et Delord 1999). Outre le plus grand nombre de Départements que de Région, « *ceci s'explique [...] par leur implication plus ancienne et traditionnelle dans le domaine du développement agricole* » (Berriet-Sollicec 2002, 59).

En matière de régulation agricole, les Départements tenaient donc de nouveau ce rôle d'intercesseur territorial. Même,

*« cet échelon s'apparente à un dispositif territorial, qui relie espaces, pratiques et politiques publiques, dans une optique de développement. Lieu d'interface, il exprime aussi un lieu-moment où s'élaborent des dialogues entre secteur et territoire, dans une logique de binôme économique/politique »* (Margetic et al. 2016, 136).

Les Départements, ainsi situés à l'interface des réseaux – professionnels, organisationnels ou institutionnels – agricoles du territoire (Hobeika 2013, 2016) représentaient alors le guichet principal (Pahun 2020a, 120) pour les acteurs agricoles au local, et notamment les groupes d'intérêts<sup>165</sup>. Ainsi, si le Département représente, comme nous venons de la voir, un des périmètres de l'action nationale et européenne, puis de sa propre assemblée, cet échelon est également celui dans lequel se structure l'action collective, syndicale, interprofessionnelle ou encore associative (Smith 2020, 526).

*c) Un ancien périmètre d'organisation des groupes d'intérêts agricoles locaux et de l'action collective*

Avant la régionalisation des formes d'organisation collective territorialisées – vers 2016, faisant suite à la loi NOTRe – le Département, en tant que « dispositif-territoire », faisait référence (Margetic et al. 2016) et c'est autour de lui, et de la ressource territoriale qu'il représente, que se définissaient des « *valeurs légitimantes, partagées par une communauté d'acteurs (horizontalement) et une filière de production (verticalement)* » (Di Méo 2010). A ce titre, la référence au département par les formes d'organisation collective territorialisées – dans leur dénomination, dans l'espace sur lequel porte leurs projets de territoire, dans les soutiens attendus et avérés – ramène à une proximité instrumentalisée (Margetic et al. 2016).

En ce sens, « *le niveau départemental [était] à la fois un lieu d'observation adéquat et l'échelon hiérarchique le plus pertinent* » (Hobeika 2013, 57) pour l'analyse, notamment de la

---

<sup>164</sup> Dont l'intervention était de toute manière interdite aux collectivités territoriales

<sup>165</sup> Par groupe d'intérêt, nous entendons « *des acteurs organisés qui ont pour objectif [...] d'orienter les choix des détenteurs de positions politico-administratives ou en tout cas de défendre des intérêts auprès d'eux* » (Cadiou 2016).

construction de l'organisation syndicale. Le département est en effet l'échelon de constitution des groupes d'intérêt agricole locaux. Il est

*« l'espace de représentation professionnelle où les syndicats agricoles sont élus tous les six ans à la présidence des chambres d'agriculture. C'est à ce titre que les organisations agricoles élues peuvent, dans le cadre de leurs compétences, orienter les pratiques agricoles locales et lever des fonds financiers par le biais des taxes foncières » (Thomas 2022, 234).*

Les syndicats bénéficient en effet d'une capacité d'intervention économique sur l'agriculture départementale et, à travers leur représentation au sein de la CDOA et de la SAFER, ils disposent ainsi d'un *« réel pouvoir sur la gestion des moyens de production [...] tels que la terre, les droits à produire et les droits aux aides pour certaines productions » (Hobeika 2013, 57).*

C'est donc à l'échelle départementale que s'organise dans un premier temps l'influence des groupes d'intérêt agricole locaux.

*« En outre, c'est grâce à leurs mandats dans les Départements que les organisations syndicales élues accèdent aux chambres régionales d'agriculture et peuvent assurer des médiations entre plusieurs échelles de régulation en jouant un rôle de représentation auprès des Conseils régionaux et des services déconcentrés de l'Etat dans ces périmètres » (Thomas 2022, 234).*

L'arène départementale est la voie d'accès des syndicats à d'autres institutions publiques – autres collectivités territoriales, services déconcentrés de l'Etat, agences et établissement public – auprès desquelles ils mènent un travail politique.

\*\*

Ainsi, les mouvements de décentralisation et de déconcentration de l'appareil d'Etat, de régionalisation et d'eupéanisation ont, dans un premier temps, positionné les Départements comme des carrefours de l'action publique et collective et des guichets privilégiés de la régulation agricole locale. Toutefois, et comme nous allons le voir par la suite, la poursuite de ces changements politiques va, à l'inverse, amener une perte d'évidence du lien entre le département et l'agriculture (2.2.2). Ce lien ne persistera qu'à travers une dépendance au sentier des organisations départementales qui choisiront, volontairement, de maintenir une action publique locale sur le champ agricole. Aussi, la persistance de ce lien sera permise par un renouvellement de cette action départementale, vers un recadrage autour du fait alimentaire, les départements devenant, à l'instar d'autres acteurs publics locaux, des faiseurs de politiques alimentaires locales (2.3).

## 2.2.2. La perte d'évidence du lien agriculture-Département

Si la décentralisation avait conforté le rôle des Départements, en les positionnant comme carrefour et guichet de l'action publique en matière d'agriculture, les réformes territoriales des années 2010 – et particulièrement la Loi NOTRe – sonnent, *a contrario*, et du fait la perte de la clause de compétence générale, ainsi que de l'affaiblissement de ses compétences économiques, l'heure d'un affaiblissement conséquent de l'action publique départementale sur l'agriculture. L'activité agricole, étant du ressort du développement économique, et faisant l'objet d'une politique communautaire, est ainsi démise des compétences légales des Départements, pour être renforcée dans le giron régional, opérant dès lors une « véritable reconfiguration de la régulation agricole au niveau territorial » (Pahun 2020a, 115).

Face à ces changements a été observée une diversification des réponses départementales. A l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, en 2017, certains Départements ont ôté le service agricole de leur organisation et ont clôturé les règlements d'intervention en lien : suppression des aides à l'installation, aides d'urgence, prise en charge d'une partie des analyses sanitaires en laboratoire, par exemple (Pahun 2020a, 115). D'autres Départements ont décidé de maintenir tout de même leur action publique départementale en matière d'agriculture, par dérogation, en conventionnant avec la Région. Le Conseil départemental reste toutefois compétent sur l'approvisionnement des établissements de restauration dont il a la charge (collèges, CDEF<sup>166</sup>), il garde également la gestion de certains outils de planification territoriale et de protection foncière tels que le PEANP<sup>167</sup> et est membre de la CDPENAF<sup>168</sup>. Aussi, il peut participer au financement de projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement de communes. Il dirige les commissions d'aménagement foncier communales et intercommunales dans lesquelles sont définies des orientations d'aménagement foncier et *via* lesquelles peuvent être engagées des procédures de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées (Bodiguel et al. 2021, 19). Ou encore, le Département peut, comme toutes les autres collectivités territoriales, acquérir du foncier, notamment des espaces naturels sensibles pour lesquels il a un droit de préemption.

Aussi, si le Département a constitué une échelle politique de référence pour l'agriculture pendant un temps, il s'est fait ensuite concurrencer par d'autres échelons de régulation, national et régional, ainsi que par le déploiement d'une nouvelle modalité d'action publique, les projets de territoire, bénéficiant notamment du soutien financier des Agences. A titre d'exemple, c'est ainsi que les Agences de l'eau, ou à une plus petite échelle, les Etablissements publics

---

<sup>166</sup> Centre départemental de l'enfance et de la famille

<sup>167</sup> Ou PPEANP, ou PEAN : Périmètre de protection et de valorisation des espaces agricoles, naturels périurbains. Cette protection réglementaire est dotée d'un programme d'actions pouvant être orienté vers l'alimentation locale (Bodiguel et al. 2021, 15).

<sup>168</sup> Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, mise en place par la Loi n°2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt du 13 octobre 2014. La CDPENAF a pour vocation de limiter la consommation et l'artificialisation des espaces susmentionnés (Bodiguel et al. 2021, 16).

territoriaux de bassin (EPTB), sont devenus des acteurs importants du développement agricole, en fléchissant des financements sur des projets<sup>169</sup>.

La perte de la capacité politique des Départements en matière de régulation agricole tient également à un changement d'échelles de l'action collective, qui s'est adaptée à la régionalisation de la régulation agricole au local. C'est ainsi que les organismes professionnels agricoles, organisés initialement en antennes départementales, vont pour certaines, se régionaliser. Elles vont régionaliser leur organisation, mais également leurs activités de conseil et de lobbying afin d'être au plus près des nouveaux centres de pouvoir locaux en matière d'agriculture que sont les Conseils régionaux (Pahun 2022, paragr. 40; Sénégas 2022; Sénégas 2019). Outre le changement d'échelle opéré sur leur offre de service, les groupes d'intérêt agricoles majoritaires accroissent leur audience au sein des Conseils régionaux également de par

*« la composition même des membres élus ou des agents territoriaux des conseils régionaux, dont la grande majorité est issue des sections locales de la FNSEA ou des postes de direction des chambres d'agriculture » (Pahun 2022, paragr. 40).*

Même sur la thématique de l'eau en agriculture,

*« le rôle du département dans la régulation des problèmes agricoles de l'eau est de plus en plus contesté par d'autres échelles de régulation. [...] l'échelle départementale est à la fois concurrencée par les régulations nationales et régionales sur le sujet des retenues d'irrigation, ainsi que par la mise en place des projets de territoire, notamment soutenus par les aides octroyées par les Agences de l'eau pour la construction de ces retenues (Thomas 2022, 235).*

Ainsi, et bien que l'influence départementale ne soit pas complètement annulée (Sénégas 2019), le Département ne fait plus référence en matière de régulation locale de l'agriculture. Il ne peut plus agir sans le concours de la Région qui est devenue le nouvel interlocuteur privilégié au local.

\*\*

Dans cette section, nous avons vu en quoi, dans le processus de réforme territoriale des années 2010 et avec la perte de la clause de compétence générale et particulièrement de la compétence économique, les Départements ne peuvent plus intervenir directement et à leur gré dans la régulation agricole locale. Dans ce domaine, c'est maintenant la Région qui est maître et c'est dans le giron de cette dernière que va atterrir la mise en œuvre des politiques territoriales nationales et européennes. Aussi et en conséquence de quoi, les groupes d'intérêts agricoles

---

<sup>169</sup> C'est dans ce contexte que j'ai réalisé en 2016, alors embauchée par le Groupement des Agriculteurs Biologiques de Vendée, un diagnostic d'opportunité de développement de l'agriculture biologique (DODAB) sur le bassin d'alimentation de captage du Longeron, financé par l'Agence de l'eau ; <https://inpactna.org/toutes-nos-actualites/401-des-actions-pour-developper-la-bio-sur-le-longeron.html>, consultée le 24/03/2023

locaux, s'ils ne délaissent pas complètement les Départements qui, en conventionnant avec la Région, arrivent à maintenir des interventions à leurs égards, vont pour certains régionaliser la définition de leur périmètre, afin d'être à la même échelle que leur nouvel interlocuteur de référence.

Les Départements, dépossédés de leur capacité politique à intervenir librement dans le champ de la régulation agricole locale, vont pour autant passer par un moyen détourné pour poursuivre leur intervention dans un champ dont ils sont proches historiquement. Ainsi, et à l'instar d'autres autorités publiques locales, les Départements vont investir le champ alimentaire, en étant des faiseurs de stratégies alimentaires territoriales, comme nous allons maintenant le voir.

### **2.2.3. Les Départements, des faiseurs de politiques alimentaires locales intégrées... peu étudiés**

Dans ce second chapitre, nous avons présenté l'acteur qui est au cœur de ce travail de recherche, un Conseil départemental. Après être revenu sur son histoire, sa naissance en tant que circonscription d'exécution du pouvoir central puis, à partir de sa reconnaissance comme collectivité territoriale, comme circonscription du pouvoir de sa propre assemblée, ce chapitre a retracé comment cette institution a tantôt été renforcée, tantôt été mise sur la sellette au grès des mouvements de décentralisation et de réformes territoriales. Chef de file des solidarités humaines et territoriales, le Département « caméléon » a finalement été qualifié d'« insubmersible », notamment en ce qu'il a su se positionner comme un « intercesseur territorial », soit en tant que collectivité « trait d'union »<sup>170</sup> entre les échelons infra et supra-départementaux, et acteur du développement territorial (2.1.).

Egalement, nous avons vu que le Département possédait un lien important avec le secteur de l'agriculture puisqu'il en a été un acteur historique de sa régulation au local. Dans un premier temps, les changements politiques regroupant la déconcentration de l'Etat, la décentralisation, l'eupéanisation ou encore la territorialisation des politiques publiques ont participé à affirmer la place du Département en tant que « carrefour », « guichet », ou encore « dispositif territorial » faisant référence, notamment pour les groupes d'intérêt agricole. Il a donc été, là encore, le trait d'union entre les échelons politiques et entre les sphères publique et privée (2.2.1). Toutefois, la poursuite de ces changements politiques a plus récemment fait la part belle aux Régions, retirant au Département son lien privilégié avec l'agriculture notamment à travers la perte de la clause de compétence générale, et plus particulièrement de la compétence économique (2.2.2).

Dans cette nouvelle section, nous allons voir qu'à l'instar d'autres acteurs publics locaux – et comme nous l'avons vu dans le premier chapitre – les Départements investissent également le

---

<sup>170</sup> Terme employé par le Conseil départemental, notamment dans le cadre de sa stratégie Gironde 2033 : [https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-02/gironde\\_2033.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-02/gironde_2033.pdf), consultée le 21/07/2023

champ alimentaire. Ils mettent notamment en œuvre des stratégies alimentaires qui sont encore, toutefois, peu analysées.

*a) Des stratégies alimentaires départementales peu analysées*

Si l'agriculture est maintenant un secteur que seules les collectivités territoriales détentrices de la compétence économique peuvent investir directement, soit sans avoir recours à des systèmes de conventionnement, l'alimentation, ne faisant l'objet d'aucune compétence en soi, ou plutôt de plusieurs, est quant à elle largement saisie par les acteurs publics locaux et inscrite aux agendas politiques. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre de cette thèse, la problématisation et la mise à l'agenda de l'alimentation dans les arènes publiques locales prennent particulièrement la forme de PAT, dispositif national développé en 2014 et, plus largement, de politiques ou encore de stratégies alimentaires locales.

En tant qu'objet intégrateur, l'alimentation, en se faisant politique(s) (Fouilleux et Michel 2020a), appelle des projets transverses et des politiques alimentaires construites de manières intégrées (Loudiyi 2020). Ces stratégies sont alors dotées de volets agricoles (Bonney et Brand 2014), s'intéressent aux questions foncières (A. Baysse-Lainé, Perrin, et Delfosse 2018), à celles relatives au développement de l'agriculture urbaine (Lardon et Loudiyi 2014), des circuits courts et de proximité (Darly et Aubry 2014; Guiomar 2011), aux enjeux soulevés en termes de gouvernance (Billion 2017; Nabil Hasnaoui Amri 2018; Perrin et Soulard 2017), elles comprennent également des volets relatifs à la restauration collective (Chambelland et al. 2021), ou encore s'intéressent aux dimensions sociales (Corade et al. 2021) et démocratiques (Paturel et Noel 2021) de l'alimentation.

Les collectivités territoriales, et autres acteurs publics locaux de type projets de territoire tels les Parcs naturels régionaux (PNR) ou encore les Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR), s'emparent donc de l'alimentation, à partir de compétences légales différentes (Bodiguel et al. 2021) avec lesquelles elles composent (Tab. 6).

*Tableau 6. Les 12 champs d'action possibles pour une action publique locale en matière d'alimentation (Bodiguel et al., 2021, 12)*

Les 12 champs d'action possibles des collectivités territoriales dans le domaine de l'alimentation locale
1. Le foncier agricole
2. Le foncier urbain
3. La commande publique pour la restauration collective
4. L'éducation à l'alimentation
5. Les formations professionnelles agricoles
6. L'accès à l'alimentation saine et de qualité
7. Le financement des structures et projets
8. L'impact environnemental de la production agricole
9. Les pratiques touristiques
10. Les déplacements
11. La gestion et la prévention des déchets
12. La gouvernance locale

Malgré le fait que les métropoles (Hasnaoui Amri, Michel, et Soulard 2020) et les régions (Pahun 2020a, 2020b, 2022; Poisnel 2020) soient mieux dotées pour être à la manœuvre de telles politiques, en ce qu'elles représentent des espaces modernes de la territorialisation des politiques nationales et européennes et puisqu'elles détiennent la compétence économique, les Conseils départementaux investissent néanmoins de plus en plus le sujet. Ils ne sont pas seulement des « *territoires destinataires de politiques publiques* [nationales et européennes] *de plus en plus territorialisées* », mais ils se positionnent maintenant comme « *acteurs de l'action publique territoriale* » (Ozouf-Marignier 2020, 147). Dorénavant, ils sont, aux côtés des autres collectivités, des faiseurs de stratégies, de politiques, de projets, de plans, de programmes, d'assises, de démarches, de pactes... alimentaires territoriaux (Pahun 2020a, 2022; Plouchard 2022). Si le manifeste « Mieux nourrir la France au XXIème siècle par nos territoires. Nos 12 propositions communes »<sup>171</sup>, cosigné en 2021 par l'Assemblée des Départements de France, les Régions de France et la Coopération agricole, ne compte pas d'action particulière relative aux politiques alimentaires départementales<sup>172</sup>, c'est que les Conseils départementaux en prennent individuellement l'initiative.

En 2020, le financement d'un stage<sup>173</sup> visant à caractériser les politiques alimentaires menées par les Départements métropolitains en France, a permis d'identifier 44 départements (sur 96) portant une stratégie alimentaire. Parmi ces 44 stratégies alimentaires, 31<sup>174</sup> étaient considérées comme participant d'une relocalisation et d'une reterritorialisation de l'alimentation (dont 9 étaient structurées autour d'un PAT) (Oosthuysse 2020). Toutes ces stratégies ne sont pas référencées par le Réseau national des PAT (RnPAT) qui en compte 27 à ce jour (Fig. 17).

---

<sup>171</sup> ADF, Régions de France, La Coopération Agricole, 2021, Mieux nourrir la France au XXIème siècle par nos territoires. Nos 12 propositions communes, <https://regions-france.org/wp-content/uploads/2021/05/Manifeste-Mieux-nourrir-la-France-aux-XXI%C3%A8-si%C3%A8cle-par-nos-territoires-version-finale.pdf>, consultée le 29/03/2023

<sup>172</sup> Le propos du manifeste s'inscrit dans un récit du « produire plus » pour restaurer une souveraineté alimentaire en France et en Europe. Les propositions s'appuient sur un travail conjoint entre acteurs publics et économiques : « *c'est aussi œuvrer de concert, entre élus locaux et acteurs économiques du secteur agroalimentaire, à trouver les conditions d'une acceptabilité politique et sociale de la restauration de notre souveraineté alimentaire* » (Assemblée des Départements de France, Régions de France, et La Coopération Agricole 2021, 2).

<sup>173</sup> Stage de deuxième année d'ingénieur agronome réalisé par Clara Oosthuysse sous la direction de Nathalie Corade et moi-même dans le cadre du programme de recherche régional Agriculture de proximité et politiques alimentaires locales (APPAL).

<sup>174</sup> Toutes ne sont pas référencées par le RnPAT qui reconnaît à ce jour



*Figure 17. Carte des PAT portés par les Départements (RnPAT, 2023)*

En 2022, ce sont 21 « Conseils départementaux chefs de file de PAT » qui ont fait l’objet d’une analyse (Plouchard, 2022) riche d’apprentissages. Un des éléments clés ressortant de ce travail est que les PAT, outre ce qu’ils permettent d’initier ou de renouveler des actions publiques départementales dans le champ alimentaire, permettent finalement aux Départements qui les portent de maintenir et de confirmer une intervention agricole. Ce travail éclaire ainsi les deux principales voies d’accès identifiées dans la genèse des PAT départementaux : soit les Départements opèrent une entrée par la restauration collective, notamment pour répondre aux objectifs du Grenelle de l’environnement, puis de la loi Egalim ; soit, par anticipation ou par réaction aux réformes territoriales, certains Départements opèrent une évolution de leurs stratégies agricoles vers des stratégies alimentaires. Dans ce dernier cas,

*« [les] politique[s] départementale[s] [ont] glissé des aides sectorielles agricoles, qui constituaient l’essentiel de l’intervention, à la promotion d’une consommation responsable de produits locaux accessibles à tous » (Plouchard 2022, 10).*

Aussi, l’analyse des PAT départementaux montre que ces derniers sont pilotés depuis des services différents au sein des organisations départementales étudiées, et divergent donc en termes de point de départ. Une multiplicité d’axes d’intervention peuvent être privilégiés et les enjeux auxquels ils s’adressent peuvent ainsi être définis en termes de développement économique, d’aménagement du territoire, de développement durable, ou encore de développement social (Lailliau et al. 2022). Ainsi, l’alimentation peut faire l’objet de cadrages différents selon les enjeux qui lui sont associés.

Si les axes d'intervention sont multiples, ils répondent néanmoins souvent d'un objectif phare, commun à une majorité des PAT en général : renforcer l'approvisionnement local et relocaliser les productions agricoles (Macé et RnPAT 2017). Aussi, un constat nous interpelle :

*« malgré un budget dédié à plus de 50% aux politiques sociales, la porte d'entrée des PAT départementaux est rarement celle du social (ce qui n'empêche pas que cet axe soit abordé par la suite) » (Plouchard 2022, 12).*

Alors, il est intéressant de s'interroger sur le « pourquoi ? » expliquant que les Départements, chefs de file de l'action sociale et médico-social, ne cadrent pas davantage leurs actions sur l'alimentation depuis le social ? Pourquoi le social n'est-il pas la porte d'entrée privilégiée d'une collectivité étant pourtant compétence dans le domaine. Comme mentionné plus haut, le travail de Plouchard nous fournit un premier élément de réponse - les stratégies alimentaires sont une occasion, voire un prétexte, permettant aux Départements de maintenir une intervention économique agricole – qui appelle néanmoins à être investigué et à être précisé.

Dans tous les cas, du fait des enjeux multiples auxquels peuvent s'adresser les stratégies alimentaires, la fabrique de telles stratégies se traduit pour les Départements par un défi organisationnel, résidant dans la mise en œuvre d'une transversalité et d'une coordination interne entre les différents acteurs départementaux (politiques, administratifs, territoriaux), organisés selon des organigrammes et la définition de politiques publiques départementales sectorisés et en silos.

Aussi, du fait que l'alimentation soit investie par une diversité d'acteurs publics locaux, aux configurations politiques et géographiques différentes, la construction et la mise en œuvre de politiques alimentaires départementales supposent également un défi de coordination territoriale. Ainsi, en écho avec les stratégies de légitimation des départements précédemment évoquées (2.1.3.) l'alimentation semblerait offrir aux Départements une nouvelle arène de légitimation, notamment auprès des autres échelons d'autorité publique. En se positionnant comme animateur territorial (Frinault 2013; Lailliau et al. 2022), les Départements se retrouvent parfois à coordonner et animer la mise en réseau des PAT existant au sein de leur périmètre (Maillo 2023a, 2023b), à l'instar du Département du Gard (Plouchard 2022, 13) ou de celui de la Gironde (Corade et Lailliau à paraître) (Fig. 18).

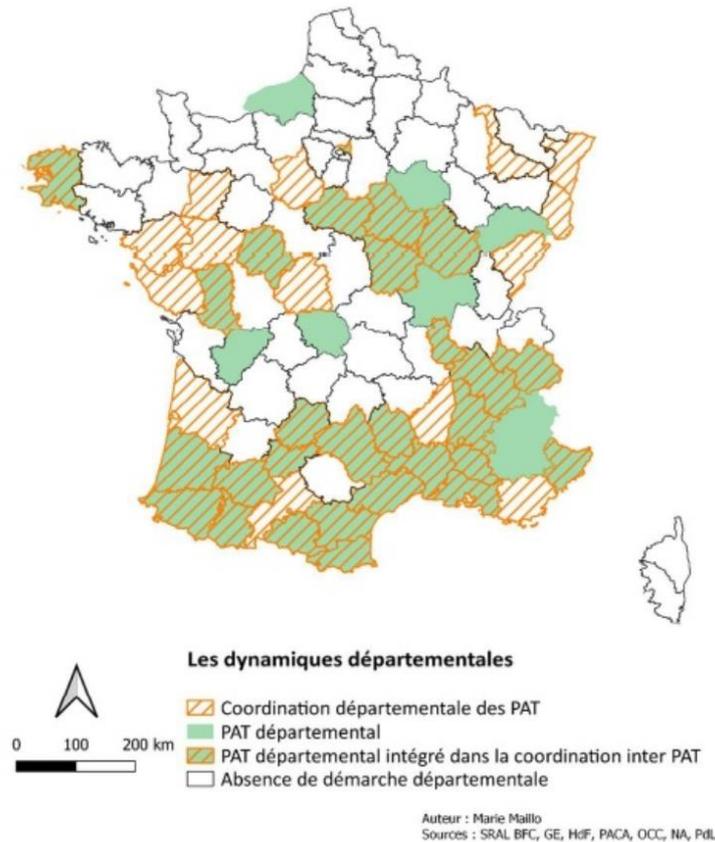


Figure 18. Dynamiques départementales d’animation de Projets alimentaires territoriaux (Maillo, 2023)

Initiateur d’une gouvernance alimentaire interterritoriale, acteur de l’intermédiation, notamment dans les tensions entre acteurs ruraux et urbains, facilitateur et promoteur des bonnes pratiques, pourvoyeur de financements et d’une ingénierie territoriale, *etc.* le Département prend des postures qui, si elles n’évoquent pas la compétence sociale, mettent davantage en lumière sa compétence de solidarité territoriale<sup>175</sup>. Cette dernière prend complètement son sens, au regard des fractures territoriales et sociales qui caractérisent l’accès à l’alimentation des populations et des territoires, fractures exacerbées depuis la crise sanitaire de la covid-19 (Michel et Soulard 2021). Or, si les territoires urbains sont souvent couverts par des PAT métropolitains, dans lesquels peuvent être adressées ces problématiques (Corade et al. 2021, à paraître), certains territoires ruraux sont situés en « zone blanche » (Ferrand 2021), justifiant dès lors d’une action départementale.

Ainsi, le déploiement des stratégies alimentaires par les Départements, bien que peu quantifié et qualifié, car très mouvant, marque un moment d’analyse opportun, notamment pour éclairer des zones qui restent encore actuellement peu explorées.

<sup>175</sup> Article L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales, prévoyant que le Département est compétent « pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l’intégrité, de l’autonomie et des attributions des régions et des communes », [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_1c/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006149262/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_1c/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006149262/), consultée le 29/03/2023

b) *Intérêts et enjeux de l'analyse politique de la construction et de la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale intégrée*

L'analyse de la capacité politique (Hepburn 2013) des Régions (Sénégal 2022), des Départements et des centres urbains en matière de régulation du secteur agricole *via* leur action publique alimentaire a fait l'objet de travaux récents (Pahun 2020a, 2022). Le pouvoir des collectivités « *quant à la transformation locale de l'agriculture, au-delà de l'action menée par l'Etat sur les territoires* » (Pahun 2022, paragr. 4) y est interrogé. Bien que les Départements fassent partie des collectivités analysées dans ces travaux, le matériau mobilisé dans ces derniers donne surtout à voir les capacités politiques des Régions et des métropoles<sup>176</sup> (Pahun 2022, paragr. 4-6). Aussi, si la description détaillée des politiques étudiées, de leur genèse ou de leur contenu a été faite pour les politiques urbaines (Pahun et Fouilleux 2022) et régionales (Pahun 2020b) analysées, elle n'a pas été entreprise pour les politiques départementales.

Ainsi, il y a un réel intérêt à éclairer davantage les stratégies alimentaires départementales et ce, à plusieurs titres. D'abord, pour mettre en lumière cette boîte noire de l'action publique départementale, et éclairer les coulisses de la construction d'une stratégie alimentaire intégrée départementale, soit les choix politiques (Fouilleux et Michel 2020a). Il y a en effet un intérêt à décrire la manière avec laquelle l'alimentation fait l'objet d'une requalification en tant que problème public (Gusfield 1981) et est saisie par les acteurs départementaux, ces derniers pouvant soit s'employer à la politiser, soit

*« à la sortir des espaces d'activités habituels – sphère privée des repas, sphère technique de la production et transformation agricole, sphère économique des relations d'échanges commerciaux entre les différents acteurs des filières – pour la faire entrer dans l'espace public et politique, ou au contraire pour la maintenir dans ces espaces « dépolitisés » et en faire un problème privé, technique, social ou économique »* (Fouilleux et Michel 2020a, 12).

La saisie de l'alimentation par un acteur public local est souvent adressée dans la littérature sous ses aspects techniques – « *il s'agit d'apprendre aux technocrates à s'intéresser à la question et de leur montrer comment procéder* » (Fouilleux et Michel 2020a, 31) – alors même qu'elle éclaire surtout des choix politiques, restant peu étudiés en tant que tels (Fouilleux et Michel 2020a). Ainsi, faut-il investir les détails de la mise à l'agenda (Cobb, Ross, et Ross 1976), mettre en lumière comment les acteurs « cadrent » l'alimentation, ce qu'ils décident de faire et de ne pas faire (Dye 2013), éclairer les choix opérés – et leur légitimation – tant dans les processus de problématisation et d'instrumentation qui sous-tendent une politique alimentaire départementale. En somme, s'intéresser aux modalités de l'action publique alimentaire produite par un Département appelle à braquer les projecteurs sur le travail politique (Smith 2019) que mènent les différents acteurs départementaux.

---

<sup>176</sup> 8 entretiens réalisés auprès d'acteurs départementaux dans un total de 52.

Aussi, l'investigation sur les impacts des politiques alimentaires locales doit être poursuivie pour éclairer ce qu'elles produisent de changement, ou non, dans le système alimentaire. Cette question a été adressée au regard de l'action publique alimentaire des Régions et des centres urbains. D'un côté, les Régions, pourvues d'une forte capacité politique – pour formuler des orientations stratégiques, les traduire en programme d'action et les mettre en œuvre – restent sous l'influence des groupes d'intérêt agricole majoritaires et limitent la visée réformatrice des orientations prises dans leurs stratégies alimentaires. De l'autre côté, les centres urbains, bien que porteurs *a contrario* d'une réelle volonté de transition du système agroalimentaire – mobilisant dans ce sens davantage les structures de développement agricole alternatif – restent toutefois limités par une capacité politique restreinte (Pahun 2022). Il apparaît pertinent dès lors de questionner ce qu'il en est des stratégies alimentaires de l'échelon « trait-d'union » : les stratégies alimentaires des Conseils départementaux sont-elles davantage porteuses de changements en matière de régulation agricole et alimentaire ou connaissent-elles les mêmes verrous que leurs voisins territoriaux ?

Enfin, du fait de son histoire et au regard des éléments notamment fournis par les travaux de Plouchard avançant « *un repositionnement stratégique* » et un « *signe de réaffirmation* » (Plouchard 2022, 13) des Départements par leur action publique en matière d'alimentation, il est clair que cette question du changement doit être également posée dans l'autre sens : qu'est-ce que la fabrique et la mise en œuvre d'une politique alimentaire départementale intégrée vient changer en retour au sein d'un Conseil départemental qui en est le *policy maker* ? Autrement dit, il s'agit d'interroger ce qu'il y a à lire entre les lignes d'une telle démarche : la construction et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire par un Conseil départemental participent-elles d'une nouvelle stratégie de légitimation d'une collectivité territoriale régulièrement remise en cause ? L'alimentation participe-t-elle d'un « retour » du Département sur l'échiquier politique ? A partir de l'alimentation, quelles sont les postures prises par le Département vis-à-vis des autres échelons territoriaux ? Et particulièrement, vis-à-vis de l'Etat (Epstein 2015; Guillot et Blatrix 2021) ?

\*\*

Cette section a donné à voir en quoi les Départements investissent également le champ alimentaire. Notamment, il a été mis en évidence que l'action publique alimentaire départementale – particulièrement à travers les PAT départementaux – n'avait été jusqu'à présent que peu étudiée.

Ainsi, à ce jour, peu de recherches ont cherché à mettre en lumière ces coulisses de la construction et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire départementale intégrée. S'intéresser à la saisie d'un objet aussi complexe que l'alimentation – appelant la mise en œuvre de régulations reposant sur un travail de coordination et d'intégration (chapitre 1) – par un Département qui comme nous venons de le voir dans ce chapitre, est un échelon appuyant sa légitimation par un renouvellement de sa posture d'intermédiaire, appelle par conséquent à penser et mobiliser un cadre d'analyse capable de rendre compte des multiples interconnexions conviées dans la fabrique et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale.

Le cadre d'étude construit dans cet objectif (chapitre 3) est mobilisé dans la thèse afin d'analyser une politique alimentaire départementale spécifique : celle du Conseil départemental de la Gironde. Notre cas d'étude est ainsi présenté dans la section qui suit.

## 2.3. Le cas d'étude : Les tensions du territoire Girondin, les défis de l'action publique départementale

Notre analyse est mobilisée dans cette thèse pour étudier la construction et la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde (CD33). Comme mentionné dans l'introduction de ce chapitre, ce dernier représente un cas d'étude d'intérêt pour examiner la fabrique et la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée locale du fait du dynamisme dont il fait preuve et des défis auxquels se confronte la fabrique de cette action publique au regard des tensions qui caractérisent le territoire girondin.

Ce chapitre présente de manière relativement succincte le CD33 en tant que collectivité territoriale (2.3.1.). En effet, nous avons fait le choix de davantage le présenter au regard des tensions qui marquent son territoire et qui donnent à voir les défis auxquels il est confronté dans l'exercice de son pouvoir. Ces tensions qui le caractérisent – dynamique démographique, hyperspécialisation agricole, tropisme métropolitain, inégalités sociales et territoriales – sont des éléments importants à saisir pour comprendre la manière dont la politique alimentaire girondine est construite et mise en œuvre (partie 2).

### 2.3.1. Le Conseil départemental de la Gironde

Le CD33 est une collectivité locale employeuse de 7 035 agents<sup>177</sup> exerçant 127 métiers au service des 1,6 millions girondins. Le CD33 gère un budget de 2,2 milliards d'euros (budget primitif de 2024<sup>178</sup>) et est administré par 66 conseillers départementaux, répartis sur 33 cantons et constituant une assemblée départementale paritaire. Jean-Luc Gleyze, élu socialiste originaire du Sud Gironde, préside cette assemblée depuis avril 2015 (second mandat en cours). Il est assisté dans la définition et l'exécution de sa politique par quatorze délégations politiques et quinze vice-présidences, chacune chargée d'un secteur d'intervention spécifique (Tab. 7)

*Tableau 7. Les vice-présidences du Conseil départemental de la Gironde<sup>179</sup>*

Liste des quinze vice-présidences en cours (2024)
Aménagement territorial, des coopérations et du tourisme
Ressources humaines, administration générale, finances et modernisation de l'action publique
Politiques éducatives, collèges
Développement social, prévention et parentalité de la petite enfance à la jeunesse
Accès au droit, santé, numérique, services publics de proximité et technologie civique
Transition écologique, patrimoine
Protection de l'enfance
Handicap, inclusion, habitat et mobilité adaptés
Protection de l'environnement, espaces naturels sensibles, gestion des risques
Agriculture, alimentation, mers et forêts

<sup>177</sup> Le Conseil départemental est ainsi le deuxième employeur en Gironde.

<sup>178</sup> <https://www.gironde.fr/le-departement/l-institution-departementale#budget>, consulté le 13/04/2024

<sup>179</sup> <https://www.gironde.fr/le-departement/l-institution-departementale#competences>, consultée le 13/04/2024

Urgence sociale, habitat, insertion, économie sociale et solidaire Dynamiques associative, sportive et culturelle Mobilités Politique des aînés, lien inter-générationnel Communication, information aux citoyens
---

Egalement, le président travaille avec des collaborateurs membres de son cabinet dont la vocation politique est de l'accompagner dans ses choix et activités, d'assurer la liaison au quotidien entre les organes politiques, les services de la collectivités (qu'ils n'administrent pas, ceci est le rôle de la Direction générale général des services et des Directions générales adjointes) et les interlocuteurs externes tels que les médias.

Outre sa sphère politique, l'organisation départementale est également composée d'une sphère administrative rassemblant l'ensemble des employés départementaux. Une Direction générale des services départementaux (DGSD) se fait le relais entre le président et les cinq Directions générales adjointes<sup>180</sup> (DGA) en charge de thématiques spécifiques : la DGA chargée de la solidarité (DGAS), la DGA chargée des territoires (DGAT), la DGA en charge des ressources (DGAR), la DGA en charge de l'environnement, de la culture, du document et de l'accueil (DGAE), et enfin la DGA chargée de la jeunesse, de l'éducation, du sport et de la vie associative (DGAJ). Ces DGA sont subdivisées en directions, services, pôles, missions. Certaines directions et missions bénéficient d'un rattachement direct à la DGSD telles que la Direction de la communication, la Direction du contrôle et de la transformation, la Mission diversité également et enfin, la Mission Agenda 21. Comme nous le verrons ultérieurement (3.2.3.), c'est au sein de la Mission Agenda 21 du Département de la Gironde que cette thèse a été réalisée en Convention industrielle de formation par la recherche.

Il faut noter que si la plupart des services départementaux sont centralisés sur le site de Mériadeck à Bordeaux, le Département est également présent sur l'ensemble du territoire girondin à travers des Pôles territoriaux de solidarités (PTS) et des Maisons départementales de la solidarité et de l'insertion (MDSI) afin d'assurer l'accessibilité de tous aux services publics.

En termes de compétences, et comme nous l'avons vu dans le chapitre 2 sur les Départements, il est le chef de file des solidarités humaines et territoriales et à ce titre, il est chargé d'organiser les modalités d'action pour l'exercice des compétences relatives à l'action et le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes, ainsi qu'à la solidarité des territoires (Tab. 8).

---

<sup>180</sup> Les DGA listées sont celles qui étaient en vigueur en 2019 et pendant le déroulé du contrat Cifre. Aujourd'hui, ces Directions générales adjointes sont au nombre de quatre : DGA chargée de la Solidarité, DGA chargée de la Transition écologique et de l'aménagement (anciennement, DGA chargée des Territoires), DGA chargée de la Citoyenneté et enfin, DGA chargée des Ressources

Tableau 8. Région, Département, intercommunalités, communes : qui s'occupe de quoi ?  
(CD33, 2017)<sup>181</sup>

	Conseil régional	Conseil départemental	Bloc communal
Chefs de filât	Aménagement et développement durable du territoire Intermodalité et complémentarité entre les modes de transports Protection de la biodiversité Climat, qualité de l'air et énergie Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	<b>Solidarités humaines et territoriales</b> Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique Autonomie des personnes Solidarité des territoires	Aménagement de l'espace Mobilité durable Développement local Organisation des services publics de proximité
Compétences exclusives	Développement économique Gestion des programmes européens Gestion des lycées Plan de prévention et de gestion des déchets Formation professionnelle, apprentissage et alternance	Aide sociale Voirie départementale Transport scolaire des enfants en situation de handicap Gestion des collèges Ingénierie territoriale Services départementaux d'incendie et de secours Modes de garde Espaces naturels sensibles Sport nature	Voirie communale / intercommunale Accueil des gens du voyage Gestion des écoles primaires Eau, assainissement, collecte des déchets Gestion des milieux aquatiques Documents règlementaires d'urbanisme
Compétences partagées	Tourisme, culture, sport, éducation populaire, langues régionales, aménagement numérique, eau		

Outre cette présentation succincte de l'organisation départementale, pour comprendre son investissement dans la construction et la mise en œuvre d'une politique alimentaire départementale intégrée, le choix est fait dans cette section de présenter le territoire de juridiction du CD33 et ses enjeux mettant particulièrement en tension sa « capacité alimentaire ».

<sup>181</sup> Conseil départemental de la Gironde, 2017, Ressources & Territoires, été 2017, p.8 : <https://www.calameo.com/read/002827733dc91cda8e5fc?page=8>, consulté le 13/04/2024



La Gironde, département « centre » de l'ancienne région Aquitaine, est situé sur la côte Atlantique, entre le département des Landes au sud et le département de la Charente-Maritime au nord (Fig. 19).

Figure 19. Carte de la région Nouvelle-Aquitaine et de ses 12 départements (Lictevout 2022)

Comme nous allons le voir, le territoire de la Gironde cumule diverses caractéristiques – démographiques, agricoles, territoriales et sociales – qui en font un territoire de tensions et donc, un territoire de défis pour l'acteur public lorsqu'il s'agit d'y développer une stratégie alimentaire départementale.

### 2.3.2. Les tensions du territoire girondin, des défis pour la fabrique d'une politique alimentaire départementale intégrée

Cette section donne à voir les tensions qui caractérisent le territoire girondin et en quoi ces dernières traduisent des défis pour le CD33 dans l'exercice de son pouvoir politique. Plus précisément, nous présentons dans un premier temps les tensions foncières qui caractérisent la Gironde du fait de sa dynamique démographique. Deuxièmement, nous évoquons l'hyperspécialisation viticole et sylvicole du territoire et en quoi elle suscite des inquiétudes en termes d'autonomie alimentaire, ces dernières motivant le développement de nombreux PAT. Finalement, une troisième section éclaire les disparités socioéconomiques et territoriales de la Gironde.

#### a) Dynamique démographique girondine et tension foncière

Plus grand département de France<sup>182</sup>, la Gironde est également le département le plus peuplé de la région Nouvelle-Aquitaine (et au 7<sup>e</sup> rang national) avec 1,6 million d'habitants<sup>183</sup>. La population girondine représente ainsi près d'un tiers de la population néo-aquitaine et connaît un essor démographique deux fois plus important que celui observé à l'échelle de la région. En effet, chaque année, la Gironde accueille 20 000 nouveaux habitants (en moyenne par an, entre 2013 et 2018 ; soit un taux de croissance de 1,2%/an), soit l'équivalent d'une petite ville, ce qui place l'attractivité girondine au 2<sup>ème</sup> rang national.

<sup>182</sup> Site de la Gironde, <https://www.gironde.fr/le-departement/la-gironde#moncanton>, consulté le 26/04/2021

<sup>183</sup> 1 636 391 habitants au dernier recensement (INSEE, 2022)

Si le département est densément peuplé (160,6 hab./km<sup>2</sup>) au regard des données nationales (105,5 hab./km<sup>2</sup>) et régionales (71,2 hab./km<sup>2</sup>), cette densité se caractérise par une forte inégalité de répartition (Fig. 20): la moitié de la population réside dans l'aire métropolitaine et 14% dans seulement trois communautés d'agglomération<sup>184</sup>, notamment situées dans le secteur du Bassin d'Arcachon.

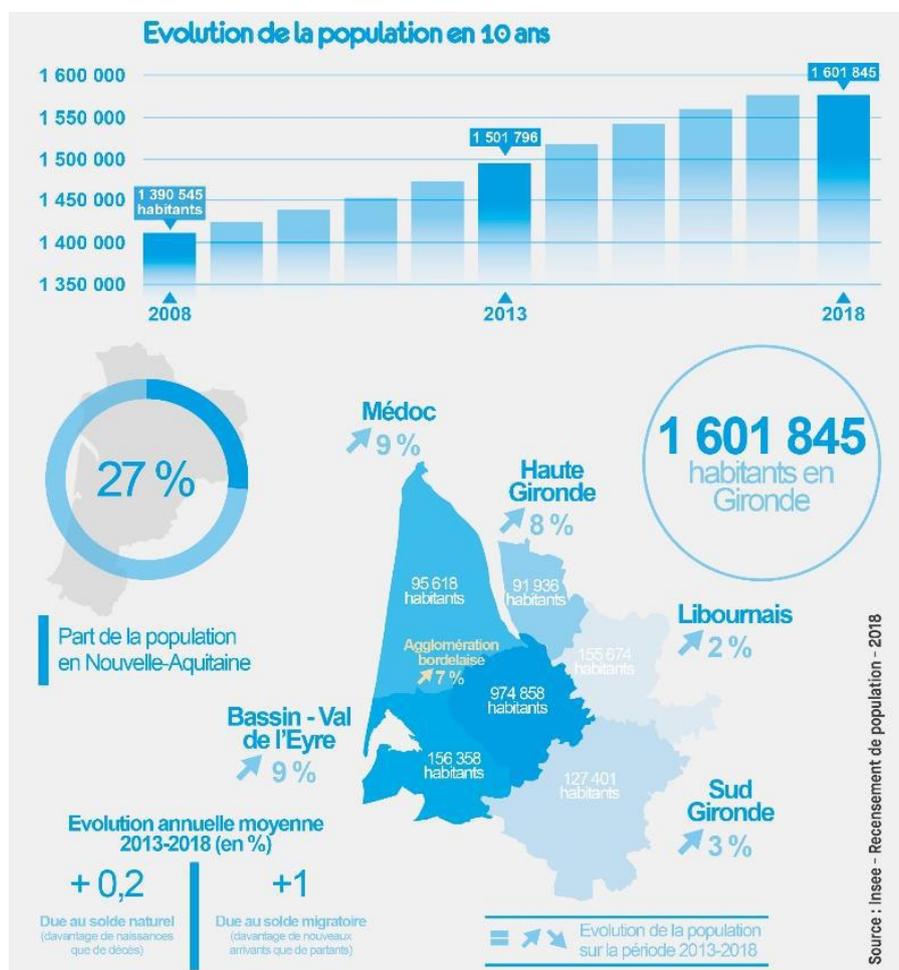


Figure 20. Evolution de la population girondine entre 2008 et 2018 (Insee, 2018)

Cette dynamique démographique girondine n'est pas sans défi pour l'acteur public à plusieurs égards. En effet, si elle génère indirectement une ressource financière pour le Conseil départemental (*via* les droits de mutation à titre onéreux reçus depuis les transactions immobilières), elle implique également des tensions sur le foncier du fait d'un accroissement de l'artificialisation des sols<sup>185</sup> (11,4% en Gironde) et des conflits d'usages. Ceci se traduit par la poursuite d'objectifs et la mise en œuvre d'actions publiques contradictoires – attractivité territoriale *versus* objectif de zéro artificialisation nette *versus* capacité alimentaire *etc.* – dans un territoire agricole ultrasécialisé comme nous le verrons plus loin.

<sup>184</sup> Les communautés d'agglomération du Libournais, du Bassin d'Arcachon Nord, et du Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique.

<sup>185</sup> Rue89Bordeaux, 2023, *Balance ton béton Gironde*, <https://rue89bordeaux.com/2023/02/dossier-40-balance-ton-beton-gironde/>, consultée le 23/06/2023

b) *La Gironde : du pin, du vin... et des PAT*

La Gironde s'inscrit également dans la plus grande région de France en termes de superficie, notamment en termes de surface agricole, faisant de la Nouvelle-Aquitaine la plus grande région agricole d'Europe. Le territoire agricole néo-aquitain se caractérise par des spécialisations diversifiées, avec des grandes cultures dans les Landes, de l'élevage ovins dans les Pyrénées-Atlantiques, de l'arboriculture dans le Lot et Garonne, de l'élevage bovin dans le Limousin et, bien-sûr, les fameux bassins viticoles Bordeaux-Aquitaine et Charentes-Cognac (Fig. 21). Si cette diversité de production alimentaire pourrait présager d'une disponibilité alimentaire conséquente, cette dernière est cependant à relativiser du fait d'une orientation de la production régionale vers l'export, ce qui participe à une fragilisation de la sécurité alimentaire en Nouvelle Aquitaine (de Kermel et al. 2022).

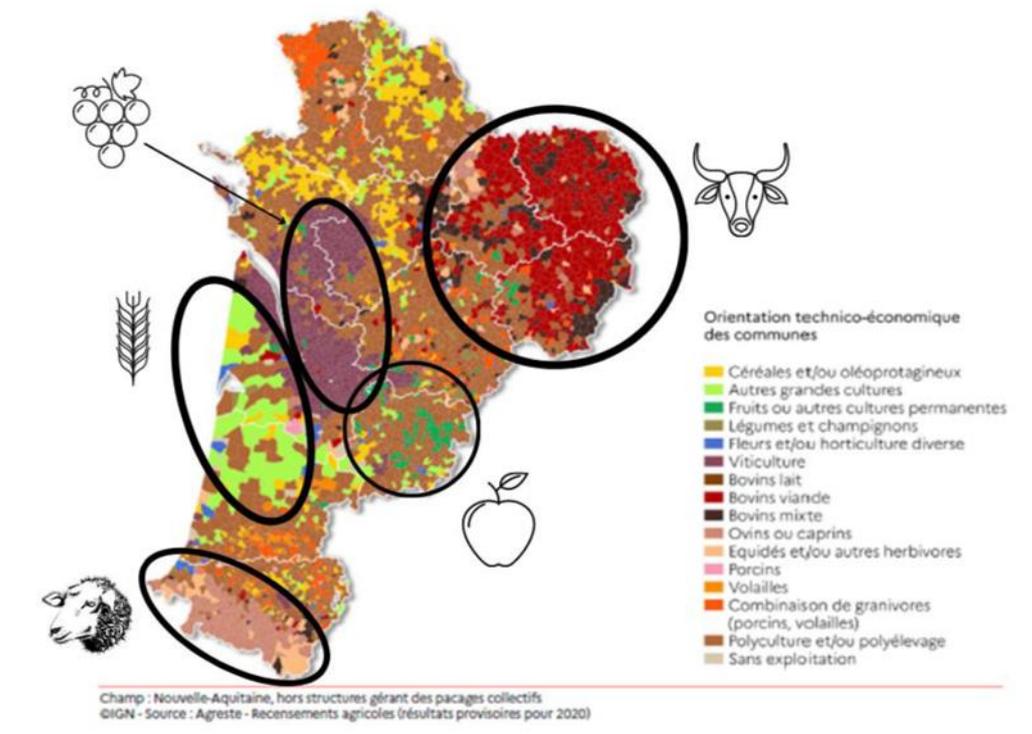


Figure 21. Orientations agricoles et bassins de production spécialisés en Nouvelle-Aquitaine (Agreste, 2020 ; Séréalina, 2022)

Plus particulièrement en Gironde, sur une surface totale de 1,02 million d'hectares, la forêt en occupe près de la moitié (509 000 ha) et la surface agricole utile (SAU) un quart (272 000 ha). Près de 45 % de cette surface agricole est consacrée à la vigne, quand les productions légumières n'occupent que 3,4 % de la SAU (Fig. 22) (Chambre d'Agriculture Gironde 2020).

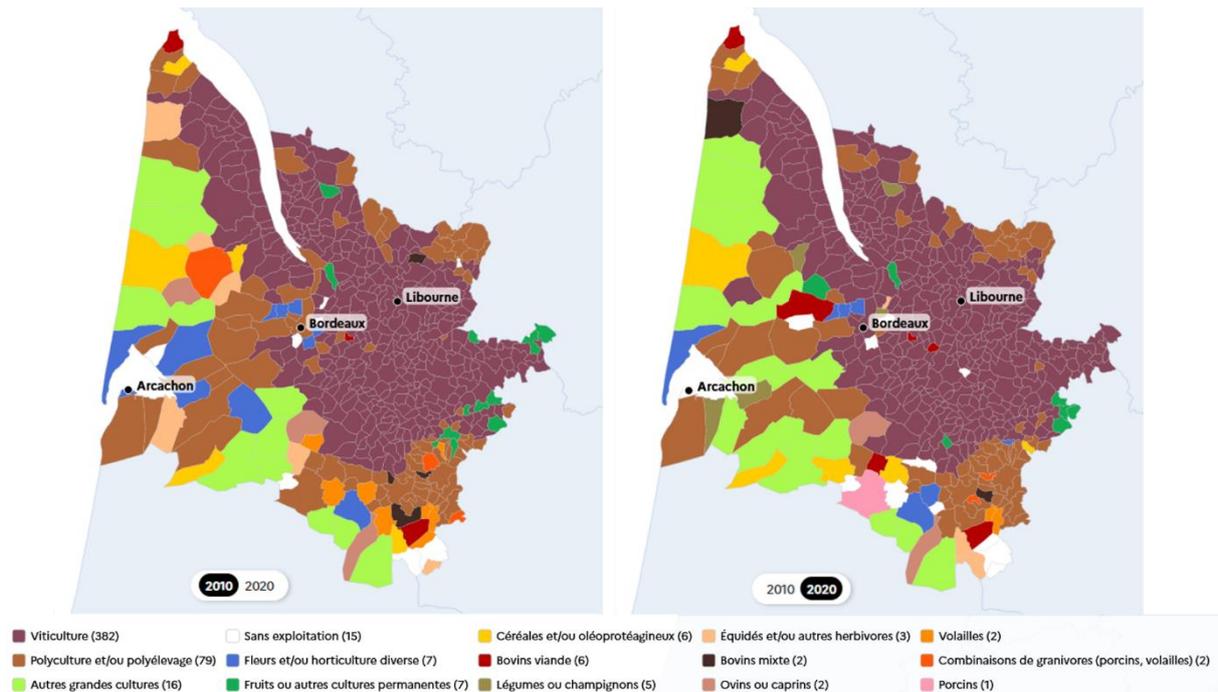


Figure 22. Spécialisation agricole des communes girondines en 2010 et 2020 (RGA, 2010, 2020)

Or, si la filière viti-vinicole possède une image dorée et participe à l’attractivité du territoire girondin, ces retombées locales restent à nuancer. En effet,

*« les emplois de la filière [viti-vinicole] dans la zone d’emploi de Bordeaux – du fait de sa taille et de sa diversité économique – ne participent qu’à hauteur de 4 % dans l’économie locale alors que la zone concentre 4 emplois sur 10 de la filière régionale »* (Lampin, Bonotaux, et Régnier 2018).

Aussi, cette ultra spécialisation sylvicole et viticole de la Gironde n’est pas sans poser de problème en termes de sécurité, de durabilité et de résilience alimentaire (de Kermel et al. 2022, 15). En effet, outre la faible durabilité environnementale de la filière, l’usage de la moitié de la SAU girondine par la filière viti-vinicole est un frein à la diversification agricole en Gironde.

*« De plus, d’un point de vue environnemental, la concentration des productions a des effets néfastes : [...] les zones de viticulture sont caractérisées par un usage important de pesticides, les monocultures, la simplification des paysages agricoles ce qui mène à la création de déserts biologiques »* (CESER Nouvelle-Aquitaine 2021; de Kermel et al. 2022, 16).

*« D’un point de vue de la résilience, cela est également problématique car la spécialisation signifie que certains territoires mettent « tous leurs œufs dans le même panier » : emplois, revenus, etc. et sont dépendants des exportations de ces produits. Or, si des perturbations venaient à compromettre ces produits ou ces échanges, ces territoires*

*ultraspécialisés se révéleraient peu résilients face aux chocs car peu diversifiés et peu autonomes* » (de Kermel et al. 2022, 16)

Aussi, si la Gironde est le département néo-aquitain présentant la plus forte part de sa surface agricole utile en agriculture biologique (plus de 15% en 2021, en surfaces certifiée et en conversion) et la plus grande part des exploitations certifiées et en conversion (23.6%), avec des dynamiques prononcées (+ 19.2% en surface et +15.2% en nombre d'exploitations agricoles par rapport à 2020), ces « bonnes notes »<sup>186</sup> restent surtout liées à la spécialisation viticole du territoire. Il en est de même avec les AOC-AOP (plus de 42% des exploitations girondines) (Fig. 23).

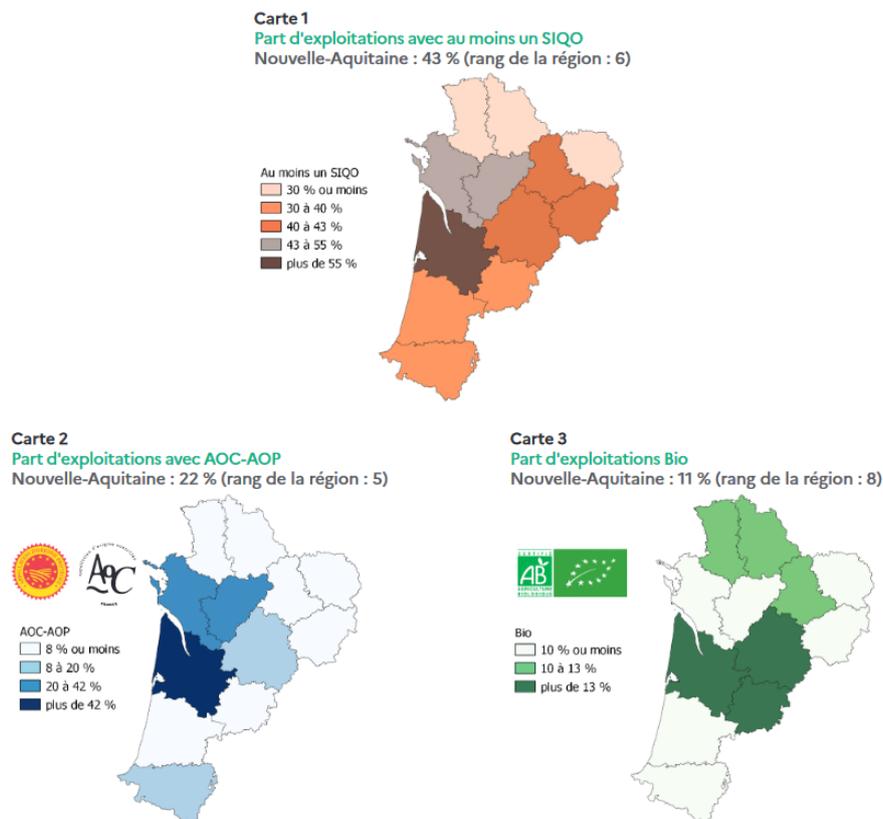


Figure 23. La Gironde agricole et les SIQO (Agreste Nouvelle-Aquitaine, 2023)

Par conséquent, entre forte dynamique démographique, pressions foncières et faible production nourricière du fait d'une hyperspécialisation sylvicole et viticole, et dans une perspective d'autonomie alimentaire, le taux de couverture des besoins alimentaires de la population girondine par la production locale est faible : 22% de la consommation girondine actuelle pourrait, en théorie, être couverte par la production locale<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> [https://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/c\\_users\\_maylis.retegui\\_documents\\_communication\\_bio\\_doc\\_orab\\_2021-2022.pdf](https://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/c_users_maylis.retegui_documents_communication_bio_doc_orab_2021-2022.pdf)

<sup>187</sup> Calcul de l'outil CRATER (calculateur de résilience alimentaire des territoires), <https://crater.resiliencealimentaire.org/diagnostic.html?idTerritoire=D-33>, consulté le 26/04/2021

Comme nous le verrons plus en détail dans la seconde partie de cette thèse (chapitre 4), le CD33 s’est intéressé à sa « capacité alimentaire » à partir de 2018-2019. L’action publique déployée en ce sens – et l’accueil de ma thèse – s’inscrit néanmoins dans une dynamique territoriale de développement d’actions publiques en matière d’alimentation. En effet, c’est d’abord la notion d’autonomie alimentaire qui a été problématisée la première fois avec le bilan alarmant du rapport Quévremont qui révélait en 2011 la vulnérabilité du territoire de l’ancienne Communauté urbaine de Bordeaux (ex-Bordeaux Métropole) en matière d’alimentation, la production de produit frais (fruits et légumes, produits laitiers, viande) représentant alors moins d’un jour de la consommation annuelle correspondante (Bordeaux Métropole 2021). Face à ce constat, la Ville de Bordeaux – puis Bordeaux Métropole – ont participé à un chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine de 2014 à 2016 en tant que territoire pilote, aux côtés de la communauté d’agglomération du Libournais et du Pays Basque (Lailliau 2016). Si nous reviendrons sur ce chantier expérimental plus tard (chapitre 4), il est à noter néanmoins la présence du CD33 au sein du comité de pilotage de ce chantier.

#### INITIATIVES ALIMENTAIRES TERRITORIALES EN GIRONDE

DOCUMENT DE TRAVAIL

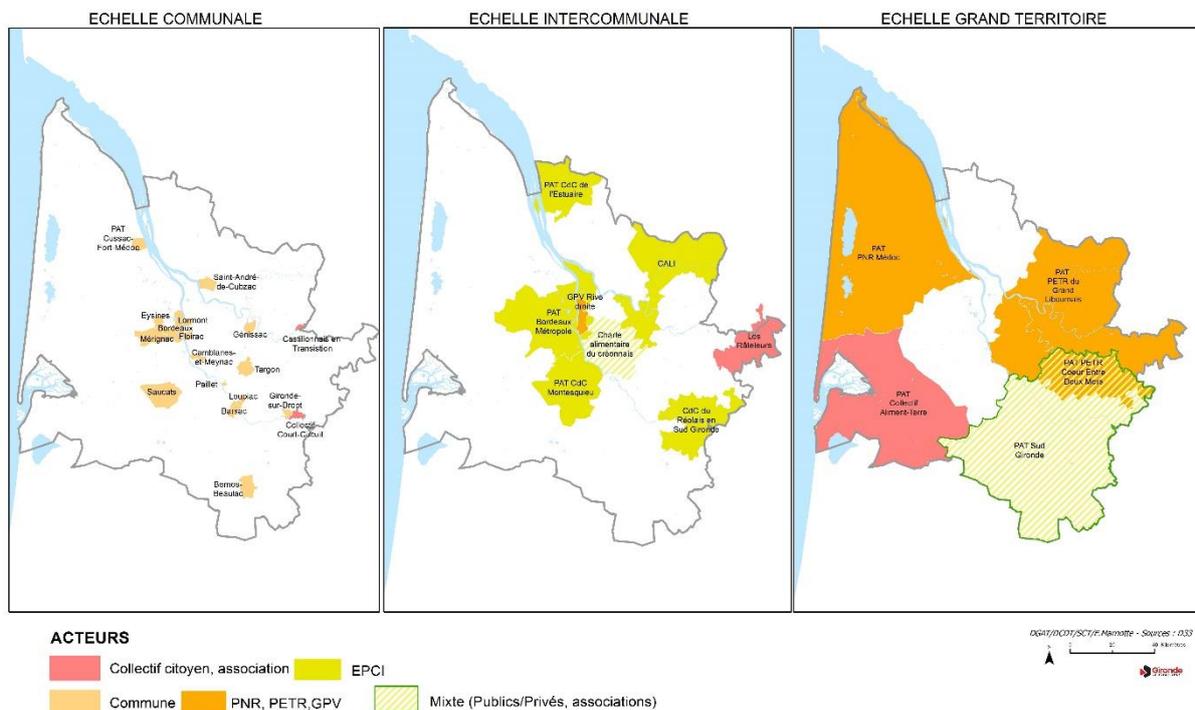


Figure 24. Initiatives alimentaires territoriales en Gironde (CD33, 2020)

Ainsi, c’est notamment à partir de ce moment, à Bordeaux, comme dans d’autres territoires girondins, et dans un contexte national de définition et de développement des projets alimentaires territoriaux (chapitre 1), que de nombreuses initiatives et démarches alimentaires territoriales vont se développer en Gironde, pour la plupart à l’initiative d’acteurs publics locaux (communes, EPCI, territoires de projet), mais également depuis des initiatives citoyennes et associatives. Ces initiatives maillent quasiment l’ensemble du territoire girondin (Fig. 24).

Comme nous l'avons dans le chapitre 2, les Départements – et celui de la Gironde ne fait pas exception – se sont renouvelés en prenant un rôle d'intercesseur et d'animateur territorial, notamment sur les questions alimentaires (Maillo 2023a, 2023b; Plouchard 2022). Par conséquent, et de fait, ces initiatives alimentaires territoriales représentent autant d'acteurs sollicitant le Conseil départemental, tant pour des accompagnements financiers qu'en termes d'appuis méthodologiques et d'ingénierie. Comme nous le verrons plus en détail dans la seconde partie de cette thèse, ces sollicitations territoriales ont participé à la mise à l'agenda de la question alimentaire au sein du Département de la Gironde.

c) *Des défis à relever dans une Gironde plurielle, faite de disparités territoriales et sociales*

La Gironde est donc le département le plus grand de France métropolitaine avec 10 725 km<sup>2</sup>, découpés en 535 communes et 33 cantons (Annexe 2. Carte du département de la Gironde, avec ses cantons et ses communes)<sup>188</sup>. Une forte hétérogénéité territoriale la caractérise, ce qui n'est pas sans poser de défis au Conseil départemental comme le suggère cette extrait de l'ouvrage issu d'une conversation entre Jean Petaux et le président du CD33 Jean-Luc Gleyze, édité peu de temps avant les élections de 2021.

*« On a le milieu urbain concentré de Bordeaux et de son agglomération qui, pour autant et par rapport à d'autres métropoles, est très étalé en occupant une très grande superficie. En son sein même on y trouve les « bourgeois historiques », les « bobos » nouvellement séduits et puis, on l'oublie souvent, une population socialement en réelle difficulté. Car du « Triangle » à Bacalan, des tours de Lormont ou Cenon au début de ruralité de Saint-Vincent de Paul, des facs de Talence aux zones portuaires de Bassens, déjà sur le périmètre de l'agglomération, rien n'est comparable ! On a également en Gironde la préservation secrète et en voie de starification du Bassin d'Arcachon ; la rude fierté médocaine battue par les vents ; les influences gabayes de la Haute-Gironde ; l'arrière-pays Libournais et Saint-Emilionnais qui ne s'en laisse pas conter dans une sorte de résistance tranquille ; l'Entre-Deux-Mers balkanisé de petites communes dans des coteaux qui font de cette terre une petite Toscane girondine et puis, plus austral, l'accent gascon d'un Sud-Gironde qui tire vers les Landes et, au-delà, l'Espagne » (Gleyze et Petaux 2020, 81-82).*

Aussi, cette hétérogénéité de la Gironde est également humaine, sociale. En effet, en 2021, près de 12.6% de la population girondine (et 22% pour les jeunes de moins de trente ans) vivaient sous le seuil de pauvreté (soit avec 1 063€ par mois). Comme il est mentionné dans la presse :

*« La Gironde abrite la plus grande population pauvre de la région (près de 200 000 personnes) : l'intensité de la pauvreté, comme les inégalités de revenus, y sont très marquées »<sup>189</sup>*

<sup>188</sup> <https://www.gironde.fr/le-departement/la-gironde>, consultée le 13/04/2024

<sup>189</sup> <https://rue89bordeaux.com/2019/01/de-plus-en-plus-de-pauvres-a-bordeaux-gironde/>

Un « croissant de la pauvreté » se dessine sur le territoire, reliant des territoires où le taux de pauvreté est particulièrement élevé comme à La Réole (28.1%), Castillon-la-Bataille (33.8%), Libourne (19.8%) ou encore Lesparre (23.4%). Ce « croissant de la pauvreté » est particulièrement bien rendu visible au regard de la distribution géographique des bénéficiaires du RSA (Fig. 25).

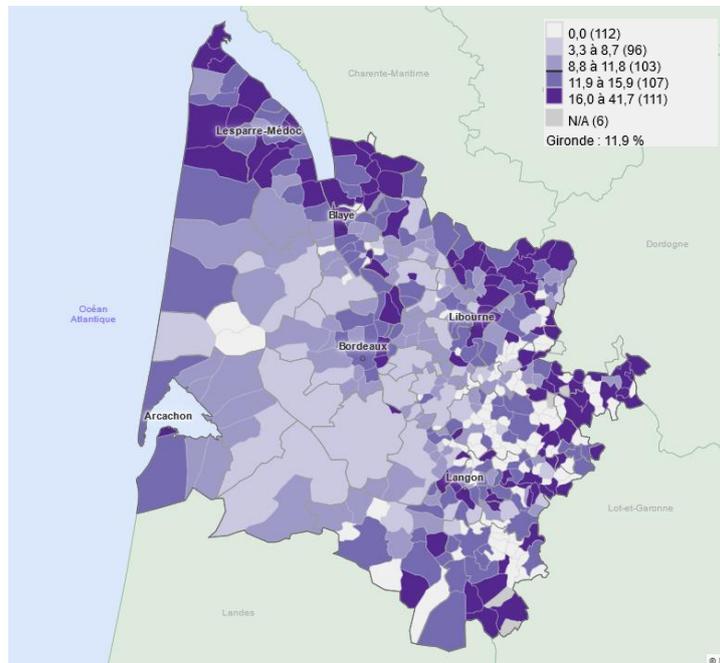


Figure 25. Part des bénéficiaires du Revenu de solidarité active en Gironde (Insee, 2020)

Aussi, dans l'aire métropolitaine, la densification urbaine qui accompagne la dynamique démographique entraîne un phénomène de gentrification et de paupérisation, particulièrement dans certains quartiers de Bordeaux (Bordeaux Nord, Bacalan, Saint-Michel, Saint-Jean, Belcier et Bastide)<sup>190</sup> ou encore au sein du Grand projet des villes Rive droite regroupant les communes de Bassens, Lormont, Cenon et Floirac. La concentration des inégalités dans certains quartiers de la ville et dans certaines communes de la métropole a d'ailleurs été le moteur de la construction de stratégies alimentaires à vocation sociale (Corade et al. 2021).

Ces éléments présagent qu'une part non négligeable – et en accroissement, au regard de la hausse des bénéficiaires de l'aide alimentaire depuis la crise sanitaire de la covid-19 et à l'inflation – de la population girondine est à même de connaître des problèmes de précarité alimentaire, ou du moins, de disposer d'un budget moindre pour se nourrir.

*« Donc, forcément, cette configuration géographique, à la fois physique et humaine, de la Gironde, impacte l'organisation des politiques publiques que le Département est*

<sup>190</sup> Conseil départemental de la Gironde, 2015, Livre blanc des territoires girondins, [https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-03/Livre%20blanc%20des%20territoires%20girondins\\_0.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-03/Livre%20blanc%20des%20territoires%20girondins_0.pdf), consulté le 23/06/2023

*amené à élaborer. Comment agir au plus juste pour ne pas ignorer ou favoriser telle ou telle partie du département ? » (Gleyze et Petaux 2020, 82).*

En ce sens, cela suggère un défi pour le Conseil départemental dans la fabrique et la mise en œuvre de son action publique, notamment en matière d'alimentation.

\*\*

Ainsi, comme nous avons pu le voir dans cette section, la Gironde est un territoire de tensions variées : des enjeux – démographiques, foncier, sociaux, agricoles, *etc.* – viennent sans cesse réactualiser les défis qui se posent à l'organisation départementale dans la fabrique de son action publique. Ces enjeux viennent ainsi mettre au défi le Conseil départemental dans sa mission de chef de file des solidarités humaines et territoriales. Plus particulièrement, formuler et mettre en œuvre une stratégie alimentaire départementale intégrée, visant à garantir « l'accès de tous à une alimentation saine et de qualité », vient confronter les réalités d'une accessibilité alimentaire difficile du fait de l'hyperspécialisation agricole girondine, de tensions foncières ne faiblissant pas et de fractures sociales et territoriales. En creux de cette présentation du territoire girondin et de ses tensions, l'influence métropolitaine apparaît du fait qu'elle concentre une partie conséquente de la population girondine, et dans une autre perspective, qu'elle fut une des premières en Gironde à se saisir de l'enjeu alimentaire. Ainsi, dans la perspective de formuler une réponse politique départementale à l'enjeu alimentaire, ces réalités territoriales suggèrent une mise en tension d'interdépendances territoriales, entre sphères publique, privée et civile et entre forme de savoir, que la thèse vise à éclairer à travers une approche par les interdépendances.

## Conclusion

Le premier chapitre de la thèse a montré en quoi les politiques alimentaires locales (Ronan Le Velly et Soulard 2020) intégrées (Candel et Pereira 2017a; Loudiyi 2020) peuvent revêtir une forme de contre-pouvoir face à des régulations nationales et européennes vectrices du maintien d'un modèle agroalimentaire industriel. L'entrée en politique(s) de l'alimentation (Fouilleux et Michel 2020a) au sein des échelons territoriaux renouvelle les modalités de l'action publique locale, et suppose de nouveaux défis pour les acteurs publics locaux qui mettent l'alimentation à leur agenda politique et formulent une solution politique à travers la définition de politiques alimentaires intégrées locales .

Ce deuxième chapitre présentait l'acteur que la thèse place au centre de l'analyse d'une telle action publique alimentaire locale : un Conseil départemental. Dans une première section, l'histoire des Départements a été retracée depuis leur création lors de la Révolution française jusqu'aux traitements paradoxaux dont ils ont fait l'objet au cours des processus de décentralisation et avec les réformes territoriales. Le Département a ainsi tantôt été conforté, tantôt été remis en question jusque dans son existence au sein du millefeuille politique et territorial français. Dès lors, le chapitre a donné à voir les stratégies de légitimation opérées par les Départements pour maintenir leur autorité politique, notamment en se positionnant comme un acteur intermédiaire, un intercesseur territorial, un trait d'union entre le local et le global.

Ce rôle d'intercesseur, le Département l'a également développé dans la régulation locale de l'agriculture, secteur avec lequel il a un passif intéressant. Là encore, l'autorité du Département en la matière a changé au cours des changements politiques (déconcentration de l'Etat, décentralisation, européanisation, territorialisation des politiques publiques, régionalisation). Nous l'avons vu, le Département a d'abord été un guichet local de l'agriculture qui faisait référence tant pour les acteurs publics nationaux et européens que pour les groupes d'intérêt agricole. Mais les réformes territoriales – et particulièrement la perte de la compétence économique – ont mis fin à son statut de dispositif territorial de référence au profit d'un nouvel acteur public local, la Région. Nous avons vu par la suite que le Département réussissait néanmoins à poursuivre une action publique locale agricole par, de nouveau, une posture d'intermédiaire entre les échelons territoriaux et entre les sphères publiques et privées, et plus récemment par le développement d'une action publique en matière d'alimentation. En effet, les Départements, à l'instar d'autres acteurs publics locaux, portent des Projets alimentaires de territoires et construisent des politiques alimentaires départementales intégrées.

Dans une dernière section, ce chapitre présentait le cas d'étude de la thèse : le Conseil départemental de la Gironde. Le présentant succinctement en tant qu'acteur politique, le chapitre a plus particulièrement éclairé les enjeux auxquels le CD33 est confronté dans la fabrique d'une stratégie alimentaire intégrée. Les tensions démographiques, foncières, socioéconomiques ou encore territoriales qui caractérisent la Gironde dressent à la fois un contexte explicatif de la mise à l'agenda départemental de l'alimentation, mais également un

panorama des défis auxquels l'organisation départementale doit se confronter dans l'exercice de la construction et de la mise en œuvre de son action publique en matière d'alimentation.

Globalement, la fabrique de politiques alimentaires locales intégrées génère pour les Départements qui les initient des défis organisationnels et interterritoriaux du fait du caractère transversal de l'alimentation, appelant à opérer des changements dans des actions publiques souvent fragmentées et pensées en silos. Si les Départements investissent le sujet alimentaire malgré les défis qu'il suppose, c'est que l'alimentation semblerait également offrir aux Départements une nouvelle arène de légitimation, notamment auprès des autres échelons d'autorité publique. Pour revenir sur les citations empruntées à Bourdon en début de chapitre, la thèse interroge la saisie du champ alimentaire par le Département comme un nouveau lieu de la démonstration d'une modernité, de laquelle le Département a longtemps été jugé lacunaire.

Ainsi, tant le renouvellement de l'action publique départementale que les défis organisationnels et interterritoriaux que l'entrée en politique(s) de l'alimentation suppose soulèvent autant d'éléments et d'interrogations qu'une analyse en science politique permettrait d'approfondir. Afin d'éclairer la boîte noire de la prise de décision au sein du CD33, une telle analyse doit tenir compte de l'évolution des sources et des conceptions du pouvoir dans l'État décentralisé d'aujourd'hui. Alors qu'une forme de pouvoir décisionnel continue d'exister, le pouvoir provient également et de plus en plus d'une capacité à connecter et à créer des liens plutôt qu'à imposer des normes (soit pas seulement dans une logique *command and control*). Autrement dit, la thèse vise à éclairer la définition et l'exercice d'un pouvoir directement lié à la sélection et à la gouvernance des interdépendances.

Pour ce faire, la thèse mobilise une approche originale constituée au croisement de trois littératures – approche par les interdépendances, travail politique et intégration dans les politiques alimentaires – afin d'éclairer en finesse les choix politiques sous-tendant la construction et la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du CD33. Cette approche ainsi que la constitution du matériau de recherche de la thèse sont présentées dans le chapitre suivant.



# **Chapitre 3. Un appareillage analytique originale pour étudier la politique alimentaire intégrée du Conseil départemental de la Gironde**

Les discussions entreprises dans les chapitres 1 et 2 nous permettent de clarifier l'énigme analytique de la thèse. D'une part, celle-ci tient à l'appréhension des politiques alimentaires locales intégrées comme des contre-pouvoirs face à des régulations nationales et européennes sectorielles ayant manqué d'intégrer divers enjeux et acteurs. En ce sens, les politiques alimentaires locales intégrées doivent être interrogées au regard de leur visée transformative. D'autre part, l'énigme de cette thèse tient à l'évolution d'un acteur politique particulier, le Département, dont nous avons vu les paradoxes. La saisie de la question alimentaire par cette collectivité territoriale doit alors être interrogée tant au niveau des modalités – des pratiques internes – de la fabrique de son action publique (éclairer la boîte noire) qu'en termes d'objectifs poursuivis. Plus particulièrement, la thèse questionne l'action départementale alimentaire comme une nouvelle traduction des stratégies de légitimation d'un échelon territorial régulièrement contesté et cherchant à asseoir une posture d'intermédiaire.

Dans ce troisième chapitre, nous expliquons l'approche conceptuelle et la grille d'analyse que nous avons constituée afin d'analyser comment cette énigme se présente dans le cas de la construction et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du CD33. Ce chapitre a deux objectifs. D'abord, il éclaire les trois littératures mobilisées pour constituer un nouvel appareillage analytique : en s'appuyant sur un corpus de littérature éclairant le rôle de l'interdépendance comme facteur de changement politique (Carter 2018; Carter et Le Floch 2024; Hay 2010; Moran 2010), cette dernière est mise en lien avec le concept de travail politique (Jullien et Smith 2014; A. Smith 2014, 2019) ainsi qu'avec l'intégration dans les politiques alimentaires (Candel et Biesbroek 2016; Candel et Pereira 2017a; Loudiyi 2020). Ce faisant, le chapitre met en évidence la manière dont des concepts issus de l'analyse institutionnaliste et constructiviste des politiques publiques peuvent être redéfinis pour saisir les nouvelles dynamiques politiques découlant des tentatives des acteurs publics locaux pour élaborer des politiques alimentaires intégrées qui soient transformatives. Deuxièmement, le chapitre précise la méthode employée pour mener à bien cette analyse en précisant la constitution du matériau de recherche ainsi que la méthode analytique employée.

Ce chapitre est ainsi organisé en deux sections. La première (3.1.) éclaire les théories politiques mobilisées depuis le champ de l'analyse de l'action publique et constitutives d'une « approche par les interdépendances » (Carter 2018). Après avoir défini ces dernières, nous soulignons

l'intérêt de replacer leur reconnaissance au cœur de la formulation et de l'analyse de politiques publiques complexes, notamment de transition, à l'heure de l'anthropocène. La section éclaire ensuite comment nous allons saisir les interdépendances mobilisées par les acteurs en appliquant un cadre d'analyse offrant un affinage du travail politique, concept mobilisé dans l'analyse du changement depuis une focale placée sur les acteurs et leurs stratégies (Jullien et Smith 2014; Smith 2014, 2019). Enfin, du fait du postulat que la stratégie alimentaire du CD33 poursuit inévitablement un processus d'intégration (ou de désintégration), la première section du chapitre explicite finalement plus précisément ce qui est à l'œuvre dans ce processus de (Candel et Biesbroek 2016; Candel et Pereira 2017; Loudiyi 2020) et souligne les clés de lecture mobilisées pour notre recherche.

Ainsi, après avoir présenté les ingrédients de notre cadre conceptuel, la seconde section (3.2.) détaille la proposition d'appareillage entre interdépendances, travail politique et intégration dans les politiques alimentaires et donne ainsi à voir la grille d'analyse qui a été constituée pour l'analyse de notre cas d'étude girondin. Egalement, cette dernière section présente le matériau qui a été constitué pour l'analyse de cette stratégie : un matériau composite dont nous verrons que la diversité a été induite et facilitée par la réalisation de la thèse en Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre).

### **3.1. Interdépendances, travail politique, et intégration dans les politiques publiques : les ingrédients d'une nouvelle grille d'analyse**

Comme nous l'avons mentionné, cette recherche doctorale s'insère dans le champ de l'analyse de l'action publique et de la sociologie de l'action publique et s'inscrit dans une vision constructiviste et institutionnaliste, dépassant dès lors le modèle rationnel focalisé sur l'analyse de l'Etat en action (Hassenteufel 2011b). Il s'agit donc de mener l'analyse de l'action publique à partir de l'étude d'un large panel d'acteurs publics et privés, et de leurs logiques d'action (Evrard, Gourgues, et Ribémont 2019). Ici, nous plaçons au cœur de l'étude une collectivité territoriale : un Conseil départemental (chapitre 2), celui de la Gironde (2.3.).

Dans l'analyse de cette action publique locale particulière, nous nous intéressons au changement que nous questionnons à deux niveaux. Premièrement, le changement est interrogé dans les nouvelles manières, ou non, avec lesquelles les acteurs publics locaux formulent des politiques publiques intégrées pour répondre à l'enjeu alimentaire. Deuxièmement, la thèse interroge les effets de cette action publique soit les changements que produisent, ou non, cette action publique renouvelée en termes de régulation. Ce faisant, cette thèse permet de donner à voir empiriquement le renouvellement, ou non, des interdépendances qui comptent pour les acteurs dans la décision politique et qui par conséquent structurent l'action publique par leur mise en gouvernance. Depuis cette vision constructiviste, nous nous intéressons donc au travail politique (Jullien et Smith 2014; Smith 2014, 2019) – en termes d'interdépendances – mis en œuvre par les acteurs du Conseil départemental de la Gironde dans la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale intégrée.

L'objectif de cette section est d'explicitier les fondements théoriques à l'origine de l'approche par les interdépendances, du concept de travail politique et de l'intégration dans les politiques alimentaires : soit les trois ingrédients pour la constitution d'une nouvelle grille d'analyse (3.2.). Dans un premier temps, nous allons définir les interdépendances et démontrer l'intérêt de replacer leur reconnaissance dans la formulation et l'analyse des politiques publiques, particulièrement dans le sillage des changements politiques des dernières décennies, et à l'heure de la fabrique de politiques de transition (3.1.1.). Nous expliciterons ensuite ce qu'est le travail politique, et en quoi son observation permet à l'analyste de capturer le changement politique. A ce stade, la conceptualisation du « travail politique en termes d'interdépendances » permettra de préciser la valeur heuristique de notre approche (3.1.2.). Enfin, dans une dernière section, nous revenons sur l'intégration dans les politiques alimentaires. A travers la définition de ce processus et des défis qu'il suppose, nous présentons les clés de lecture constitutives de cadres d'analyse visant à éclairer les mécanismes de l'intégration et dont la thèse se nourrit afin de constituer une nouvelle grille analytique de la fabrique et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire locale intégrée (3.1.3.).

### 3.1.1. Changements politiques et anthropocène : les interdépendances et leur reconnaissance dans la formulation et l'analyse des politiques complexes

Le premier « ingrédient » constitutif de notre grille d'analyse est 'l'interdépendance'. Elle se caractérise par des effets réciproques ou des dépendances mutuelles entre les différents éléments qui la composent (Hay 2010). Son analyse permet à la recherche d'interroger un objet central en science politique, l'exercice du pouvoir et sa distribution, et plus largement les processus de changement politique à la lumière de la réforme de l'État, et/ou des processus de changement global (Carter et Le Floch 2024). L'analyse des interdépendances a jusque-là été placée au cœur d'approches mobilisées pour saisir l'évolution du rôle de l'Etat et de son pouvoir dans l'élaboration de la politique étrangère ou la mise en œuvre des politiques publiques environnementales et sectorielles (Carter 2018b; Farrell et Newman 2016; Hay 2010; Keohane et Nye 1977). Puisque l'interdépendance comprend une relation de causalité multidirectionnelle, nous pouvons parler d'interdépendance quand un changement intervient sur un élément ou sur une variable, et que cela entraîne un changement sur un autre élément ou sur une autre variable (Hay 2010). Ainsi, tout changement sur 'A' induit dès lors un changement sur 'B' et 'C' ; tout autant qu'un changement sur 'C' induit un changement sur 'A' et 'B' ; tout aussi bien qu'un changement sur 'B' provoque un changement sur 'A' et 'C' (Hay 2010, 6). La notion même d'interdépendances nous permet de mieux comprendre les relations entre les composants (Carter, Bouleau, et Le Floch 2021). Elle n'inclut pas toutes les interactions possibles (*ibid*), mais seulement celles « où il y a des effets réciproques (mais pas nécessairement symétriques) » (Carter et Le Floch 2024; Keohane et Nye 1977, 8). De cette manière, nous pouvons distinguer les relations d'interdépendance des relations de dépendance, qui sont définies par des relations de causalité cohérente entre les composants, ou des (in)dépendances.

Lorsqu'elle est théorisée dans un cadre analytique spécifique, l'interdépendance s'est révélée être une variable explicative permettant de mieux comprendre l'évolution de la forme et de l'utilisation du pouvoir notamment à la suite des processus de réforme de l'État des dernières décennies en matière de modernisation, de décentralisation et de libéralisation et/ou de processus de changement global (Carter et Le Floch 2024). A partir de ces changements politiques, plusieurs types d'interdépendances ont pu être définis comme nous allons le voir.

#### a) *Changements politiques récents et catégorisation des interdépendances*

Selon Carter (2018), les changements politiques des dernières décennies ont mis en motion de nouveaux processus politiques et crée de nouvelles formes d'interdépendance entre acteurs et institutions : entre territoires à différentes échelles, entre régulation public et privé, et entre différents types de savoirs mobilisés dans la prise de décision. Or, ces interdépendances propres aux changements politiques entrent en jeu dans la formulation des politiques publiques.

En effet, la modernisation politique (Arts et Van Tatenhove 2006), faisant référence aux changements structurels au sein du domaine politique, a engendré une réactualisation des interdépendances qui influent sur la manière dont est réparti le pouvoir. Par « modernisation politique », sont entendus les changements découlant de processus structurels tels que la mondialisation (*globalization*), les changements d'échelle dans la distribution du pouvoir politique – *via* l'eupéanisation, la décentralisation, la déconcentration, la territorialisation, *etc.* – ou encore l'essor des technologies de l'information, et la requalification de certaines formes de savoirs maintenant jugées pertinentes pour orienter les décisions politiques, *etc.*

Les changements politiques structurels caractérisant la modernisation politique ainsi que les nouvelles interdépendances que ces changements génèrent sont exposés dans le tableau suivant (Tab. 9). Celui-ci éclaire des dynamiques *polity/policy*, soit en quoi des changements dans le système politique général (*polity*) impliquent des changements dans les politiques publiques (*policy*) et les modalités de leur fabrique et de leur mise en œuvre (Carter 2018).

Tableau 9. Ce tableau encadre les changements, conséquences et interdépendances mis en évidence par Carter (2018)

<b>Changements politiques structurels – modernisation politique</b>	<b>Conséquences, répartition du pouvoir</b>	<b>Nouvelles interdépendances, mobilisées dans la thèse</b>
Mondialisation, Européanisation, Régionalisation, décentralisation, déconcentration, territorialisation	L'Etat-nation n'est plus le seul lieu de définition de l'action publique Le pouvoir politique est distribué entre plusieurs échelles de juridiction (avec leurs propres intérêts, stratégies, institutions, ressources, etc.) (Salles 2011)	<b>Interdépendances territoriales</b> , entre des acteurs publics situés à différentes échelles
Mondialisation Néo-libéralisation de l'action publique, privatisation	Renouvellement des relations entre les domaines publics, privés et civils Ces derniers détiennent également un pouvoir politique et influe sur la régulation Passage de gouvernement à gouvernance (Arts, Leroy, et Van Tatenhove 2006)	<b>Interdépendances de régulation, ou domaniales</b> , entre les sphères publiques, privées et civiles
Démocratisation des sciences règlementaires, essor des technologies de l'information, reconnaissance des approches vernaculaires	Diversification des formes de savoirs qui sont considérés comme légitimes et probants, mobilisés dans la prise de décision politique (expertise, savoirs scientifiques, connaissances des usagers, savoirs dits « profanes », etc.) (Wesselink et al. 2013)	<b>Interdépendances entre différentes formes de savoirs</b> mobilisés dans la prise de décision politique

Arts et Van Tatenhove (2006) éclairent les différentes conceptualisations faites autour de la modernisation politique selon l'entrée sous-disciplinaire choisie. Ainsi, si la modernisation politique renvoie, depuis la sociologie politique, à un renouvellement des relations entre l'Etat, le marché et la société civile<sup>191</sup>, elle renvoie également, depuis l'étude des administrations publiques, au passage du « gouvernement » à la « gouvernance ». Enfin, d'un point de vue normatif, la modernisation politique se retrouve dans les discours politiques et renvoie alors

<sup>191</sup> Pour reprendre les termes de Colin Hay : « *Les frontières mouvantes de l'autorité publique et privée sont négociées et renégociées* » (Hay 2010, 9-11).

aux réformes institutionnelles (modernisation de la démocratie, modernisation de la politique (*politics*) locale, *etc.*). Toutefois, ces distinctions décrivent finalement un même mouvement :

*« Le concept de modernisation politique exprime avant tout un changement de lieu(x) et d'objectifs de la politique. La politique et les politiques publiques ne sont plus construites au sein du seul modèle de l'Etat-nation, mais au sein d'une diversité de formes de gouvernance »* (Arts et Van Tatenhove 2006, 28).

Depuis une vision par les interdépendances, les nouvelles formes de gouvernances territoriales observées (Faure et Douillet 2005) intègrent de nouveaux acteurs (territoires de projet, acteurs publics locaux, acteurs de la société civile, acteurs privés, *etc.*) et impliquent par conséquent une redistribution du pouvoir de manière spatiale, cognitive et entre les domaines publics, privés et civils. *In fine*, cela génère la possibilité de nouvelles réciprocitys, de nouvelles relations de conditionnalité mutuelle, soit, de nouvelles interdépendances structurantes pour théoriser le changement politique (Carter 2018; Carter, Bouleau, et Le Floch 2021).

Outre ce que les changements politiques des dernières décennies éclairent des nouvelles interdépendances avec lesquelles les acteurs politiques doivent composer dans l'exercice de leur pouvoir, il est un sujet pour lequel la reconnaissance des interdépendances semble particulièrement intéressante à l'heure de l'anthropocène : les politiques complexes de transition.

*b) Les interdépendances dans les politiques complexes de transition à l'heure de l'anthropocène*

Il existe plusieurs cas de figure particuliers pour lesquels l'importance de reconnaître et de saisir les interdépendances politiques a été soulevée (Moran 2010). Parmi ces cas de figure, deux d'entre eux peuvent être reliés aux politiques alimentaires intégrées : les politiques « complexes » (*wicked*) d'une part et les « interdépendances catastrophiques » d'autre part. La compréhension de ces deux cas de figure nous permet de voir comment une approche par les interdépendances peut gagner en valeur heuristique si elle est appliquée à l'analyse de l'élaboration d'une politique intégrée visant à résoudre des problèmes complexes.

En ce qui concerne le premier cas de figure, et comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, l'alimentation fait partie de ces problèmes complexes qui ne peuvent être adressés que par une coordination voire une intégration entre les secteurs d'intervention, leurs acteurs et leurs outils :

*« il se peut que certaines politiques soient aujourd'hui d'une complexité telle qu'elles ne peuvent être traitées par une action dans leur propre domaine, mais nécessitent la mobilisation coordonnée d'acteurs et de ressources dans toute une série de sphères politiques traditionnellement séparées. Ici, l'"interdépendance" réside en partie dans la perception croissante de l'existence de ce qu'il est devenu à la mode, parmi certaines élites politiques, d'appeler les problèmes « retors » (*wicked*) »* (Moran 2010, 35).

Ne pas reconnaître la nature enchevêtrée du problème alimentaire dans la formulation de réponses politiques amènerait donc à l'échec de ces dernières. A ce titre, nous pourrions dire que les crises engendrées par le modèle agroalimentaire industriel « *étaient prévisibles et évitables* » (Moran 2010, 37) mais elles n'ont ni été anticipées ni évitées parce que « *les différentes composantes institutionnelles n'ont pas coopéré* » (*ibid*) et parce que les indices qui auraient permis de prédire ces crises « *n'ont pas été partagées et assemblées entre les différentes parties de la machine politique* » (*ibid*). Cet enjeu de reliance et de coordination est au cœur de l'intégration dans les politiques publiques, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 1 et comme nous y reviendrons plus loin (3.1.3.).

Cette ligne d'argumentation est également évidente dans des études plus récentes sur la manière de transformer la politique à la lumière du changement environnemental mondial et qui plaident en faveur d'une politique intégrée en tant que solution centrale pour traiter les questions émergentes (Biermann et al. 2012). Dans cette perspective, les politiques alimentaires renvoient également au cas des « interdépendances catastrophiques » soit :

*« une catégorie de problèmes politiques dont les conséquences sont si vastes et désastreuses qu'elles s'étendent à tous les domaines de la vie humaine et exigent par conséquent des solutions globales et coordonnées »* (Moran 2010, 35).

Etant donné que le système alimentaire est responsable d'un quart des émissions de gaz à effet de serre en France<sup>192</sup> ou encore est à l'origine de la perte de 70% de la biodiversité terrestre<sup>193</sup> à l'échelle mondiale, il ne semble pas exagéré de voir dans les politiques de transition alimentaire de potentielles solutions politiques visant à adresser des problèmes majeurs – tels que ceux associés aux changements globaux - qui s'ils ne sont pas résolus, remettent en question l'habitabilité de la planète<sup>194</sup>. Les interdépendances interviennent alors particulièrement dans la définition de différentes séries de solution<sup>195</sup>.

Aussi, et en ce sens, afin de comprendre notre entrée par les interdépendances pour analyser une politique alimentaire départementale intégrée, il nous semble important de discuter des concepts d'anthropocène et de changements globaux. En effet, l'anthropocène pose deux défis majeurs, tant aux parties prenantes de la formulation des réponses politiques pour aller vers une transition socioécologique qu'aux analystes de ces politiques : le défi de la reconnaissance des interdépendances qui structurent les sociétés humaines ainsi que, et de manière liée, les enjeux de justice (Laurent 2020, 2021) - un concept qui pourrait être associé aux conceptions de la politique intégrée comme potentiellement transformatrice.

---

<sup>192</sup> <https://agirpoumlatransition.ademe.fr/particuliers/conso/conso-responsable/impact-alimentation-sur-environnement>, consulté le 23/03/2024

<sup>193</sup> <https://www.wwf.fr/vous-informer/actualites/rapport-planete-vivante-2020>, consulté le 23/03/2024

<sup>194</sup> Voir notamment le rapport « Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste » (Haut Conseil pour le Climat 2024)

<sup>195</sup> Nous pensons alors aux différents scénarios de l'ADEME (ADEME 2021; C. Barbier et al. 2022; Carine Barbier et al. 2020)

L'anthropocène, caractérisé comme une nouvelle ère géologique issue d'une altération sans précédent de la planète par les activités humaines (Crutzen et Stoermer 2021), est de plus en plus mobilisé comme terme pour décrire la situation de nos sociétés actuelles. Ces altérations sans précédent, plurielles, sont souvent décrites à travers le phénomène des changements globaux. Ces derniers évoquent des modifications de grandes ampleurs, touchant la planète entière, d'origine anthropique et dont l'inertie est telle que des changements de trajectoire ne pourront s'inscrire qu'à l'échelle de plusieurs siècles voire millénaires (Blondel 2008). Ces changements globaux s'illustrent par exemple à travers le réchauffement climatique, l'érosion de la biodiversité, l'acidification des océans, la dégradation de la qualité de vie, *etc.* En somme, nous parlons de changements qui remettent sérieusement en question la future – voire actuelle dans certains endroits de la planète – habitabilité de la Terre et donc, notre survie (Rockström et al. 2009).

Bien que très usité, le terme d'anthropocène, tel qu'il a été défini plus haut, masque toutefois des réalités sociales situées et divergentes : toute l'humanité n'est pas responsable au même titre des changements globaux<sup>196</sup>, tout comme toute l'humanité ne les subit pas de la même manière<sup>197</sup>. En ce sens, les différences de contextes et de situations, tant en termes d'échelles qu'en termes sociaux, doivent être prises en compte pour que l'anthropocène puisse pleinement constituer un cadre conceptuel utile et pertinent (Biermann et al. 2016). Dès lors, depuis une compréhension plus contextuelle, localisée et sociale, l'anthropocène – et les changements globaux allant avec – appellent à fonder une « gouvernance du système terre »<sup>198</sup> (Biermann 2014; Galaz 2014), intégrant les interdépendances du système socioécologique terrien, et notamment celles propres aux sociétés humaines, entre global et local, tout en tenant compte des variations locales et des inégalités territoriales et sociales (Biermann et al. 2016; Kissinger, Rees, et Timmer 2011; Smith, Clark, et Yusoff 2007).

Si l'interdépendance, en tant que telle, est un concept neutre et descriptif, néanmoins, elle est loin d'être politiquement neutre dans la mesure où elle influence tant nos choix individuels que collectifs. En conséquence de quoi les relations d'interdépendance sont susceptibles d'être moins faciles à faire l'objet d'une action politique que celles organisées selon des dépendances (Hay 2010, 7). En ce sens, et comme le souligne Colin Hay, l'ère de l'interdépendance dans laquelle nous sommes est une époque dans laquelle il est difficile pour les acteurs politiques de gouverner, et encore plus difficile pour les citoyens de tenir pour responsable et de demander des comptes à ceux qui prétendent le faire.

---

<sup>196</sup> Garric, A., 2011, *Qui est vraiment responsable du changement climatique ?*, Le Monde, publié le 09/12/2011 ; [https://www.lemonde.fr/planete/article/2011/12/09/qui-est-vraiment-responsable-du-changement-climatique\\_5982032\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2011/12/09/qui-est-vraiment-responsable-du-changement-climatique_5982032_3244.html), consultée le 17/05/2023

<sup>197</sup> Oxfam France, 2022, *Vers une augmentation croissante du nombre de « réfugiés climatiques »*, publié le 15/09/2022 ; <https://www.oxfamfrance.org/migrations/vers-une-augmentation-croissante-du-nombre-de-refugies-climatiques/>, consultée le 17/05/2023

<sup>198</sup> Biermann définit la gouvernance du système Terre comme suit : « *the sum of the formal en informal rule systems and actor networks at all levels of human society that are setup to steer societies toward preventing, mitigating, and adapting to environmental change and earth system transformation* » (Biermann et al. 2009).

Par conséquent, d'un point de vue analytique, une approche par les interdépendances ouvre la porte à une pluralité de récits autour des adaptations sociétales au changement global à travers le temps et l'espace, au-delà de ceux qui sont produits par des approches linéaires et fonctionnalistes. En ce sens, leur l'appréhension et leur reconnaissance tiennent un rôle central dans notre capacité à mener des politiques transformatives, reconfigurant les liens entre les acteurs et les modes de production et à rendre compte de cette complexité<sup>199</sup> dans les analyses politiques. Autrement dit, dans le choix de mettre les interdépendances au centre d'une approche analytique du changement en science politique, l'argument central est que pour qu'une réponse politique soit efficace, les acteurs doivent également reconnaître que les interdépendances sont en jeu, et adapter leurs pratiques et leurs outils politiques en conséquence.

*« C'est précisément en saisissant ces interdépendances plus larges que les acteurs publics et privés collectifs ont ouvert de nouveaux espaces pour des approches alternatives de la gouvernance et, de manière critique, se sont positionnés politiquement avec autorité pour prendre des décisions en termes de transition » (Carter et Drouaud 2022, 4).*

L'intérêt se situe donc à deux niveaux : d'une part, dans l'appréhension et la reconnaissance des interdépendances par les acteurs dans la formulation des politiques de transition, et d'autre part, dans l'inscription de l'étude des interdépendances au sein des agendas de recherche en science politique.

Mettre les interdépendances au cœur de la formulation des réponses politiques souligne un besoin sous-jacent en termes de changements fondamentaux dans les valeurs sociales ainsi que dans les trajectoires de développement guidant l'action publique. Ceci est d'autant plus important que la mise en tension des interdépendances est également au cœur de défis politiques contemporains majeurs, comme le sont la désaffection démocratique, l'instabilité économique, les menaces en termes d'insécurité, ou encore la problématisation et la publicisation d'enjeux appelant une gouvernance globale (Hay 2010, 2). Nous l'avons dit, l'alimentation fait partie de ces enjeux majeurs et complexes requérant la coordination voire l'intégration d'acteurs et de ressources variés à travers un large éventail de domaines et sphères politiques traditionnellement séparées (Moran 2010), et appelant dès lors à une responsabilisation des autorités politiques (J. Smith, Clark, et Yusoff 2007) et à un renouvellement de l'action publique comme nous l'avons vu dans le chapitre 1.

Ceci représente ainsi un défi en termes de gouvernance (Biermann, 2016, 347). Pour reprendre la formule de Biermann, « *naviguer dans l'anthropocène* » (Biermann 2014; Biermann et al. 2012) suppose un renouvellement des pratiques de l'action publique et notamment la formulation de politiques publiques plus intégrées, soit l'élaboration de politiques publiques interscalaires (du global au local en passant par le national), fortement coordonnées entre elles, et intégrant davantage les enjeux sociaux et environnementaux dans les politiques sectorielles

---

<sup>199</sup> La complexité fait partie des quatre caractéristiques des interdépendances avec l'implication d'acteurs non-gouvernementaux, un processus décisionnel fragmenté et la nécessité de prises de décisions multilatérales pour faire face aux changements globaux (Rosenau 1980; Smith, Clark, et Yusoff 2007).

(Biermann et al. 2016). Dit autrement, il s'agit de reconnaître les interdépendances, dans les différentes formes qu'elles prennent. Il s'agit, par exemple, de (re)considérer les interdépendances que nous avons mentionnées plus haut, à savoir : les interdépendances territoriales (interscalaires, entre les différentes échelles de juridiction), les interdépendances domaniales (entre acteurs publics, privés, de la société civile), ou encore les interdépendances entre différents secteurs de politiques publiques (économie, culture, santé, *etc.*) et entre formes de savoirs considérées comme probantes pour orienter la décision politique (Carter 2018b). La reconnaissance de ces interdépendances est notamment importante pour dépasser les manquements des institutions nationales en charge de répondre à ces défis<sup>200</sup> et ainsi « *assurer une bonne vie pour tou.te.s à l'intérieur des limites planétaires* » (Garnier 2022; Laurent 2020, 2021).

Nous insistons ici sur un élément qui est un point clé dans la thèse : ce n'est pas tant dans les interdépendances en tant que telles que réside l'intérêt, mais dans leur renouvellement et le renouvellement de leur reconnaissance et leur prise en compte dans la construction et l'analyse de l'action publique. Car, comme Michael Moran (2010) l'a montré, les décideurs politiques savent que le monde réel est structuré autour d'interdépendances<sup>201</sup>, mais cet état de fait est comme une « musique de fond » dans un quotidien politique qui consiste à résoudre rapidement des problèmes, qu'ils soient mineurs ou catastrophiques. Ceci est d'autant plus important que les décideurs politiques ne sont pas les seuls à prendre conscience que nous vivons dans un monde d'interdépendances : ce sont également les citoyens. Ainsi, ceci mène à des « *nouvelles formes de subjectivité politique et d'attentes en termes de nouvelles institutions pour une gouvernance « globale* » »<sup>202</sup> (Hay 2010, 22) à même de répondre aux défis politiques majeurs contemporains.

Ainsi, l'appréhension et la reconnaissance des interdépendances, outre ce qu'elles génèrent de défis pour les praticiens en termes de régulation, de gouvernance et de formulation des politiques publiques (Biermann 2014; Biermann et al. 2012; Moran 2010), comme nous venons de le voir, invitent également à penser de nouvelles directions en termes de recherche et de nouvelles approches mobilisables par les analystes. Ceci fait l'objet de la section qui suit.

c) *La reconnaissance des interdépendances, vers un renouvellement en science politique et une réorientation des cadres d'analyse*

Puisque « *les interdépendances définissent pratiquement la condition humaine* » (Moran 2010, 25), ces nouvelles directions en termes de recherche se traduisent notamment par un besoin en contributions depuis les sciences humaines et sociales (Belmont Forum 2012; Palsson et al. 2013).

---

<sup>200</sup> France Inter, 2023, « *Inaction climatique* » : *le Conseil d'Etat demande au gouvernement de prendre « de nouvelles mesures* », publié le 10/05/2023 ; <https://www.radiofrance.fr/franceinter/inaction-climatique-le-conseil-d-etat-demande-au-gouvernement-de-prendre-de-nouvelles-mesures-1478909>, consultée le 17/05/2023

<sup>201</sup> Moran organise son propos autour d'une catégorisation des interdépendances spatiales, institutionnelles et politiques.

<sup>202</sup> Par exemple, la plus grande attention portée aux conséquences environnementales des choix de consommation a mené au développement d'une rhétorique et à des politiques associées de justice globale.

*« En tant que science humaine et sociale, la science politique devrait être particulièrement sensible à cela. En effet, l'histoire de l'étude de la politique peut être conçue comme l'histoire de l'étude des interdépendances car, à la base, il s'agit de l'étude de la manière dont nous nous gouvernons en tant qu'animaux sociaux » (Moran 2010, 25).*

En ce qu'elles permettent la reconnaissance de la nature hautement interconnectée des problèmes auxquels les sociétés humaines sont confrontées dans l'anthropocène (Biermann et al. 2016, 343), les interdépendances doivent à ce titre trouver une place plus conséquente et plus visible dans toute réponse scientifique pour analyser comment les acteurs confrontent les défis et dilemmes posés par l'urgence des changements globaux. Une approche par les interdépendances relève ainsi avant tout d'une posture ontologique, d'une manière de voir le monde et les processus qui sont à l'œuvre dans les changements globaux. Dans cette perspective, « *vivre équitablement* » dans les limites de notre planète nécessite la reconnaissance préalable de nos interdépendances, notamment écologiques et territoriales (Kissinger, Rees, et Timmer 2011).

Quand il s'agit d'interdépendances, la nouveauté peut être perçue à différents endroits : les interdépendances sont-elles plus ou moins nouvelles ? sont-elles plus ou moins nombreuses (*prevalent*) ? sont-elles plus ou moins impactantes et décisives (*salient*) ? Que les interdépendances soient nouvelles ou non, c'est plutôt leur appréhension et leur reconnaissance, tant par les acteurs académiques que par les acteurs politiques, qui est inédite (Moran 2010). Finalement, que l'on considère les interdépendances comme nouvelles ou non, c'est surtout dans leur appréhension et leur reconnaissance que réside le caractère inédit de cette ontologie. Or, pour l'analyste, un monde social et politique considéré comme interdépendant – et donc plus complexe qu'un monde caractérisé seulement par des relations de causalités et de dépendances – suppose des implications épistémologiques et méthodologiques. En ce sens, les interdépendances, lorsqu'elles sont placées au cœur de la démarche, permettent de capturer l'essence du challenge que posent les dynamiques politiques contemporaines aux systèmes politiques et à la science politique (Hay 2010). Par conséquent, cela invite à développer de nouvelles approches et de nouveaux cadres d'analyse en science politique, notamment dans l'analyse du changement :

*« [...] de nouveaux modes d'interdépendance émergent, en révélant leur capacité, à terme, à façonner de manière décisive les dynamiques politiques à diverses échelles spatiales. Ces nouveaux modes d'association et d'engagement politiques remettent en question de nombreux postulats de la science politique, nécessitant le développement de nouveaux modes et techniques d'analyse politique » (Hay 2010, 16-17).*

Néanmoins, placer les interdépendances au cœur d'une approche analytique du changement en science politique ne se limite pas épouser une vision particulière de notre monde qui change : cela aide également à « expliquer le monde » (Carter et Le Floch 2024). En effet, une telle approche offre une nouvelle manière d'analyser, parmi les relations (entre acteurs, institutions,

objets, nature, *etc.*) celles qui comptent pour les acteurs placés au cœur de l'analyse pour ce qui est de générer, ou non, du changement (Carter et Drouaud 2022). Ainsi, plus qu'une ontologie, c'est sur la perspective cognitive des interdépendances que se porte notre intérêt dans cette thèse.

\*\*

Il a été ainsi mis en lumière qu'avec les reconfigurations de l'Etat et les changements politiques des dernières décennies, le pouvoir politique est dorénavant réparti à différentes échelles (locale, nationale et internationale), dans les mains d'une plus grande diversité d'acteurs (collectivités territoriales, territoires de projets, acteurs privés), s'appuyant sur de nouvelles formes de savoirs considérées comme probantes pour orienter leur décision (savoirs « profanes », expertise citoyenne). Par conséquent, la fabrique d'une politique publique suppose pour l'acteur politique de devoir composer avec de nouvelles interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir (Carter 2018), et suggère également leur reconnaissance pour l'analyse (Hay 2010; Moran 2010; Smith, Clark, et Yusoff 2007).

Cette première section a ainsi démontré l'intérêt de donner une place plus accrue à la reconnaissance des interdépendances qui structurent notre monde et nos sociétés humaines, notamment lorsqu'il est question de formuler et de mettre en œuvre (pour les praticiens) et d'analyser (pour les politistes) des politiques formulées dans l'objectif d'adresser des problèmes complexes dans un contexte inédit d'anthropocène et de changements globaux.

Les interdépendances revêtent une dimension de ressources pour les praticiens. En effet, pour le décideur politique, la reconnaissance des interdépendances ouvre le champ des possibles dans les éléments qu'il peut sélectionner ou non, lorsqu'il fait des choix politiques. Elle permet ainsi une meilleure conscience du processus, et donc potentiellement, la définition de politiques publiques plus efficaces (Carter et Le Floch 2022). Ainsi, si mettre les interdépendances au cœur des analyses permet aux politistes de mieux appréhender la complexité du monde (Hay 2010), le travail politique autour des interdépendances, s'il est conscientisé, peut également être une ressource pour les praticiens (Tab. 10).

*Tableau 10. Ce que permet le travail politique autour des interdépendances aux praticiens ( Carter et Le Floch 2022)*

<b>En priorisant, en débattant et en faisant des énoncés / affirmations / déclarations sur les interdépendances, les acteurs peuvent...</b>	<b>A travers leur 'interdependency work' les acteurs peuvent...</b>	<b>En s'emparant des interdépendances, les acteurs peuvent par conséquent...</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• entrer dans un monde de « relationalité », de réciprocité et de responsabilité (J. Smith, Clark, et Yusoff 2007, 341)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• déployer des moyens tant cognitifs que matériels pour avoir une (em)prise / appréhender la nature / les artefacts, influencer leur environnement et devenir ainsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ouvrir de nouveaux espaces pour des approches alternatives en termes de gouvernance (nouvelles arènes, nouvelles procédures)</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• commencer à donner un sens au désordre et à la complexité de ce monde</li> <li>• s'engager dans de nouveaux types de compréhension historique de soi (Delanty et Mota 2017)</li> </ul>	des agents, proactifs, de leur destin et bien-être local <ul style="list-style-type: none"> <li>• sans perdre de vue combien leur avenir est mêlé / intimement lié à celui de la planète elle-même</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• se positionner politiquement, avec autorité, pour prendre des décisions relatives à la transition socioécologique</li> </ul>
---	---	---

Toutefois, une interrogation se pose quand nous parlons d'interdépendances : peut-on réellement parler d'interdépendances ? C'est-à-dire, peut-on vérifier si les différents éléments considérés comme variables dans l'approche sont effectivement reliés entre eux par des relations d'interdépendances, soit par des relations de causalités mutuelles ? Et que si l'un des éléments change, alors les autres changent également et que, parmi ces éléments, aucun n'est plus déterminant que les autres ?

En fait, il est difficile de caractériser factuellement ces variables et les relations qui les relie. Il est difficile de caractériser l'effectivité des interdépendances. Toutefois, il nous apparaît que ce n'est pas tant la nature « réelle » de l'interdépendance qui nous intéresse ici, mais plutôt la manière dont les acteurs, placés au centre de l'analyse – ici le CD33 – perçoivent ces relations et ce qu'ils en font. Ainsi, ce qui nous intéresse, c'est à la fois leur considération et leur reconnaissance d'une relation comme étant interdépendante, mais aussi la manière avec laquelle ils cherchent à tisser des liens et créer de nouvelles interdépendances afin de mettre en place leur stratégie. Ainsi, cela suppose un défi méthodologique pour faire resurgir, depuis l'analyse des données, ce que les acteurs considèrent être des relations fondamentales qu'ils cherchent, par un travail proactif ou par une sélection « par défaut », à faire perdurer en les institutionnalisant. Par conséquent, et comme nous le verrons dans la section sur la méthodologie employée (3.2.2), les questions seront posées aux acteurs en termes de « relations qui comptent ». Qu'elles soient choisies de manière délibérée ou par défaut, l'examen de ces dernières permet dès lors d'éclairer la distribution du pouvoir et la création potentielles d'interdépendances asymétriques.

Ainsi, en s'appuyant sur la dimension cognitive des interdépendances, une approche par les interdépendances est mobilisée dans cette recherche s'intéressant à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique alimentaire départementale intégrée (Lailliau et al. 2022). Toutefois, et comme nous l'avons mentionné plus haut en citant Moran, si ces interdépendances sont souvent connues des praticiens, elles peuvent rester néanmoins reléguées en arrière-plan<sup>203</sup> (Moran 2010). Malgré cela, si leur reconnaissance ne guide pas encore de manière explicite l'action publique, il est clair que les interdépendances l'influencent, en s'invitant notamment dans les variables du travail politique que mènent les acteurs pour créer – ou non – du changement politique. Ceci nous amène à éclairer davantage les contours d'un

---

<sup>203</sup> Comme nous le verrons, l'analyse de la fabrique de la stratégie alimentaire intégrée du CD33 montre que cette dernière se caractérise par des cadrages durant lesquels ont été observés des choix délibérés de sélection d'interdépendances, notamment territoriales et public-civil (chapitre 4) et d'autres cadrages donnant à voir une sélection « par défaut » des interdépendances (chapitre 5).

« travail politique autour des interdépendances » et à développer plus clairement la théorie sous-tendant notre cadre d'analyse.

### **3.1.2. Affiner l'analyse du changement par l'observation du travail politique mené par les acteurs autour des interdépendances**

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, les interdépendances sont appelées à être remises au cœur de la formulation des solutions politiques intégrées, ainsi qu'au cœur des travaux d'analyses, notamment lorsqu'il s'agit de politiques adressant des problèmes complexes. Parmi ces dernières, nous nous intéressons à la fabrique et à la mise en œuvre d'une politique alimentaire départementale intégrée. Nous partons du postulat que les interdépendances sont au cœur des choix faits dans le travail politique mis en œuvre par les acteurs pour construire et faire vivre cette stratégie alimentaire. Il y a donc un intérêt de mettre en lumière plus finement les concepts pour saisir le travail politique mené par les acteurs autour des interdépendances pour éclairer plus en détails la fabrique de cette politique publique départementale, sa mise en œuvre et ses effets.

Ainsi, cette section définit le travail politique comme concept intermédiaire d'analyse du changement politique (Smith 2019). En effet, le travail politique s'inscrit épistémologiquement dans un corpus théorique considérant que le changement n'est ni spontané ni aléatoire, mais dépend plutôt de ce que font les acteurs politiques, et que ce « travail » peut être étudié et éclairé par la recherche empirique (Jullien et Smith 2014). Dans un second temps, cette section donne également à voir comment une approche par les interdépendances peut être mobilisée pour affiner l'étude du travail politique.

#### *a) Capturer le changement politique par les concepts intermédiaires de travail politique et de travail institutionnel*

L'intérêt de l'étude du travail politique a notamment été mis en avant par les travaux d'Andy Smith éclairant comment les politiques publiques sont formulées au sein de la Commission européenne (Jullien et Smith 2014; Smith 2014). En s'inscrivant dans le champ de la sociologie des politiques publiques (Hassenteufel 2011b), la notion de travail politique a alors été travaillée dans ces travaux depuis une posture institutionnaliste et constructiviste. A partir de là, la fabrique des politiques publiques est observée plus largement que dans les étapes de mise à l'agenda – afin de « *saisir complètement les pratiques et les normes clés au sein même de l'acteur public* » (Smith 2014, 57) – et informe l'analyste sur les rapports au monde qui sont véhiculés à travers les choix politiques faits (Faure, Pollet, et Warin 1995; Muller 1995). Les analyses faites en ce sens montrent que

*« les politiques publiques adoptées par les organisations publiques sont le résultat cumulatif de processus de croisement et d'interactions à travers lesquels les problèmes sociaux sont cadrés (Daviter 2011), c'est-à-dire décodés et recodés » (Smith 2014, 57).*

Ainsi, du fait que ces cadrages soient par nature des construits sociaux et politiques, une recherche entreprise depuis de telles perspectives

*« vise à démêler la relation causale entre les perceptions et les préférences des acteurs individuels, leur regroupement en tant que point de vue d'une composante organisationnelle [direction, service d'une organisation publique, Cabinet, corps politique élu], et la position finale adoptée à l'échelle de l'organisation dans son ensemble après confrontation de ces points de vue. En bref, l'élaboration des politiques publiques au sein [d'un acteur public] reflète la manière dont cet acteur constitue moins une organisation qu'un processus organisationnel (Friedberg 1997) » (Smith 2014, 57-58).*

Globalement, le travail politique correspond aux stratégies menées par les acteurs pour engendrer (ou empêcher) du changement. Ce (non) changement se traduit par des mutations institutionnelles – ou à l'inverse, par un maintien des institutions<sup>204</sup> en présence – permettant aux acteurs de se légitimer ainsi que de légitimer les objectifs qu'ils poursuivent et les stratégies qu'ils déploient. Les institutions – comme ensemble de règles, de normes et de conventions (Hall et Taylor 2009) – structurent l'activité socioéconomique et politique et, puisqu'elles participent à la stabilisation des cadres d'interactions, et donc à la distribution du pouvoir entre les acteurs, elles représentent autant des conditions que des contraintes pour l'action individuelle et collective (Smith 2019). Pour jouer de ces ressources, ou de ses freins, les acteurs cherchent à changer ou à reproduire les institutions : soit, ils travaillent politiquement pour les maintenir, pour les créer, pour les changer ou encore pour les supprimer. Pour ce faire, les stratégies qu'ils mettent alors en œuvre relèvent d'un travail institutionnel (Lawrence et Suddaby 2006).

Ainsi, analyser le travail politique en cours permet de mettre en lumière plusieurs éléments tels que les systèmes de croyances à travers lesquels les acteurs interprètent les conditions de leur activité et définissent des problèmes publics à résoudre, la formation d'alliances menant à la construction d'organisation pour stabiliser les nouvelles compréhensions émergentes, la mise en place d'instruments pour aborder et solutionner les problèmes ainsi définis et finalement, les pratiques pour normaliser les choix effectués (Carter 2014).

Afin d'éclairer plus précisément comment s'y prennent les acteurs pour induire ces (non) changements institutionnels, nous regardons donc le travail politique, ce dernier pouvant être plus succinctement défini comme étant « *un processus incarné impliquant la construction de « problèmes » et d'instruments d'action publique* » (Jullien et Smith 2014; Smith 2019, 1). Préciser ce processus n'a pas pour « simple » objectif de décrire « ce que font » les acteurs

---

<sup>204</sup> « Une institution est [...] un système dominant d'éléments interdépendants, formels et informels – traditions, croyances partagées, conventions, normes et règles – par rapport auquel les acteurs orientent leurs actions quand ils poursuivent leurs intérêts » (Nee 2005, 55). Citation traduite par Sophie Dubuisson-Quellier et Pierre François dans leur chapitre de l'ouvrage « Vie et mort des institutions marchandes » (Dubuisson-Quellier et François 2011, 14)

placés au centre des analyses conduites notamment en sociologie du travail, en sociologie politique ou encore dans l'analyse de l'action publique. Plutôt, ce travail vise à préciser ce processus organisationnel et

*« expliquer les causes et les effets induits par la façon dont les acteurs individuels et collectifs travaillent politiquement pour changer ou reproduire les institutions qui structurent le monde social » (Smith 2019, 2).*

La mobilisation des acteurs se structure principalement autour de la fabrication d'arguments et de la construction d'alliances plus ou moins durables (Jullien et Smith 2014). Dans la grille d'analyse proposée par Andy Smith (2019), la fabrique des arguments et des alliances – qui relèvent d'actes cognitifs, discursifs, symboliques et relationnels – peut être éclairée par un regard porté de manière combinée sur trois processus issus de trois concepts reconnus et éprouvés en science politique : la problématisation, la légitimation et enfin, l'instrumentation.

La problématisation est un processus qui a été défini et discuté de manière approfondie dans la littérature scientifique. Ce qui est considéré comme un « problème » par les acteurs individuels ou collectifs n'est pas, de manière automatique, considéré comme un « problème public », soit par les autorités publiques (Gusfield 1981). En s'appuyant sur de nombreux travaux (Campana, Henry, et Rowell 2007; Cobb, Ross, et Ross 1976; Garraud 1990; Hassenteufel 2010; Rochefort et Cobb 1994), Andy Smith dit que pour être saisi par l'acteur public et considéré comme appelant une action publique de sa part, soit pour « être problématisé » et « mis à l'agenda » politique<sup>205</sup>), l'enjeu doit faire l'objet d'un cadrage cognitif, soit d'une représentation de la réalité, dans laquelle est diagnostiqué « ce qui ne va pas ». Ce cadrage du problème est ensuite « rendu social à travers la fabrication d'alliances » (Smith 2019, 9). Pour notre thèse, les questions qui sont alors posées sont : en quoi l'alimentation est perçue comme un problème appelant une réponse politique de la part du CD33 ? Quelle définition est donnée au problème, et quels en sont les enjeux ? Soit, avec et depuis quel cadrage (mobilisant quels acteurs, quelles formes de savoirs, etc.) le Conseil départemental formule-t-il et met-il en œuvre son action sur l'alimentation ? Ce faisant, que construisent les acteurs du Département en termes d'arguments et d'alliances ?

Autre processus à l'œuvre dans le travail politique, et également bien documenté dans la littérature, la légitimation peut être conçue comme

*« un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait » (Lagroye 1985, 402).*

La légitimation permet d'attribuer aux institutions un caractère « normal », « naturel », ce qui limite leur contestation et favorise à l'inverse leur adhésion. La légitimation se traduit, au sein

---

<sup>205</sup> Entendu comme ensemble des enjeux qui vont réellement faire l'objet d'un traitement politique par les autorités politiques (Cobb, Ross, et Ross 1976).

d'une même organisation par une fidélisation autour d'un programme incarnant un partage de valeurs ; et entre plusieurs organisations, elle génère des négociations. Plus largement, dans l'espace politique, le processus de légitimation peut être donné à voir par l'analyse de la communication publique (Smith 2019). Pour cette thèse, nous questionnons les arguments qui sont avancés et défendus par les acteurs du CD33 pour susciter de l'adhésion autour de sa stratégie alimentaire, telle qu'elle aura été cadrée dans le processus de problématisation, tant en interne de l'organisation (élus, personnel administratif, acteurs politiques), que vers l'extérieur (partenaires, bénéficiaires, autres acteurs publics, *etc.*) ? Autrement dit, nous questionnons comment le Département cadre finalement sa propre autorité sur l'enjeu alimentaire, notamment vis-à-vis des autres acteurs.

L'instrumentation est le troisième pilier du travail politique. Outre ce que la problématisation doit générer d'adhésion sociale pour être effective, elle doit également se traduire par la fabrication, le maintien et l'actualisation d'instruments d'action publique (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2019; Lascoumes 2008; Lascoumes et Le Gales 2007). Il s'agit dès lors de définir leur contenu (et notamment leurs cibles), leur nature (plus ou moins contraignante), l'autorité qui les met en œuvre (acteurs publics ou privés) et l'échelle de leur application. Ces instruments peuvent se transformer en institutions (règlements, subventions, *etc.*) (Smith 2019). N'étant jamais neutres, que cela soit d'un point de vue idéologique ou en termes de bénéficiaires, leur choix relève finalement d'un processus relationnel, notamment en termes de sélection des formes de savoirs mobilisés dans la prise de décision politique. Tout comme pour les deux autres processus structurant le travail politique, les instruments d'action publique sont donc une fenêtre par laquelle peut être appréhendée la (re)distribution du pouvoir. Pour notre thèse, nous questionnons alors quels sont les instruments d'action publique, ou quels sont les dispositifs, mis en œuvre par les acteurs du Conseil départemental pour solutionner le problème alimentaire tel qu'il aura été cadré et en accord avec l'autorité politique qu'il cherche à acquérir.

Si les trois éléments du processus de travail politique ont été amenés les uns après les autres dans l'analyse, problématisation et instrumentation entretiennent entre elles un rapport dialectique : elles se nourrissent et s'influencent l'une l'autre. A la jonction des deux, s'opèrent des

*« « légitimations croisées » entre les arguments, les actes symboliques politisés et technicisés et le travail divers qui rend tel acteur « éligible » en activant, ou non, ses ressources structurelles » (Smith 2019, 11).*

La légitimation des problèmes publics et des instruments d'action publique peut ainsi prendre deux formes diamétralement opposées. Elle peut faire l'objet d'une politisation en éclairant les principes et les valeurs fondateurs, notamment *via* une médiatisation, ouvrant dès lors une arène au débat et à la controverse. Ou, *a contrario*, la légitimation des problèmes et des instruments peut être dépolitisée, technicisée, c'est-à-dire que la légitimation sera construite autour d'éléments techniques (tels que la conformité juridique ou l'efficacité économique), ce qui limite la discussion, ou du moins, la confine à des espaces réduits. *« Les paramètres du débat deviennent donc restrictifs, réduisant ainsi la probabilité de discussions ouvertes sur les valeurs*

*et sur leur hiérarchisation* » (Smith 2019, 10). Pour la thèse, cette reconnaissance est importante : dans l'analyse de ce que font les acteurs du Département dans la fabrique de sa stratégie alimentaire, il s'agira dès lors d'identifier et de porter à l'analyse les espaces (plus ou moins restreints) dans lesquels sont effectués les choix et ce que cela génère de tensions ou à l'inverse d'alliances.

L'analyse du travail politique éclaire ainsi les (non) changements politiques et la (re)distribution du pouvoir qui accompagne ces (non) changements. Dans cette thèse, nous proposons un « affinage » de ce travail politique par les interdépendances. C'est-à-dire que nous entendons regarder ce qui est fait autour des interdépendances, telles que nous les avons définies plus haut, lors des différents processus du travail politique mené par les acteurs du CD33 pour construire et mettre en œuvre une stratégie alimentaire départementale dont nous posons le postulat qu'elle suit un processus aléatoire d'intégration (nous reviendrons sur l'intégration dans la section 3.1.3.). En d'autres termes, nous visons à mettre en lumière le travail politique des acteurs autour des interdépendances dont la définition et les implications font l'objet de la section suivante.

*b) Définition et apports du « travail politique en termes d'interdépendances »*

Comme nous l'avons mentionné plus haut, qu'elles soient reléguées en « musique de fond » ou pleinement conscientisées, les interdépendances sont des relations avec lesquelles les acteurs publics doivent composer dans l'exercice de leur activité. Les interdépendances suggèrent de nombreuses interactions, toutefois, dans le travail politique que mène les acteurs en vue de provoquer ou d'éviter du changement, la thèse part de l'hypothèse que toutes ces interconnexions ne recèlent pas la même importance. En effet, une approche par les interdépendances associée à une analyse du travail politique cherche à mettre en lumière lesquelles de ces interconnexions – qu'elles soient préexistantes et saisies ou nouvellement définies – comptent le plus pour les acteurs, mises en gouvernance et peuvent par conséquent être considérées comme structurantes pour l'action publique. En ce sens, les interdépendances sont saisies comme variable de causalité expliquant moins le « comment », mais davantage le « pourquoi du comment ». Plus précisément, en observant le travail politique mis en œuvre par les acteurs placés sous notre loupe, si nous cherchons plus particulièrement à éclairer celui mené autour des interdépendances, nous cherchons alors à mettre en lumière les arbitrages qui sont faits autour de ces dernières au cours de la fabrique des arguments et des alliances qui caractérisent les processus de problématisation, de légitimation et d'instrumentation. Ces arbitrages renvoient à la manière dont les interdépendances sont « qualifiées, saisies et travaillées » par les acteurs au cours de leur entreprise (Carter 2018b; Lailliau et al. 2022).

Dans le cadre de l'analyse de la fabrique et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire locale intégrée, le travail politique mené autour des interdépendances est un processus situé à travers lequel les acteurs parties prenantes sélectionnent les interdépendances qui « comptent le plus » pour eux et les mettent en gouvernance dans l'objectif de gouverner la transition alimentaire. Ce faisant, ils débattent et définissent les valeurs et les principes associés qui guident leur action. Ce processus est également un processus de déni ou de rejet : dans la

sélection, certaines interdépendances sont, plus ou moins délibérément, laissées de côté et non mises en gouvernance (Carter et Le Floch 2024).

Plus en détail, le travail politique mené autour des interdépendances est avant tout un travail sur trois niveaux (Carter et Le Floch 2024) Premièrement, il y a un travail de sélection (et donc de déni aussi), soit un travail de hiérarchisation et de priorisation, des interdépendances à créer et/ou à protéger. Deuxièmement, il s'agit d'un travail de qualification, *i.e.* un travail nécessitant de développer et de débattre sur les enjeux (*e.g.* agriculture, santé, foncier, *etc.*) et leurs entités (*e.g.* groupes sociaux, syndicats agricoles, acteurs des PAT, *etc.*) associées aux interdépendances sélectionnées (pourquoi cela compte-t-il ?). Enfin, le travail politique mené autour des interdépendances se traduit par un travail d'arbitrage entre les interdépendances jugées « positives » et à mettre en gouvernance ou, l'inverse, les interdépendances considérées comme étant « négatives », qui doivent être tenues à distance, cette polarisation n'étant pas inscrite dans le marbre (Carter et Le Floch 2024).

Par conséquent, une recherche visant à éclairer ce travail politique particulier fait autour des interdépendances est guidée par les questions suivantes :

- Lors des processus du travail politique (construction des arguments et des alliances durant les processus de problématisation, instrumentation et légitimation), quelles sont les interdépendances sélectionnées ou créées par les acteurs ? Et quelles sont celles qui, à l'inverse, sont écartées ? Sur quelles interdépendances s'appuient-ils et sur quelles autres ne s'appuient-ils pas ? Quels sont les récits qui accompagnent cette création / sélection ?
- Qu'est-il fait de celles qui ont été sélectionnées : de quel traitement font-elles l'objet ? Sont-elles mises en visibilité ou à l'inverse, sont-elles tuées ?
- Notamment, comment cet arbitrage des interdépendances est-il mis en dynamiques, voire en tensions ? Ainsi, la sélection de certaines interdépendances fait-elle l'objet d'une politisation (Lagroye 2003) (de mise en débat, de controverses pouvant générer des tensions) ou à l'inverse, est-elle traitée de manière dépolitisée ou technicisée, visant une sorte de *statu quo* se traduisant par des alliances de connivence, dans un entre soi restreint ?

Ainsi, dans cette recherche doctorale, nous cherchons à identifier les interdépendances mobilisées dans la manière dont le Département problématise l'alimentation, celles qui marquent les choix des instruments d'action publique mis en œuvre pour solutionner le problème alimentaire tel qu'il aura été cadré, ainsi que les interdépendances identifiables dans les récits (Radaelli 2019) accompagnant la légitimation du Département dans son entreprise. En d'autres termes, nous cherchons à identifier, parmi les différentes formes d'interdépendances en jeu, celles qui impactent les choix des acteurs pour « gouverner » l'alimentation, ainsi que l'impact et les conséquences de ces choix (Lailliau et al. 2022). Ces derniers renvoient tant aux changements – ou non – que le Département espère opérer dans le système alimentaire et dans la manière dont est régulée l'alimentation (chapitre 1) ; qu'aux changements – ou non – que le Département vise pour lui-même en tant qu'acteur politique (chapitre 2) en termes d'autorité politique. Ainsi, par cette lecture, non seulement l'analyse peut

éclairer plus en finesse les moteurs du changement politique mais, ce faisant, elle met aussi en lumière d'autres éléments.

En effet, éclairer le travail politique mené par les acteurs autour des interdépendances permet également de saisir les dissonances et d'éclairer les relations de pouvoir et de dépendances qui sont en jeu. Pour comprendre cela, il nous faut d'une part rappeler le caractère socialement construit des interdépendances (Hay 2010, 10), et le caractère potentiellement non symétrique des interdépendances (Keohane et Nye 1977, 8). Dès lors, il convient de s'intéresser aux récits et logiques discursives mises en œuvre, aux alliances faites ainsi qu'aux instruments d'action publiques mobilisés qui accompagnent la sélection, la création et l'institutionnalisation, ou non, des interdépendances, leur mise en gouvernance et leur politisation, ou non. Car le travail politique mené autour des interdépendances entretient une relation dialectique avec le cadrage fait autour du problème public que l'acteur cherche à solutionner : selon la vision, le cadrage du problème, certaines interdépendances sont sélectionnées ; et ces dernières viennent en retour modeler et façonner la réponse politique fournie au travers du choix des instruments d'action publique mobilisés. Ceci est important car il suggère un espace où il est possible de rendre visible les dissonances et les contradictions : si les interdépendances mobilisées dans le cadrage ne sont pas les mêmes, voire véhiculent des récits diamétralement opposés, que celles mobilisées dans l'instrumentation, cela suggère qu'il y a des tensions au sein de la définition des objectifs, entre ceux partagés et ceux, plus discrètement, poursuivis<sup>206</sup>. Ceci est donc un endroit où il est notamment possible, même si la tâche est ardue, d'éclairer « *les relations tenaces de hiérarchie, de pouvoir et de dépendance* » (Hay 2010, 16), et donc également les inégalités, qui peuvent notamment échapper à l'analyse.

\*\*

Après avoir défini ce que sont les interdépendances (3.1.1.), cette section a explicité en quoi nous mobilisons ces dernières pour opérer un affinage du travail politique dans l'objectif d'éclairer les pratiques sous-tendant la conception et la mise en œuvre d'une politique alimentaire départementale intégrée qui soit transformatrice. Autrement dit, une analyse du travail politique en termes d'interdépendances permet de mettre en lumière en quoi une telle politique modifie, ou non, les configurations existantes entre les acteurs et les modèles de production.

Car en effet, la construction d'une politique alimentaire départementale poursuivant un processus d'intégration suggère de nombreuses reconfigurations : dans la problématisation du fait alimentaire, dans l'organisation même de l'acteur public, dans ses rapports aux autres acteurs. Nous allons maintenant aborder cette question en examinant plus en détail l'objet, à savoir l'élaboration d'une politique alimentaire intégrée.

---

<sup>206</sup> Comme nous allons le démontrer dans la seconde partie de la thèse.

### **3.1.3. Le troisième ingrédient pour la constitution d'une nouvelle grille d'analyse : l'intégration dans les politiques alimentaires**

Comprendre le processus d'intégration dans les politiques alimentaires est la troisième étape dans la construction de notre grille d'analyse conçue pour saisir la fabrique et la mise en œuvre de la politique alimentaire intégrée du CD33. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1 et plus haut dans ce chapitre, la mise en politique(s) de l'alimentation (Fouilleux et Michel 2020a) appelle à l'élaboration de politiques publiques intégrées et transformatives dans lesquelles les différents – voire nouveaux – éléments et enjeux en lien avec l'alimentation sont mieux coordonnés. Par conséquent, l'alimentation fait partie de ces enjeux appellent à des changements dans l'élaboration des politiques publiques ainsi qu'en termes de gouvernance.

*« Les réponses politiques et les mécanismes de gouvernance nécessitent donc une approche intégrée, multi-niveaux, multisectorielle et multi-acteurs qui relie et renforce efficacement les politiques locales et globales et les systèmes de gouvernance [...] qui s'étendent à tous les secteurs et incluent de plus larges secteurs d'activité » (Biermann et al. 2016, 343).*

La publicisation de l'alimentation – au titre de la reconnaissance simultanée de plusieurs enjeux – est récente (chapitre 1) et convie ainsi de nouvelles « solutions politiques » (Parsons, Barling, et Lang 2018, 212) se traduisant par des approches plus systémiques, plus intégratives, capables de s'adresser simultanément aux divers défis associés, communs et globaux (Lang, Barling, et Caraher 2009; Lang et Ingram 2013). La mobilisation de telles approches permettrait ainsi la construction de politiques plus transversales, jugées plus efficaces pour résoudre des problèmes complexes tels que les enjeux de sécurité alimentaire (Candel 2014; Loudiyi 2020; Loudiyi et Houdart 2019; Parsons, Barling, et Lang 2018; Sonnino, Faus, et Maggio 2014). Or, et comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, l'Etat comme l'Union européenne ont échoué à construire de véritables politiques publiques alimentaires intégrées et durables (Morgan 2009; Wiskerke 2009). Aussi, l'analyse des politiques alimentaires locales intégrées restent récente (milieu des années 2010) (Loudiyi 2020, 58; Sibbing, Candel, et Termeer 2021).

Des recherches menées sur les politiques alimentaires intégrées ont participé à l'élaboration de nouveaux cadres d'analyse : nous pensons notamment à celui développé par Salma Loudiyi (2020) qui s'est appuyée sur des travaux préexistants (Candel et Biesbroek 2016; Candel et Pereira 2017a). Pour la thèse, nous nous appuyons sur le travail de Salma Loudiyi, afin d'en extraire des éléments importants et des clés de lecture pour guider notre analyse depuis l'approche par les interdépendances et ainsi proposer une grille d'analyse originale (3.2.1.) construite au croisement entre interdépendances, travail politique et intégration.

Dans cette section, nous revenons dans un premier temps sur ce qu'est le processus d'intégration dans les politiques publiques ainsi que sur les défis qu'il suggère. Ensuite, nous précisons comment nous structurons un dialogue entre l'intégration dans les politiques alimentaires et l'approche par les interdépendances et ce que cela permet d'appareillage analytique pour la construction d'une grille d'analyse (3.2.).

a) *Définition et défis de l'intégration dans les politiques publiques*

L'enjeu de l'intégration dans les politiques publiques agricoles européennes n'est pas nouveau. Il apparaît dans les années 1990, notamment dans la déclaration de Cork qui, dans le cadre de la réforme de la PAC, expose le principe de l'intégration dans les nouvelles orientations des politiques de développement rural (Lacquement et Chevalier 2018). Dans la même période, le concept est également utilisé dans de multiples domaines : politiques de l'emploi, de la santé, environnementales, de développement durable, *etc.* (Tosun et Lang 2017).

L'intégration dans les politiques publiques (*policy integration*) consiste soit à construire et mettre en œuvre une politique distincte des autres politiques publiques pour faire face à un nouvel enjeu, à une nouvelle problématisation – avec ses propres coalitions d'acteurs, ses propres instruments et ses propres valeurs – soit d'intégrer un nouveau sujet ou problème public au sein de différentes politiques publiques déjà existantes et portées par l'acteur public (Briassoulis 2017). Dans tous les cas, il s'agit d'opérer des reconfigurations et de mieux « coordonner » (Hogl, Kleinschmit, et Rayner 2016; Loudiyi 2020), même si une « simple » coordination ne suffit pas à assurer l'intégration. En effet, des travaux ont précisé les différences entre ces deux concepts : si l'on peut considérer que la coordination contribue à atteindre l'intégration, conceptuellement les deux se distinguent. Ainsi, la coordination vise à limiter les contradictions entre secteurs d'intervention publique, quand l'intégration ambitionne la création de politiques communes, intégrées et transdomaines (Cejudo et Michel 2017 cités par Loudiyi 2020, 51). Autrement dit, l'intégration dans les politiques publiques s'accompagne d'une remise en lien d'éléments qui jusqu'à présent, même s'il existait plusieurs interconnexions entre eux, ont été gouvernés de manière séparée les uns des autres, sans reconnaissance de leurs interdépendances ; ou, dans le cas de la définition d'un nouveau problème public, appelle à la considération de nouveaux éléments, tissant de nouveaux liens pouvant dès lors être mis en gouvernance.

Pour développer son propre cadre d'analyse de l'intégration dans les politiques alimentaires, Salma Loudiyi s'est inspirée de plusieurs cadres conceptuels et analytiques ayant été développés pour éclairer les mécanismes de l'intégration. Ainsi, pour Candel et Pereira, les processus d'intégration et de désintégration peuvent être observés au cours des différentes séquences de politique publique (Candel et Pereira 2017a) (Tab. 11).

Tableau 11. Les cinq enjeux de la construction d'une politique alimentaire intégrée depuis une analyse séquentielle (Source : auteure, croisant les travaux de Candel et Pereira, 2017 et Loudiyi, 2020, 61-62)

Séquence de la politique publique	Marqueurs d'une intégration
Construction d'un cadrage politique, d'une vision du problème public	Vision du problème public transversal, faisant sens pour les acteurs, appelant à la construction d'une approche commune pour la définition d'une réponse globale identifiant et engageant différents secteurs d'intervention publique.
La formulation d'objectifs politiques prioritaires	Spécification des enjeux prioritaires à travers des compromis et des consensus traduisant une cohérence des objectifs retenus dans chaque secteur. Cette dimension de l'intégration nécessite un soutien politique fort, une coopération multi-niveau et un engagement trans-sectoriel.
L'implication et la coordination des acteurs	Identification et engagement des secteurs pertinents et réflexion autour de l'organisation de la coordination à mener entre les acteurs sectoriels « Ces choix sont très politiques » et induisent un ménagement d'obstacles concrets (existence de capacités d'action et de compétences, compétition entre priorités et tensions entre administrations sectorielles) (Loudiyi 2020, 61)
Définition de la « solution politique » - Gouvernance - L'arbitrage sur ce qui constitue une « politique alimentaire intégrée optimale » (Candel et Pereira 2017a)	Choix à opérer dans une perspective durable : intégration ou spécialisation des politiques et des secteurs associés : <i>i.e.</i> l'effort de rassembler des unités fragmentées dans un ensemble plus large et hiérarchisé <i>versus</i> maintenir une spécialisation contingente à la fragmentation et concentrer l'effort sur l'organisation des connexions -> « modèle de gouvernance polycentrique qui exploiterait la fragmentation » (Candel et Pereira 2017a, 91; Loudiyi 2020, 61)
Choix des instruments d'action publique	Choix d'une instrumentation allant au-delà des leviers symboliques et discursif <i>i.e.</i> opter pour un « mix d'instruments » cohérent avec notamment des instruments contraignants, substantifs, portés par différents secteurs, qui ne se contredisent pas, et prenant en compte les différentes sphères d'acteurs (public, privé, civil)

Dans leur proposition conceptuelle et méthodologique, Candel et Biesbroeck considèrent le caractère processuel et différencié de ces quatre dimensions, c'est-à-dire que ces dernières n'évoluent pas nécessairement de manière concertée : elles n'évoluent pas forcément de manière linéaire et dans la même direction (Candel et Biesbroeck 2016; Loudiyi 2020, 62-63). En partant de cela, et en considérant par conséquent le caractère multidimensionnel, dynamique et asynchrone de l'intégration dans les politiques publiques, et à partir de l'identification des marqueurs du processus de (dés)intégration que suit une politique publique le long des cinq séquences de politiques publiques, Salma Loudiyi propose une grille de lecture du processus d'intégration (2020).

Ainsi, elle positionne son regard à quatre endroits : sur le cadrage politique, sur l'engagement des secteurs, sur l'alignement des objectifs et enfin, sur la mobilisation des instruments d'action publique plus ou moins contraignants, et prenant en compte les différents acteurs (publics, privés, de la société civile) (Fig. 26) afin d'en sortir des repères à la fois conceptuels et méthodologiques. A partir de l'identification de ces enjeux, Loudiyi trace un cadre d'analyse pour l'étude des processus de (dés)intégration dans des politiques alimentaires notamment formulées aux échelles locales.



« à ouvrir la « boîte noire » pour en examiner les dimensions et les mécanismes associés, à ne pas voir dans ces processus d'intégration des trajectoires linéaires depuis l'absence d'une situation d'intégration vers sa réalisation, mais plutôt des processus alternant possiblement intégration/désintégration dans les politiques publiques (Loudiyi 2020, 64). »

Néanmoins, et comme Salma Loudiyi le souligne, si le degré d'intégration de chaque dimension est caractérisé par « le traitement conjoint et progressif d'un problème public transversal par plusieurs secteurs d'action publique, à un moment donné », pour autant, cela ne permet pas

« d'éclairer les mécanismes à l'oeuvre dans chaque secteur en tant que tel, soit la caractérisation des acteurs parties-prenantes (idées, valeurs, normes) et le rôle des différents contextes (ex. orientations politiques, conditions économiques, préférences sociétales). En somme, si ce cadrage conceptuel est méthodologique permet d'observer et de décrire les processus [soit le « comment ? »], il ne répond qu'imparfaitement aux « raisons » sous-jacentes à ces mêmes processus [autrement dit, le « pourquoi ? »] » (Loudiyi 2020, 64).

Aussi, Loudiyi (2020)<sup>207</sup> éclaire en quoi tant les approches développées par Candel et Biesbroeck (2016) (ou bien par Parsons *et al.* (2018)) présentent des limites en ce que qu'elles ne prennent pas en compte la pluralité des échelles auxquelles se construisent les politiques alimentaires et les effets d'apprentissages induits, c'est-à-dire en quoi par exemple les politiques alimentaires urbaines se sont inspirées de modèles de développement de politiques alimentaires circulant à des échelles internationales. La circulation des idées, des normes et des valeurs reste notamment peu analysée au niveau des interactions entre le national et le local. C'est notamment pour répondre à cet enjeu que Salma Loudiyi a pensé un nouvel « itinéraire méthodologique pour saisir ces interactions [...], dans un contexte français, particulier, de territorialisation de l'action publique » (Loudiyi 2020, 66) (chapitre 1).

Partant d'une appréhension des politiques alimentaires comme étant le produit de la convergence et/ou divergence de trois champs de politiques publiques (agriculture, santé publique et environnement), l'itinéraire méthodologique de Salma Loudiyi vise à documenter les processus d'intégration dans les politiques alimentaires française à travers une grille de lecture construite autour de trois clés de lecture (Loudiyi 2020, 72) : l'intégration temporelle, l'intégration spatiale et l'intégration sociale. Pour notre thèse, ces clés de lecture de l'intégration dans les politiques alimentaires peuvent être reliées à la mise en lumière des arguments et des

---

<sup>207</sup> Dans son HDR, Salma Loudiyi mentionne d'autres cadres conceptuels ayant été développés pour éclairer les mécanismes de l'intégration dans les politiques publiques alimentaires. Notamment, elle cite les travaux de Parsons, Barling et Lang (2018) qui, en mobilisant une approche s'inscrivant dans l'institutionnalisme historique, ont retracé les trajectoires de changement des institutions et éclairé les phénomènes de dépendances au sentier (Palier 2019) dans la construction des politiques alimentaires britanniques, en les resituant dans le contexte dans lequel elles ont été formulés.

alliances construits dans les processus de problématisation, d'instrumentation et de légitimation dans le travail politique (Tab. 12).

Tableau 12. Clés de lecture de l'intégration, éléments placés au cœur de l'analyse et résultats escomptés (Source : Auteure, depuis Loudiyi 2020, 72)

Clés de lecture de l'intégration	Éléments placés au cœur de l'analyse	Résultats	Lien avec le travail politique
Intégration temporelle	Connexion et articulation entre les différents enjeux	Eclaire les trajectoires de développement territorial La politique alimentaire « <i>peut être envisagée comme un résultat non intentionnel des stratégies territoriales (Loudiyi et Houdart 2019), qui est justifié et défendu a posteriori</i> » (Loudiyi 2020, 72).	Problématisation et légitimation : construction d'une adhésion autour de la définition des enjeux et objectifs de la politique alimentaire intégrée
Intégration spatiale	Interactions entre acteurs situés à différentes échelles	Eclaire l'intégration horizontale (entre espaces, interterritorialité) et verticale (entre niveaux d'organisation), précise les effets des politiques alimentaires en termes de recomposition territoriale (production de formes d'organisation socio-spatiales) ainsi que la construction et la circulation de normes en matière de politiques alimentaires intégrées	Ensemble des processus du travail politique
Intégration sociale	Instrumentation et effets : degré de couverture des dispositifs mis en œuvre (inclusion, exclusion), production de visions et de savoirs, création de nouvelles communautés d'action	Donne une vision des processus de gouvernance – soit les « <i>modalités d'association de acteurs à des espaces délibératifs</i> » (Loudiyi 2020, 72) – et des effets des choix opérés au cours de l'instrumentation	Instrumentation et légitimation : choix des instruments d'action publique

Ainsi, et comme le rappelle Moran, rechercher cette intégration multidimensionnelle (temporelle, spatiale et sociale) des politiques publiques revient à être en quête de la « pierre philosophale » (Moran 2010, 41). En effet, ce renouvellement des politiques publiques, plus intégrées et décloisonnées, appelle à un changement dans le système même de gouvernance se traduisant notamment par une

*« rupture des logiques d'action par secteurs qui régissent encore les communautés de politiques publiques, qui présentent des écueils en termes de construction de politiques publiques efficaces pour répondre à des problèmes complexes » (Loudiyi 2020, 48).*

En effet, la construction d'une politique publique intégrée vient questionner la structuration interne de l'organisation, souvent en silos, et appelle à l'élaboration de nouveaux modes de faire en termes de gouvernance. Cette intégration de différents services, de différentes

politiques publiques, voire de différentes valeurs se traduit par de nouvelles coordinations (entre secteurs, entre acteurs) et/ou par de nouvelles configurations (socio spatiales et territoriales), ou bien encore, par de nouveaux rapports entre acteurs et institutions (règles, normes, pratiques).

Ainsi, par exemple, et comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, avec le processus de reterritorialisation de l'alimentation, mettre l'alimentation en gouvernance nécessite d'intégrer non plus seulement les acteurs professionnels du secteur agricole mais aussi les acteurs publics locaux – et différents acteurs représentant de différents secteurs d'intervention publique au sein de ces organisations publiques locales – et la société civile, ces deux types d'acteur étant les principaux porteurs de projets alimentaires territoriaux. Plus globalement, et comme dit dans le cadre de Carter (2018), une politique alimentaire intégrée suppose, pour le décideur politique, le défi de se confronter et de considérer différentes interdépendances – parfois nouvelles - (Tosun et Lang 2017) se jouant au sein des systèmes alimentaires entre plusieurs échelles (interdépendances territoriales), entre différents types d'acteurs (interdépendances domaniales) et entre diverses formes de savoirs (et leurs porteurs). Il s'agit par exemple de considérer les interdépendances entre un producteur agricole, le territoire dans lequel il est installé et le marché dans lequel il vend ses produits (pouvant être local/mondial) ; les interdépendances possibles entre les communautés productives rurales et les espaces urbains ; ou encore, les interconnexions entre les modes de production et les impacts sur la santé.

Au regard de tout cela, et dans la perspective que les « éléments à coordonner » de l'intégration suggèrent la mise en gouvernance des « interdépendances »<sup>208</sup>, il nous apparaît qu'une réflexion de croisement entre intégration dans les politiques alimentaires, l'approche « par les interdépendances » et le travail politique, doit être engagée, afin de proposer l'élaboration d'un nouvel appareil analytique. Dans cette proposition réside une des originalités de cette thèse.

*b) Intégration, interdépendances et travail politique: mise en dialogue et proposition d'un appareillage analytique*

Outre l'évidence de lire « les éléments à coordonner » mentionnés dans l'intégration en termes d'interdépendances (Fig. 27), l'approche par les interdépendances et le cadre d'analyse des politiques alimentaires intégrées peuvent présenter des liens que nous allons développer ci-après. Toutefois, il s'agit aussi de mettre en lumière les distinctions entre ces deux cadres d'analyse. Ces accointances et différences justifient de croiser les approches, soit de nourrir la constitution d'une grille de lecture par l'approche par les interdépendances enrichie avec des clés de lecture issues de l'intégration, sans toutefois aller jusqu'à mobiliser le cadre d'analyse de l'intégration dans les politiques publiques.

---

<sup>208</sup> En effet, et notamment pour la sociologie durkheimienne, « l'intégration » est perçue comme équivalente à « l'interdépendance » ou encore à la « solidarité » (nous percevons dans la thèse les relations de solidarité comme étant des relations institutionnalisées d'interdépendance).

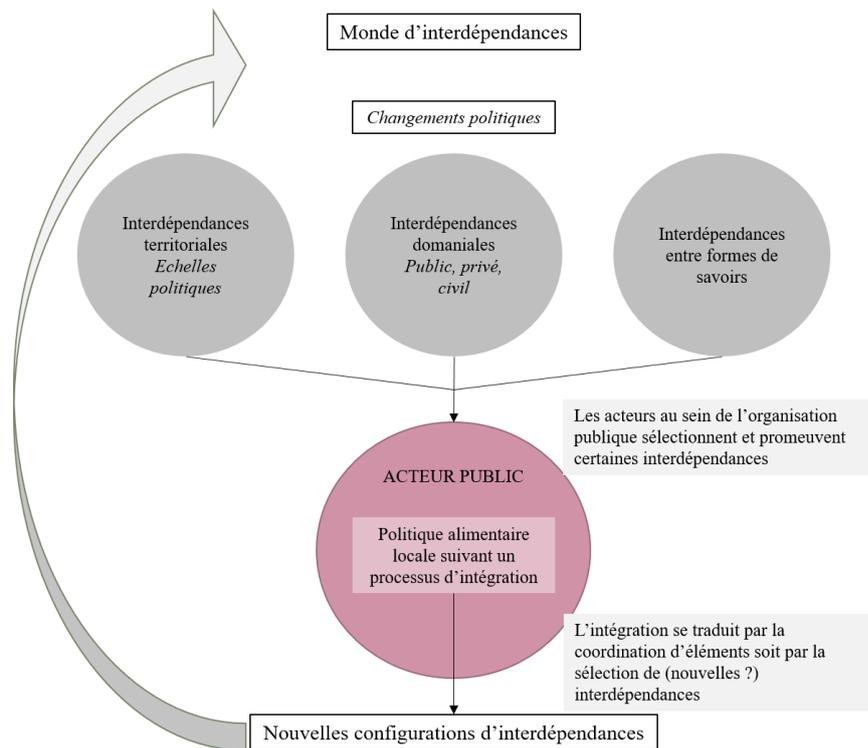


Figure 27. Schéma de mise en dialogue de l'approche par les interdépendances avec les politiques alimentaires intégrées (Lailliau et al. 2022)

Dans un premier temps, revenons sur les accointances identifiées dans la mise en miroir des deux approches. Ces dernières se caractérisent par des corpus de littérature partageant le constat que face aux échecs des politiques sectorielles pour adresser des problèmes complexes, des politiques plus intégrées et/ou dans lesquelles les interdépendances bénéficient d'une meilleure reconnaissance et sont saisies pour être mises en gouvernance offrirait de nouvelles opportunités de réponses politiques. Aussi, les deux suggèrent la possibilité que dans les interdépendances – ou dans les éléments à coordonner – certaines soient nouvelles, ou du moins, que leur reconnaissance fasse l'objet d'un renouvellement. Egalement, les deux relèvent d'approches relationnelles (et donc d'analyse des relations de pouvoir) et s'intéressent aux liens qui se tissent entre les acteurs et à la distribution du pouvoir. Elles s'inscrivent dans des perspectives analytiques institutionnelles (s'intéressant de fait au poids des structures existantes), politiques (questionnant dès lors les enjeux de pouvoir, les intérêts, etc.) et cognitives (elles visent à éclairer les visions, les idées, les apprentissages).

Toutefois, malgré les liens entre le cadre d'analyse de l'intégration dans les politiques publiques et celui par les interdépendances, les deux approches se différencient sur certains points, dont l'appréhension peut s'avérer subtile, mais pour autant, conséquente et intéressante pour la construction d'une grille d'analyse. Ainsi, il nous semble que la focale n'est pas placée au même endroit selon si l'on regarde depuis l'intégration ou depuis les interdépendances. Depuis l'intégration, c'est la politique publique elle-même qui est placée au centre de l'attention de l'analyste qui regardera à travers plusieurs éléments – dans le cas du cadre méthodologique proposé par Salma Loudiyi : le partage des objectifs dans le cadrage, l'engagement des secteurs, le choix d'un mix d'instruments d'action publique et la gouvernance – si la politique publique

suit un processus d'intégration plus ou moins fort et/ou inversement, un processus de désintégration, là aussi plus ou moins fort. De l'autre côté, avec l'approche par les interdépendances, la focale est placée sur l'acteur politique (l'organisation publique composée de plusieurs unités d'acteurs politiques (Smith 2014)), sur ses choix et sur le traitement qu'il fait des interdépendances. La politique publique, dans ses contours et ses effets, sont des conséquences du travail politique mené par l'acteur.

Aussi, et par conséquent, l'attention portée depuis les interdépendances est focalisée sur le cognitif, et sur les choix faits en termes de sélection ou non de certaines interdépendances plutôt que d'autres, sans attentes particulières sur les interdépendances en tant que telles. C'est leur traitement qui nous intéresse. Si ces dernières sont jugées « bonnes » ou « mauvaises », ce n'est que par l'acteur étudié, et non pas par l'analyste. Nous le répétons : l'approche par les interdépendances donne une forte place à l'empirie et regarde les interdépendances « qui comptent » pour l'acteur situé au centre de l'analyse et qui, du fait « qu'elle comptent », deviennent des variables causales structurantes pour l'action publique. Les travaux sur l'intégration des politiques alimentaires (Lang, Barling, et Caraher 2009; Parsons, Barling, et Lang 2018; Sibbing, Candel, et Termeer 2021) ne déterminent pas non plus de manière normative les secteurs et enjeux qui « doivent » être mis en coordination. Plutôt, sont opérés des choix méthodologiques conditionnés par les contextes des analyses des politiques publiques alimentaires et de leurs trajectoires. A titre d'exemple, les travaux initiés sur la politique alimentaire britannique s'intéressaient au processus d'intégration au regard de trois enjeux contextuellement prédéfinis : la santé humaine, l'environnement et les relations sociales (Lang, Barling, et Caraher 2009).

Egalement, si les recherches sur les politiques alimentaires intégrées interrogent particulièrement les – nouvelles – modalités de gouvernance associées à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée (Candel 2014, 2018), pour autant à l'intégration est associé l'objectif d'identifier les controverses et les tensions politiques entre les secteurs, sans néanmoins les approfondir. Le travail amorcé par Salma Loudiyi (2020) montre par exemple que les tensions entre secteurs et les controverses associées, dans le cas de la construction de la politique alimentaire nationale en France, sont un facteur d'intégration dans le temps des secteurs de la santé et de l'agriculture. Ce frottement amène des collaborations, des compromis et peut produire des instruments d'action publique, sans préjuger de leur efficacité.

*« L'ensemble des travaux qui touchent aux politiques alimentaires intégrées partent tous, sans exceptions, du même constat de la fragmentation des politiques alimentaires qui « se perdent dans des systèmes administratifs organisés en silos, entre controverses sans fins, systèmes de valeurs opposées et luttes de pouvoirs » (Candel et Pereira 2017a) » (Loudiyi 2020, 60).*

Or, depuis une perspective « interdépendance », les tensions et les démonstrations de lutte de pouvoir sont des éléments particulièrement intéressants à saisir et à approfondir dans ce qu'ils

traduisent là encore « ce qui est fait » des interdépendances et plus précisément en quoi elles font l'objet d'une politisation ou à l'inverse d'une dépolitisation.

Ainsi, depuis la mise en dialogue entre l'intégration dans les politiques publiques, le travail politique, et l'approche par les interdépendances (Fig. 28), il s'agit maintenant, en étant conscient des bornes suggérées par les nuances et les différences, de proposer un appareillage analytique.

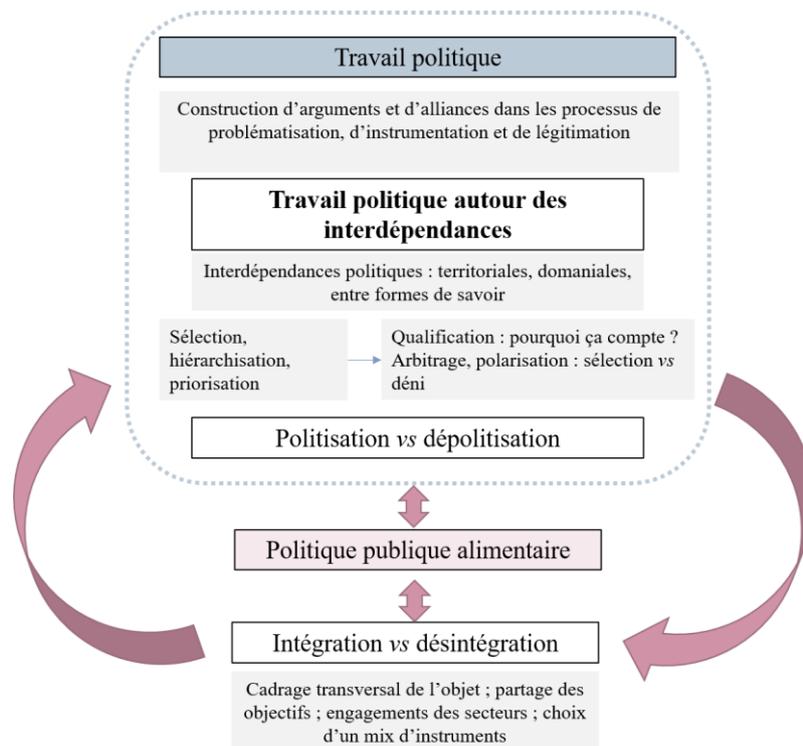


Figure 28. Articulation entre travail politique, approche par les interdépendances et intégration dans les politiques publiques (auteure, 2024)

La mise en dialogue de l'intégration avec les interdépendances et le travail politique nous amène à poser le postulat de départ suivant : la politique alimentaire du CD33 suit, durant sa construction ainsi que durant sa mise en œuvre, des processus d'intégration, ainsi que des processus de désintégration. Comme nous l'avons mentionné plus haut, cette (dés)intégration peut être révélée à travers l'étude de la manière avec laquelle est cadrée l'alimentation (problématisation et légitimation), de l'engagement des secteurs (acteurs dont le travail politique est étudié), de l'alignement des objectifs (légitimation), et de la mobilisation des instruments d'action publique (instrumentation et légitimation). A partir de là, l'analyse par les interdépendances du travail politique mené par les acteurs du Département pour formuler et mettre en œuvre cette stratégie devrait donner à voir et détailler ces aléas dans l'intégration en éclairant les variables causales. Autrement dit, mobiliser une approche par les interdépendances pour analyser une politique alimentaire intégrée permet de renseigner le « pourquoi du comment », ce « comment » référant notamment aux processus de (dés)intégration (Tab. 13).

Tableau 13. Appareillage entre intégration dans les politiques publiques alimentaires, analyse par les interdépendances et le travail politique

<b>Construction et mise en œuvre d'une politique alimentaire départementale poursuivant un processus de (dés)intégration</b>
<b>COMMENT ? Intégration dans les politiques publiques :</b> ± vision de l'alimentation comme objet transversal, appelant une réponse globale ; ± diversité des enjeux rattachés au problème alimentaire, et des objectifs associés ; ± engagement d'acteurs représentant une ± grande diversité de secteurs d'intervention publique, notamment dans la gouvernance de la politique alimentaire Choix d'instruments d'action publique ± contraignants orientés vers une diversité de publics cibles
<b>COMMENT ? Travail politique</b> mené au sein de l'organisation publique étudiée, par ses différents acteurs : Construction d'arguments et d'alliances dans les processus de problématisation d'instrumentation et de légitimation
<b>POURQUOI du COMMENT ? Approche par les interdépendances :</b> Arbitrage (sélection ou déni) d'interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir ; mise en gouvernance de ces interdépendances ; institutionnalisation, politisation, dépolitisation

Ainsi, notre nouvelle grille de lecture constituée au croisement entre interdépendances, travail politique et intégration dans les politiques publiques alimentaires, permet de rentrer plus finement dans la « boîte noire » du processus d'intégration que suit, ou non, cette politique. Du fait qu'elle prenne en compte des interconnexions variées, elle permet de renseigner l'intégration horizontale comme verticale (Candel et Biesbroek, 2016, 226), et ainsi, d'éclairer plus finement les coulisses de l'intégration, et notamment, ce qui fait levier, ou à l'inverse, ce qui fait obstacle.

Aussi, ce sont les causes comme les effets, volontaires et involontaires, de la construction et de la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale intégrée qui nous intéressent. Si Loudiyi organise la lecture de ces effets en termes d'intégration des échelles temporelles, spatiales et sociales, depuis l'approche par les interdépendances, nous proposons une lecture de ces changements d'échelles en termes de renouvellement (ou non) de la répartition du pouvoir entre acteurs publics, entre sphères publics, privés et civiles, et entre les formes de savoirs et leurs porteurs mobilisés par les décideurs dans la prise de décision politique. Par-là, nous faisons en fait l'hypothèse que ces reconfigurations – dans les interdépendances et dans la recomposition dans la distribution du pouvoir qu'elles induisent – déterminent les contours du modèle agricole et alimentaire soutenu, ainsi que les contours de la place que cherche à prendre le Conseil départemental.

Enfin, croiser interdépendances, travail politique et intégration permet d'amener un éclairage plus fin – éclairer le comment et le pourquoi – et plus situé. Car si le cadre des politiques publiques intégrées part du postulat que l'intégration est un horizon d'attente souhaitable (bien qu'inatteignable), notre grille de lecture, quant à elle, ne part pas d'un *a priori* sur la nécessité de développement de politiques intégrées pour résoudre des problèmes complexes. Plutôt, elle s'intéresse empiriquement à la manière dont les acteurs construisent et déconstruisent – selon leurs visions, leurs objectifs, leurs valeurs, *etc.* – autour de liens (entre échelles de pouvoir politique ; entre acteurs publics, privés et civils ; entre de plus nombreuses formes de savoir maintenant légitimes pour appuyer les décisions politiques) qui leur sont maintenant imposés dans le paysage et avec lesquels ils doivent composer, *dealer*.

\*\*

Dans cette section, nous avons précisé les trois corpus de littérature – interdépendances, travail politique et intégration dans les politiques alimentaires – que nous avons mobilisés pour constituer une nouvelle grille d'analyse de la construction et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée départementale : nous les avons définis et mis en évidence comment ils peuvent être mis en lien, tout en soulignant leurs différences.

La section suivante présente la grille à laquelle nous avons abouti à l'issue de ce croisement ainsi que la méthode employée pour constituer notre matériau de recherche et en effectuer l'analyse.

## 3.2. Constitution d'une grille d'analyse originale et matériau et méthode de la recherche

Cette section vise à présenter premièrement la grille d'analyse constituée au croisement entre travail politique, approche par les interdépendances et intégration dans les politiques publiques alimentaires et, deuxièmement, la constitution du matériau empirique sur lequel s'est appuyée cette recherche.

### 3.2.1. Constitution d'une grille d'analyse

Ainsi, pour répondre aux questions de recherche auxquelles s'adresse cette thèse, une grille d'analyse a été conçue au croisement entre travail politique, approche par les interdépendances et intégration dans les politiques publiques alimentaires (Fig. 29). Cette grille vise à détailler les processus de sélection, de qualification et d'arbitrage faits par les acteurs (administratifs et politiques) du Conseil départemental autour des interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir mobilisées dans la prise de décision politique.

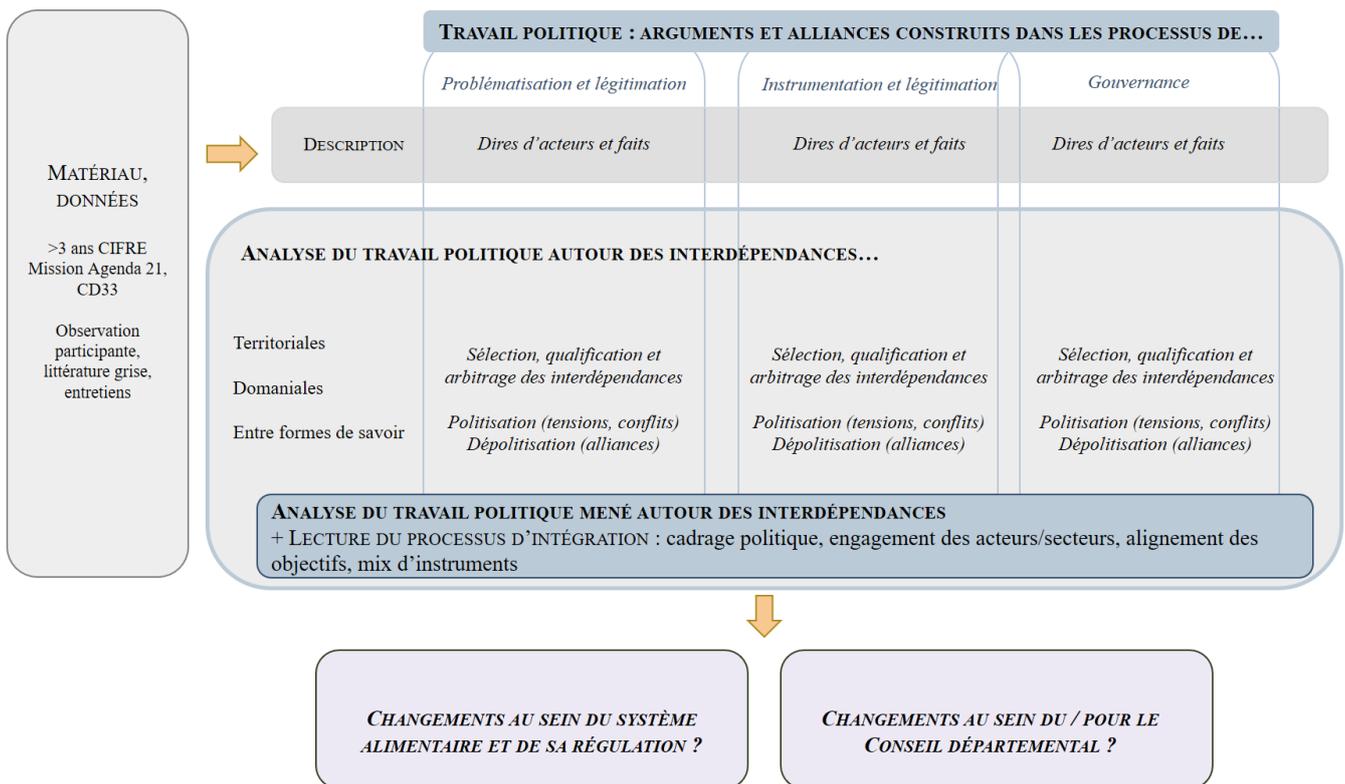


Figure 29. Grille d'analyse du travail politique autour des interdépendances (auteure, 2023)

Ainsi, plus précisément, cette grille d'analyse met en lumière le travail politique fait autour des interdépendances lors des processus de légitimation, de problématisation de l'alimentation, et d'instrumentation soit les choix des instruments d'action publique mis en œuvre pour institutionnaliser et solutionner le problème tel qu'il aura été défini. L'empirie – dont nous

expliquerons plus tard les méthodes de récolte – doit ainsi permettre d'éclairer cela en identifiant les arguments construits, les récits associés ou encore les synergies et les alliances, ou à l'inverse, les tensions et les clivages apparus au cours de ces processus.

La gouvernance, renvoyant au design organisationnel, a été intégrée dans la grille d'analyse du fait qu'elle offre un lieu d'observation du travail de sélection des interdépendances. Plus précisément, l'objectif est d'identifier quels sont les acteurs départementaux influents (élus ? cabinet ? agents des directions et services ?) dans les processus de construction et de mise en œuvre de la stratégie alimentaire départementale, et de voir en quoi cette répartition du pouvoir au sein même de l'organisation publique explique le travail politique observé en termes d'interdépendances et ses conséquences et résultats.

Au centre de la grille réside le « traitement » finale des interdépendances, à savoir si elles font l'objet d'une politisation avec l'ouverture d'espaces de débats et de controverses, et donc potentiellement des tensions entre les acteurs ; ou à l'inverse, si la mise en gouvernance de certaines interdépendances se traduit par une dépolitisation, soit par la définition d'espaces de formulation réduits et d'alliances avec un nombre restreint d'acteurs. Autrement dit, est-ce que le CD33 et d'autres acteurs cherchent à trouver des synergies entre les éléments en tension au sein des interdépendances (dépolitisation), ou bien, cherchent-ils à les ouvrir à des controverses, en les gardant séparées (politisation) ?

Finalement, en éclairant le travail politique mené par les acteurs départementaux autour des interdépendances, la grille d'analyse constituée vise à éclairer les variables causales, explicative de l'évolution du processus d'intégration ou de désintégration que la suite la stratégie alimentaire départementale girondine dans sa construction et dans son implémentation.

### **3.2.2. Recherche embarquée et constitution d'un matériau composite**

Passant maintenant à la question des méthodes, l'analyse de l'action publique s'appuie régulièrement sur le recours d'un mix de méthodes qualitatives (Hassenteufel 2011b). Cette recherche ne fait pas exception et pour étudier la stratégie alimentaire girondine, dans sa construction et sa mise œuvre, notre méthode s'appuie sur la récolte et l'analyse d'un jeu de données issues du croisement de plusieurs sources – observation participante, conduite d'entretiens et collecte de documentation grise – constituant ainsi un matériau composite riche sur lequel appuyer notre analyse compréhensive. Cette mixité de méthodes qualitatives de récolte de la donnée avait notamment pour ambition d'éclairer le travail politique mené par la diversité d'acteurs qui entoure la fabrique et la mise en œuvre de la stratégie alimentaire départementale : en interne, tant les acteurs politiques (élus, cabinet du président) que les acteurs administratifs (agents départementaux situés de manière différenciée au sein de l'organigramme et ayant différentes responsabilités), mais également des acteurs extérieurs à l'organisation départementale – tels que les partenaires techniques, d'autres acteurs publics locaux, notamment ceux porteurs de stratégies alimentaires infra girondines, ou encore d'autres

personnes jugées ressources au regard de notre sujet. Nous reviendrons sur ces acteurs hors départements quand nous présenterons les entretiens menés.

La thèse a été accueillie en Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) entre septembre 2019 et novembre 2022 au sein de la Mission Agenda 21 du Conseil départemental car c'est elle qui travaillait à ce moment-là à développer une stratégie alimentaire départementale. En effet, et comme nous le verrons plus précisément dans le chapitre 4, l'Agenda 21 départemental avait identifié en 2014 la « capacité alimentaire » comme un « défi prioritaire » de la stratégie de développement durable de l'organisation départementale. Durant les trois ans et trois mois de contrat Cifre<sup>209</sup>, mon temps de travail a été réparti pour moitié sur le site du Conseil départemental de la Gironde, dans les locaux de l'Agenda 21, et pour l'autre moitié, au sein de l'unité de recherche Environnement, territoires en transition, infrastructures, sociétés (ETTIS) de l'INRAE<sup>210</sup>.

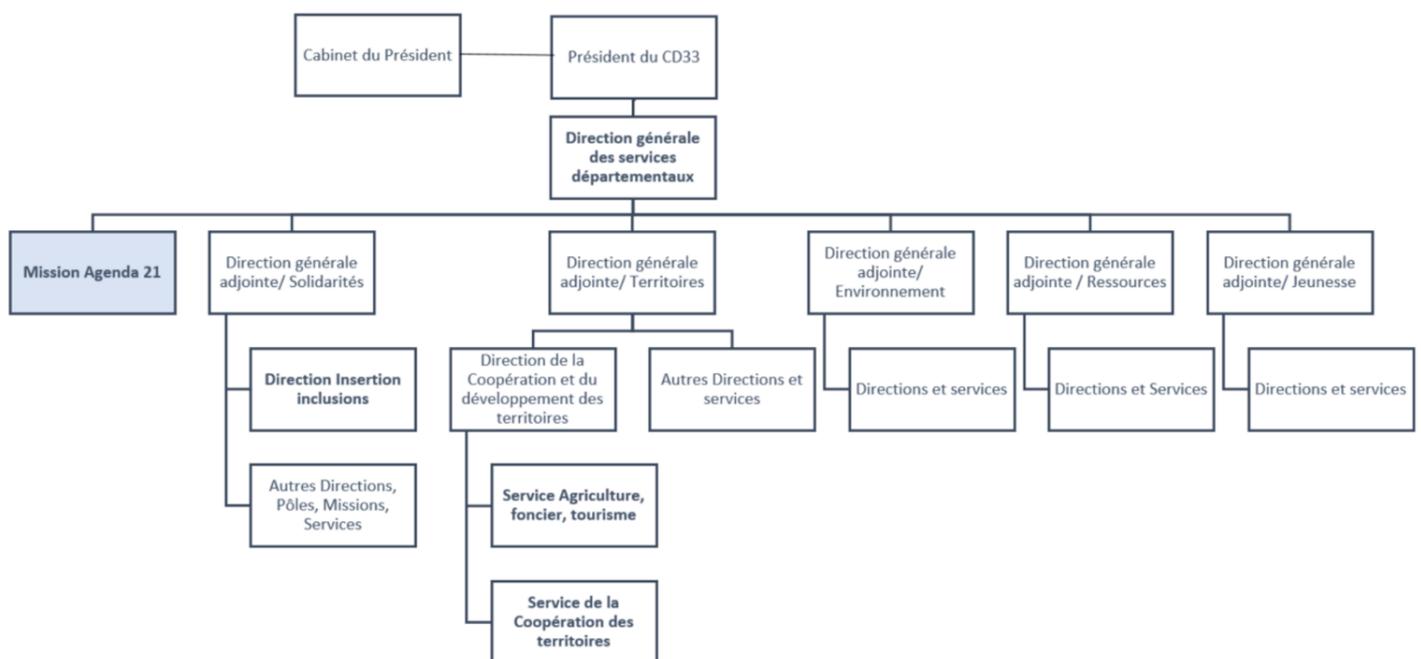


Figure 30. Positionnement de la Mission Agenda 21 au sein du Conseil départemental de la Gironde (organigramme en vigueur en 2019) (auteure, 2024)

La Mission Agenda 21 est directement rattachée au Directeur général des services départementaux (DGSD). Ceci lui donne l'avantage d'un processus de validation hiérarchique plus court que celui auquel doivent se soustraire les autres services départementaux, situés dans des directions, elles-mêmes situées dans des Directions générales adjointes. Le schéma suivant (Fig. 30) met en évidence le positionnement de la Mission Agenda 21 ainsi que celui des autres services avec les agents desquels j'ai particulièrement travaillé dans le cadre de la mise en

<sup>209</sup> A la fin du contrat CIFRE, j'ai ensuite bénéficié d'un contrat de 5 mois avec INRAE.

<sup>210</sup> Anciennement CEMAGREF, puis IRSTEA au début de la thèse. La fusion avec INRAE s'est effectuée début 2020.

œuvre de la stratégie alimentaire départementale : la Direction insertion inclusion, le Service agriculture, foncier, tourisme et le Service de la coopération territoriale.

Ce positionnement au sein de l'Agenda 21 a notamment permis l'accès à de nombreux échanges formels et informels (des discussions de couloir aux comités de pilotage de la stratégie alimentaire départementale), oraux et écrits, entre les agents, les élus et personnels politiques (membres du cabinet du président) du Département en interne, et entre le Département et d'autres acteurs territoriaux (par exemple, des partenaires mobilisés par le Département ou encore acteurs territoriaux sollicitant l'accompagnement du CD33). Ainsi, cette recherche embarquée s'est appuyée sur un travail ethnographique d'observation participante – ou plutôt de « participation observante » (Soulé 2007) – consistant à participer voire à (co)animer diverses rencontres, réunions, ateliers, *etc.* ainsi qu'en une prise de note de ce qui s'y déroulait. Cette méthodologie

*« se situant davantage du côté de l'objectivation [...] promeut [...] l'effort de se décentrer de son propre point de vue pour comprendre de l'intérieur les logiques et les langages des acteurs observés. [...] Il s'agit d'une sorte d'apprentissage progressif de ces logiques et langages, en étant plongé dans le quotidien des acteurs (Routier et d'Arripe 2013, 5).*

Selon Routier et Arripe, le chercheur joue alors un rôle de « médiateur entre une connaissance locale et une connaissance généralisable » en tissant des liens entre le concret, le singulier d'une situation et des ancrages théoriques, ces derniers permettant d'identifier des points où focaliser l'attention lors de ces « plongées au cœur du terrain » (Routier et d'Arripe 2013, 5). Depuis cette immersion, plusieurs carnets ont été consignés. La recension des rencontres auxquelles j'ai participé ne permet pas de lister de manière exhaustive l'ensemble des rencontres et échanges auxquels j'ai participé mais donne pour autant une bonne vision des temps qui ont composé la Cifre. Il s'agit notamment de :

- Rencontres organisées dans le cadre de la construction et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire départementale telles que des réunions de travail, des rencontres associées aux instances de gouvernance telles que les comités de pilotage ou les comités techniques, des événements organisés dans le cadre de la stratégie, *etc.* (au moins 63 rencontres de ce type ont fait l'objet d'une prise de notes)
- Temps de vie de la Mission Agenda 21 comme des réunions et séminaires d'équipe, l'organisation d'événements tels que les Cousinades, ou encore des temps de suivi de projets portés par l'Agenda 21 comme les Labo'Mobiles (au moins 58 rencontres)
- Des rencontres entre des acteurs départementaux (agents principalement) et des acteurs girondins porteurs d'initiatives alimentaires (au moins 12 rencontres)
- Des réunions organisées par les acteurs territoriaux porteurs de dynamiques alimentaires et auxquelles je me suis rendue (au moins 11 rencontres)
- Ou encore d'autres événements à relier à d'autres services comme, par exemple, les Conseils de territoire animés par le Service de la coopération territoriale (4 rencontres)

Mon expérience au sein du Conseil départemental de la Gironde relève davantage d'une « participation observante » (Annexe 3. A titre d'exemple, liste d'activités menées au sein du

CD33 pendant la première année de thèse CIFRE) que d’une simple observation du fait que j’ai été pendant ces trois ans et quelques mois partie prenante de la construction et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire girondine – dans la stratégie Gironde Alimen’terre (présentée dans le chapitre 5) puis, dans une moindre mesure du fait de la fin de mon contrat avec le CD33, dans le lancement d’une expérimentation d’une sécurité sociale de l’alimentation (présentée quant à elle dans le chapitre 6). Plus particulièrement, et pour ne donner qu’un seul exemple, dans le cadre de la construction et de l’implémentation de Gironde Alimen’terre, j’ai co-construit et animé un réseau de rencontres des PAT girondins, appelé InterPAT (10 rencontres à ce jour) sur lequel nous reviendrons (chapitre 5).

Aussi, la détention d’un poste au sein du Conseil départemental et en être ainsi un « agent » m’a donné accès à des ressources immatérielles départementales depuis les espaces numériques de l’organisation (mails, intranet, *etc.*) ainsi qu’aux communications écrites internes (info lettre, *etc.*), actuelles et passées, et dont certaines sont en accès libre au grand public comme les délibérations<sup>211</sup>. Ces éléments – et particulièrement les délibérations (Annexe 4. Liste non exhaustive des délibérations départementales mobilisées pour la recherche) constituent une littérature grise sur laquelle s’est également appuyé le travail de recherche. Cette documentation du Département a été complétée par celle produite par d’autres acteurs, notamment les partenaires techniques ou encore les initiateurs de stratégies alimentaires territoriales (rapports, comptes-rendus de réunions, *etc.*).

Enfin, la méthodologie employée s’est également appuyée sur la réalisation d’entretiens organisés en deux campagnes. Peu de temps après mon arrivée au CD33, j’ai réalisé des entretiens exploratoires en interne entre fin 2019 et début 2020. Ainsi, j’ai mené 24 entretiens semi-directifs auprès de 27 acteurs du Conseil départemental dont la nature et le rattachement organisationnel sont précisés dans le tableau suivant (Tab. 14).

*Tableau 14. Nature et directions/services de rattachement des personnes enquêtées durant la première série d’entretiens (2019-2020) (Source : Auteure)*

Nature et directions/services de rattachement (nombre de personnes enquêtées)
Elu (1)
Cabinet du président (2)
Agents (24) dont :
- (DGSD) Agenda 21 (4)
- DGAT (1)
- (DGAT/DCDT) Service Agriculture, foncier, tourisme (7)
- (DGAT/DCDT) Service Coopération des territoires (6)
- (DGAR/Direction des achats et de la sécurité juridique) Service de la Commande publique (2)
- (DGAT/DCDT) Service Europe (1)
- (DGAS/Pôle solidarité développement social) Direction Insertion inclusion (DII) (1)
- (DGAE/Direction de l’Environnement) Service environnement, écocitoyenneté (1)
- (DGSD) Mission ESS (1)

<sup>211</sup> Toutes les délibérations du Conseil départemental de la Gironde sont disponibles en suivant le lien suivant : <https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/>

Ces entretiens avaient notamment pour objectif de comprendre quels sont les directions, les services et les acteurs qui traitent des questions agricoles et alimentaires au sein du CD33, et de caractériser l'action publique des uns et des autres sur ces questions ainsi que leurs trajectoires. Aussi, la discussion était portée sur le rôle (effectif comme souhaité) du Département sur l'agriculture et l'alimentation.

En 2022, j'ai réalisé une nouvelle campagne de 45 entretiens (pour 57 acteurs) (Tab. 15). Si certains acteurs du Département rencontrés en début de thèse ont été de nouveau sollicités, d'autres acteurs départementaux ainsi que des acteurs hors du Conseil départemental ont également été mobilisés. Il s'agit de partenaires techniques du Département, des porteurs d'initiatives alimentaires girondines (publics mais aussi citoyens) et de « personnes ressources » connaisseuses sur les stratégies alimentaires publiques locales ou sur des enjeux spécifiques (eau, viticulture). Certains acteurs n'ont, à regret, pas été rencontrés, notamment ceux représentant l'Etat en région (DREAL, DRAAF, DATAR, ADEME, ARS).

Tableau 15. Nature et structure de rattachement des personnes enquêtées durant la seconde série d'entretiens (2022) (Source : Auteure)

45 entretiens (57 personnes)	21 entretiens au sein du CD33	6 élu.e.s dont : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Président</li> <li>- VP chargée de la protection de l'environnement, des espaces naturels sensibles et de la gestion des risques</li> <li>- VP chargé de l'agriculture, de l'alimentation, des mers et des forêts</li> <li>- Délégation résilience et innovation territoriale</li> <li>- Commission agriculture et alimentation</li> <li>- Ex-commission Agriculture, Mer et forêts, ex-délégation Stratégie coresponsabilité alimentaire</li> </ul>
		15 agents, dont 5 agents « managers » représentant les directions et services suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Direction générale des services départementaux</li> <li>- Direction générale adjointe en charge des territoires</li> <li>- (DGAT) Direction des coopérations et du développement des territoires</li> <li>- (DGSD) Mission Agenda 21</li> <li>- (DGAT/DCDT) service agriculture, foncier, tourisme</li> <li>- (DGAT/DCDT) service coopération des territoires</li> <li>- (DGAE) Direction de la valorisation des ressources et des territoires</li> <li>- (DGAE/DE/SE) Bureau du paysage et patrimoine naturel</li> <li>- (DGAJ) Direction des collèges</li> <li>- (DGAS) Direction insertion inclusion</li> </ul>
	24 entretiens hors CD33	8 partenaires techniques : SAFER, Chambre d'agriculture 33, Interbio Nouvelle-Aquitaine, FRAB NA, Un Plus Bio, Terre de Liens, AGAP33, Fédération des Grands Vins de Bordeaux
		12 porteurs d'initiatives alimentaires territoriale dont : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 Région Nouvelle-Aquitaine,</li> <li>- 2 collectifs citoyens : Castillonnais en Transition, Collectif Aliment-Terre Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre</li> <li>- 5 EPCI : Communauté de communes (CDC) de l'Estuaire, CDC de Montesquieu, Bordeaux Métropole, CDC Grand Cubzaguais / CDC Latitude Nord Gironde</li> <li>- et 3 territoires de projet : PNR Médoc, PETR du Cœur entre deux mers, PETR du Libournais</li> </ul>
		4 « personnes ressources » : Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), association Let's Food, Pays et Quartiers Nouvelle-Aquitaine, Syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau (SMEGREG 33)

L'objectif de ces entretiens était de recueillir le retour des acteurs après deux ans de mise en œuvre du programme d'action Gironde Alimen'Terre en cours depuis 2019 (chapitres 5 et 6). Notamment l'enjeu était de les faire s'exprimer sur les enjeux et objectifs de la stratégie, et surtout sur les « relations qui comptent le plus » pour eux quand il s'agit de formuler et de mettre en œuvre une stratégie alimentaire départementale, et de mettre ainsi en évidence les consensus et à l'inverse les dissonances dans les dires des acteurs et au regard des faits observés.

Si les entretiens exploratoires n'avaient pas fait l'objet d'un enregistrement mais seulement d'une prise de notes, les entretiens de la seconde campagne ont tous été enregistrés avec le consentement des personnes enquêtées. Ces enregistrements ont été retranscrits par deux prestataires de service et par moi-même. A partir de ces retranscriptions, aussi bien que du reste de mon corpus empirique lié à ma participation observante, un travail d'analyse a été effectué, notamment en mobilisant le logiciel MaxQDA. Avec ce dernier, j'ai réalisé un codage qualitatif des entretiens et de la littérature grise – notamment des délibérations présentant un intérêt particulier – mettant en lumière la saisie des interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir (Annexe 5. Liste des codes créés sur MaxQDA afin de réaliser un travail de codage des entretiens et de la littérature grise).

Les données ont ainsi été catégorisées avant d'être passées au crible de la nouvelle grille d'analyse. Comme nous le verrons dans la seconde partie de la thèse, ce travail d'analyse a permis de faire ressortir des cadrages distincts au sein de la stratégie alimentaire du CD33, en lien avec les processus du travail politique mené autour des interdépendances et se traduisant par une évolution (positive ou négative) dans la poursuite du processus d'intégration.

## Conclusion

Dans ce troisième chapitre, nous avons expliqué la démarche analytique entreprise dans la thèse.

Durant la première section de ce chapitre (3.1.), nous avons présenté les trois littératures « ingrédient » – interdépendances, travail politique et intégration dans les politiques alimentaires – mobilisées pour construire une nouvelle grille d'analyse de la fabrique et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée. Ainsi, après avoir défini ce que sont les interdépendances, nous avons mis en évidence, d'une part, l'intérêt de replacer leur reconnaissance au cœur de la fabrique et de l'analyse des politiques publiques, notamment celles portant sur des objets complexes, telles que les politiques de transition. Aussi, en précisant notre inscription dans un courant constructiviste et institutionnaliste de l'analyse de l'action publique, nous avons précisé en quoi les interdépendances et leur analyse permettent d'apporter un affinage de l'étude du travail politique mené par les acteurs en vue de motiver ou d'empêcher le changement politique. En revenant sur les changements politiques des dernières décennies, nous avons précisé les interdépendances que nous mobilisons dans notre recherche : les interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir. Ainsi, une analyse du travail politique en termes d'interdépendances permet d'éclairer les relations causales expliquant le pourquoi du changement politique et de la redistribution du pouvoir. Mobilisée dans l'analyse de la construction et de la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale, dont nous posons le postulat qu'elle suit inévitablement un processus d'intégration – ou de désintégration – interdépendances et travail politique ont ensuite été mis en dialogue avec l'intégration dans les politiques alimentaires, dont nous tirons plusieurs clés de lecture (intégrations temporelles, spatiales et sociales).

La seconde section du chapitre (3.2.) présentait notre nouvelle grille d'analyse dont nous faisons l'hypothèse qu'elle permet de saisir la dimension transformative (de « contre-pouvoir ») ou non dans la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée. Autrement dit, nous faisons l'hypothèse que cette grille nous permet d'analyser finement les processus jusqu'à présent cachés et d'ouvrir encore davantage la « boîte noire » de la fabrique et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire intégrée. La section présentait finalement en quoi nos méthodes qualitatives sont tout à fait en cohérence avec notre démarche conceptuelle du fait d'une mise en situation d'observation participante, permettant d'avoir une dimension ethnographique dans la collecte des données.

# Conclusion de partie 1

L'objectif du premier chapitre était d'amener des clés d'analyse des processus ayant abouti à la construction de « politiques alimentaires locales intégrées ». Ces dernières ont été présentées comme des formes potentielles de contre-pouvoir, de résistance, face à des régulations nationales et européennes règlementant la production alimentaire restant encore trop pensées de manière sectorielle et privilégiant une certaine configuration d'acteurs et rapports de force soutenant un modèle moderniste de production. Or, du fait de son caractère transversal, la qualification de l'alimentation comme problème public appelle à considérer une plus grande diversité d'enjeux (économiques, territoriaux, sociaux, environnementaux, de santé publique, *etc.*) et d'acteurs, et nécessite de nouvelles reconfigurations et coordinations entre échelles, entre sphères publiques et privées et la considération de nouvelles formes de savoir. Aussi, l'inscription de l'alimentation dans les agendas politiques locaux suggère non seulement un renouvellement des modalités de l'action publique locale, mais aussi de nouveaux défis pour ces nouveaux échelons de la régulation alimentaire. Finalement, le chapitre concluait sur l'intérêt de mener des travaux, encore peu nombreux, éclairant la boîte noire de la fabrique et de la mise en œuvre de ces politiques alimentaires locales intégrées comme leurs effets.

Cette thèse s'inscrit dans cet objectif, en plaçant au centre de l'analyse une collectivité territoriale spécifique : un Conseil départemental. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, le Département a de particulier qu'il est plein de paradoxes. Retracer son histoire a ainsi permis de montrer en quoi son pouvoir politique a à la fois été renforcé et remis en question. Dans les stratégies de légitimation développées pour maintenir son autorité, le chapitre a notamment soulevé le rôle d'intercesseur territorial que le Département prend de plus en plus. Face au constat que les Départements investissent également le champ alimentaire et sont les *policy maker* de stratégies alimentaires locales, le chapitre a également questionné le passif que cet échelon territorial a avec le secteur agricole et sa régulation. Ancien guichet agricole et référence pour les acteurs agricoles, le lien privilégié qu'entretenait le Département avec l'agriculture s'est presque rompu avec les réformes territoriales lui ayant ôté la clause générale de compétence et plus particulièrement la compétence économique. « Presque » cependant, car les démarches alimentaires territoriales et notamment les PAT initiés par les Départements permettent à ce dernier de poursuivre de manière détournée son action publique agricole. Néanmoins, investir le champ alimentaire suppose des défis notamment organisationnels et interterritoriaux. Aussi le chapitre interrogeait l'investissement du Département dans ce nouveau champ d'action publique en suggérant que l'alimentation lui offre une nouvelle arène de légitimation, notamment auprès des autres échelons d'autorité publique (intercommunalités, métropoles et régions). Autrement dit, dans un contexte de modernisation ayant fragilisé le Département, nous pouvons nous demander si le pouvoir départemental repose maintenant sur une capacité à connecter et à créer des liens plutôt qu'à imposer des normes, c'est-à-dire un pouvoir directement lié à la sélection et à la gouvernance des interdépendances. De nouveau, le chapitre pointait l'intérêt d'investiguer l'action départementale dans sa conception d'une stratégie alimentaire intégrée. Le chapitre concluait sur la présentation du cas d'étude mobilisé dans cette thèse : le Conseil départemental de la Gironde, présenté au prisme des tensions –

démographiques, foncières, sociales et territoriales – qui caractérisent le territoire sur lequel il exerce son autorité.

Enfin, le troisième chapitre explicitait la démarche analytique entreprise et en particulier la constitution d'une nouvelle grille d'analyse au croisement de trois littératures : approche par les interdépendances, analyse du travail politique et intégration dans les politiques alimentaires. Le chapitre a apporté une définition des différents concepts clés et a éclairé leur mise en lien dans l'objectif de fournir un nouvel appareillage analytique visant à éclairer la « boîte noire » de la construction et de la mise en œuvre d'une politique alimentaire départementale intégrée en tâchant de saisir les reconfigurations – des acteurs, des normes et des institutions dans la problématisation du fait alimentaire, dans l'organisation même de l'acteur public, dans ses rapports aux autres acteurs – opérées dans ce processus. Ainsi, en éclairant la construction des arguments et des alliances dans les processus de problématisation, d'instrumentation et de légitimation dans le travail politique mené par les acteurs départementaux en termes d'interdépendances, la thèse donne à voir comment ces dernières sont saisies, arbitrées, institutionnalisées, ou à l'inverse, niées et invisibilisées, dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde. Ce faisant, elle éclaire les mécanismes ainsi que les conséquences du processus d'intégration – ou de désintégration – temporelle, spatiale et sociale que suit inévitablement la politique alimentaire girondine. Les résultats empiriques de cette recherche reposent sur une immersion au sein de l'organisation départementale pendant plus de trois ans, à travers un conventionnement Cifre. Plus précisément, un accueil au sein de l'Agenda 21 du CD33 a permis la réalisation d'une observation participante (Soulé 2007) conséquente lors des temps de vie de la stratégie alimentaire du Département aussi bien que lors de ses rencontres avec des acteurs territoriaux. L'observation participante est associée à une analyse d'une littérature grise abondante constituée notamment des délibérations et des rapports du Département. Enfin, le matériau construit pour cette recherche est complété par deux séries d'entretiens – 68 au total – menés auprès d'acteurs situés au sein du Département (acteurs politiques et administratifs) et auprès d'acteurs territoriaux.

Comme nous allons le voir dans les trois chapitres constitutifs de la partie suivante, notre analyse donne à voir les modalités et les processus de la fabrique de la politique alimentaire intégrée girondine sur quinze ans, entre 2008 et 2023. Elle met en lumière que sur ce pas de temps, le travail politique en termes d'interdépendances mené par les acteurs départementaux – dont l'influence varie – est sans cesse renouvelé, amenant à distinguer quatre cadrages cognitifs à travers quatre politiques alimentaires départementales avec leurs propres configurations d'acteurs et leurs propres niveaux d'intégration.

# **PARTIE 2. La mise en lumière par les interdépendances des cadrages structurant la construction d'une politique alimentaire départementale intégrée**

La seconde partie de cette thèse est dédiée à la démonstration de notre démarche. En croisant empirie et analyse, nous allons voir comment la politique alimentaire girondine s'est construite autour de quatre « cadrages » cognitifs distincts (Muller 2005). Ces « cadrages » que nous avons problématisés dans la thèse suite à la catégorisation de notre matériau empirique, donnent à voir un assemblage cohérent entre la définition du problème public, la reconnaissance des enjeux associés, la définition de la solution politique pour adresser le problème, cette solution politique regroupant autant des choix en termes d'instrumentation (choix des instruments d'action publique), que de gouvernance et de *design* organisationnel (quels sont les acteurs départementaux influents). Leur distinction repose sur la mise en lumière du travail politique mené par les acteurs départementaux autour des interdépendances, laquelle met en évidence l'évolution du processus d'intégration ainsi que les changements dans la manière avec laquelle le Département se saisit de l'enjeu alimentaire.

L'analyse montre ainsi une alternance entre des cadrages de développement agricole, aux processus d'intégration limités, et saisis par une diversité restreinte d'acteurs, avec des cadrages de développement durable, au processus d'intégration plus aboutis, et saisis dans la volonté d'y associer un plus grand nombre d'acteurs. Au fil des quatre cadrages identifiés et ainsi problématisés par la thèse, l'inscription de l'action alimentaire dans le champ du développement territorial reste une constante.

L'alternance est également visible à travers les changements que cherche à infléchir – ou non – le Département sur le système alimentaire ainsi que dans la posture qu'il travaille à faire valoir à l'extérieur : est alors observée une alternance entre un Département consensuel, voulant travailler avec tout le monde, et un Département cherchant à sortir des sentiers battus pour emprunter celui de l'expérimentation et de l'innovation et affichant des objectifs plus clairs et assumés quant aux modèles agricoles à promouvoir ; ou encore, entre un Département relais des dispositifs étatiques, et un Département belligérant face aux traitements de l'Etat à son encontre.

Ainsi, le chapitre 4 éclaire l'action publique départementale en matière d'alimentation qui a précédé le début de la thèse CIFRE. Deux cadrages sont alors identifiés. Un premier, sur la fin des années 2000, se caractérise par des actions portées par le service de l'animation économique, inscrites dans le champ du développement agricole et territorial, et visant le développement des circuits courts (4.1.). Par une sélection restreinte des interdépendances territoriales et domaniales public/privé, le CD33 y développe une action publique orientée vers les acteurs publics locaux. Ainsi, à côté de la persistance d'une posture de « guichet agricole », le CD33 entreprend de devenir un « animateur » de la question alimentaire auprès des territoires.

Le chapitre présente également un second cadrage identifié à partir de 2014. Celui-ci se traduit par une action initiée depuis l'Agenda 21 départemental et s'inscrit dans le domaine du développement durable (4.2.). L'alimentation y est alors problématisée en termes de bien-être, d'accessibilité et de capacité de la population. Si le premier cadrage ne donnait pas réellement à voir la construction d'une « stratégie » alimentaire départementale, à l'inverse, dans ce second cadrage une stratégie de coresponsabilité alimentaire se dessine. Sa définition s'appuie sur une sélection très large de tous les types d'interdépendances, sur l'association à de nombreux enjeux et acteurs et sur la définition d'une instrumentation plus expérimentale et démonstrative (4.3.).

Le chapitre 5 éclaire quant à lui une action publique départementale en matière d'alimentation contemporaine à la recherche doctorale. Ainsi, le troisième cadrage débute en 2019, avec un renouvellement des acteurs influents : l'Agenda 21 doit passer la main au service agricole du Département et la stratégie de coresponsabilité alimentaire devient, sous la forte influence du Cabinet, le programme Gironde Alimen'terre. Les modalités de cette nouvelle action départementale alimentaire sont éclairées au niveau de sa définition (5.1.), de sa gouvernance (5.2.) et de son instrumentation (5.3.). Les acteurs enquêtés dépeignent un programme d'action agricole dépolitisé plus qu'une réelle stratégie alimentaire, manquant de transversalité et visant surtout à rendre le Département visible. Les interdépendances structurantes – particulièrement domaniales public/privé – de ce cadrage sont éclairées à l'aune d'illustrations d'instruments d'action publique déployés (5.4.).

Enfin, dans le chapitre 6 un quatrième cadrage est interrogé depuis les évolutions observées à partir de 2021 – année des élections départementale – montrant une réorientation de l'action publique départementale en matière d'alimentation par la participation, l'expérimentation et par une redéfinition des objectifs à l'aune des enjeux du développement social. Ceci est démontré à travers les évolutions de la gouvernance et de l'instrumentation de Gironde Alimen'terre (6.1.) ainsi qu'à travers l'illustration du nouveau projet d'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation en Gironde (6.2.). Ces deux éléments démontrent le renouvellement d'un arbitrage mené autour des interdépendances, au profit d'interdépendances domaniales public/civil et entre formes de savoir, venant réactualiser la définition des acteurs, valeurs et modèles promus par un Département voulant démontrer tant sa capacité d'innovation que de résilience (6.3.).

# **Chapitre 4. Du local à la coresponsabilité alimentaire, premiers éléments de recadrage d'une stratégie alimentaire départementale intégrée mais inaboutie (de la fin des années 2000 à 2018)**

Comme nous l'avons mentionné dans les propos introductifs de cette partie, l'observation et l'analyse de la construction et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde mettent en lumière que cette dernière se compose d'une action publique plurielle et mouvante. Ce premier chapitre empirique rend compte du premier revirement observé dans l'action publique alimentaire menée par le CD33 entre la fin des années 2000 et la fin 2018. Sur cette période, deux cadrages distincts ont été identifiés et problématisés.

Ainsi, l'analyse de la fabrique de la stratégie alimentaire girondine donne d'abord à voir un premier cadrage, situé sur la fin des années 2000, que j'ai intitulé « *Quand le local ne fait pas (encore) stratégie alimentaire* » (4.1.). Ce cadrage repose sur une action départementale portée par le service agricole du Département – service de l'Animation économique à ce moment – et centrée sur le développement des circuits courts et de proximité. Il se caractérise, comme nous allons le voir, par une sélection d'interdépendances domaniales public-privé mais également territoriales du fait du développement d'une action publique orientée sur l'accompagnement des acteurs publics girondins. Si ce cadrage traduit l'intégration d'enjeux de développement territorial, pour autant l'alimentation y reste saisie de manière restreinte et globalement peu intégrée. Néanmoins, il donne à voir un point de départ de l'action du Département de la Gironde en matière d'alimentation au regard duquel peut être saisie son évolution.

En effet, connaître cette action départementale centrée autour des circuits courts permet de saisir un changement opéré à partir de 2014. De cette date jusqu'à la fin 2018, un second cadrage, nommé « *Vers une stratégie de coresponsabilité alimentaire intégrée et ambitieuse... mais avortée* » (4.2.) donne à voir un nouveau travail politique conséquent d'identification des divers enjeux pouvant être rattachés à l'alimentation et un effort de leur traduction au sein de la définition de la stratégie alimentaire girondine. A l'initiative de l'Agenda 21 départemental, l'action publique alimentaire du Conseil départemental de la Gironde est redéfinie au croisement entre des enjeux de développement durable et de développement territorial. En

comparaison au précédent, ce cadrage se caractérise par une plus large sélection d'interdépendances – principalement territoriales, domaniales public/civil et entre formes de savoir – et par une volonté forte de les mettre en gouvernance. Par conséquent, ce cadrage donne lieu à une stratégie alimentaire dont le processus d'intégration semble particulièrement bien engagé.

Une section analytique (4.3.) clôt le chapitre en faisant une synthèse du travail politique mené par les acteurs autour des interdépendances pendant ces deux premiers cadrages. Egaleme nt, cette section donne une lecture du processus d'intégration rendue visible dans le passage du premier au deuxième cadrage. Enfin, elle précise les changements opérés ou poursuivis par le Département à travers l'action publique analysée, tant en termes de changement au sein du système alimentaire que pour lui-même.

## **4.1. Quand le local ne fait pas (encore) stratégie alimentaire (fin des années 2000)**

Comme nous allons le voir, le premier cadrage ne relève pas réellement d'une stratégie alimentaire en tant que telle, mais plutôt d'une action publique composée du déploiement de dispositifs de soutien au développement des circuits courts alimentaires, soit plutôt d'une action agricole et économique couplée à une offre de services orientés vers les acteurs publics locaux. Dépolitisé, il se structure à la fin des années 2000 autour d'un consensus entre quelques acteurs politiques et de l'administration départementale (Agenda 21 puis Service de l'animation économique) sur la proximité et le développement de ces modes de commercialisation comme une réponse aux crises (chapitre 1) traversant le monde agricole.

L'analyse de ce premier cadrage s'appuie sur les entretiens exploratoires menés en 2019-2020 et sur les entretiens de 2022, ainsi que sur la lecture des délibérations (peu nombreuses) propres à cette période, à cheval entre la fin du mandat du président Madrelle (de 1976 à 1985, puis de 1988 à 2015) et le début de celui du Président Gleyze (depuis 2015). A partir de ce matériau, sont éclairés quelques pans du travail politique mené par les acteurs dans la construction et la mise en œuvre de cette action publique départementale et ce qu'ils ont saisi et travaillé en termes d'interdépendances. Bien que moins renseignés que les cadrages qui suivront, l'éclairage de ces premiers éléments de l'action publique du Département de la Gironde permet toutefois de dresser un point de départ et d'apprécier ainsi l'évolution de cette action départementale quand il s'agit de construire et de mettre en œuvre une stratégie alimentaire intégrée.

Cette première section est organisée en deux temps. Un premier est dédié à la description du processus définitionnel de cette action publique, le contexte dans lequel elle a été pensée et mise en œuvre, sa genèse depuis la politique de développement durable à sa mise en œuvre depuis le service de l'animation économique. Ce faisant, il participe à mettre en lumière le travail politique autour des interdépendances mené au cours des processus de problématisation et de légitimation de ce premier cadrage, caractérisant ainsi l'action publique, les acteurs qui y sont associés, les éléments qui y sont intégrés, mais également ses faiblesses.

Dans un deuxième temps, sont présentés les instruments d'action publique qui ont été élaborés et déployés pour institutionnaliser la solution politique durant ce cadrage, éclairant dès lors le travail politique mis en œuvre à travers, cette fois, les processus d'instrumentation et de légitimation. Nous y verrons qu'en sus de son action traditionnelle de soutien aux acteurs agricoles, le Département va déployer une ingénierie territoriale à la faveur des acteurs publics locaux. Ainsi, depuis un cadrage originellement orienté sur le développement économique agricole, le Département va commencer à faire un pas de côté en donnant plus d'importance aux relations de réciprocité qu'il entretient avec les acteurs publics locaux et, en interne, en posant le constat que la construction d'une politique alimentaire départementale intégrée reste encore à faire.

### 4.1.1. Genèse de la politique girondine en faveur du développement des circuits courts (2009)

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, la fin des années 2000 se caractérise par le développement sur le territoire national de démarches autour des circuits courts alimentaires. Celles-ci se sont traduites et ont été encouragées dans un contexte politique favorable, *via* les lois Grenelles d'abord, puis par le Plan Barnier. Elles se sont incarnées au niveau local par des actions publiques en faveur des circuits courts alimentaires, notamment par les structures compétentes et responsables d'établissements de restauration collective, dans l'objectif de répondre aux injonctions<sup>212</sup> en termes d'approvisionnement de ces établissements. Aussi, le Programme national pour l'alimentation (PNA) lançait sa première programmation pour 2010-2013.

Dans les années 2000, l'action publique du Conseil général de la Gironde que nous allons préciser s'inscrit parfaitement dans ce contexte : à ce moment, elle se structure elle aussi à partir de ces projets pensés autour du local et du développement des circuits courts alimentaires. Si cette action départementale a été mise en œuvre par le service de l'Animation économique – qui deviendra après la loi NOTRe le service Agriculture foncier tourisme – elle trouve néanmoins ses origines dans la politique de développement durable du Département, qui en était encore à ses premières années d'existence.

L'Agenda 21 du Département de la Gironde, créé en 2004, est le véhicule de la politique de développement durable de l'organisation. Son histoire<sup>213</sup> est racontée comme étant découpée en plusieurs actes<sup>214</sup>. Vers la fin des années 2000, un premier programme d'action de l'Agenda 21 est défini pour son acte 1. Il est constitué de 92 actions phares identifiées et mises en œuvre avec le concours de l'ensemble des directions et services départementaux. Parmi ces 92 actions, une portait sur le développement des circuits courts et bénéficiait du portage politique d'un élu en particulier, le futur successeur de Philippe Madrelle à la présidence de l'Assemblée départementale, Jean-Luc Gleyze.

« [...] d'ailleurs c'est intéressant, parce que c'était le vice-président à l'économie, à l'agriculture et au tourisme du moment, Jean-Luc Gleyze, qui avait aussi porté cette action-là, donc on est quand même sur une "continuité" - entre guillemets - d'engagement du Président là-dessus. » Entretien avec un agent de la mission Agenda 21 du CD33, réalisé le 14/01/2022

---

<sup>212</sup> L'ambition du Grenelle était d'atteindre 20% de produits issus de l'agriculture biologique en restauration collective d'ici 2012, et 20% de la surface agricole utile française certifiée en agriculture biologique d'ici 2020.

<sup>213</sup> Site de la Gironde : <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#histoire-agenda21>, consultée le 28/07/2023

<sup>214</sup> Nous le verrons, ces actes sont des étapes phares dans le processus de recadrage marquant la construction de la stratégie alimentaire départementale.

La mise en œuvre de ces actions s'est concrétisée par la création de nouveaux postes au sein des services départementaux. C'est ainsi qu'en 2009 un poste a été ouvert sur les circuits courts au sein du service de l'Animation économique (qui deviendra le Service Agriculture, foncier, tourisme après la Loi NOTRe). La chargée de mission embauchée deviendra la « cheville ouvrière »<sup>215</sup> de la stratégie départementale Gironde Alimen'Terre, à partir de 2019 (chapitre 5). Fin des années 2000, près d'un quart des porteurs de projet à l'installation agricole que cette chargée de mission accompagne souhaitent s'installer avec un projet de commercialisation en circuits courts. Elle fait dès lors le constat d'une agriculture girondine « à deux vitesses », entre d'une part une agriculture « productiviste », et d'autre part le développement des circuits courts alimentaires, appréhendés comme une solution face aux crises générées et subies par le modèle agricole productiviste, structuré en filières longues<sup>216</sup>. Ainsi, l'action publique alimentaire départementale est cadrée autour du développement des circuits courts et deux types d'acteurs sont placés au cœur de la réflexion du Département pour penser son action : les acteurs agricoles, avec une attention particulière portée aux filières et aux modes de distribution, et les acteurs publics locaux, porteurs de démarches alimentaires territoriales.

Ainsi, globalement, cette genèse de l'action départementale déployée dans les années 2000 à la faveur du développement des circuits courts alimentaires laisse entrevoir un travail politique mené autour des interdépendances dans les phases de problématisation et de légitimation de ce premier cadrage problématisé dans la thèse. Ainsi, la construction de la politique girondine en faveur des circuits courts s'inscrit d'abord dans la poursuite d'une sélection historique des interdépendances domaniales public/privé liant le Conseil général et les acteurs du secteur agricole, rappelant la figure du « guichet agricole » décrit dans le chapitre 2. Aussi, elle donne à voir la validation de savoirs issus des initiatives s'intégrant dans la mouvance du développement des systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux (chapitre 1). Plus précisément, la construction de la politique girondine en faveur des circuits courts alimentaires traduit la reconnaissance de différents enjeux pouvant être rattachés à l'agriculture et à l'alimentation (notamment santé publique, environnement, développement territorial), amenant à identifier le « local » comme une solution aux diverses crises rattachées au modèle agricole dominant. Ceci dénote d'un travail politique mené en termes d'interdépendances entre formes de savoirs mobilisées dans la prise de décision politique. Dans le processus de problématisation, cette définition consensuelle d'une solution politique autour du local donne à voir la sélection d'interdépendances territoriale, soit entre plusieurs échelles de politiques publiques : d'abord le CD33, dans la manière avec laquelle il cadre le problème alimentaire, s'inscrit en synergie avec la problématisation faite par l'Etat en termes de manque de proximité. Aussi, des interdépendances territoriales sont rendues visibles entre le Département et les acteurs publics locaux, porteurs de démarches alimentaires territoriales, notamment dans le but de répondre aux injonctions étatiques. Enfin, en interne, ces interdépendances territoriales s'incarnent dans les collaborations entre les services départementaux : ici, entre l'Agenda 21, acteur de la genèse, et le service de l'Animation économique, acteur de la mise en œuvre.

---

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> Entretien avec un agent du service Agriculture foncier tourisme, réalisé le 24/09/2019

Dans l'investigation conduite pour éclairer cette période de l'action publique alimentaire départementale (à travers la lecture de la littérature grise ou encore *via* les échanges menés lors des entretiens), rien n'a suggéré que la construction de la politique départementale en faveur des circuits courts s'est accompagnée de tensions particulières. Le matériau assemblé donne plutôt à voir un premier cadrage dépolitisé, fait de consensus et d'alliances, sans débats ni controverses sur les valeurs, notamment, du « local ». La stratégie départementale en faveur des circuits courts développée dans les années 2000 par le Conseil général de la Gironde ne traduit pas encore réellement la construction d'une « réelle » politique alimentaire. Elle démontre plutôt une adaptation de l'action publique départementale en réponse à des évolutions règlementaires (politiques nationales en faveur du développement des circuits courts et de proximité), propres au secteur agricole (évolution des modes de distribution et des projets d'installation en agriculture) et territoriales (démarches des acteurs publics locaux, notamment en termes d'évolution de leurs pratiques d'approvisionnement en restauration collective). Toutefois, dans l'intégration plus affirmée des interdépendances territoriales se joue un enjeu, un potentiel de changement dans l'action publique départementale alimentaire, que nous allons davantage explorer à travers l'analyse de l'instrumentation déployée.

\*\*

Ainsi, ce premier cadrage de la stratégie alimentaire du Département de la Gironde marque la poursuite d'une action s'inscrivant dans le domaine du développement économique agricole (le Département « guichet agricole »). Mais les évolutions propres au monde agricole ne sont pas les seuls éléments à être pris en compte dans la problématisation : à leurs côtés, le Département considère également les dynamiques territoriales des acteurs publics locaux s'investissant dans des démarches alimentaires territoriales. Ce faisant, il va intégrer une compréhension plus large des enjeux alimentaires, et élargir son registre d'action publique, visant à côté du développement économique agricole des ambitions de développement territorial.

Ce processus d'intégration en cours est davantage visible dans le choix qu'a opéré le Département en termes d'instruments d'action publique, décrits et analysés dans la section suivante.

#### **4.1.2. Du soutien aux acteurs agricoles au déploiement d'une ingénierie territoriale à destination des acteurs publics locaux, porteurs de démarches alimentaires territoriales**

La réponse politique aux évolutions mentionnées plus haut (règlementaires, du secteur agricole et territoriales) déployée par le Conseil général de la Gironde est durant ce cadrage ainsi orientée vers deux publics. Premièrement, le Département va poursuivre son accompagnement à destination des acteurs du monde agricole tout en commençant à opérer une réorientation de ses financements en fonction des pratiques de commercialisation et de la nature et de la qualité des filières (filières porteuses de signes d'identification de la qualité et de l'origine, filières

élevages et maraîchage, circuits courts et de proximité). Il poursuit ainsi son rôle de « guichet agricole ». Deuxièmement, il va développer un nouveau dispositif d'accompagnement spécifique, destiné quant à lui à un autre type d'acteurs également ciblé par les dispositifs nationaux en faveur des circuits courts alimentaires : les acteurs publics locaux (collectivités territoriales et territoires de projet). Ce faisant, il va endosser un nouveau rôle et chercher à se positionner en tant qu' « *accompagnateur et animateur des territoires* »<sup>217</sup>.

a) *La persistance du Département « guichet agricole »*

Au regard de ses budgets primitifs<sup>218</sup> établis depuis 2005, le Département de la Gironde octroie chaque année un budget « important » à l'agriculture (Tab. 16) dont les montants restent néanmoins à être relativisés au regard du budget total de l'organisation départementale : au plus haut, la politique agricole départementale représentait moins d'1% du budget départemental avant la perte de la compétence économique.

Tableau 16. *Dépenses annuelles du Département de la Gironde à l'agriculture (auteure, 2023)*

Année	Délibération	Intitulé de la politique départementale	Budget alloué (millions d'€)	Budget total (millions d'€) <sup>219</sup>
2006	2005.147.CG	BP 2006 : Politique départementale en faveur du secteur agricole	12,6 M€	1 468 M€
2007	2006.72.CG	BP 2007 : Politique agricole du Département	9,5 M€	Information non trouvée
2008	2007.70.CG	BP 2008 : Politique agricole et forestière au service de l'aménagement et du développement durable du territoire girondin	10,8 M€	1 143 M€
2009-2011 ? <sup>220</sup>				
2013	2012.107.CG	BP 2013 : Dispositifs départementaux en faveur de l'agriculture et de l'élevage	3,8 M€	1 523 M€
2014	2013.123.CG	BP 2014 : Dispositifs départementaux en faveur de l'agriculture	5,8 M€	1 800 M€
2015	2014.107.CG	BP 2015 : Dispositifs départementaux en faveur de l'agriculture, de la viticulture, de l'ostréiculture, de la conchyliculture et de la pêche	6 M€	1 589 M€
<p><i>Le Conseil général est devenu Conseil départemental et Philippe Madrelle a cédé la présidence à Jean-Luc Gleyze, la loi NOTRe du 7 août 2015 a clarifié les compétences des collectivités mais permet au Département de maintenir ses financements pour le développement économique jusqu'au 31 décembre 2016, l'article 94 de</i></p>				

<sup>217</sup> *Ibid*

<sup>218</sup> Le budget primitif d'une collectivité territoriale, voté par l'assemblée délibérante de cette dernière, constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel d'une collectivité : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/le-budget-primitif>, consultée le 08/08/2023

<sup>219</sup> Les informations relatives au budget du Département de la Gironde ont été ardues à obtenir sur le site de Conseil départemental de la Gironde. A défaut, certaines des valeurs communiquées proviennent de Wikipédia : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil\\_d%C3%A9partemental\\_de\\_la\\_Gironde#Budget](https://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_d%C3%A9partemental_de_la_Gironde#Budget), consulté le 21/04/2024

<sup>220</sup> Les délibérations associées aux budgets primitifs votés sur cette période ne sont pas disponibles sur le site <https://webdelibcitoyens.gironde.fr/>

<i>la loi prévoit que le Département peut maintenir son action en faveur de l'agriculture en convention avec la Région, la clause de compétence générale a été supprimée</i>				
2016	2015.93.C D	BP 2016 : Politique départementale agricole, maritime, forestière et de développement rural	3,7 M€	1 625 M€
2017	2016.102. CD	BP 2017 : La politique départementale agricole forestière, halieutique et de cultures marines	4,1 M€	1 642 M€
2018	2017.102. CD	BP 2018 : La politique agricole, piscicole, aquacole et forestière départementale	5,4 M€	1 690 M€
2019	2018.111. CD	BP 2019 : La politique de promotion, de soutien et de maîtrise des risques en faveur des filières Agricole, Viticole, Forestière et Halieutique	9 M€	1 780 M€
2020	2019.79.C D	BP 2020 : La politique de promotion, de soutien et de maîtrise des risques en faveur des filières Agricole, Viticole, Forestière et Halieutique.	7,4 M€	1 870 M€
2021	2020.64.C D	BP 2021 : Politique de promotion, de soutien et de maîtrise des risques en faveur des filières Agricole, Viticole, Forestière et Halieutique.	6,2 M€	1 970 M€
2022	2021.132. CD	BP 2022 : Politique de promotion et de soutien à l'Agriculture, à l'Alimentaire, à la Forêt, à la Mer, au Bois et aux Industries Agroalimentaire.	9,8 M€	2 070 M€
<i>Réélection de Jean-Luc Gleyze à la présidence du Département</i>				
2023	2022.109. CD	BP 2023 : Politique de promotion et de soutien à l'Agriculture, à l'Alimentaire, à la Forêt, à la Mer, au Bois et aux Industries Agroalimentaire.	11,5 M€	2 263 M€
2024		BP 2024 : Politique foncière du Département et Politique de promotion et de soutien à l'Agriculture, à l'Alimentaire, à la Forêt, à la Mer, au Bois et aux Industries Agro Alimentaire.	<i>Information non trouvée</i>	2 441 M€

Malgré la loi NOTRe du 07 août 2015 et la perte de la clause de compétence générale, faisant dès lors du Département une collectivité territoriale spécialisée, le Département va maintenir son action en faveur du développement agricole, en conventionnant avec la Région. En effet, au titre de l'article 94<sup>221</sup> de la Loi NOTRe,

*« le Département peut intervenir en soutien du développement de projets du secteur agricole par convention dans le domaine du financement des aides accordées par la Région aux organisations de producteurs et aux entreprises exerçant une activité de production, de transformation, de commercialisation de produits agricoles, de produits de la pêche et de la forêt » - Délibération 2015.93.CD du 17/12/2015, 2-3*

Il poursuivra ainsi son soutien au « *développement économique viable et soutenable* » des exploitations agricoles et continuera « *à privilégier le produit de qualité, local, le plus souvent possible bio, à un prix accessible au plus grand nombre et [à] accompagner les modes de commercialisation de proximité ou les plus directs* » (Délibération 2015.93.CD<sup>222</sup> du

<sup>221</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000030986958](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000030986958), consultée le 12/09/2023

<sup>222</sup> Lors de cette délibération, le Département, dans le cadre de sa politique d'aménagement économique solidaire, a décidé de reconduite les mesures en faveur des structures agricoles. Ainsi, pour l'exercice 2016, c'est

17/12/2015, 3). Ainsi, l'action départementale se déclinera en soutiens en faveur des filières « de qualité » notamment les filières girondines d'élevage et de maraîchage, mais aussi à l'agriculture biologique (le Département de la Gironde sera labélisé Territoire Bio Engagé en 2014<sup>223</sup>) et aux autres productions sous SIQO.

b) *La naissance du Département « animateur de la question alimentaire auprès des territoires »*

Durant ce premier cadrage identifié, le Conseil général de la Gironde va également déployer une nouvelle action publique. Il s'agit d'une ingénierie territoriale afin de venir en soutien aux initiatives collectives et territoriales visant le déploiement des circuits courts alimentaires.

A partir de 2009, le Département lance ainsi des campagnes d'accompagnement à destination des acteurs publics locaux. Cet accompagnement intègre notamment l'attribution d'aides pour le référencement de producteurs, la réalisation de diagnostics territoriaux et le développement de l'approvisionnement de produits bio/locaux dans les cantines. Dans ce cadre, le service départemental de l'Animation économique – qui deviendra par la suite le service Agriculture, foncier, tourisme – accompagne plusieurs territoires de projets girondins tels que le Pays Médoc<sup>224</sup> (de 2009 à 2015), le Cœur Entre Deux Mers (depuis 2011), le Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre (entre 2010 et 2017), la Haute Gironde (de 2010 à 2016) et le Sud Gironde (entre 2010 et 2015).

➔ "Accompagner et créer une synergie entre les territoires dans leur politique de valorisation du bio et du local en restauration collective"

**PORTEUR DE PROJET**

Conseil départemental de Gironde

**RÉGION**

Aquitaine - Limousin - Poitou Charentes

**MOTS-CLÉS**

Projet alimentaire territorial / Gouvernance alimentaire

**DESCRIPTION**

→ Le projet vise à accompagner les collectivités territoriales pour rapprocher la production locale, en agriculture biologique, et les produits de la filière pêche locale, de la restauration collective. Il s'agit de construire un parcours d'ateliers techniques (approche nutritionnelle, pratiques culinaires, identification de la production locale, marchés publics) ainsi qu'un kit d'accompagnement à destination des collectivités en donnant priorité aux territoires élaborant déjà une politique de gouvernance alimentaire. Ce projet pragmatique et exemplaire permettra de déboucher sur des outils pratiques pour les acteurs territoriaux impliqués dans cette dynamique.



Figure 31. Présentation du projet du Département de la Gironde, lauréat de l'appel à projets 2015-2016 du Programme national pour l'alimentation

une enveloppe de plus de 800 000€ affectée au programme « Développement agricole et promotion des produits locaux »

<sup>223</sup> <https://www.territoirebioengage.fr/commune/departement-de-la-gironde>, consultée le 07/09/2023

<sup>224</sup> A partir de 2019 : Parc naturel régional du Médoc

A partir de la capitalisation de ces diverses expériences d'accompagnement, le Service de l'animation économique du Département de la Gironde a pour projet de développer un « kit PNA » pour « *Accompagner et créer une synergie entre les territoires dans leur politique de valorisation du bio et du local en restauration collective* »<sup>225</sup>. Le projet sera récompensé comme lauréat de l'appel à projet de l'axe 4 « Ancrage territorial et mise en valeur du patrimoine » du PNA de 2016 (Fig. 31) et dont la mise en œuvre et l'analyse ont fait l'objet d'un partenariat avec Bordeaux Sciences Agro *via* la réalisation d'un stage (Minaud 2016)<sup>226</sup>.

Ce positionnement du département auprès des acteurs publics locaux a motivé des changements institutionnels. En effet, pour lui permettre de soutenir ces nouveaux acteurs, des aménagements et des modifications du règlement d'intervention ont dû être opérés. Ainsi, au titre de la politique départementale en faveur du développement des circuits courts, la délibération 2012.1592.CP du 19/12/2012 permet l'attribution d'aides à des structures collectives ou individuelles pour le développement des circuits courts<sup>227</sup>.

Ainsi, à travers ces nouveaux dispositifs d'accompagnement, non plus ciblés seulement autour des filières et des acteurs agricoles, mais à destination également des territoires et des acteurs publics locaux, le Département de la Gironde a alors « *pour ambition de prendre le rôle d'animateur de la question alimentaire auprès des territoires* »<sup>228</sup>. Comme nous le verrons dans la section suivante (4.2.), cette posture s'élargira à partir de 2014, les démarches alimentaires locales étant de moins en moins réduites aux circuits courts alimentaires mais caractérisant plus largement des PAT :

*« Après, il y a eu quand même une dimension qu'on a vu, positive, dans l'évolution des Départements. C'est qu'au début, ils s'appuyaient sur des acteurs associatifs pour traiter ces questions-là de développement de projets alimentaires et ils sont montés en compétences, et ils ont conduit eux-mêmes, ou ils se sont organisés pour conduire eux-mêmes des missions d'appui au niveau des territoires. Et nous on a vu avec notamment le service agriculture [du CD33], un vrai savoir-faire qui s'est développé pour essayer de structurer les PAT, de faire une animation des chargés de mission sur ces PAT, essayer d'harmoniser un peu une politique d'aide au niveau des territoires. Voire d'apporter de l'ingénierie à ces territoires. Donc là-dessus, il y a eu quand même des évolutions intéressantes dans le rôle qu'a joué le Département, d'amener à la fois de l'intelligence,*

---

<sup>225</sup> Le Kit PNA, abouti en 2016, est composé de 4 types de documents : Des fiches « action » accompagnant les acteurs publics locaux lors de différentes étapes (l'aide à la décision politique, l'identification de l'offre locale, l'élaboration d'un plan alimentaire favorable au bio et au local), des fiches « expériences » décrivant des pratiques propres à certaines thématiques telles que la création d'une filière pain bio par exemple, un répertoire « Boîte à outils » mettant à disposition les outils pédagogiques utilisés lors des différents accompagnements, et enfin, des vidéos d'expériences et de témoignages. Site de la Gironde : <https://www.gironde.fr/collectivites/agriculture-environnementdeveloppement-durable/programme-national-dalimentation#>, consultée le 26/07/2023

<sup>226</sup> Il est à noter que Marion Minaud suivait un cursus d'ingénieur agronome spécialisé en économie territoriale *via* le parcours « Gestion durable des territoires ruraux » de Bordeaux Sciences Agro.

<sup>227</sup> Parmi les structures bénéficiaires de cette délibération, on retrouve, entre autres, la Communauté de communes de l'Estuaire et le syndicat mixte des pays et des rives de Garonne.

<sup>228</sup> Entretien avec un élu du CD33, réalisé le 24/02/2022

*de la structuration, etc. Et d'essayer de faire parler les acteurs pour qu'il n'y ait pas une juxtaposition sur chaque territoire d'outils similaires ».* Entretien avec l'association Un Plus Bio, réalisé le 26/01/2022

Ainsi, et comme l'exprime cet extrait d'entretien, le Département a développé des compétences et une expertise interne particulière afin de pouvoir accompagner les territoires infra girondins dans la construction et le développement de leurs propres initiatives alimentaires territoriales. Ce faisant, il devient un animateur fournissant des services d'ingénierie territoriale. Du fait de cette montée en compétence du Département se développe l'idée de structurer un projet départemental sur l'alimentation et plus largement, une stratégie alimentaire départementale.

Cette idée de structurer « *un projet départemental pour une alimentation saine et responsable dans toutes [les] cantines* » (délibération 2016.1206.CP du 28/11/2016) se construit et en 2016, et le CD33 missionne alors l'association Un Plus Bio<sup>229</sup> pour la mettre en oeuvre. L'association propose son appui pour le développement d'une « *politique alimentaire transversale inter directions* », via 6 actions : (1) l'organisation d'un séminaire interdépartemental et interservices, (2) la valorisation et la communication dans le cadre du projet PNA (kit PNA), (3) le développement de la qualité alimentaire avec l'ensemble des établissements d'un territoire, (4) la valorisation des actions mises en place dans les territoires et structures moteurs d'une transition alimentaire, (5) la rencontre de l'offre et de la demande au travers d'un aliment : le poisson, et (6) l'accompagnement de la réflexion autour de la constitution d'une légumerie départementale (délibération 2016.1206.CP du 28/11/2016).

Toutefois, ce projet alimentaire départemental inter directions, s'il en est mention dans la délibération, n'a pas abouti à une stratégie départementale structurante<sup>230</sup>. En cause notamment, la difficulté de faire de la transversalité en interne :

*« Par contre, là où [les Départements] se sont peut-être loupés, et la Gironde en fait partie, et il n'est pas le seul, ça a été sur une difficulté à faire vivre cette question alimentaire en matière de transversalité. Il n'y a pas du tout de transversalité entre les services. Donc là, il y a des déperditions énormes. »* Entretien avec l'association Un Plus Bio, réalisé le 26/01/2022

Toutefois, cela a certainement participé à poser le constat que l'agrégation des politiques de soutien – aux agricultures, aux filières, aux porteurs de projet à l'installation et maintenant aux territoires girondins – ne faisait pas pour autant « stratégie » alimentaire départementale.

*« [...] Il y a toujours eu un soutien quand même organisé par filière, au niveau du Département. Donc, il y a toujours eu une attention portée à toutes les filières [...]. Quand on regarde les soutiens financiers, qui ne sont pas extraordinaires, mais bon : sur*

---

<sup>229</sup> Depuis 2012, le Département de la Gironde travaille avec Un Plus Bio ; en 2013 il adhère au Club des territoires Un Plus Bio, dont l'adhésion sera renouvelée tous les ans (délibération 2013.1352.CP du 18/10/2013)

<sup>230</sup> Il ne semble pas y avoir de lien – du moins qui m'ait été signifié – entre le travail mené par Un Plus Bio et la stratégie de coresponsabilité alimentaire que nous aborderons plus loin (4.2.).

*le budget de [3,7] millions à peu près [...], il y a déjà à peu près 1 million rien que pour tout ce qui est associations et structures collectives, et après, c'est de l'aide directe sur des investissements auprès des agriculteurs. Et c'est vrai qu'il y a des filières qui sont très fortement soutenues depuis de nombreuses années. Donc je pense qu'il y a une conscience qui était présente, qui était là. Après, pour autant, il n'y avait pas forcément de stratégie. C'est-à-dire que je pense qu'il y avait effectivement des politiques effectivement agricoles qui s'étaient agrégées avec la volonté d'accompagner ce tissu agricole girondin, dans sa diversité, dans ses signes de qualité puisqu'on était quand même aussi sur ce volet. [...]*  
*Mais pour autant... » Entretien avec un élu départemental, réalisé le 24/02/2022*

Ainsi donc, et comme cet acteur départemental en fait le constat lors d'un entretien, l'action départementale en matière d'alimentation dans les années 2000 – début des années 2010 ne fait pas encore stratégie.

*c) Synthèse. Le Département « guichet agricole » et « animateur territoriale » ou la sélection d'interdépendances public-privé et territoriales*

En écho avec les apports du chapitre 2, la politique girondine en faveur des circuits courts dépeint une action départementale pensée au croisement entre maintien d'une posture historique de « guichet agricole » et innovation, en tant qu'animateur des démarches alimentaires territoriales. Ce croisement se traduit et révèle un travail politique mené autour de la sélection et de la qualification d'interdépendances principalement domaniales public-privé et territoriales (Tab. 17).

*Tableau 17. Eclairage du travail politique mené autour des interdépendances dans le premier cadrage Source : compilation de l'auteur)*

<b>Temps de l'action publique // travail politique</b>			
	<b>Problématisation et légitimation</b>	<b>Instrumentation et légitimation</b>	<b>Gouvernance</b>
<i>Description</i>	<i>Dynamique nationale sur le développement des circuits courts alimentaire (Lois Grenelle, Plan Barnier) Acte I de l'Agenda 21 ciblant notamment des actions sur les circuits courts ; VP Jean-Luc Gleyze à l'économie, à l'agriculture et au tourisme Recrutement au sein du Service de l'animation économique d'une chargée de mission accompagnant les porteurs de projet à l'installation et les installés ayant un projet de commercialisation en circuits courts</i>	<i>Soutiens directs aux producteurs et aux structures collectives agricoles  Campagne d'accompagnement aux acteurs publics locaux -&gt; Kit PNA, lauréat de l'AAP PNA</i>	<i>Pas de transversalité travaillée, pas de gouvernance particulière, plutôt une mise en œuvre de dispositifs</i>

Itd territoriales	CD33/ Etat : Synergie avec le cadrage national fait autour de la proximité et des circuits courts	CD33/ Etat et CD33/ acteurs publics locaux : Instrumentation départementale facilitant l'application des instruments nationaux (restauration collective) par les acteurs publics girondins : Pays Médoc, Cœur Entre Deux Mers, Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre, Haute Gironde et Sud Gironde	Pas de stratégie alimentaire départementale à ce stade, malgré le travail engagé via la prestation de l'association Un Plus Bio
Itd domaniales	Le développement des circuits de distribution de proximité en réponse aux crises traversées par le monde agricole Evolution des projets d'installation en agriculture des installants accompagnés par le CD33 Vision filière	CD33/ agriculteurs et installants : Accompagnement du Département aux agriculteurs et porteurs de projets à l'installation	
Itd dans les formes de savoir	Vision filière / territorialisation	Diversification des expertises mobilisées : milieu associatif agricole, retours d'expériences des acteurs publics locaux, travaux de référencements et de diagnostics entrepris par les acteurs territoriaux, stage d'une	
Intégration	<p><b>Intégration faible</b></p> <p><u>Cadrage politique transversal</u> : cadrage plutôt agricole, centré sur les circuits courts</p> <p><u>Engagement des acteurs</u> : un seul service à la manœuvre (service de l'Animation économique)</p> <p><u>Alignement des objectifs</u> : intégration d'enjeux de développement territorial</p> <p><u>Mix d'instruments d'action publique</u> : instruments <i>soft</i></p>		

En effet, et au regard de l'instrumentation déployée, l'action départementale se traduit par le déploiement d'allocation de subventions, de prestations particulières, sous conditions fixées, soit d'instruments d'action publique de nature distributive et incitative – la poursuite du soutien aux producteurs (institutionnalisant d'interdépendances domaniales public-privé) et le développement d'une nouvelle action publique à destination des acteurs publics locaux (institutionnalisant cette fois d'interdépendances territoriales) – depuis le service de l'Animation économique. Cette action publique est maintenue suite aux réformes territoriales par convention avec la Région (interdépendances territoriales). La valorisation de l'action départementale, à travers son kit PNA, *via* l'appel à projet du PNA marque une continuité de la synergie entre le cadrage départemental et national (interdépendances territoriales et entre formes de savoir). Le Département poursuit ses aides financières aux organismes professionnels agricoles « traditionnels », tels que la Chambre d'agriculture et la SAFER (interdépendances domaniales public-privé) mais commence à se faire accompagner par des structures plus « alternatives », toutes associatives (interdépendances domaniales), et dont certains sont des Organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) : le Civam des Agro Biologistes,

Un Plus Bio – missionné pour apporter son appui au développement d’une politique alimentaire transversale inter directions – ou encore Interbio – association missionnée pour son appui au développement de filières biologiques locales (filiale pain au bénéfice des collèges et des établissements scolaires girondins) (interdépendances entre formes de savoirs).

Ces changements dans l’action publique départementale se traduisent par une modification du règlement d’intervention régissant l’activité du service de l’Animation économique qui commence à déployer une offre d’accompagnement aux acteurs publics locaux. Autrement dit, le travail politique mené durant ce premier cadrage identifié et problématisé dans la thèse s’est accompagné d’un travail institutionnel de modification des institutions régissant ce que peut faire – ou non – le Département, ou du moins ce qu’il décide de faire.

Toutefois, au sein de l’organisation départementale, ce cadrage ne fait pas transversalité. En effet, bien que cette action départementale autour du local ait été initiée par l’Agenda 21 départementale et qu’elle impacte plusieurs services départementaux (achats, collèges), elle est toutefois mise en œuvre depuis un service départemental unique – le service de l’Animation économique – et n’implique d’une seule vice-présidence. Elle n’active donc que peu d’interdépendances politiques entre les différentes directions départementales. Ainsi, sans gouvernance ni transversalité, et comme nous l’avons mentionné, ce premier cadrage ne donne pas lieu à une réelle stratégie transversale intégrée, malgré l’ambition annoncée à travers le partenariat avec l’association Un Plus Bio.

Enfin, la construction et la mise en œuvre de cette action publique départementale ne semble pas avoir suscité, au regard des données accessibles, ni conflits ou tensions notables en termes de valeurs, ni conflits de nature bureaucratique-politique (entre les différentes sphères administratives et politiques du Département) pour ce qui est de la « propriété » du problème public et des instruments déployés. En ce sens, il peut être caractérisé de dépolitisé.

\*\*

Malgré un premier cadrage originellement centré sur le développement des circuits courts alimentaires, ne suscitant que très peu de transversalité interne (politique et administrative), dépolitisé et peu intégré, et ne permettant pas de caractériser une stratégie alimentaire en tant que tel, ce cadrage marque pour autant le début d’une évolution, un pas de côté.

En mettant particulièrement en visibilité certaines interdépendances territoriales entre le CD33 et les acteurs publics girondins *via* son action publique alimentaire en faveur des démarches alimentaires territoriales, le Département participe à un changement intéressant dans la manière dont est régulée l’alimentation au local. En effet, si l’activation d’interdépendances domaniales - entre le CD33 et les agriculteurs et les porteurs de projet à l’installation - reste présente dans ce cadrage préliminaire à travers la poursuite, malgré les bouleversements institutionnels des réformes territoriales, d’une offre de guichet auprès des acteurs agricoles, le Département sélectionne et institutionnalise de nouvelles interdépendances territoriales. Ce faisant, par effet ricochet, ce sont également les interdépendances entre formes de savoir qui sont renouvelées :

le CD33 s'appuie sur les retours d'expérience des acteurs publics locaux et les capitalisent pour construire sa propre expertise dans le domaine. Ceci est intéressant, au regard de ce qui est promu en termes de changement au sein du système alimentaire et sa régulation (un cadrage un peu moins agricole et plus alimentaire, répondant d'une démarche de développement territorial), mais aussi en termes de changements opérés par le Conseil départemental dans sa stratégie de légitimation. En effet, à travers l'ingénierie territoriale qu'il déploie à la faveur des acteurs publics locaux, le CD33 se positionne comme un intermédiaire entre les institutions nationales et les autorités publiques locales. Il est le Département « intercesseur » (Behar 2002a, 2002b), facilitateur, animateur de démarches alimentaires territoriales.

Toutefois, si l'action publique de ce premier cadrage marque le début de l'intégration d'enjeux plus larges et de nouveaux acteurs, elle reste limitée notamment dans ce qu'elle suscite en termes de transversalité et de gouvernance interne. Cependant, à partir de 2014, cela va changer.

## 4.2. Recadrage vers une stratégie alimentaire départementale intégrée ambitieuse... avortée (2014-2018)

L'analyse de la construction et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde a d'abord donné à voir une première action départementale à partir de la fin des années 2000. Celle-ci se structure autour de la sélection d'interdépendances « historiques » - domaniales public-privé – traduites par un accompagnement du CD33 à destination des acteurs du secteur agricole dans l'objectif de faciliter les projets de distribution en circuits courts et de proximité. A cette action départementale, renvoyant à une posture de « guichet agricole » du Département, s'ajoute une diversification de l'action publique, le Département ayant également déployé une offre d'accompagnement à destination des acteurs publics locaux. Cette action publique donne ainsi à voir une sélection d'interdépendances territoriales depuis lesquelles le Département prend une nouvelle posture, celle d'un animateur territorial, intercesseur entre les acteurs publics locaux et l'Etat et de ses institutions (pratiques d'approvisionnement dans les établissements de restauration collective) dont il favorise l'atterrissage. Nous avons montré en quoi cette action publique ne donne pas lieu à une réelle stratégie alimentaire, du fait notamment qu'elle soit coordonnée par un nombre restreint d'acteurs départementaux (Service de l'animation économique principalement) et que l'alimentation y soit cadrée à travers la focale de la proximité et du développement des circuits courts.

Toutefois, à partir de 2014, la thèse éclaire un revirement dans l'action publique départementale en matière d'alimentation. En effet, et comme nous allons le voir, à partir de cette date, le Conseil départemental de la Gironde – et plus particulièrement son Agenda 21 - va appréhender l'alimentation dans un spectre plus large, y adosser des enjeux plus variés (développement social, durable, territorial, économique, enjeux de santé publique, *etc.*) et tenter de construire une stratégie alimentaire départementale intégrée. Ainsi, cette nouvelle section rend compte de l'action alimentaire départementale entre 2014 et fin 2018<sup>231</sup>. Sur cette période, la problématisation et la publicisation de l'alimentation au sein du CD33 sont le fruit d'une action départementale multiple (Fig. 32), portée et mise en œuvre depuis différentes directions et différents services au sein de l'organisation au cours du temps. Nous allons montrer en quoi cet enchevêtrement et cette incrémentation de politiques publiques et de dispositifs ont participé ensemble, *in fine*, à réellement problématiser l'alimentation au sein de l'organisation départementale (Lailliau et al. 2022). Cette problématisation s'est faite en écho et en dialogue avec les dynamiques supra-départementales (internationales, nationales et régionales) ainsi qu'avec les démarches alimentaires girondines.

---

<sup>231</sup> La récolte des données relatives à cette période, principalement via la littérature grise, a été complétée par les entretiens (réalisés en 2019-2020 ainsi qu'en 2022) notamment ceux menés auprès d'agents situés au sein de la mission l'Agenda 21, mais aussi d'autres services.

Parmi ces actions départementales, deux ont particulièrement été structurantes. Il s'agit de la stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale, initiée depuis la politique de développement durable de l'organisation par l'Agenda 21 (4.2.1.), ainsi que de la stratégie Gironde 2033 pour les solidarités humaines et territoriales, politique de développement territorial portée par le service de la Coopération territoriale (4.2.2.). Toutes deux votées en 2014, et donc contemporaines, elles font partie de l'histoire<sup>232</sup> de la construction de la stratégie alimentaire départementale, puisqu'elles ont participé à faire atterrir l'alimentation au sein de l'agenda politique girondin comme un problème public justifiant la construction d'une stratégie intégrée avec la définition d'objectifs et d'un programme d'action, mais également d'une gouvernance interne et territoriale.

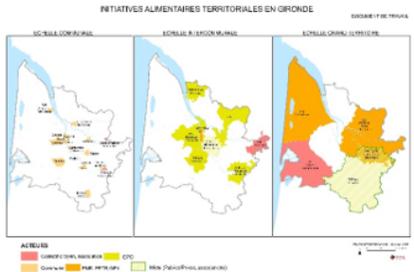
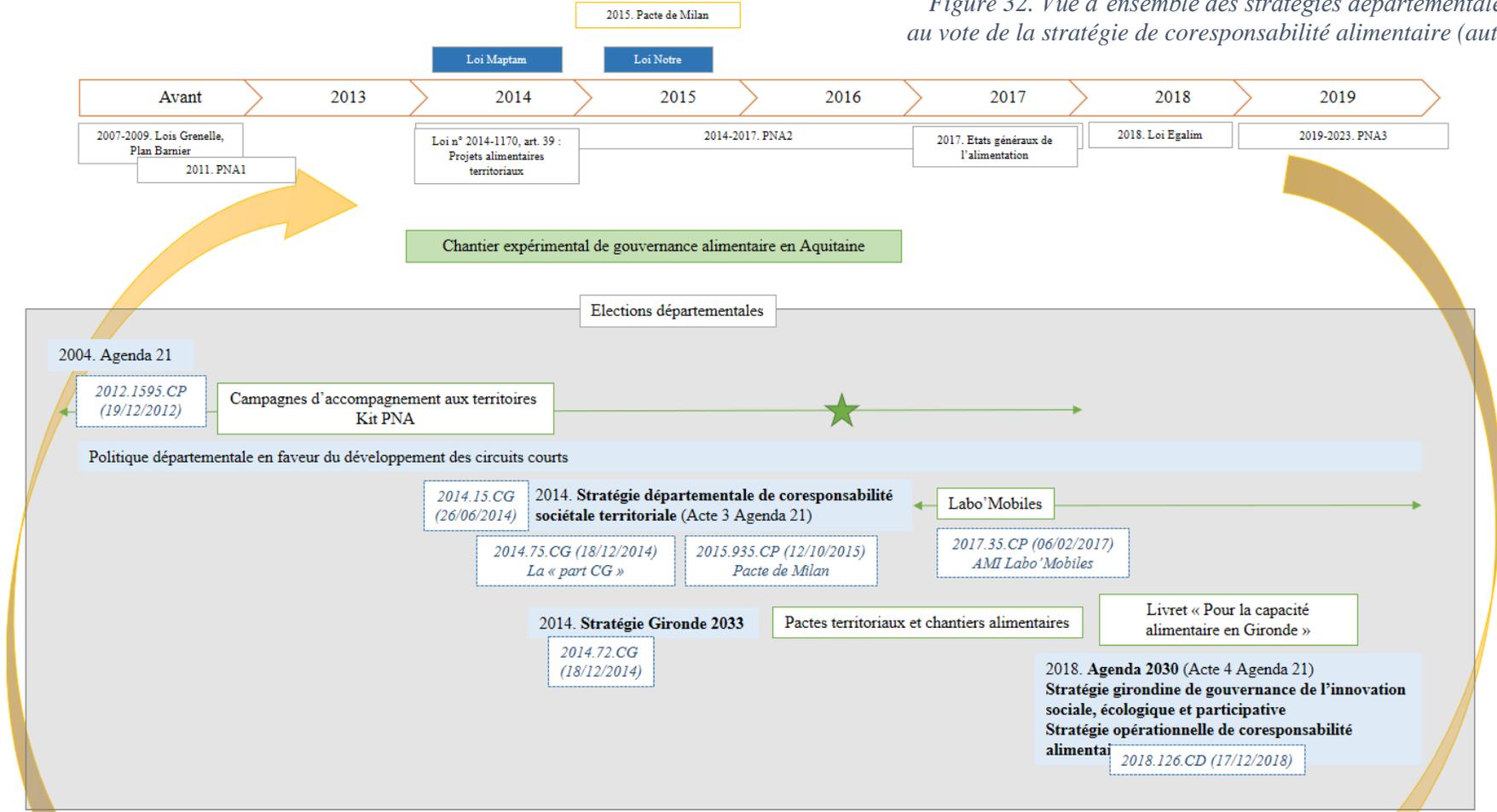
Ce cadrage diffère du précédent : s'il intègre toujours une action départementale en faveur des circuits courts<sup>233</sup>, sa description et son analyse donnent à voir la construction de nouveaux récits autour de la « capacité alimentaire », de la « coresponsabilité alimentaire », du « dialogue territorial ». Cette nouvelle rhétorique place au cœur de ce cadrage la question plus large de la transformation du système alimentaire ainsi que celle de la gouvernance locale de l'alimentation. *In fine*, le Département votera fin 2018 sa première politique alimentaire : la stratégie de coresponsabilité alimentaire (4.2.3.), rattachée à sa nouvelle politique de développement durable, la stratégie de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative. Cette stratégie de coresponsabilité alimentaire départementale sera finalement la plus ambitieuse, caractérisée par un processus d'intégration le plus abouti, mais dont le vote officiel marquera paradoxalement aussi sa fin (chapitre 5).

---

<sup>232</sup> Ou plutôt la « pré-histoire » de la stratégie alimentaire départementale Gironde Alimen'Terre, comme le présentait la responsable de l'Agenda 21 à un membre du Cabinet du président, en charge de la question alimentaire entre la fin de 2018 et 2021. La stratégie Gironde Alimen'Terre fait l'objet du chapitre suivant.

<sup>233</sup> Il n'y a pas de fin au premier cadrage qui puisse être réellement identifiée.

Figure 32. Vue d'ensemble des stratégies départementales ayant participé au vote de la stratégie de coresponsabilité alimentaire (auteure, 2023)



**Démarches alimentaires girondines par types de porteurs :**

- \*Collectifs citoyens, associations : Castillonnais en Transition (2018), le collectif Aliment-Terre du BARVAL (2015, reconnu en 2018), Les Râteleurs
- \*EPCI et métropole : Métropole de Bordeaux(2014, officialisation de son CCGAD en 2017, Communauté de communes de l'Estuaire (2018), de Montesquieu (2017),
- \*Communes : la commune de Cussac Fort Médoc (2017), la Ville de Bordeaux (2014),
- \*Territoires de projets : GPV de la Rive Droite (dont le PAT a été reconnu en 2019), les Hauts de Garonne avec une charte alimentaire éditée en 2017, le PETR du Cœur Entre Deux Mers (2017), le PETR du Grand Libournais (2017), et encore le PNR Médoc (2017).

#### 4.2.1. 2014. La « capacité alimentaire » comme défi prioritaire de la politique de développement durable du Département de la Gironde

Si l'action départementale autour des circuits courts ne s'est pas traduite par une réelle stratégie alimentaire, à partir de 2014 le Département de la Gironde va appréhender *via* son Agenda 21 l'alimentation depuis un prisme plus large. En partant d'objectifs définis autour du bien-être, et depuis une stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale, la « capacité alimentaire pour tous » va être définie comme la priorité de la politique de développement durable du Département.

Ainsi cette section présente dans un premier temps la stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale par laquelle l'alimentation a été problématisée au prisme des enjeux de bien-être. Aussi, ce cadrage départemental autour de l'alimentation s'explique et bénéficie de dynamiques nationales et territoriales propices alors en cours. Ces dernières sont données à voir à travers deux actions départementales phares de cette période : d'abord, la participation du Conseil général de la Gironde – par l'intermédiaire de l'Agenda 21 - au chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine (de 2014 à 2016), ainsi que le lancement, toujours par l'Agenda 21, d'une nouvelle démarche d'accompagnement à des projets visant la radicalité et la coresponsabilité : les Labo'Mobiles. Ce faisant, le Département de la Gironde se fait une nouvelle fois l'arène de changements institutionnels, témoignant d'une nouvelle place que l'organisation cherche à prendre sur la question alimentaire, celle d'un acteur exemplaire, expérimentateur et démonstrateur.

##### a) 2013-2018. La stratégie départementale de coresponsabilité sociétale territoriale pour le bien-être de tous

Lors du vote par l'Assemblée départementale du budget primitif de 2014, l'Agenda 21 qui fêtait alors ses dix ans est devenu l'outil – le « laboratoire d'innovation collective » – au service d'une stratégie départementale de coresponsabilité sociétale territoriale<sup>234</sup>. S'inspirant de la Stratégie européenne de cohésion sociale<sup>235</sup>, l'objectif affirmé par le Département dans son entreprise est « *le bien-être de tous pour aujourd'hui et pour demain* ». Dans le cadre de l'opération Caravane de Rio 21<sup>236</sup>, des critères de qualification et de mesure de ce bien-être ont fait l'objet d'un travail de définition et d'affinage *via* une concertation spécifique menée en 2013 auprès de 1000 girondins<sup>237</sup>. Au bien-être est alors associée la coresponsabilité :

<sup>234</sup> Cette stratégie structure ainsi l'Acte 3 de l'Agenda 21 du Conseil départemental de la Gironde ; <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#coresponsabilite> ; Délibération N°2014.15.CG « Adoption de l'Acte 3 de l'Agenda 21 de la Gironde – Laboratoire de coresponsabilité sociétale territoriale » : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-03/Deliberation-Acte3-2014.pdf> ; consultée le 12/07/2023

<sup>235</sup> Conseil de l'Europe, 2008, Le bien-être pour tous. Concepts et outils de la cohésion sociale. Tendances de la cohésion sociale, n°20, 188p ; [https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/trends/trends-20\\_fr.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/trends/trends-20_fr.pdf)

<sup>236</sup> <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/caravane-rio-21-rdl/>

<sup>237</sup> Dans le cadre d'un plan stratégique de concertation en 2012-2013 et en partenariat avec la Comité Régional des Agenda 21, Cap Sciences et le groupe de réflexion nation « La Fabrique Spinoza » (groupe de réflexion sur le bien-être citoyen), 1000 girondins ont été consultés sur ce qui fait bien-être selon eux. « *La Gironde est membre*

*« Coresponsabilité et bien-être de tous sont des notions inséparables. L'une n'est pas possible sans l'autre : sans référence au bien-être de tous, la coresponsabilité n'est pas possible et sans coresponsabilité l'objectif du bien-être de tous est inatteignable »* (Délibération 2014.15.CG du 26 juin 2014, 6).

Coresponsabilité et bien-être sont ainsi saisis conjointement par le Département afin d'être « à la hauteur » des enjeux posés par la transition socioécologique juste et à laquelle il veut participer, conscient des défis posés par les changements globaux :

*« Cette stratégie implique les Girondins, les acteurs locaux et toutes les parties prenantes dont la mobilisation est indispensable aujourd'hui pour espérer agir « à la hauteur des enjeux ». Car désormais aucune organisation ne peut prétendre pouvoir relever seule les défis climatiques, sociaux, territoriaux, énergétiques, numériques et écologiques des nécessaires transitions sociétales vers une société durable. Agir « à la hauteur des enjeux » implique donc la mobilisation de toutes celles et ceux qui, individuellement ou collectivement, ont une « part » de la solution. »* (Délibération 2014.15.CG du 26 juin 2014, 4).

Cet extrait de délibération, soumise à l'Assemblée départementale par l'Agenda 21, donne à voir en quoi ce dernier pousse l'organisation départementale à mener un travail de reconnaissance de nouvelles formes d'interdépendances – domaniales (toute organisation privée souhaitant s'investir dans la transition ; les Girondins), territoriales (les autorités publiques à toutes les échelles) et entre formes de savoir (notamment l'expertise citoyenne) - dans la formulation de sa stratégie de transition et de bien-être.

La concertation citoyenne de 2013 avait soulevé trois défis « *précis, ambitieux et évaluables* », à relever pour accroître le bien-être de la population : l'autonomie énergétique, les mobilités choisies et la capacité alimentaire. Cette dernière est identifiée comme étant l'axe de travail prioritaire de l'Agenda 21 qui débute son Acte 3, après 10 années d'existence. L'organisation départementale définit alors la capacité alimentaire comme un enjeu d'accessibilité auquel il faut répondre en prenant en compte la nature transversale et complexe de l'alimentation (Fig. 33).

---

*fondateur de ce réseau international de coresponsabilité sociétale, SPIRAL, (CP février 2014), du fait de sa contribution au déploiement d'un vaste dispositif de concertation avec 1000 contributions qualitatives en Gironde et plus de 200 000 critères de bien-être citoyen collectés en Europe »* (Délibération N°2014.15.CG du 26 juin 2014, 6)

**- Défi 1 : « Capacité alimentaire » » - Défi prioritaire de l'Acte 3**

Il s'agit en premier lieu de garantir un accès à l'alimentation pour tous : une alimentation saine, équilibrée, produite localement et accessible financièrement. Ce défi est donc particulièrement transversal. En effet, il suppose d'aborder l'alimentation dans son aspect le plus large : de la graine jusqu'au déchet alimentaire, en passant par l'enjeu majeur de l'aménagement du territoire (préservation du foncier, protection des espaces de production alimentaire, développement équilibré du territoire départemental respectueux des grands équilibres sociaux et écologiques), la question de la sécurité alimentaire comme de l'évolution du système agro-alimentaire, agro-industriel et agro-tertiaire en veillant à la pérennité de l'emploi et des revenus, en particulier dans les zones de fragilités sociales. Il suppose également de développer les nouveaux circuits de production et de distribution (économie circulaire, rapprochement entre producteurs alimentaires et « mangeurs ») et d'appuyer les nouvelles formes de solidarité par la réappropriation de l'acte alimentaire au quotidien. Il s'agira donc d'appréhender, sans s'y perdre, la complexité du sujet, la chaîne des interactions et la cartographie multisectorielle des acteurs concernés, afin de garantir la cohésion aussi bien sociale que territoriale dans un système d'évolution rapide et multifactorielle.

*Figure 33. La capacité alimentaire, le nouveau défi prioritaire de l'Acte 3 de la politique de développement durable du Conseil général de la Gironde (Extrait de la délibération 2014.15.CG du 26 juin 2014, p.6)*

Dans cet extrait de délibération, l'Agenda 21 attire l'attention de l'Assemblée départemental sur le caractère transversal de l'alimentation et sur les défis que suppose sa publicisation. Développer une action alimentaire départementale appelle la reconnaissance des nombreux acteurs et fonctions interreliées du système alimentaire (de Kermel et al. 2022) (« *de la graine jusqu'au déchet alimentaire* ») et des nombreux enjeux qui peuvent y être associés (développement territorial, économique, social, etc.). Par conséquent, l'Agenda 21 souligne que la formulation d'une réponse départementale à ces enjeux ne peut se faire sans mener un travail de reconnaissance et de saisie des interdépendances en jeu (les « *nouvelles formes de solidarité* »).

Depuis les concertations menées dans le cadre de l'élaboration de l'Acte 3 de l'Agenda 21, la capacité alimentaire pour tous a alors été ainsi « *unanimentement* » considérée comme un défi « *universel* », « *hautement prioritaire compte-tenu des urgences et des enjeux* », et qui est notamment déjà saisi à différentes échelles (locale, nationale, européenne et mondiale). La capacité alimentaire pour tous est ainsi définie comme un « *axe prioritaire de communication, d'exemplarité et de démonstration* » (délibérations 2014.15.CG du 26 juin 2014, 2014.75.CG du 18 décembre 2014 et 2015.935.CP du 12 octobre 2015).

La délibération étant votée, l'Agenda 21 va initier des travaux de définition de la « *part CG* » : il va mener un état des lieux des actions et projets départementaux afin de donner à voir la contribution du Conseil général à la capacité alimentaire sur le territoire girondin, d'intégrer cette « *part CG* » aux dynamiques territoriales girondines identifiées et d'identifier de « *nouveaux angles de vue* » (Tab. 18).

Tableau 18. Réservoir d'actions et de projets et « part CG » pour la capacité alimentaire (annexe de la délibération 2014.15.CG du 26 juin 2014)

Au CG33	En Gironde
<p><i>Observatoire, analyse</i> Observatoire du foncier<sup>238</sup>, Observatoire girondin de la précarité et de la pauvreté<sup>239</sup>, Laboratoire départemental d'analyse, etc.</p> <p><i>Production et consommation</i> PEANP, restauration collèges, épiceries sociales et solidaires, accompagnement agri-environnement, gestion durable des espaces, gestion différenciée et alternatives pesticides, RIA (politique circuits courts), tarification unique des collèges, soutien aux circuits courts, etc.</p> <p><i>Responsabilité</i> Manifestations responsables, actions collectives en travail social, label PNNS, etc.</p> <p><i>Ressources</i> Politique de l'eau, politique déchets (gaspillage alimentaire), etc.</p> <p><i>Métiers</i> CERHES (plateforme de mutualisation des associations de soutien aux agriculteurs), condition de vie des agriculteurs (risques sanitaires et sociaux), etc.</p>	<p><i>Innovation</i> Axe gouvernance alimentaire du Comité régional des Agenda 21 aquitain, expérimentation de la territorialisation du Pacte de Solidarité Ecologique au sein du réseau des Agenda 21 de Gironde, Trophées Agenda 21 (initiatives citoyennes : jardins partagés, cuisines...), etc.</p> <p><i>Ressources</i> Schéma directeur de l'aménagement et gestion de l'eau (SDAGE), etc.</p> <p><i>Responsabilité</i> Plan Ecophyto, groupe de travail fédération 33 des centres sociaux (mise en réseau, actions partagées), MIN Loc'halle bio, réseau des acheteurs responsables, etc.</p> <p><i>Production et consommation</i> Plan régional nutrition santé, axe lutte contre l'étalement urbain et l'interscot, réseau AMAP, etc.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Nouveaux angles de vue</i></p> <p>Élargir la conception : en matière d'aménagement, considérer les espaces agricoles mais également les espaces publics comme des espaces alimentaires. Envisager la solidarité pour lutter contre le gaspillage alimentaire. Reconsidérer les dimensions politiques et les normes : 1/3 des denrées comestibles produites sont jetées, détruites, voire javellisées.</p>	

Ce travail de recensement des actions et dynamiques au sein de l'organisation départementale met en lumière la volonté de l'Agenda 21 d'éclairer et d'outiller les interdépendances tant internes à l'organisation départementale (entre les secteurs de politiques publiques incarnés par les Directions, services, etc. départementaux) que celles liant le Département avec les autres échelles de politiques publiques (nationale, régionale) et des acteurs privés en présence sur le territoire (interdépendances domaniale public-privé).

La « part CG » est également traduite par l'Agenda 21 en termes de rôles que peut investir le Département pour atteindre cet objectif de capacité alimentaire en Gironde :

« [...] le rôle du Département varie : opérateur, aménageur, accompagnateur... Ses leviers d'action directe via ses investissements, son fonctionnement et ses compétences, qui correspondent à la « part du Département », sont plus ou moins importants. [...] le

<sup>238</sup> [https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-02/tout\\_savoir\\_sur\\_lobservatoire\\_foncier\\_departemental.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-02/tout_savoir_sur_lobservatoire_foncier_departemental.pdf), consultée le 10/08/2023

<sup>239</sup> <https://aqui.fr/article/le-conseil-general-lance-l-observatoire-girondin-de-la-precarite-et-de-la-pauvrete/>, consultée le 10/08/2023

*Département revendique toutefois un rôle essentiel de facilitateur et de fédérateur des énergies girondines et une légitimité à catalyser les forces vives, l'ensemble des capacités locales et les girondins dans une ambition collective d'impact sur le bien être durable de tous pour aujourd'hui et pour demain » (délibération 2014.15.CG du 26 juin 2014, 7)*

Ces rôles identifiés par l'Agenda 21 pour le Département – et identifiés depuis un état des lieux de l'action publique départementale – s'illustrent à travers une action publique particulièrement tournée vers les initiatives territoriales à travers lesquelles peuvent être lues la volonté de saisir les interdépendances territoriales (les « *capacités locales* ») et domaniales public-civil (« *les girondins* »).

Ainsi, par rapport à l'action départementale initiée dans les années 2000 autour des circuits courts, 2014 marque une réorientation de la problématisation faite de l'alimentation. A l'initiative de l'Agenda 21, l'alimentation est problématisée plus largement autour de la notion centrale de bien-être. L'alimentation doit être appréhendée au prisme des nombreux enjeux qu'elle questionne, des nombreux acteurs qu'elle convoque et appelle à ce que le Département renouvelle les postures et rôles qu'il investit. A travers les délibérations qu'il soumet au vote de l'Assemblée départementale, l'Agenda 21 a mené un travail politique de légitimation de la problématisation qu'elle fait de l'alimentation, en insistant particulièrement sur l'importance de mettre les « solidarités » ou encore les interdépendances entre le CD33 et les territoires et les habitants de la Gironde au cœur de la gouvernance de l'action départementale en matière d'alimentation.

Les deux sous-sections suivantes présentent deux actions publiques dans lesquelles s'est engagé le Département depuis son Agenda 21. L'une répond d'une dynamique régionale, le chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine, et l'autre émane directement de l'Agenda 21 pour accompagner les initiatives girondines aux ambitions radicales, les Labo'Mobiles. Ces deux démarches donnent à l'Agenda 21 la possibilité de « tester » leurs idées et propositions formulées en termes de capacité et de coresponsabilité alimentaire. Egalement, ces deux dispositifs illustrent une nouvelle posture prise par le Conseil départemental : celui d'expérimentateur, aux côtés des initiatives, tant territoriales que citoyennes.

*b) 2014-2016. Participation au chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine*

Sous l'influence de l'Agenda 21, la reconnaissance par le Conseil général de la Gironde de l'alimentation dans une perspective plus transversale et comme un enjeu prioritaire s'est faite dans un contexte facilitant et porteur du fait du développement des dynamiques alimentaires territoriales. En effet, au niveau national, les PAT viennent d'être définis et inscrits dans la loi d'orientation et d'avenir de l'Agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>240</sup>, sous l'impulsion de Brigitte Allain, députée Europe Ecologie-Les Verts (EELV) de la Dordogne (chapitre 1). Dans

---

<sup>240</sup> Article 39 de la Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000029573022/>, consultée le 10/02/2023

son territoire, le Grand Bergeracois, comme ailleurs, des initiatives vont au-delà du développement des circuits courts et de proximité et adressent la question alimentaire au prisme d'enjeux plus variés.

Notamment, et comme nous en avons fait mention dans le premier chapitre, la question de la gouvernance alimentaire émerge (Krausz, Lacourt, et Mariani 2013). Dans ce contexte, 2014 est l'année du lancement d'un chantier expérimental portant sur la gouvernance alimentaire en Aquitaine (Faucher 2014)<sup>241</sup>. L'objectif de ce chantier est de permettre à des territoires aquitains porteurs d'un Agenda 21 d'expérimenter la mise en place d'un PAT et ainsi, de

*« réfléchir aux modalités nécessaires à l'élaboration d'une politique publique de l'alimentation intégrée à l'échelle du territoire [...], co-construite avec tous les acteurs du système alimentaire local »<sup>242</sup>.*

Avant de préciser la participation du Conseil départemental de la Gironde au comité de pilotage de ce chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine, revenons sur la genèse de ce dernier. Dans le cadre du Comité régional des Agendas 21, au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), le bureau des territoires du Commissariat général au développement durable (CGDD) missionne la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Aquitaine pour être pilote de l'expérimentation. Cette dernière engage trois territoires pilotes qui, s'ils se caractérisent par des « géométries, des compétences et caractéristiques variables »<sup>243</sup>, ont toutefois en commun d'être porteurs d'un Agenda 21 : le Pays Basque (via son Conseil des élus), la Communauté d'agglomération du Libournais (CALI) et la Ville de Bordeaux dans un premier temps puis la Communauté urbaine de Bordeaux à partir de la métropolisation.

Pour piloter cette expérimentation sur trois ans (2014, 2015 et 2016), la DREAL s'entoure dans un premier temps de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), de l'Agence régionale de santé (ARS), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et du Centre de ressource d'écologie pédagogique d'Aquitaine (CREPAQ).

Ce comité de pilotage évoluera au fil du temps avec le départ du CEREMA et du CREPAQ, et l'arrivée de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de l'association International Urban Food Network<sup>244</sup> (IUFN). Cette dernière tiendra dans l'expérimentation un rôle de facilitateur et d'animateur tant au niveau régional que dans l'accompagnement local des territoires pilotes engagés dans l'expérimentation (Lailliau 2016). Aussi, le comité de pilotage sera complété par le Département de la Gironde, au travers de son

---

<sup>241</sup> Stage accueilli conjointement par la DREAL et le CEREMA

<sup>242</sup> Stratégie alimentaire du CCGAD : <https://ccgad.bordeaux-metropole.fr/L-alimentation-a-Bordeaux-Metropole/La-strategie-alimentaire-de-Bordeaux-Metropole2>, consulté le 15/04/2021

<sup>243</sup> Comité de pilotage du chantier expérimental de gouvernance alimentaire du 01/03/2016

<sup>244</sup> L'IUFN, à la demande du MEDDE, avait en 2014 développé une enquête sur la Gouvernance alimentaire urbaine en partenariat avec AgroParisTech, afin notamment d'évaluer la pertinence des Agendas 21 lorsqu'il est question de porter des politiques alimentaires. <https://www.mediaterrre.org/habitat/actu.20130912103334.2.html>

Agenda 21, pour participer à « *concevoir collectivement des solutions qui soient à la hauteur des enjeux du monde tel qu'il est en mobilisant l'ensemble des capacités locales* » (Lailliau 2016, 21).

Outre la présence de l'Agenda 21 girondin aux instances de pilotage du chantier, les chargés de mission du Département participent également aux rencontres organisées dans le cadre de la démarche bordelaise. Ainsi, à Bordeaux se dérouleront deux journées particulières (Fig. 34) : le forum « Mangeons ! Bon, bien et pas loin » le 3 juin 2015, ainsi que la rencontre intitulée « Vers un Conseil de gouvernance alimentaire », le 1<sup>er</sup> octobre 2015, rassemblant des acteurs locaux girondins, notamment bordelais.



Figure 34. Affiches des deux journées Bordeaux/Gironde organisées dans le cadre du chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine

Si le Département de la Gironde est plus visible sur l'affiche de la seconde journée, l'organisation départementale sera également représentée à la première mais n'interviendra pas particulièrement lors de cette rencontre, puisque dédiée à la construction d'une gouvernance alimentaire de l'initiative de la Communauté urbaine de Bordeaux. A l'inverse, lors du forum « Mangeons ! Bon, bien et pas loin ... », l'Agenda 21 du Département de la Gironde anime un « atelier-laboratoire » sur la coresponsabilité en matière de capacité alimentaire. Basé sur les questionnaires remplis par les convives au long de la journée, l'animation met en lumière leur perception sur le partage des responsabilités entre les différents acteurs (Etat, collectivités locales, entreprises, société civile, ménages, autres), la contribution de ces différents types d'acteurs en précisant ce qui est fait par chacun (Fig. 35), notamment au croisement de 6 défis de capacité alimentaire<sup>245</sup>, et ce qui pourrait être fait par chacune des catégories des parties prenantes.

<sup>245</sup> 100% de préservation des terres agricoles, 100% bio ET local, division par 4 des gaz à effet de serre liés à l'alimentation, 0 phytosanitaire, 0 déchet alimentaire et protection de la ressource en eau (annexe de la délibération 2014.15.CG du 26 juin 2014)

# Agenda 21 des solutions girondines

Défi prioritaire de la capacité alimentaire

Restitution de la journée du 3 juin 2015:

«Mangeons ! Bon, bien et pas loin

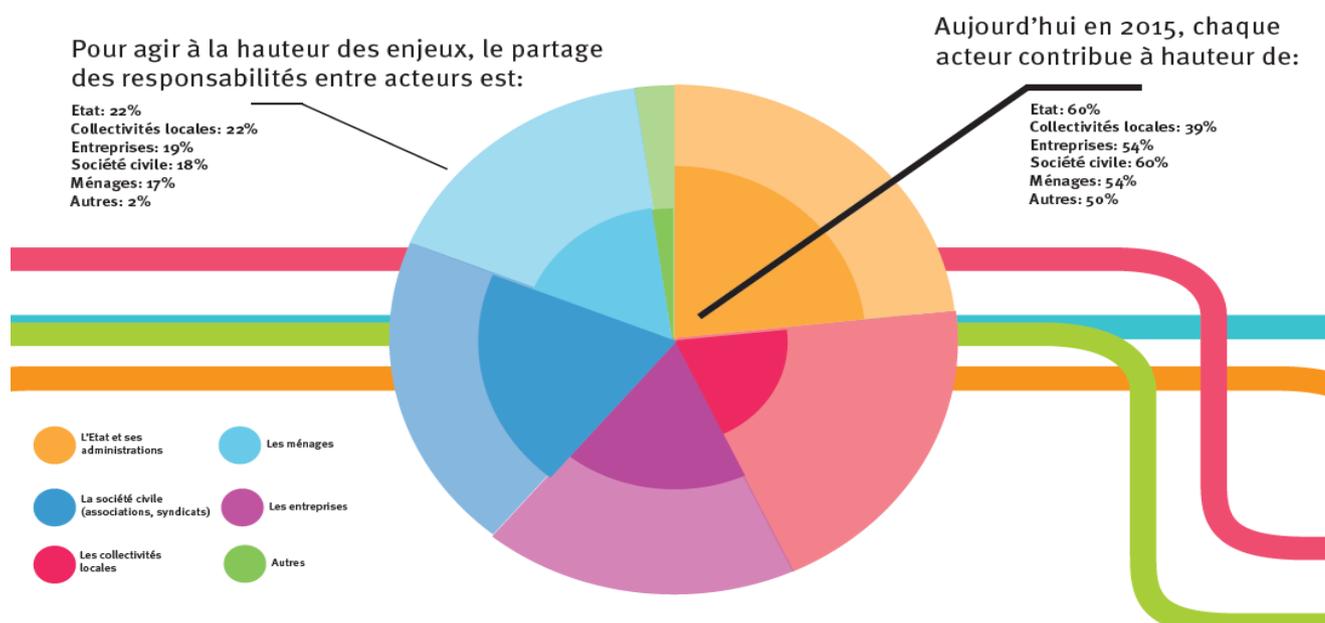


Figure 35. Extrait du poster de restitution de l'animation sur la coresponsabilité alimentaire faite par l'Agenda 21 du Conseil général de la Gironde lors du forum « Mangeons ! Bon, bien et pas loin ... » (CD33, 2015)

Ainsi, à travers l'idée de « coresponsabilité alimentaire » et les modalités de cette animation, c'est la saisie et la mise en gouvernance des interdépendances territoriales (Etat, collectivités locales), domaniales (société civile organisée ou non, entreprises) et entre formes de savoir que l'Agenda 21 cherche à mettre en évidence et à partager.

La participation de l'Agenda 21 départemental à ce chantier expérimental régional a eu des répercussions au sein de l'organisation départementale. De 2014 à 2016, l'Agenda 21 du Département de la Gironde a donc été partie prenante de cette expérimentation durant laquelle les trois territoires pilotes aquitains ont été accompagnés par l'IUFN. Entre l'IUFN et l'Agenda 21 se sont développées des collaborations étroites. Ainsi la chargée de mission de l'IUFN a été en « résidence de compétence » dans les locaux de l'Agenda 21 du Département<sup>246</sup>. Cette proximité se traduira dans la coédition en 2016 d'un livret<sup>247</sup> à destination des porteurs de projets alimentaires territoriaux durables. La publication commune présente les deux méthodes développées : le mode « projet » de l'IUFN et le mode « LABO'M21 de l'Agenda 21 du Département de la Gironde (Fig. 36) sur lequel nous revenons dans la section suivante.

<sup>246</sup> Délibération 2014.1383.CP du 24 novembre 2014

<sup>247</sup> <https://www.pat-cvl.fr/wp-content/uploads/2018/11/Guide-IUFN-CD33-Construire-un-Projet-alimentaire-territorial-2016-1.pdf>

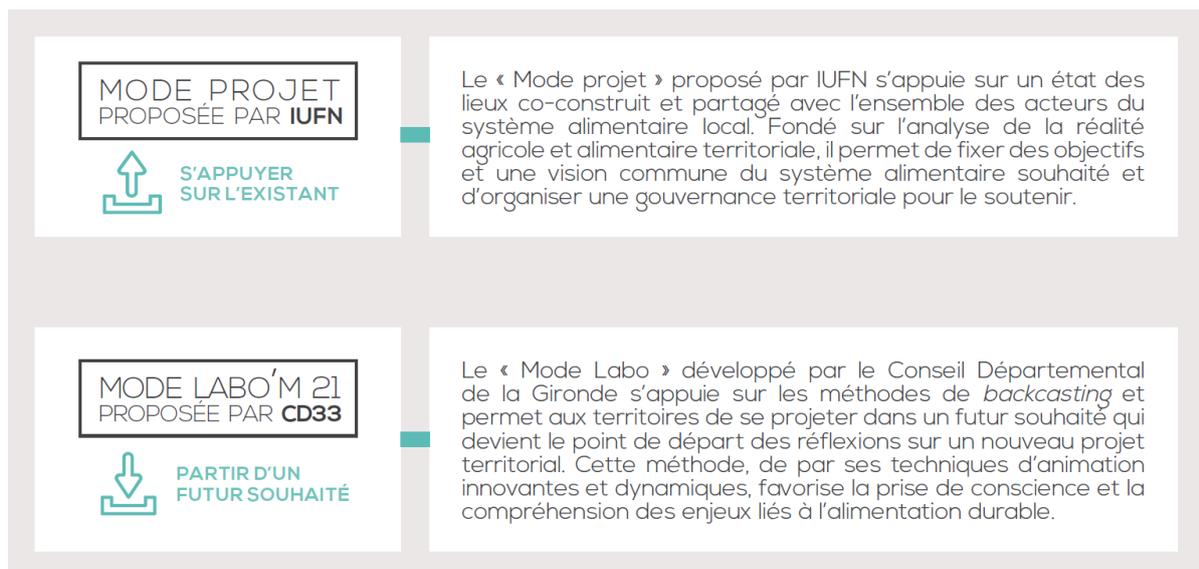


Figure 36. Le mode « projet » de l'IUFN et le mode « Labo'M21 » du Conseil départemental de la Gironde (CD33, IUFN, 2016)

En effet, la dynamique d'essaimage des PAT s'accompagne d'un développement des connaissances et des expertises sur le sujet et du développement d'une offre d'accompagnement de ces démarches. Le CD33, via son Agenda 21, propose ainsi son propre outil qui, contrairement à la majorité de ceux existants, part non pas d'un état des lieux initial, mais plutôt des ambitions fixées, du cap.

Aussi, en 2015 se tenait l'exposition universelle de Milan qui portait le thème « Nourrir la planète, Energie pour le vie ». Cette actualité internationale apparaît dans la délibération départementale 2015.665.CP du 9 juillet 2015<sup>248</sup>. Quelques mois plus tard, le Département de la Gironde devient signataire du Pacte de Milan<sup>249</sup> marquant, de nouveau, le succès de l'Agenda 21 dans son travail de publicisation de l'alimentation au sein de l'organisation départementale.

c) 2017. *Le Labo'M21 et les Labo'Mobiles, des initiatives alimentaires par et pour une innovation sociale, écologique, participative et territoriale*

Avec l'Acte 3 de l'Agenda 21, ce dernier s'inscrit dans une nouvelle approche de travail « innovante, participative et prospective » incarnée par un lieu-ressource, un laboratoire d'innovations collectives, le Labo'M21<sup>250</sup>. La méthode de travail qui s'y déploie, le « mode

<sup>248</sup> Délibération portant sur la validation d'une convention cadre de partenariat avec DARWIN Ecosystème pour la Zone d'agriculture urbaine expérimentale (ZAUE). Il s'agit, pour le Département, de cosigner auprès de la Région, l'Etat (DREAL, DRAAF), Bordeaux Métropole, la Ville de Bordeaux, la Chambre régionale d'agriculture, Bordeaux Sciences Agro et l'INRA une convention formalisant cet engagement en faveur d'expérimentations de production alimentaire en milieu urbain.

<sup>249</sup> Par le vote de la délibération N°2015.935.CP du 12 octobre 2015 : « Agenda 21 des solutions girondines – Défi Capacité alimentaire, Signature du Pacte de Milan 2015, 'Nourrir la planète, énergie pour la vie »

<sup>250</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#labom21>, consultée le 24/07/2023. Le Labo'M21 traduit l'incarnation par l'Agenda 21 du Département de la Gironde de la démarche d'innovation collective du réseau des Agenda 21 de Gironde définie en 2012. Le Conseil départemental a été reconnu par

labo », se décline en 8 étapes (Fig. 37) et se caractérise par le fait de partir de la définition d’ambitions de transformation, souvent formulées de manière « radicale » (0 ou 100%), afin d’être « à la hauteur des enjeux territoriaux et mondiaux ».



Figure 37. Le Mode Labo en 8 étape (Département de la Gironde, 2014)

Cette méthode de travail est mise en œuvre via les Labo'Mobiles,

*« une démarche d'appui proposée aux collectifs d'acteurs girondins pour expérimenter la mise en œuvre d'objectifs de transformation et co-concevoir des projets dédiés à de l'innovation sociale, écologique et démocratique qui nécessitent de « faire autrement »<sup>251</sup>.*

Ainsi, deux notions clés caractérisent la démarche : la radicalité et la coresponsabilité. Cette dernière tient une place importante, et consiste en la mise en œuvre d'une « gouvernance où chaque acteur concerné réalise sa part de contribution à la hauteur de ses capacités, de ses compétences et de ses engagements » (Conseil départemental de la Gironde 2019, 4).

La première édition des Labo'Mobiles<sup>252</sup> a vu le jour en 2017 suite à la diffusion d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) validé par la délibération 2017.35.CP du 06/02/2017. L'objectif de cet AMI était de répondre à une commande politique de territorialiser les démarches d'innovations socioécologiques :

*« Parce que les enjeux de développement durable sont complexes, parce qu'y répondre demande de croiser les regards et d'élaborer des réponses en « coresponsabilité » où chacun « fait sa part », parce qu'il faut imaginer des réponses agiles et adaptables en*

l'Association des Départements de France qui lui a décerné le Prix Innovation 2014, rubrique « Réussite » dans la catégorie « Intelligence territoriale et co-construction », pour la création et l'animation du Labo'M21.

<sup>251</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#labomobiles>, consultée le 24/07/2023

<sup>252</sup> L'Agenda 21 du Département de la Gironde et Ellyx ont partagé les retours des Labo'Mobiles dans quelques publications dans des magazines (Chabaud et al. 2022; Palluault et Chabaud 2021).

*testant de nouvelles formes d'actions collectives, parce que les nouvelles solutions se trouvent dans les expérimentations locales, les « Labo Mobile » proposent une méthode d'animation et d'accompagnement dédiée aux projets d'innovation sociale et écologique sur les territoires girondins »<sup>253</sup>.*

Ainsi, l'Agenda 21 débute un travail d'instrumentation institutionnalisant sa problématisation en termes de coresponsabilité en créant un nouveau dispositif d'accompagnement. Les territoires et collectifs girondins candidats à l'AMI et dont les projets ont été retenus ont ainsi bénéficié d'un accompagnement fourni par la mission Agenda 21 du Département de la Gironde, en partenariat avec l'agence coopérative en innovation sociale Ellyx<sup>254</sup>. Parmi les neuf projets retenus lors de la première édition des Labo'Mobiles, trois sont des projets alimentaires et ont été accompagnés entre juillet 2017 et juillet 2019. Il s'agit de projets portés par une commune, une Communauté de communes et un collectif citoyen (Tab. 19).

*Tableau 19. Les Labo Mobiles alimentaires de la première édition (auteure, 2023)*

<b>Territoire/acteur</b>	<b>Intitulé de l'ambition</b>	<b>Bilan<sup>255</sup>, suite</b>	<b>Remarque</b>
Commune de Cussac Fort Médoc	Un village engagé pour une alimentation saine, 100% bio et locale : tous mobilisés ! <sup>256</sup>	Régie agricole, avec l'embauche d'un maraîcher municipal	Elu commun entre le territoire et le Département : Dominique Fédieu
Communauté de communes de Montesquieu	100% des habitants ont accès à une alimentation saine et durable. Tous acteurs pour un territoire nourricier <sup>257</sup>	Lancement d'un projet alimentaire territorial, avec l'embauche d'une chargée de capacité alimentaire	Elu commun entre le territoire et le Département : Corinne Martinez
Collectif Aliment-Terre du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre	Bassin d'Arcachon, Val de l'Eyre : une alimentation 100% saine local et solidaire. Tous engagés pour une autonomie alimentaire <sup>258</sup>	Lancement d'un projet alimentaire territorial	Pas d'élus commun

Il faut noter que deux de ces démarches sont portées par des collectivités dont des élus sont également des élus départementaux : l'un est celui qui, plus tard comme nous le verrons, se verra donner une délégation politique de la stratégie alimentaire départementale, la seconde est l'élue référente de l'Agenda 21 départementale.

De la même manière que la participation du CD33 au chantier expérimental aquitain de gouvernance alimentaire a eu des répercussions au sein de l'organisation départementale, la

<sup>253</sup> Délibération 2017.35.CP du 06/02/2017, 'Labo Mobile' : Lancement d'un Appel à manifestation d'intérêt des acteurs et des territoires girondins.

<sup>254</sup> <https://www.ellyx.fr/inspirations/labomobiles-une-demarche-de-rd-sociale-au-service-des-territoires/>, consultée le 24/07/2023

<sup>255</sup> Le bilan de la première édition des Labo Mobiles a été partagé dans un livret revenant notamment sur les différentes étapes suivies par les territoires et collectifs durant l'accompagnement.

<https://www.gironde.fr/sites/default/files/2019-06/BilanLabomobile.pdf>, consultée le 24/07/2023

<sup>256</sup> <https://www.cussac-fort-medoc.fr/vie-municipale/les-projets-en-cours/le-projet-alimentaire-territorial/>, consultée le 25/07/2023

<sup>257</sup> <https://www.cc-montesquieu.fr/vivre/transition-ecologique/alimentation-locale>, consultée le 25/07/2023

<sup>258</sup> <https://aliment-terre-barval.jimdofree.com/suivre-le-pat/suivre-les-%C3%A9tapes/>, consultée le 25/07/2023

mise en œuvre des Labo'Mobiles a fait « bouger les cadres » au sein de l'organisation départementale. En effet, inspirés des expérimentations, deux nouveaux dispositifs ont été votés lors du Budget primitif 2019 pour la politique foncière du Département et ont ainsi été intégrés dans les règlements d'intervention. Ainsi, la régie agricole de la commune de Cussac-Fort-Médoc a inspiré un dispositif de soutien aux investissements agricoles portés par les collectivités<sup>259</sup> et la démarche du collectif citoyen Aliment-Terre a inspiré un dispositif de soutien à la traduction des projets alimentaires locaux au sein des documents d'urbanisme<sup>260</sup>. Ces changements dans les règlements d'intervention traduisent en quoi le travail politique de l'Agenda 21 a abouti à un changement institutionnel.

\*\*

Nous avons vu dans cette section comment l'Agenda 21 du Département de la Gironde, à partir d'une stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale ayant pour objectif le bien-être, a défini la capacité alimentaire comme défi prioritaire de sa politique de développement durable. Cette priorisation s'est faite dans un contexte propice de problématisation de l'alimentation et de sa gouvernance à différentes échelles territoriales. La mise en œuvre de l'action départementale s'est ainsi traduite par son concours au chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine – induisant, notamment, une collaboration avec l'IUFN et un contexte propice à la signature du Pacte de Milan – et par la création d'un nouveau dispositif d'accompagnement, les Labo'Mobiles, dont plusieurs territoires et collectifs girondins ont pu bénéficier au titre de leurs projets alimentaires.

Autrement dit, à travers ces démarches, nous avons montré en quoi l'Agenda 21 a poursuivi un travail politique de construction d'arguments et d'alliances venant institutionnaliser son cadrage politique de l'alimentation soit sa définition du problème publique alimentaire et de la réponse politique à y apporter. Sa réponse se fonde sur un travail proactif de reconnaissance et de mise en gouvernance de nombreuses interdépendances : entre le Département et les autres échelons d'autorité publique (interdépendances territoriales), entre le Département et les Girondins et les actions collectives menées sur les territoires (interdépendances domaniales public-civil) et enfin, entre le Département et de nouveaux acteurs porteurs de savoirs spécifiques aux questions alimentaires (IUFN) ou aux innovations sociales de rupture (Ellyx),

---

<sup>259</sup> Le 17/12/2018, le vote de la délibération 2018.107.CD sur la politique foncière du Département, pour le budget primitif de 2019, inclut « le soutien aux acquisitions foncières agricoles : « *En 2019 il est proposé d'élargir le dispositif en soutenant [l'acquisition et] les investissements en matériel agricole réalisés par les collectivités locales notamment pour accompagner les projets alimentaires territoriaux (cf fiche d'intervention « aide aux collectivités pour les projets agricoles durables »)* ». Les aides départementales sont fléchées pour l'acquisition de terrains non urbanisables pour la réalisation sous 3 ans de projets agricoles par des collectivités, pour des projets de création de couveuses agricoles ainsi que pour des projets de régies agricoles.

<sup>260</sup> Dans cette même délibération 2018.107.CD du 17/12/2018, délibérant le Budget primitif 2019 « Politique foncière du Département », l'Assemblée départementale a voté - en complément du dispositif d'aide aux collectivités pour la création de projets agricoles durables - le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt visant à accompagner les collectivités locales et les structures porteuses de SCoT et de PETR dans la traduction des projets agricoles et alimentaires locaux au sein de leurs documents d'urbanisme. Au titre de cet AMI, l'attribution d'aides départementales sera faite au Syndicat mixte du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre (SYBARVAL) (délibération 2019.492.CP du 20/05/2019) ainsi qu'au PETR du Cœur Entre Deux Mers (délibération 2019.674.CP du 01/07/2019)

et avec lesquels le Département produit de nouvelles connaissances. Aussi, outre ce qu'elle nous dit des dynamiques internes à l'organisation notamment à travers les changements institutionnels évoqués, l'action départementale apparaît également être une caisse de résonance des dynamiques territoriales publiques et citoyennes.

En parallèle de la stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale et dans le contexte déstabilisant des réformes territoriales (chapitre 2) le Département de la Gironde développe en 2014 une autre stratégie. Il s'agit de la stratégie Gironde 2033, par l'intermédiaire de laquelle d'autres dynamiques alimentaires territoriales trouveront un écho au sein de l'organisation départementale et motiveront la problématisation et la publicisation de l'alimentation.

#### **4.2.2. 2014. Gironde 2033, la stratégie départementale pour les solidarités humaines et territoriales**

En parallèle de la stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale, le Département de la Gironde, par l'intermédiaire de son service de la Coopération territoriale, entreprend une autre stratégie : Gironde 2033. Cette dernière vient réaffirmer la position du Conseil départemental dans un contexte où la légitimité de cette collectivité territoriale est contestée (chapitre 2).

Ainsi, avec Gironde 2033, présentée dans une première section, le Conseil départemental de la Gironde défend une posture de « liant » permettant que certaines fractures – sociales et territoriales – ne se creusent davantage, dans un contexte de crises multiples (écologique, sociale, démocratique, *etc.*). Le Département va dès lors déployer un instrument d'action publique institutionnalisant des interdépendances territoriales, censé rompre avec la « logique de guichet » : les pactes territoriaux. Au plus près des territoires girondins, et avec eux, le Département compte ainsi instaurer un « dialogue territorial », par lequel il pourra comprendre et adresser les enjeux auxquels les territoires, découpés en « territoires de solidarité », font face. Les pactes territoriaux font l'objet d'une seconde section. Celle-ci éclaire comment ils ont été un nouveau levier pour la problématisation de l'alimentation et son accès à l'agenda politique départemental.

*a) 2014. Gironde 2033, une stratégie de réaffirmation du Conseil départemental dans le contexte des réformes territoriales*

Fin 2014, le Conseil général de la Gironde vote la stratégie Gironde 2033<sup>261</sup> (délibération 2014.72.CG du 18 décembre 2014), le document stratégique départemental en faveur des solidarités humaines et territoriales<sup>262</sup> (Fig. 38).

Cette stratégie départementale émane de la reconnaissance par les acteurs du Conseil général de plusieurs éléments. Premièrement, « *dans un contexte de bouleversements économiques et*

---

<sup>261</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/gironde-2033>, consultée le 21/07/2023

<sup>262</sup> [https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-02/gironde\\_2033.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-02/gironde_2033.pdf), consultée le 21/07/2023

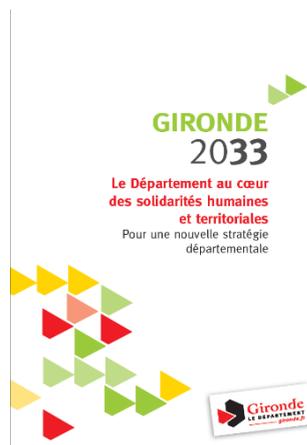


Figure 38. Gironde 2033 (CD33, 2015)

*sociaux qui, depuis 2008, ne cesse d'ébranler les fondements de la cohésion, [et] d'accroître les fractures de toutes sortes* » le Département craint une précarisation de la population et le décrochage de certains territoires<sup>263</sup>. Ainsi, par cette stratégie, il vise à relever les défis de l'équilibre, de la cohésion et de la solidarité, cette dernière étant dans « *l'ADN des actions du Département de la Gironde* » (Conseil départemental de la Gironde 2015, 4),.

Deuxièmement, dans les fondements de la stratégie Gironde 2033, il y a aussi l'observation de dynamiques territoriales – « *initiatives de la société civile, développement de réseaux de proximité et de solidarité, créativité et innovations sur tout le territoire* » (*ibid*) –

dont la reconnaissance par l'organisation départementale se traduit par la nécessité de « *tisser de nouveaux liens pour faire vivre la citoyenneté et partager le riche capital culturel girondin* » (*ibid*).

Enfin, les années 2010 sont celles des réformes territoriales (chapitre 2). Le Département se sait être « *dans un contexte de remise en cause de la légitimité de son action et des moyens dont il dispose pour la mener à bien* » (*ibid*). Ainsi, quand les Régions, métropoles et intercommunalités se renforcent, le dernier projet de loi, *a contrario*, revient sur « *l'existence même de l'institution départementale ainsi que sur certaines missions dévolues au Conseil général* » (Conseil départemental de la Gironde 2015, 5). Alors, si ses compétences en matière de solidarités humaines et territoriales restent reconnues, le Département de la Gironde décrit l'effet ciseau dont nous avons fait mention, faisant part d'un resserrement de la contrainte financière auquel il doit faire face. Enfin, Gironde 2033 s'inscrit également dans une volonté du Département de la Gironde d'empêcher « *l'éloignement entre le citoyen et les institutions* » (Conseil départemental de la Gironde 2015, 4) :

*« Or le Département, collectivité de proximité est le trait d'union entre des régions plus vastes et des intercommunalités confortées. Il se fait aussi le porte-voix des réalités vécues, quotidiennement, par les Girondins, de leurs besoins et d'une demande sociale qui s'exprime avec force. Il contribue à faire entendre l'ensemble des territoires qui composent la Gironde, par une prise en compte et une juste représentation des enjeux urbains, périurbains et ruraux. C'est là tant sa raison d'être que sa plus-value ! »* (*ibid*).

La stratégie Gironde 2033 est importante pour comprendre le second cadrage identifié et problématisé dans l'analyse de la construction et de la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire par le Conseil départemental de la Gironde. En effet, outre le travail politique que mène l'Agenda 21 pour motiver une reconnaissance et une mise en gouvernance des interdépendances entre acteurs publics situés à différentes échelles (interdépendances territoriales) et entre le

<sup>263</sup> Dans un contexte, comme nous en avons fait mention dans le chapitre 3, de dynamique démographique importante (+15 000 habitants/an au moment de la définition de la stratégie Gironde 2033).

Département et les Girondins (interdépendances domaniales public-civil), ces dernières sont mises au cœur de la stratégie de légitimation d'un Département menacé. En effet, interdépendances territoriales et public-civil sont particulièrement structurantes dans les postures prises par le Département à travers la stratégie Gironde 2033.

Ainsi, depuis cette posture de « trait d'union », le Département de la Gironde entend se positionner pour répondre aux enjeux sociaux et écologiques, en formulant des réponses à court terme, mais aussi en « *préparant l'avenir* » pour assurer le bien-être des générations futures. Ainsi, et comme le Département l'exprime dans l'extrait ci-après (Fig. 39), il vise à se positionner comme l'« *animateur de proximité des solidarités* » humaines et territoriales qui permettra de rassembler les synergies territoriales autour d'un « *projet territorial co-construit et innovant* ».

Les citoyens attendent du Département des réponses concrètes à leurs préoccupations et leurs problèmes quotidiens, **l'urgence, sociale et environnementale notamment, exige des solutions rapidement mises en œuvre et adaptées.** Mais la responsabilité du Département est également de voir au-delà et de préparer l'avenir. Son action prend son sens dans une projection à long terme, qui assure le bien-être des générations actuelles et futures.

**Nous affirmons notre ambition pour une Gironde forte et solidaire** et souhaitons la partager avec ceux qui œuvrent, au quotidien, pour la solidarité entre les Girondins et entre les territoires. En se positionnant comme animateur de proximité des solidarités, le Département entend assumer sa responsabilité en matière de traitement de l'urgence sociale et veut également agir sur les causes structurelles des déséquilibres. Il inscrit enfin son action dans un temps long, le respect des finalités du développement durable et la continuité des actions qu'il a déjà initiées.

Cette vision, le Département de la Gironde entend non pas l'imposer mais la partager en animant un projet territorial co-construit et innovant, qui accorde toute sa place à l'échange et au dialogue.

Figure 39. Extrait du document Gironde 33 (Département de la Gironde, 2015)

Cette stratégie de solidarité territoriale, de laquelle le Département se fait l'animateur, s'est traduite par la définition d'orientations, d'objectifs et d'actions, parmi lesquels certains concernent l'agriculture et l'alimentation.

En effet, dans la programmation définie dans le cadre de la stratégie Gironde 2033, l'agriculture et l'alimentation trouvent une place, notamment *via* des rappels à la « capacité alimentaire » comme défi prioritaire de la politique de développement durable du Département. Aussi, elles sont identifiées dans cette stratégie en tant que leviers pour améliorer la qualité de vie des girondins (orientation 1) ainsi que comme voies de développement économique et d'attractivité territoriale (orientation 2) (Tab. 20).

Tableau 20. Extraits des orientations, objectifs et actions de la stratégie départementale Gironde 2033 (Département de la Gironde, 2015)

<b>Solidarité territoriale</b> : une Gironde dont le développement harmonieux et responsable bénéficie à chaque Girondin		
Orientations	Objectifs	Actions
1. S'engager à long terme pour la qualité de vie des Girondins autour des nouvelles solidarités territoriales	1.3. Faire évoluer nos modes de production et de consommation, pour des usages et des pratiques responsables	2. Garantir l'alimentation des Girondins, en alliant qualité, proximité, et respect environnemental (défi prioritaire « capacité alimentaire » de l'acte 3 de l'agenda 21)
3. Tirer parti de l'attractivité de la Gironde pour encourager les initiatives et accompagner les innovations économiques et sociales dans les territoires, en faveur de l'emploi local	3.1. Soutenir le développement de l'économie de proximité	1. Consolider les circuits courts de proximité et l'agriculture raisonnée, pour une alimentation de qualité 2. Poursuivre notre soutien aux filières agricoles traditionnelles et accompagner leur adaptation aux nouveaux enjeux et aux besoins alimentaires des Girondins

En votant la stratégie Gironde 2033, l'assemblée départementale acte « *le lancement d'une démarche de dialogue territorial avec les acteurs des territoires en 2015 pour co-construire les pactes territoriaux* »<sup>264</sup> (délibération 2014.72.CG du 18/12/2014). Comme nous allons le voir dans le point suivant, certains de ces pactes territoriaux se sont articulés autour de l'alimentation.

*b) 2015. Les pactes territoriaux et les chantiers alimentaires girondins*

Ces pactes territoriaux, animés par le service de la coopération territoriale (Direction générale adjointe aux territoires) traduisent une politique de coopération territoriale portée et partagée avec les acteurs locaux et ayant pour ambition de favoriser l'émergence de solutions innovantes et « sur mesure » pour répondre aux besoins de chaque territoire. L'objectif pour le Conseil départemental est de proposer une action publique sortant des « logiques de guichet » et des procédures contractuelles et descendantes qui caractérisent par exemple les appels à projet, ou encore les appels à manifestation d'intérêt<sup>265</sup>.

<sup>264</sup> Page d'information sur les Pactes territoriaux : <https://www.gironde.fr/collectivites/territoires/pactes-territoriaux>, consultée le 25/07/2024

<sup>265</sup> Entretien avec un agent du service coopération des territoires, réalisé le 10/10/2019.

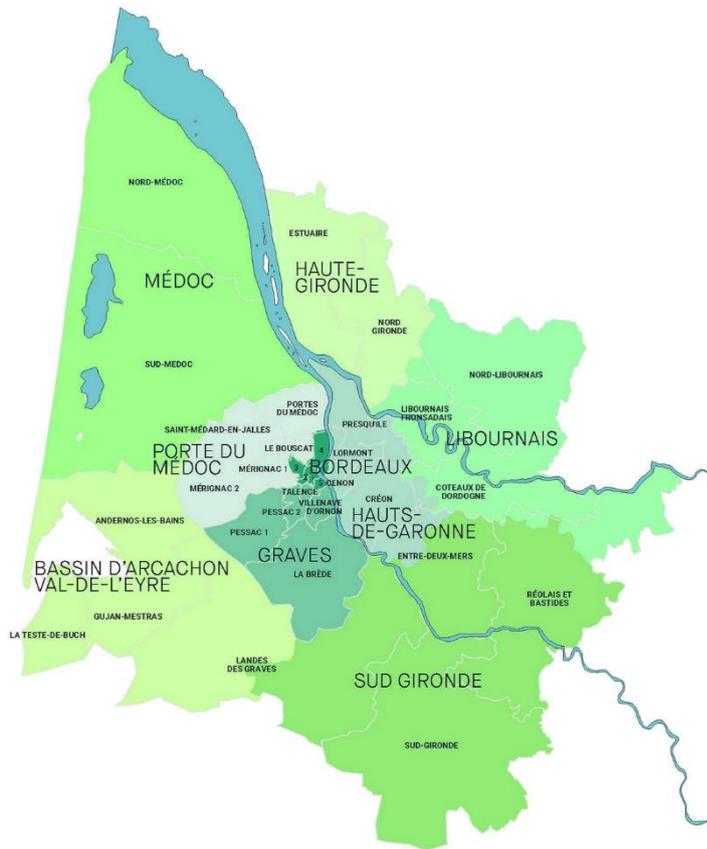


Figure 40. Carte du découpage de la Gironde en 9 territoires de solidarités, structurant la politique de coopération territoriale du Département de la Gironde (Département de la Gironde, 2023)

Un découpage territorial définit ainsi 9 territoires de solidarités : le Médoc, la Porte du Médoc, le Bassin d'Arcachon Val de l'Éyre, les Graves, le Sud-Gironde, Bordeaux, les Hauts-de-Garonne, le Libournais et la Haute-Gironde (Fig. 40). Ce découpage structure l'action départementale au sein du service coopération des territoires, les agents départementaux de ce service étant référant sur certains territoires de solidarité – ainsi que sur certaines thématiques (dont alimentaire) – et sont alors chargés d'y animer le dialogue territorial avec les

acteurs locaux.

Les pactes territoriaux ont connu plusieurs phases. La première s'est déroulée en 2015, avec l'organisation de 18 conseils de territoires afin de partager les éléments de diagnostics territoriaux effectués en amont, de s'accorder sur les enjeux et déterminer collectivement des leviers d'actions pour les 9 territoires de solidarités. A l'issue, ces conseils de territoires ont abouti à la rédaction d'un « livre blanc des territoires girondins »<sup>266</sup>, proposant « *aux acteurs du terrain des portraits de territoires basés sur des données géographiques, de politiques publiques, économiques, sociologiques, etc.* » (Conseil départemental de la Gironde 2016, 4). La seconde phase, en 2016, est dédiée à l'élaboration des Pactes territoriaux et à la définition des engagements stratégiques, votés en juin 2016 par l'Assemblée départementale. Lors de cette seconde phase des Pactes territoriaux, des chantiers ont été définis selon des thématiques

<sup>266</sup> Livre blanc des territoires girondins (Conseil départemental de la Gironde, 2015) : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-03/lb2-ok-bd.pdf>, consulté le 25/07/2023

prioritaires ciblées<sup>267</sup>. Trois pactes territoriaux intègrent alors des enjeux alimentaires : les territoires des Graves<sup>268</sup>, des Hauts-de-Garonne<sup>269</sup> et du Libournais<sup>270</sup>.

Si peu d'éléments nous renseignent sur les chantiers alimentaires des Graves et du Libournais, il a été plus aisé de documenter l'initiative du territoire des Hauts-de-Garonne, portée par un élu commun avec le Conseil départemental, Jean-Marie Darmian. Intitulé « Alimentation de qualité et aide alimentaire », ce chantier s'est traduit par la rédaction d'une « charte locale pour un accès à une alimentation de qualité »<sup>271</sup>, commune à l'échelle de trois communautés de communes<sup>272</sup>, cosignée en 2018 par 40 parties prenantes, et ciblant trois actions prioritaires : le développement des jardins partagés, les collèges et la création d'une épicerie solidaire à l'échelle intercommunale.

L'axe sur le développement des jardins partagés du chantier des Hauts-de-Garonne a inspiré la diffusion d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) co-porté par la Direction des interventions et du développement social (DIDS) et dont l'objectif est d'aider les communes à développer leurs jardins partagés sur 3 ans.

\*\*

Cette section présentait une autre stratégie départementale, contemporaine à la stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale par laquelle la capacité alimentaire a été définie comme axe prioritaire de la politique de développement durable départementale (4.2.1.). Cette autre stratégie, Gironde 2033, portant sur les solidarités humaines et surtout territoriales, s'appuie sur le développement des coopérations territoriales, entre le Département de la Gironde et les acteurs publics locaux présents dans les neuf territoires de solidarités définis par le Département pour structurer son action publique. Si cette stratégie s'est inscrite dans une volonté du Département d'affirmer sa plus-value en tant que « trait d'union » entre les échelons, et entre les citoyens et les institutions, elle s'est concrètement traduite par des pactes territoriaux, dans lesquels ont été définis des chantiers thématiques, répondant de problématiques locales jugées prioritaires. Ces pactes territoriaux et ces chantiers thématiques ont ouvert de nouveaux lieux

---

<sup>267</sup> Carte des chantiers initiés dans le cadre des Pactes territoriaux :

<https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-09/chantiers-pactes.pdf>, consultée le 25/07/2023

<sup>268</sup> Pour le territoire des Graves : engagements stratégiques : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-03/graves-d33-pacte-brochure-36p-180x297.pdf> et inventaire des projets (2017) :

<https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-04/pacte-graves-web.pdf>

<sup>269</sup> Pour le territoire des Hauts-de-Garonne : engagements stratégiques :

[https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-03/hauts\\_de\\_garonne-d33-pacte-brochure-36p-180x297.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-03/hauts_de_garonne-d33-pacte-brochure-36p-180x297.pdf) et inventaire des projets : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-04/d33-hauts-de-garonne-web-bd.pdf>

<sup>270</sup> Pour le territoire du Libournais : engagements stratégiques : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-03/libournais-d33-pacte-brochure-40p-180x297.pdf> et inventaire des projets :

<https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-04/d33-libournais-web-bd.pdf>

<sup>271</sup> Charte locale pour un accès à une alimentation de qualité dans les Hauts-de-Garonne :

[https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-12/Pacte%20HdG_charte%20alimentation%20qualite%20C3%A9%20DEF.pdf)

[12/Pacte%20HdG\\_charte%20alimentation%20qualite%20C3%A9%20DEF.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-12/Pacte%20HdG_charte%20alimentation%20qualite%20C3%A9%20DEF.pdf), consultée le 25/07/2023 ;

<https://www.gironde.fr/collectivites/actualites/signature-de-la-charte-locale-pour-un-acces-une-alimentation-de-qualite>, consultée le 23/08/2023

<sup>272</sup> Dont celle des Portes de l'Entre deux Mers, le PETR de ce territoire portant en parallèle une candidature pour la reconnaissance d'un projet alimentaire territorial.

de mise en visibilité d'initiatives locales alimentaires qui ont fait leur chemin jusque dans l'agenda politique du Conseil départemental de la Gironde.

Ainsi l'alimentation, qui était arrivée dans les services départementaux par le service de l'animation économique (devenu service agriculture foncier tourisme) (4.1.1.), puis par l'Agenda 21 *via* le déploiement d'une stratégie pour le bien-être (4.1.2.), trouve une nouvelle porte d'entrée, comme nous venons de le voir, au sein du service des coopérations territoriales (4.1.3.). A cela, il faudrait également ajouter les nombreuses politiques et dispositifs départementaux touchant de près ou de loin les questions agricoles et alimentaires : la politique des collèges, la politique environnementale *via* notamment la gestion des Espaces Naturels Sensibles (ENS), compétence obligatoire du Département, la politique d'achat et, en plein dans son cœur de métier, les politiques de solidarités (épiceries solidaires), la politique d'aides aux communes, *etc.*

Comme nous l'avons mis en évidence, l'intégration de l'alimentation dans l'arène départementale s'est parfois accompagnée de changements institutionnels : le Département a parfois dû faire évoluer ses règlements d'intervention afin d'être en capacité d'apporter des soutiens à des démarches plus ou moins inédites – principalement portées par des acteurs publics locaux et des représentants de la société civile organisée – et que le règlement d'intervention départemental ne permettait pas de soutenir jusque-là. Autrement dit, un travail institutionnel a été opéré afin d'institutionnaliser et de mettre en gouvernance les interdépendances territoriales et domaniales public-civil saisies comme des ressources.

*« Et puis il y avait aussi de plus en plus d'initiatives de la part d'autres Directions autour de l'alimentation. Notamment autour de la mission Agenda 21, où on voyait bien aussi tout un mouvement citoyen autour de ces questions. Et c'est finalement, la conjonction et de la politique agricole du Département et de ces envies citoyennes qui ont conduit quelque part à considérer qu'il y avait urgence à organiser cette transversalité [...]. Mais, dans cette idée-là, donc ça a été tout simplement d'essayer de regarder cet ensemble, de voir un petit peu tout ce qui était produit par le Département, et de peut-être mieux l'organiser ou mieux le valoriser et d'en faire vraiment des axes stratégiques forts pour un projet, finalement, alimentaire de territoire, départemental. Parce que si on regarde bien, on est un peu dans cette ambition-là. Et comme animateur de cette question-là auprès des territoires. »<sup>273</sup>*

Ainsi, comme l'exprime ce *verbatim* issu d'un entretien réalisé avec un élu départemental, cette accumulation d'actions départementales, depuis différents services et portées par différents élus départementaux (et territoriaux communs parfois), ne constitue pas pour autant une politique alimentaire départementale unifiée. Toutefois, l'ensemble de cette action publique dispersée s'est faite le limon, le terreau à partir duquel a pu être définie et décidée la politique au cœur du cadrage décrit et analysé dans ce chapitre : la stratégie de coresponsabilité alimentaire.

---

<sup>273</sup> Entretien avec un élu du CD33, réalisé le 24/02/2022

### 4.2.3. 2018. La stratégie départementale Agenda 2030 et la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire

Lors de la délibération 2018.126.CD du 17/12/2018 portée par l'Agenda, l'Assemblée départementale vote la stratégie Agenda 2030, une politique de développement durable visant à « *amplifier la contribution girondine aux objectifs de développement durable (ODD) pour le bien-être de toutes et de tous* » dans l'optique de répondre aux défis des crises écologiques et sociales. En effet, depuis septembre 2015, les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont établi et adopté une liste de 17 ODD<sup>274</sup>, constituant le nouvel Agenda 2030.

L'adoption de l'Agenda 2030 par le CD33 marque le passage à l'Acte 4 de la politique départementale de développement durable. Ainsi, l'Agenda 21 se guide maintenant à l'aune de ces 17 ODD considérés comme étant « *interdépendants* », et se recoupant en 169 cibles « *communes* ». Or, comme il est mentionné dans l'introduction de la délibération, cela nécessite une « *coopération inédite* », ainsi que de « *nouveaux modèles de gouvernance, à tous les niveaux et sur tous les sujets* ».

*« Il est nécessaire désormais de consolider nos capacités à penser, à décider et à agir ensemble dans ce monde-là, en comprenant ce qui a changé, en développant des outils adaptés et des espaces inclusifs de débat et de fabrication de solutions pertinentes, justes et à la hauteur de tous les enjeux interconnectés. C'est le sens de la stratégie girondine de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative [...] »* - Entretien avec un élu départemental, réalisé le 24/02/2022

Ainsi, l'Agenda 2030 départemental se compose de la définition d'une stratégie « chapeau », la stratégie girondine de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative, qui va être décrite dans une première sous-section. Mais elle se pare également d'un axe opérationnel ciblé, incarné par le déploiement d'une stratégie départementale de coresponsabilité alimentaire qui fera l'objet d'une seconde sous-section, et dans laquelle seront notamment décrits les instruments d'action publique associés à cette stratégie opérationnelle. L'adoption de celle-ci par l'ensemble de l'organisation départementale – et non plus seulement par l'Agenda 21 – marque deux avènements. Premièrement, l'essor d'une politique alimentaire départementale dans la forme la plus intégrée observée dans l'analyse ; et deuxièmement, la démonstration de la victoire d'un Agenda 21 ayant réussi à obtenir, non sans mal, l'adhésion du reste de l'organisation départementale à sa vision d'un problème public alimentaire devant être solutionné par une reconnaissance et une mise en gouvernance des interdépendances.

a) *L'Agenda 2030, la stratégie girondine de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative*

---

<sup>274</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>, consultée le 24/08/2023

Entre octobre 2017 et avril 2018, le Conseil départemental de la Gironde a mobilisé un « *panel d'experts sur les transitions* »<sup>275</sup> ayant pour mission d'explorer les « *déterminants communs de la conduite des transitions* ». Les résultats de ce travail « exploratoire » ont été partagés lors de la première Cousinade territoriale inter-réseaux « La Gironde s'invente »<sup>276</sup> en mai 2018. Les travaux ont notamment pointé l'intérêt de faire advenir un changement dans les modèles de gouvernance lorsqu'il s'agit de s'adresser aux ODD et à ses cibles « *interdépendantes* » et « *communes* ». Plus précisément, il est recommandé de passer d'une gouvernance dite « *mécanique, cloisonnée et verticale* » à une gouvernance dite « *symbiotique, écosystémique, ouverte et interconnectée* ». C'est ce changement de gouvernance qui va structurer la stratégie départementale de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative (Fig. 41)

---

<sup>275</sup> Une « soixantaine d'experts nationaux et locaux spécialistes des grandes transitions » (sociales, écologiques, énergétiques, numériques, territoriales, éducatives, économiques, démocratiques, etc.). Le détail des experts mobilisés dans cette concertation n'a pas été trouvé.

<sup>276</sup> Les échos de la première Cousinade, La Gironde s'invente : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-10/cousinademai2018-agenda21.pdf>, consultée le 16/08/2023

**Agenda 2030 - Amplifier la contribution girondine aux ODD pour le bien-être de toutes et tous**  
**Vers une Stratégie départementale de la gouvernance de l'innovation**

Bilan du panel expert (Oct. 2017 - Avril 2018)

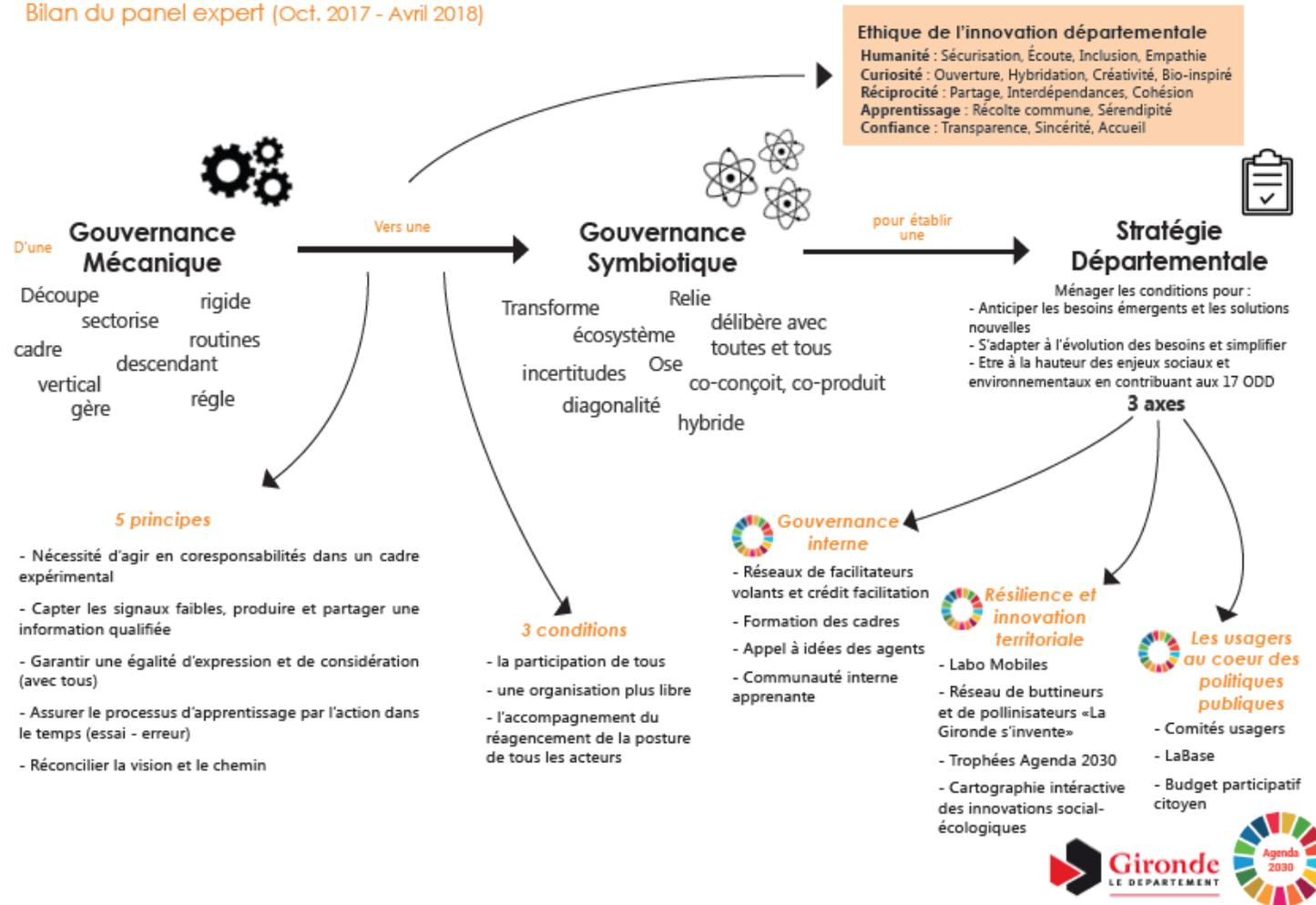


Figure 41. D'une gouvernance mécanique à une gouvernance symbiotique pour établir une stratégie départementale de la gouvernance de l'innovation<sup>277</sup>

<sup>277</sup> Annexe de la délibération 2018.126.CD du 17 décembre 2018

A l'initiative de l'Agenda 21, le travail « exploratoire » intégrait également une réflexion sur l'éthique de l'innovation, préalable jugé nécessaire avant la déclinaison de la stratégie. Ont ainsi été identifiés 5 mots clés pour une éthique de l'innovation départementale, ainsi que 5 principes et 3 conditions *sine qua non* à la réussite d'une stratégie départementale de gouvernance de l'innovation (Fig. 41). Finalement, ce sont trois axes majeurs pour cette nouvelle stratégie girondine qui ont définis : la gouvernance interne, la résilience et l'innovation territoriale, et l'inclusion.

Concernant la gouvernance interne, le CD33 est engagé dans une démarche de Responsabilité sociale des organisation (RSO)<sup>278</sup> dont l'évaluation de 2017 avait souligné une amélioration dans la gouvernance des politiques départementales : « *une gouvernance plus ouverte aux parties prenantes et plus participative avec les habitants et les usagers des services publics départementaux* » (délibération 2018.126.CD, 4). En 2018, le Département poursuivait son engagement *via* l'ouverture d'un

« *chantier ouvert pour des plans de formation de qualité partagés et de nouvelles modalités d'accompagnement et de facilitation pour les agents comme les encadrants (innovation managériale, mobilité, territorialisation...)* » (*ibid.*).

Egalement, une « communauté apprenante » s'est constituée au sein de l'organisation, afin de tester de nouveaux formats de conception, de facilitation et d'action et ainsi produire une boîte à outils partageable<sup>279</sup>.

Le second axe majeur de la stratégie de gouvernance de l'innovation est la résilience et l'innovation territoriale. L'objectif du Département *via* cet axe est « *d'être à l'écoute et au service des innovations sociales et écologiques portées par les acteurs locaux* » (*ibid.*). La poursuite de cet objectif s'illustre à travers différentes actions départementales et divers partenariats portés par l'Agenda 21 : avec l'université de Bordeaux Montaigne pour un travail étudiant sur la captation des signaux faibles annonçant les transformations sociales et écologiques en Gironde<sup>280</sup> ; le recensement et la valorisation des initiatives locales – notamment celles récompensées par les éditions des Trophées Agenda 21 – ainsi que leur capitalisation au sein d'une carte interactive « La Gironde s'invente »<sup>281</sup> ; la programmation semestrielle de la Cousinade inter-réseaux<sup>282</sup> ; et enfin, l'approfondissement et l'exploration des innovations radicales par la poursuite et la valorisation des Labo'Mobiles déjà mentionnés, et par la diffusion des Solutions solidaires<sup>283</sup>. Cet axe de la stratégie fera figure d'antécédent au vote, en

---

<sup>278</sup> AFAQ 26000 collectivités, <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#redevabilite>, consultée le 18/08/2023

<sup>279</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#labase>, consultée le 18/08/2023

<sup>280</sup> Rapport étudiant : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2019-06/LivretSignauxfaibles2019.pdf>, consulté le 18/08/2023

<sup>281</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#trophees-a21>, consultée le 18/08/2023

<sup>282</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase#cousinade>, consultée le 18/08/2023

<sup>283</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/solutions-solidaires-la-fabrique-des-solidarites-nouvelles>, consultée le 18/08/2023

juin 2019, d'une stratégie girondine de résilience territoriale<sup>284</sup> et d'adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux (délibération 2019.14.CD, du 24/06/2019) sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre 5.

Enfin, le troisième axe de la stratégie départementale de gouvernance de l'innovation est l'inclusion et vise à placer les usagers au cœur des politiques publiques départementales, en les associant à l'amélioration des politiques les concernant et à l'optimisation de leur accès aux droits. Plusieurs méthodes ont ainsi été mises en œuvre par l'Agenda 21 (ateliers citoyens, *focus group*, parcours usagers, panels citoyens, *etc.*) avant d'être diffusées à l'ensemble des services départementaux. Aussi, en 2019, ces expériences sont venues nourrir une version consolidée du schéma de gouvernance participative des politiques départementales qui avaient été adopté lors du budget primitif de 2015<sup>285</sup>. Des recherches ont également été faites sur le dispositif jugé le plus abouti en termes de participation, le budget participatif citoyen. A l'instar du second axe, ce troisième participera à la mise en œuvre de dispositifs de participation dans les années suivantes, tels que le budget participatif<sup>286</sup> en 2020 (avec une réédition 2023-2024) ou encore le panel citoyen<sup>287</sup> également en 2020. Plus tard, à la réélection en 2021 de Jean-Luc Gleyze à la présidence départementale, la participation citoyenne sera définie comme « grande cause départementale » du nouveau mandat<sup>288</sup>. Nous reviendrons également dessus dans les chapitres 5 et 6.

La stratégie de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative ainsi définie s'accompagne d'un volet opérationnel : la stratégie de coresponsabilité alimentaire.

b) *Définition de la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire*

Fin 2018, 4 ans se sont écoulés après que la capacité alimentaire ait été définie comme étant le défi auquel l'organisation départementale doit s'adresser prioritairement *via* sa politique de développement durable. La collectivité se présente ainsi comme avoir été « *une des premières collectivités territoriales à faire de l'alimentation un enjeu politique et une question transversale en abordant la question alimentaire dans son aspect le plus large [...]* » (délibération 2018.126.CD, 5), l'alimentation étant perçue comme un levier, une « *solution de transition accessible* » et impactante :

*« Cette nouvelle manière de concevoir et de faire doit s'incarner sur des sujets tangibles, d'intérêt quotidien pour nos concitoyens et transverses aux politiques publiques sectorielles comme aux frontières administratives. C'est le sens de la stratégie girondine*

---

<sup>284</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/resilience-repondre-lurgence-et-preparer-lavenir>, consultée le 24/08/2023

<sup>285</sup>

<sup>286</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/budget-participatif-girondin-lancement-de-la-2e-edition>, consultée le 24/08/2023

<sup>287</sup> <https://www.gironde.fr/actualites/un-panel-citoyen-girondin-sengage>, consultée le 24/08/2023

<sup>288</sup> <https://www.gironde.fr/espace-presse/le-departement-de-la-gironde-choisit-la-participation-citoyenne-comme-grande-cause>, consultée le 24/08/2023

*de coresponsabilité alimentaire [...] Cette stratégie départementale à fort impact fera l'objet en 2019 d'une mobilisation de l'ensemble de l'institution départementale. A la fois paradoxalement victime et cause des principales dégradations des écosystèmes et du changement climatique, la production alimentaire peut aussi apparaître comme une solution de transitions relativement accessible car les transformations à mener sont connues et relèvent du bon sens : protéger les sols, l'eau, les milieux et le vivant, interdire l'artificialisation des sols à potentiels alimentaires, soutenir exclusivement les pratiques agricoles respectueuses des êtres vivants et de l'environnement et accompagner les installations et les agriculteurs dans ces transitions, changer les comportements alimentaires (menus individuels et restauration collective, moins carnés et plus sains) et accompagnement des pratiques d'autoproduction respectueuse (cuisine, jardins partagés...), développer les circuits courts sains, durables et accessibles à toutes et tous et privilégier l'économie circulaire... » (Délibération 2018.126.CD du 17 décembre 2018, 3, 5-6)*

Comme nous avons pu le voir dans ce chapitre, l'alimentation a fait l'objet d'une variété d'actions publiques départementales, menées depuis divers directions et services (agriculture, développement durable, coopération territoriale, mais aussi collège, environnement, commande publique, insertion et inclusion, *etc.*), appuyées et portées par plusieurs élus, parfois aux casquettes à la fois départementales et territoriales. En 2018, l'équipe de l'Agenda 21 est consciente de cet éclatement de l'action publique alimentaire et va ainsi chercher à mener un « *travail d'intégration* », de rassemblement de cet action publique sous un chapeau commun pour notamment « *passer à l'échelle* » notamment dans la transformation le système alimentaire (Fig. 42).

En Gironde, il s'est agi, dans un premier temps, d'appréhender la complexité du sujet, la chaîne des interactions et la cartographie multisectorielle des acteurs concernés. Durant ces quatre années, un travail d'appropriation interne et d'intégration a permis d'enraciner le partage de l'enjeu alimentaire. Des questions foncières à l'aménagement du territoire, de la préservation de la biodiversité au développement agricole, des circuits courts aux épiceries sociales et solidaires, de la santé aux actions collectives, de l'aide alimentaire à la restauration collective, des jardins partagés aux projets éducatifs : c'est l'ensemble de l'institution départementale qui s'est mobilisée. Ce sont également de nombreux acteurs locaux qui ont contribué au foisonnement d'actions et d'expérimentations territoriales. Autant d'initiatives qui permettent aujourd'hui de mesurer qu'au-delà de l'enjeu écologique et de santé publique, les répercussions des projets alimentaires sont également positives sur l'économie locale et la préservation du lien social.

Ce constat nous invite à coordonner ces démarches afin de passer à l'échelle, du micro au macro, en consolidant les porteurs de projets dans le respect de l'équité territoriale ; être à la hauteur de l'ambition fixée : offrir à toutes les Girondines et tous les Girondins, le choix d'une alimentation saine, locale et durable.

Comme chef de file des solidarités humaines et territoriales et comme acteur pionnier du développement durable, le Département a un rôle fondamental pour la transformation vers un système alimentaire à la hauteur des enjeux. Cette responsabilité se joue au cœur d'un écosystème vertueux de tous les acteurs de l'alimentation et suppose d'en organiser la gouvernance en interne comme sur le territoire.

*Figure 42. Extrait de la délibération 2018.126.CD, p.5*

Comme l'exprime cet extrait de délibération, l'Agenda 21 appuie de nouveau sur le caractère complexe de l'alimentation, dont la mise en politique oblige un travail d'intégration, de mise en lien avec la diversité des secteurs d'intervention du Département, tout comme avec les acteurs territoriaux. Finalement, la mise en politique de l'alimentation pousse à réfléchir une

gouvernance alimentaire interne – au sein du Département – comme territoriale. Autrement dit, la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire pensée par l'Agenda 21 repose ainsi avant tout sur une approche transversale et ce, à plusieurs niveaux. D'une part, elle est transversale dans son appréhension de la question alimentaire, « de la graine à l'assiette ». D'autre part, elle l'est dans la gouvernance que l'organisation vise à mettre en œuvre pour adresser l'ensemble des enjeux soulevés. C'est ainsi qu'entre la définition de la capacité alimentaire comme défi prioritaire (2014) et la stratégie de coresponsabilité alimentaire (2018), l'Agenda 21 identifie une étape intermédiaire reposant sur le développement d'une gouvernance tant interne que territoriale (Fig. 44).

Cette gouvernance interne et territoriale est le prérequis pour établir la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire dont la mise en œuvre se structure, logiquement à l'image de la stratégie de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative, en quatre axes : l'innovation territoriale, « les girondins, acteurs de leur alimentation saine et responsable », l'exemplarité interne et enfin, un dernier axe transversal dédié à la recherche-action.

Le chantier sur l'innovation territoriale a pour ambition de faire dialoguer la stratégie alimentaire départementale avec celles portées par les acteurs territoriaux, « *structurantes pour le système alimentaire* », afin que chacun, acteurs publics comme privés, puisse « *faire sa part pleine et entière* ». Il s'agit aussi de promouvoir les démarches territoriales « *globales* » afin de « *faire émerger un système alimentaire territorial vertueux* » et de fédérer les divers porteurs de projet *via* une rencontre annuelle, pour *in fine*, augmenter la capacité alimentaire sur le territoire girondin.

Le chantier nommé « Les girondins acteurs de leur alimentation saine et responsable » traduit la volonté du Département, en tant que chef de file de la cohésion sociale, d'assurer aux girondins, et notamment aux publics cibles de ses politiques d'insertion et de développement sociale, une accessibilité plurielle (Fig. 43). D'abord, l'accès à des denrées alimentaires « saines et de qualité », mais aussi, un accès au « faire », soit une capacité d'agir.

**- Les Girondins acteurs de leur alimentation saine et responsable** : pour le Département, chef de file en matière de cohésion sociale, la capacité alimentaire, c'est avant tout s'assurer de l'accès à l'eau potable et aux denrées alimentaires de base et l'accompagnement individuel et collectif du pouvoir d'agir des ménages sur leurs pratiques alimentaires. Une focale sur l'autoproduction et les jardins alimentaires partagés permettra de catalyser de nombreux enjeux : l'accès à des fruits et légumes sains et produits localement, la reconquête d'espaces naturels ou d'espaces urbains en espaces alimentaires, la responsabilisation de chacun face à sa propre alimentation, la transmission des savoir-faire, la création de liens sociaux, l'émergence de dynamiques citoyennes... Autant de leviers vertueux qui participent de l'accélération d'une dynamique coresponsable vers une alimentation saine et durable pour tous.

En étroite partenariat avec les politiques de l'insertion et du développement social, le renforcement du réseau départemental des jardins alimentaires partagés correspond à une forte demande des publics de l'action sociale comme de l'ensemble des habitants et des acteurs locaux contribuant aux chantiers alimentaires des pactes territoriaux.

*Figure 43. Extrait de la délibération 2018.126.CD du 17/12/2018 votant la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire*

# Vers une Stratégie départementale de coresponsabilité alimentaire

Adoptée au Budget Primitif 2019 - 17.12.18

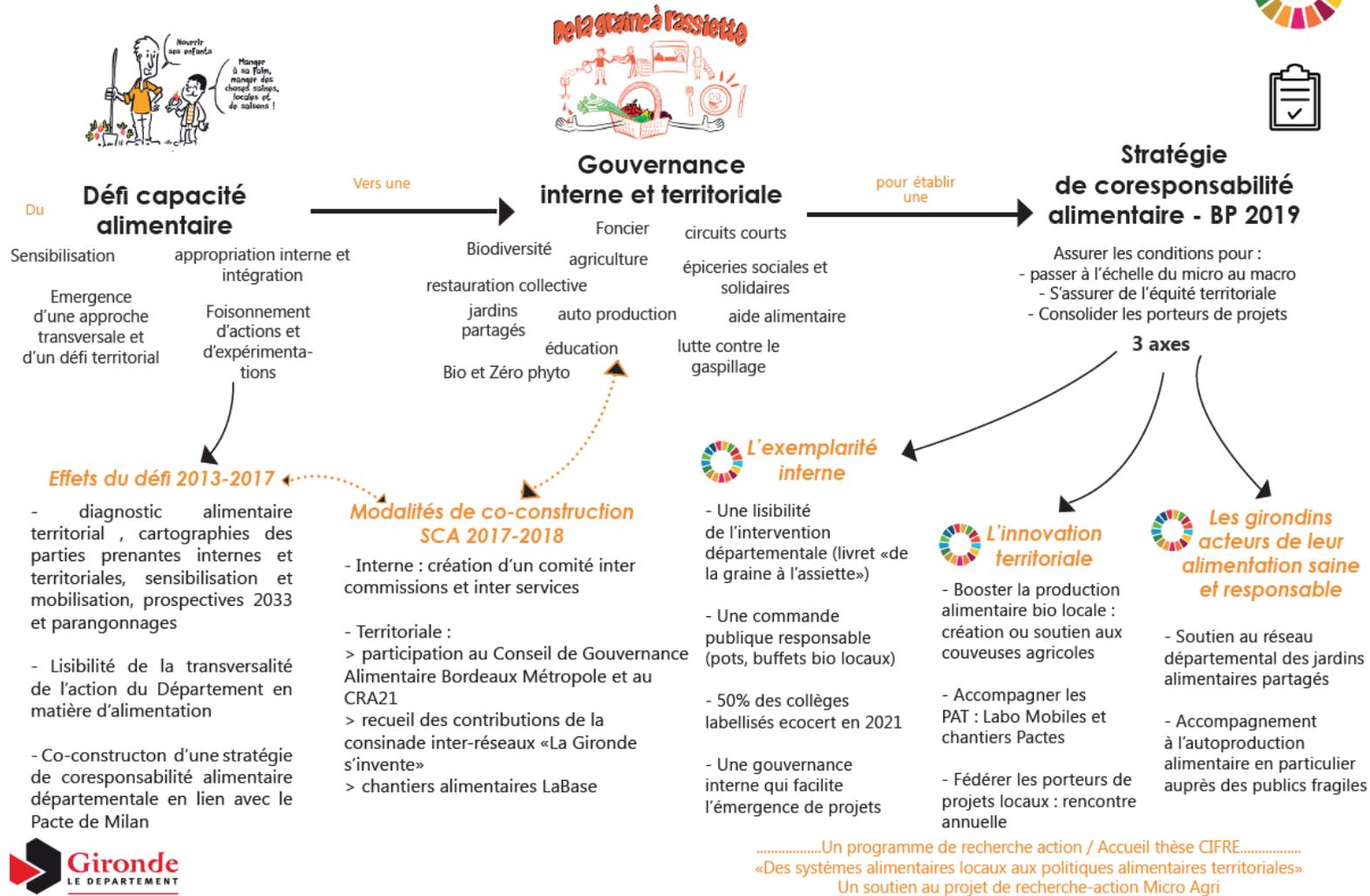


Figure 44. Du défi capacité alimentaire (2014) à la stratégie de coresponsabilité alimentaire (2018) (CD33, 2018)

Ainsi, au croisement de ces deux accessibilités, l'Agenda 21 met la focale sur l'autoproduction, notamment au travers d'un soutien aux jardins partagés. Dans ce sens, il éditera en partenariat avec l'association Place aux Jardins un livret sur les jardins alimentaires (Fig. 45).

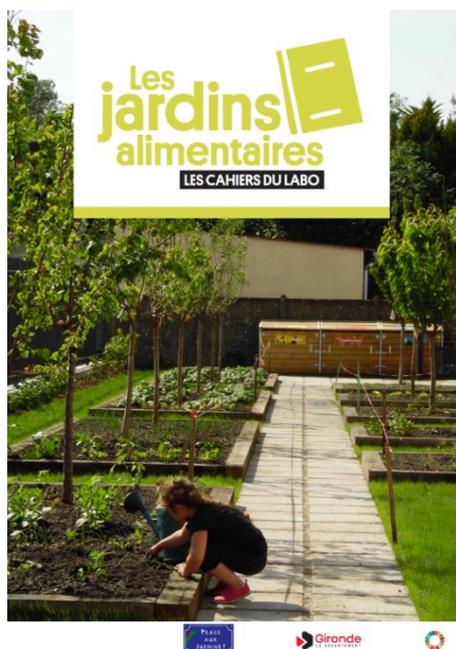


Figure 45. Livret *Les Jardins alimentaires* (CD33, Place aux Jardins)



Figure 46. Recensement de l'action publique alimentaire départementale (CD33)

Le troisième chantier de la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire est dédié à l'exemplarité interne. Outre l'objectif d'améliorer les pratiques internes en termes de commande publique (notamment dans les collèges avec l'objectif d'une labélisation Ecocert, ou encore dans les buffets lors d'événements, *etc.*), l'Agenda 21 vise d'une part à rendre plus lisible et visible l'intervention départementale sur le champ alimentaire, et d'autre part, à mettre en œuvre une gouvernance interne dédiée à l'alimentation.

En effet, pour revenir sur la lisibilité de l'intervention départementale, le constat a été fait en interne que l'action départementale en lien avec l'agriculture et l'alimentation est multiple, peu lisible tant pour les acteurs départementaux eux-mêmes (agents, comme élus) que pour les administrés. La multitude des dispositifs, des divers appels à projets et appels à manifestation d'intérêt, multiplie le nombre de « guichets » et d'interlocuteurs. Face à ce constat, l'Agenda 21 a mené un travail de recensement de l'action publique départementale sur l'alimentation et a édité un guide à destination des usagers (Fig. 46).

Aussi, l'objectif de ce chantier était de mettre en place une gouvernance interne qui facilite les projets. Celle-ci devait s'organiser « de la graine à l'assiette », mobilisant 15 vice-présidences autour du Président, ce dernier étant porteur et garant d'une « *vision globale et stratégique sur la chaîne de valeurs de la capacité alimentaire* » (Annexe 6. Gouvernance de l'intervention départementale sur l'alimentation). Toutefois, cette gouvernance, si elle a été dessinée, ne verra

pas vraiment le jour du fait de la délégation politique qui accompagne le vote de la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire. Nous reviendrons dessus plus loin.

Enfin, en transversalité des trois axes décrits, l'Agenda 21 identifie un travail de recherche-action se traduisant par du soutien à des projets de recherche, notamment aux recherches menées par Damien Toublant sur les micro-fermes<sup>289</sup> (soutenu par le service Agriculture, foncier, tourisme), et par l'accueil de ma thèse en CIFRE (chapitre 3).

Finalement, à travers la stratégie Agenda 2030 et l'inscription de la stratégie de coresponsabilité alimentaire comme axe opérationnel, c'est la poursuite du travail politique mené par l'Agenda 21 pour diffuser et faire adhérer à sa vision du problème alimentaire et de la réponse politique à formuler qui est donnée à voir. Dans la section suivante, nous allons montrer en quoi ce travail a trouvé une bonne issue, malgré les tensions qu'a pu générer l'investissement de l'Agenda 21 dans le champ alimentaire.

*c) Le vote officiel de la stratégie de coresponsabilité alimentaire : la réussite de l'Agenda 21*

Les sections précédentes ont mis en lumière une période complexe de la construction de la stratégie alimentaire départementale, composée de plusieurs stratégies départementales contemporaines ou qui se suivent. Dans un souci de clarté, ces dernières ont été présentées dans des sections dissociées. Finalement, à la fin 2018, la stratégie de coresponsabilité alimentaire est officiellement votée (par la délibération 2018.126.CD du 17 décembre 2018).

Ce vote fait également aboutir la réflexion encouragée par l'Agenda 21 quant à l'organisation d'une gouvernance interne (Fig. 47). Comme l'extrait de la délibération partagé ci-dessous l'indique, cette dernière va notamment se traduire par la définition d'une délégation politique donnée à l'élu départemental Dominique Fédieu, alors président de la Commission Agriculture, mer et forêt, mais également vigneron bio et maire de Cussac-Fort-Médoc, territoire d'expérimentation du Labo'Mobile et de la mise en œuvre d'une régie agricole. L'élu est alors chargé de coordonner la « *gouvernance interne ouverte* » et d'y associer l'ensemble des vice-présidences concernées.

La gouvernance interne ouverte sera coordonnée par délégation à Dominique FEDIEU avec l'ensemble des Vice-présidences concernées. Une rencontre stratégique trimestrielle permettra en 2019 de dégager et suivre les priorités et leurs impacts à court, moyen et long terme.

*Figure 47. Extrait de la délibération 2018.126.CD 17 décembre 2018 actant délégation politique à Dominique Fédieu (CD33, 2018, 6)*

Ainsi, la stratégie alimentaire telle que pensée par l'Agenda 21 bénéficie maintenant d'un portage politique clair.

Ce vote de la stratégie de coresponsabilité alimentaire marque la réussite du travail politique mené par l'Agenda 21 pour diffuser et obtenir l'adhésion à la manière avec laquelle elle a

---

<sup>289</sup> Doctorat en géographie débuté fin 2018 sur la « place et rôle des micro-fermes dans la relocalisation de l'agriculture » : <https://theses.fr/s220432>, consultée le 22/08/2023

problématisé l'alimentation (reconnaissance d'un large panel d'enjeux) et pensé sa solution politique (fondée sur la reconnaissance et la mise en gouvernance des interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir).

Cependant, il faut noter que la description qui a été donnée de l'action publique départementale n'a pas donné à voir les difficultés auxquelles s'est confronté l'Agenda 21 dans son entreprise. Le fait que l'Agenda 21 investisse le champ alimentaire n'était pas surprenant du fait qu'il tienne un rôle « d'incubateur de politiques publiques » au sein de l'organisation départementale. Il est le « *chat fou* » du Département<sup>290</sup>.

*« Le rôle de l'Agenda 21 est de sentir les choses, d'aborder les sujets, de tester des manières d'y répondre opérationnellement, soit d'incuber pour ensuite le refiler aux autres. L'Agenda 21 est un incubateur de politiques publiques. »* - Entretien avec un agent de la Mission Agenda 21, réalisé le 04/09/2019

Pour autant, et du fait que l'Agenda 21 soit porté par une « mission » et non pas par un « service », il n'est pas outillé pour la mise en œuvre directe des politiques publiques. C'est ce qu'exprime aussi l'extrait d'entretien ci-dessus. Ainsi, l'Agenda 21 incube des politiques publiques qui sont ensuite implémentées depuis d'autres directions départementales, possédant leurs propres représentations politiques (vice-présidences, élus référents). Or, pour ce qui est de l'alimentation, la proposition de l'Agenda 21 de l'adresser à travers sa diversité d'enjeux, d'acteurs à associer, etc. n'a pas fait l'objet d'une adhésion immédiate, notamment de la sphère politique du Département :

*« Et quand je dis "on s'en ai pris plein la gueule", c'est quand on est passé dans tous les bureaux de vice-présidences, en disant "défi prioritaire : capacité alimentaire", on s'est fait exploser, en disant "mais l'alimentation, ça n'est pas une compétence du Département, on a rien à voir là-dedans, ...". Donc ça été extrêmement violent, voire des fois, moqueur, cynique, méchant, c'était vraiment très très [rire] très très dur. En gros, pendant un an, on s'en ai pris vraiment plein la gueule. - Entretien avec un agent de la Mission Agenda 21, réalisé le 14/01/2022*

Par conséquent, le vote officiel de la stratégie de coresponsabilité alimentaire fin 2018 donne la mesure du travail politique de l'Agenda 21 en termes de construction d'alliances et d'arguments pour favoriser l'adhésion des différents acteurs départementaux – et particulièrement politiques – à ce second cadrage de l'alimentation identifié et problématisé dans la thèse.

\*\*

Après l'action publique départementale autour du développement des circuits courts vers la fin des années 2000 – que nous avons décrit et analysé comme étant dépolitisée, structurée autour

---

<sup>290</sup> Entretien avec un membre du Cabinet du président, réalisé le 18/06/2020

d'une sélection d'interdépendances entre le Département et les professionnels agricoles (interdépendances public-privé) et entre le Département et les acteurs publics girondins (interdépendances territoriales) et ne donnant pas à voir une stratégie alimentaire – cette seconde section de chapitre a éclairé un premier revirement observable à partir du milieu des années 2000.

Sous l'influence de l'Agenda 21 départemental, l'alimentation est saisie au sein de l'organisation départementale à travers un prisme plus large : adresser l'alimentation, c'est se saisir d'une pluralité d'enjeux (économiques, de développement durable, social et territorial, d'enjeux de justice ou encore de santé publique, *etc.*) nécessitant une action collective menée avec l'ensemble des acteurs du système alimentaire. A travers plusieurs stratégies cadrant les périmètres de son action publique (stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale, Agenda 2030), l'Agenda 21 a petit à petit mené un travail politique de construction d'arguments et d'alliances autour du cadrage qu'il fait de l'alimentation. Finalement, et malgré les réticences politiques éclairées dans la dernière sous-section, l'idée de construire une gouvernance alimentaire, tant interne que territoriale, a fait son chemin au sein de l'organisation départementale. Ceci a abouti au vote fin 2018 de la stratégie de coresponsabilité alimentaire et à la définition d'une délégation politique.

En parallèle, et dans le contexte des réformes territoriales, la stratégie Gironde 2033 démontre la volonté du Département de se positionner comme un acteur « trait d'union » entre les citoyens et les institutions et entre les échelons politiques. La construction d'un dialogue territorial, incarné par les Pactes territoriaux, a créé de nouvelles opportunités pour que l'alimentation soit mise à l'agenda politique départemental.

Ainsi, ces années ont été celles de l'état des lieux d'une action départementale en matière d'alimentation dispersée au sein des diverses politiques publiques comme au sein de l'organigramme administratif. Cette action publique non unifiée peut être lue comme une caisse de résonance des initiatives alimentaires territoriales – publiques et citoyennes – se développant dans les territoires. Par conséquent, et par rapport à la première action départementale en matière d'alimentation décrite (4.1.), ce sont ici les interdépendances territoriales (acteurs publics locaux, notamment régionaux *via* l'expérimentation aquitaine de gouvernance alimentaire ; Etat en région ; « territoires de solidarité » dans le cadre des Pactes territoriaux), domaniales public-civil (les Girondins ; la société civile organisée autour de la construction et de la mise en œuvre d'initiatives alimentaires locales telles que les jardins partagés) et entre formes de savoir (porteurs d'expertises thématiques et engagés auprès des initiatives locales comme l'IUFN sur les stratégies alimentaires des acteurs publics ou encore Ellyx sur l'innovation sociale de rupture ; retours d'expérience des porteurs d'initiatives ; Girondins à travers l'enquête sur le bien-être) qui sont particulièrement saisies et poussées à être mises en gouvernance par l'Agenda 21.

Pour clore ce chapitre, la section suivante présente l'analyse qui en est faite en termes de travail politique mené par les acteurs autour des interdépendances en mettant en comparaison les deux premiers cadrages identifiés et problématisés dans la thèse. Cette mise en lumière va notamment

nous permettre d'éclairer l'évolution du processus d'intégration dans la construction de la politique alimentaire départementale, ainsi que les changements que le Département opère, tant en termes d'orientations visées pour le système alimentaire qu'en termes de postures prises par la collectivité.

### **4.3. Synthèse. Reconnaître et mettre en gouvernance les interdépendances : un travail politique une une stratégie alimentaire ambitieuse et au processus d'intégration bien engagé**

Ce que l'histoire racontée montre, c'est que la relation dialectique entre problématisation et instrumentation est fondamentale, et palpable. Nous avons en effet observé, pendant plus de trois années en immersion au sein du Conseil départemental, que l'inédit dans l'action publique est rare et que, bien souvent, une nouvelle stratégie départementale est le chapeau sous lequel est regroupé un ensemble de dispositifs départementaux préexistants. Comme nous avons pu le voir à différents endroits de ce chapitre, la définition de ce chapeau commun se traduit par le maintien tel quel de dispositifs en cours, mais également par leur suppression, par la création de nouveaux, ou encore par le changement de certains existants. Autrement dit, dans le processus de construction d'une stratégie alimentaire, l'action publique départementale se structure par un réagencement perpétuel de l'action publique existante, un réagencement dans lequel est donné à voir un travail institutionnel (Lawrence et Suddaby 2006) qui s'inscrit plus largement dans des processus de coordination et de reconfiguration d'éléments plus ou moins nouveaux, soit d'un travail par les acteurs de sélection et de rejet d'interdépendances.

Cette dernière section vise à rendre compte de ce travail politique fait autour des interdépendances, soit des tensions dynamiques structurantes et explicatives de l'action départementale sur l'alimentation durant les deux premiers cadrages et des changements qui en résultent.

#### **4.3.1. Du local à la coresponsabilité alimentaire : rebattre les cartes des interdépendances structurantes**

Cette section va, à travers plusieurs encarts, mettre en évidence les différentes interdépendances qui ont particulièrement été saisies et travaillées, sélectionnées et promues, par le Département – sous l'influence de l'Agenda 21 - dans le second cadrage. L'analyse de ce travail politique mené autour des interdépendances sur l'action publique départementale a été résumée dans le tableau suivant (Tab. 21).

Tableau 21. Eclairage du travail politique mené autour des interdépendances dans le second cadrage (auteure, 2023)

Temps de l'action publique // travail politique			
	Problématisation et légitimation	Instrumentation et légitimation	Gouvernance
Description	<p>De l'international au local, un cadrage partagé se structure autour de l'alimentation dans une acception plus large (déploiement des PAT)</p> <p>Au CD33 : enquête auprès des girondins sur ce qui fait bien-être → « capacité alimentaire » comme défi prioritaire de l'Agenda 21 Diagnostic (2014) : constat de la faible autonomie alimentaire du territoire</p> <p>En Gironde, les PAT se développent</p>	<p>Au CD33 : vote de la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire (fin 2018)</p> <p>Etat des lieux de l'action du CD33 sur l'alimentation</p> <p>Thèse CIFRE</p>	<p>Ebauche de gouvernance : état des lieux de l'action alimentaire du CD33 → reconnaissance d'un besoin de construction d'une stratégie plus transversale et plus intégrée (VP identifiées)</p> <p>Mais pas de mise en œuvre effective</p>
	<p>Entre problématisation/légitimation et instrumentation : Multiplication de dispositifs départementaux éparés, depuis plusieurs directions et services (Pactes territoriaux, Labo'Mobiles, épicerie solidaires, accompagnement aux circuits courts, etc.)</p> <p>Partenariats avec l'Enseignement supérieur et la recherche (ESR) pour des études préliminaire</p>		
Itd territoriales	<p>Les PAT comme vecteurs de synergie entre différents échelons d'action publique</p> <p>Partenariat régional dans le cadre du chantier expérimental de gouvernance alimentaire (en Gironde : CALI, Ville puis Métropole de Bordeaux ; Etat en région, Conseil régional)</p> <p>En interne : intégration de l'alimentation dans plusieurs endroits de l'administration départementale, « dialogue territorial » entre les services départementaux et les initiatives alimentaires girondines</p>	<p>Les Labo'Mobiles, un dispositif départemental pour expérimenter des projets de transformation radicale (CAT-BARVAL, Cussac-Fort-Médoc, Communauté de communes de Montesquieu)</p> <p>Livret « Pour la capacité alimentaire en Gironde » faisant l'état des lieux de l'action départementale alimentaire<sup>291</sup></p>	<p>Volonté de structurer une gouvernance alimentaire interne et territoriale</p>

<sup>291</sup> [https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-09/Livret\\_Final\\_CapaciteAlimentaire.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-09/Livret_Final_CapaciteAlimentaire.pdf)

ItD domaniales	CD33/privé : N/A CD33/société civile : les Girondins au cœur de la problématisation de l'alimentation. L'objectif du Département est d'assurer une accessibilité alimentaire saine et de qualité à tous. Société civile organisée autour d'initiatives alimentaires	CD33/privé : partenariat avec la ZAUE <sup>292</sup> ; IUFN, Ellyx (cf. itd dans les formes de savoir) CD33/société civile : Labo'Mobiles <sup>293</sup>	
ItD dans les formes de savoir	Mobilisation de diverses formes de savoirs : enquêtes auprès des habitants, expertise d'ONG (IUFN), études réalisées avec des acteurs de l'ESR	IUFN : coédition d'un livret pour développer un PAT <sup>294</sup> Partenariat avec l'ESR, Ellyx Thèse CIFRE	
Intégration	<p><b><i>Intégration forte</i></b></p> <p><u>Cadrage politique transversal</u> : cadrage complètement défini autour du caractère transversal de l'alimentation</p> <p><u>Engagement des acteurs</u> : volonté d'associer un grand nombre de politiques publiques et de Directions départementale</p> <p><u>Alignement des objectifs</u> : redéfinition des objectifs autour de l'accessibilité alimentaire</p> <p><u>Mix d'instruments d'action publique</u> : instruments <i>soft</i></p>		

Comme nous l'avons vu, dans ce second cadrage, ce sont principalement les interdépendances territoriales entre le Département et les acteurs publics (notamment à l'échelle régionale et infra-départementale), les interdépendances domaniales public-civil (Girondins et société civile organisée autour d'initiatives alimentaires locales) ainsi que les interdépendances entre formes de savoirs (nouvelles expertises, expertise citoyenne) qui ont été saisies et travaillées de manière structurante. Les interdépendances domaniales public-privé, bien que présentes, ne sont pas placées au cœur de l'action publique et peu mises en visibilité.

Pour revenir plus en détails sur les interdépendances territoriales, leur sélection particulière s'explique notamment du fait que les projets alimentaires de territoire soient devenus des vecteurs de synergies interterritoriales. Ainsi, le cadrage fait autour de l'alimentation par le Conseil général – puis départemental – de la Gironde sur la période de 2014 à la fin 2018 s'inscrit en cohérence dans des actualités à plusieurs échelles. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, au sein de nombreux territoires, les autorités publiques investissent le champ alimentaire, posant notamment la question de sa gouvernance. Cet intérêt partagé s'est par

<sup>292</sup> Zone d'agriculture urbaine expérimentale, portée par Darwin Ecosystème : [https://darwin.camp/les-activites/zaue-agriculture-urbaine/?doing\\_wp\\_cron=1682588623.7951319217681884765625](https://darwin.camp/les-activites/zaue-agriculture-urbaine/?doing_wp_cron=1682588623.7951319217681884765625)

<sup>293</sup> Avec le collectif Aliment-Terre du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2019-06/BilanLabomobile.pdf>

<sup>294</sup> Construire un projet alimentaire territorial. Méthodologies croisées Mode projet d'IUFN & Mode Labo'M 21, <https://www.pat-cvl.fr/wp-content/uploads/2018/11/Guide-IUFN-CD33-Construire-un-Projet-alimentaire-territorial-2016-1.pdf>

exemple illustré à travers le Pacte de Milan, dont le Département de la Gironde est devenu signataire en 2015.

A toutes ces échelles – internationale, nationale et locale – l'alimentation est problématisée comme dans un processus de recadrage de l'agriculture. Les dynamiques en termes de développement des circuits courts alimentaires s'intègrent désormais à des projets – et autres plans, programmes, politiques, stratégies, *etc.* – plus larges, ne se limitant pas à des enjeux de proximité, bien que celle-ci y garde une place importante. L'attention politique ne se porte plus seulement sur la filière agricole, mais regarde maintenant le projet alimentaire. Ainsi, les interdépendances entre le Département et les acteurs publics locaux qui marquaient le précédent cadrage se renforcent dans le second cadrage. Même de nouvelles interdépendances territoriales multi-échelles structurent de nouvelles expérimentations (Etat, Région, Départements et acteurs publics locaux dans le chantier expérimental de gouvernance alimentaire). Les projets alimentaires de territoires, et autres initiatives alimentaires locales, trouvent une place au sein du Département, en entrant par diverses portes de l'organisation : nous avons notamment développé dans ce chapitre l'action publique portée par le service de l'Animation économique, l'Agenda 21 (*via* la participation au chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine et les Labo'Mobiles alimentaires) et par le service de la Coopération des territoires (avec les chantiers alimentaires des Pactes territoriaux dans le cadre de la stratégie Gironde 2033).

Aussi, le Département de la Gironde a pris le train des PAT, définis et inscrits dans la loi d'avenir agricole. La stratégie départementale illustre une posture qu'il revendique – comme dans la stratégie Gironde 2033 – de trait d'union : en effet, à l'instar du premier cadrage, d'un côté le Département se fait le relais de dispositifs nationaux (PNA, projets alimentaires territoriaux) auprès des acteurs publics locaux, aidant ses derniers à investir ces dispositifs et à les valoriser ; et ce faisant, de l'autre côté, il se fait la caisse de résonance d'initiatives alimentaires locales, portées en Gironde par les autorités publiques locales.

Ainsi la pluralité des dispositifs départementaux, depuis plusieurs services de l'organisation, a structuré le développement d'une synergie interterritoriale, s'inscrivant dans des récits de « coresponsabilité » des acteurs pour transformer le système alimentaire et garantir son accessibilité à tous (depuis les acteurs du développement durable) ou encore de « dialogue territorial » (depuis les acteurs du développement territorial) pour faire par tous et pour tous. En interne, la reconnaissance de la diversité des interrelations entre les différents services départementaux et les acteurs publics locaux a contribué à ce que le Département, à l'initiative de son Agenda 21, commence à dessiner une « réelle » stratégie, plus « intégrée », transversale et plus lisible (délibération 2018.126.CD), ce qui relève pour l'organisation d'un défi interne organisationnel et politique. Ces défis seront davantage appréhendés dans les chapitres suivants.

Autres interdépendances devenant structurantes dans le processus de construction de la stratégie alimentaire girondine, les interdépendances domaniales public-civil sont en effet favorisées par le développement de « nouvelles » modalités d'action publique, fondée sur l'inclusion et la participation des Girondins. Les interdépendances liant le Conseil départemental de la Gironde

et la société civile ont bénéficié d'un traitement similaire aux interdépendances territoriales et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, le Département mène une action publique orientée sur la capitalisation et la valorisation des projets développés sur les territoires, or la société civile (structurée en collectifs ou en associations) est, pour partie, à l'initiative de ces démarches. Deuxièmement, depuis les réformes des années 2010 et en tant que chef de file des solidarités humaines et territoriales, le Département est mieux outillé (plus compétent) pour accompagner ces acteurs plutôt que les acteurs économiques (qui trouvent davantage leurs interlocuteurs au sein de la Région, des métropoles et autres intercommunalités), exception faite pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire, portant notamment des projets de tiers lieux alimentaires.

Aussi, ce cadrage autour de la capacité et de la coresponsabilité alimentaire place les Girondins au cœur de la problématisation de l'alimentation, de trois manières. Premièrement, les Girondins sont mobilisés comme source de savoirs : c'est la consultation citoyenne réalisée en 2013 autour de ce qui fait bien-être qui est à l'origine de l'identification de la capacité alimentaire comme défi prioritaire de l'Agenda 21 du Département. Deuxièmement, les Girondins sont la première cible, les premiers bénéficiaires, de la stratégie alimentaire de ce deuxième cadrage. Quand l'action départementale était ciblée sur le développement des circuits courts, les cibles prioritaires étaient les producteurs agricoles, et à l'autre bout de la chaîne, les convives des établissements de restauration collective. Dans ce cadrage autour de la capacité alimentaire, l'objectif visé est l'accessibilité alimentaire « pour tous » et cette accessibilité est plurielle : accessibilité aux denrées, mais aussi au pouvoir d'agir via l'autoproduction et la participation. Troisièmement, cette compréhension de l'accessibilité suppose donc également de placer les Girondins également comme acteurs de la mise en œuvre, comme des parties prenantes de la stratégie de coresponsabilité alimentaire.

Un troisième type d'interdépendances a été particulièrement saisi à partir du milieu des années 2010 dans la construction de l'action publique départementale en matière d'alimentation : les interdépendances entre formes de savoir. En effet, dans ce cadrage, nous avons vu qu'une plus grande diversité de formes de savoir considérées comme complémentaires (ou co-dépendantes) est mobilisée dans la prise de décision politique : expertise citoyenne, expertise interne, enseignement supérieur et recherche, intelligence territoriale, *etc.*

En effet, dans ce second cadrage, on observe un élargissement des formes de savoir sur lesquelles s'appuie le Département pour orienter son action publique dans les processus définitionnel, décisionnel et dans le choix de l'instrumentation. Notamment, une plus grande place est donnée à la concertation (concertation citoyenne sur le bien-être, panel d'experts sur les transitions) et à la diffusion et au partage des avancées (journées bordelaises du chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine, Cousinades). La capitalisation des expériences et l'intelligence territoriale sont particulièrement valorisées, et les savoirs ne sont pas qu'un ingrédient permettant d'orienter l'action publique, ils sont également un objectif : sous l'influence de l'Agenda 21, la création de savoirs sur les systèmes alimentaires et leur transition fait partie des ambitions de l'action publique départementale. Ceci explique ainsi l'importance des interrelations tissées entre l'Agenda 21 et l'enseignement supérieur et la

recherche (projets tuteurés avec l'Université de Bordeaux Montaigne, thèse CIFRE). L'Agenda 21 se rapproche également d'acteurs experts du sujet de la gouvernance alimentaire (résidence de compétences avec l'IUFN). Aussi, les savoirs mobilisés se situent beaucoup en interne : l'Agenda 21 est conscient de la forte expertise détenue par les agents départementaux sur les sujets ayant trait à l'alimentation (foncier, installation agricole, projets de développement social, etc.) et c'est notamment cela qui a motivé la réalisation d'un état des lieux de l'action départementale en la matière.

Enfin, si les interdépendances domaniales public-privé sont également présentes dans ce cadrage, elles semblent être moins saisies et travaillées dans le travail politique mené par l'Agenda 21.

En effet, dans ce cadrage, les interdépendances entre le Département et les acteurs privés ne sont que très peu mises en évidence. En fait, s'il intègre les interrelations entre l'organisation départementale et les acteurs du secteur agricole, ce cadrage vient élargir la focale à l'ensemble des acteurs du système alimentaire. En donnant ainsi plus de place aux autres acteurs - publics et issus de la société civile – les producteurs, transformateurs, distributeurs qui structurent la chaîne de valeur alimentaire sont « lissés » dans une catégorie « acteurs privés économiques » peu définie, peu saisie et peu travaillée. Les changements en termes de compétences départementales (réformes territoriales) ne sont pas étrangers à cela et, comme nous l'avons mentionné plus haut, le Département réadapte son jeu auprès des acteurs en fonction de ses nouvelles attributions de compétence.

Ainsi, la manière dont a été cadrée l'alimentation, au travers de la « capacité alimentaire pour tous » et la stratégie de coresponsabilité alimentaire, place certes les acteurs du monde agricole comme des parties prenantes à intégrer, mais ils n'y tiennent plus une place centrale. D'autant que de nouveaux acteurs endossent les rôles échus aux acteurs privés : les acteurs publics locaux deviennent eux-aussi des producteurs alimentaires ou encore des transformateurs (régie agricole, légumerie, etc.).

#### **4.3.2. L'action publique départementale alimentaire : processus d'intégration et effets pour le système alimentaire et pour le Département**

Pour clore ce chapitre, cette dernière section donne à voir l'évolution du processus d'intégration ainsi que les changements induits par l'action publique alimentaire départementale. Elle cherche notamment à mettre en évidence l'évolution entre les deux premiers cadrages présentés dans ce chapitre.

a) *La stratégie de coresponsabilité alimentaire : la construction d'un processus d'intégration bien engagé*

La comparaison des deux premiers cadrages en termes de processus d'intégration montre que le second, avec la stratégie de coresponsabilité alimentaire, est largement plus intégré que le premier incarné à travers la politique en faveur des circuits courts (Tab. 22). Ceci peut s'observer à la lecture de différents éléments issus de la méthodologie proposée par Salma Loudiyi (chapitre 3) : le cadrage transversal de l'alimentation, l'engagement des acteurs départementaux (rendant compte de l'engagement des différents secteurs de politique publique en présence au sein de l'organisation départementale), l'alignement des objectifs et enfin, le choix d'un mix d'instruments d'action publique.

Tableau 22. Comparaison de l'évolution du processus d'intégration entre les deux premiers cadrages de la politique alimentaire du Département de la Gironde (auteure, 2023)

Stratégies départementales	Processus d'intégration			
	Cadrage politique transversal	Engagement des acteurs	Alignement des objectifs	Mix d'instruments d'action publique
<b>1<sup>er</sup> cadrage</b> Politique girondine en faveur des circuits courts	(+) cadrage plutôt agricole, orienté sur les circuits courts	(+) un seul service à la manœuvre : service de l'Animation économique	(+) intégration d'enjeux de développement territorial	(+) des instruments d'action publique <i>soft</i>
<b>2<sup>e</sup> cadrage</b> Stratégie de coresponsabilité alimentaire	(+++) L'alimentation, objet complexe et transversal à appréhender « de la graine à l'assiette » - <i>conflits</i>	(+++) à l'initiative de l'Agenda 21 mais intégration de l'ensemble des actions publiques départementales alimentaires et donc des autres directions, services et vice-présidence Tentative de structuration d'une gouvernance transversale et inclusive	(+++) la stratégie répond d'un objectif plus large, de transition socioécologique (boussole ODD) ; objectifs ambitieux et clairs	(+++) des instruments d'action publique <i>soft</i> + expérimentations (Labo'Mobiles)

La construction de la stratégie de coresponsabilité alimentaire, en s'appuyant à la fois sur la sélection d'un plus grand nombre d'interdépendances ainsi que sur un renouvellement et la requalification des composantes de ces interdépendances, a intégré un plus grand nombre d'éléments à coordonner : la définition de plus d'enjeux et objectifs, l'identification de plus d'acteurs à intégrer, une plus grande diversité d'instruments d'action publique à mettre en œuvre, etc. Toutefois, ceci n'a pas été une évidence pour une organisation dont les compétences sont sectorisées et, comme nous l'avons vu dans le c) du 4.2.3, l'intégration de l'alimentation dans cette appréhension plus large a suscité des tensions et des conflits, notamment sur l'intérêt et la légitimité de saisir l'alimentation depuis d'autres politiques, d'autres secteurs que celui de

l'agriculture et du développement économique agricole. Ainsi, ce second cadrage, plus intégré, est aussi plus politisé.

Aussi, ce qui est marquant dans ce second cadrage, c'est que la prise en compte de cette plus grande palette d'interdépendances n'a pas été aléatoire. Consciente que l'alimentation fait partie de ces objets complexes et retors, l'Agenda 21 a volontairement mené un travail politique pour pousser l'organisation départementale à considérer plus largement les interactions dans son action publique et ainsi, à adresser le problème public alimentaire sous l'angle de la coresponsabilité.

Ce faisant, la stratégie de coresponsabilité alimentaire, en rebattant les cartes des relations qui comptent lorsqu'il s'agit de gouverner l'alimentation, s'est traduite par de l'innovation publique, non sans effets pour les orientations données en termes de transformation du système alimentaire qu'en termes de postures prises par le Département.

#### *b) Changements pour le système alimentaire*

A travers son action publique alimentaire, présentée à travers deux cadrages dans ce chapitre, le Département de la Gironde n'est pas neutre vis-à-vis du système alimentaire, de la définition de ses objectifs et de la manière dont il est organisé. En investissant le champ alimentaire, le Conseil départemental promeut certaines visions du système alimentaire.

Ainsi, à travers sa politique en faveur des circuits courts alimentaires, le Département a, comme de nombreuses autres autorités publiques à différentes échelles, épousé le récit selon lequel la proximité et le local pouvaient être une solution face aux crises soulevées et traversées par le modèle agricole dominant. Si l'action publique du Département de la fin des années 2000 est restée du fait d'un service de l'Animation économique, devenu service Agriculture foncier tourisme, pour autant, ce cadrage a été le premier identifié à donner de la visibilité aux acteurs publics locaux dans leurs démarches alimentaires.

Ceci s'est accru lors du second cadrage, où le Département s'appuie sur les initiatives alimentaires locales pour penser sa stratégie alimentaire. Ces initiatives étant peu portées par le secteur privé, mais plutôt par les acteurs publics locaux et la société civile organisée, ces deux types d'acteurs deviennent des acteurs considérés et valorisés du système alimentaire, à qui est donné un pouvoir de transformation de ce système. A plusieurs reprises, le Département a modifié ses règlements d'intervention pour pouvoir soutenir ces acteurs dans leurs démarches, et avec eux, expérimenter (Labo'Mobiles). Aussi, avec la stratégie de coresponsabilité alimentaire, en donnant plus de pouvoir d'agir aux acteurs territoriaux, en visant l'accessibilité aux denrées alimentaire, mais aussi aux connaissances et aux décisions, notamment aux publics en situation de précarité, même si le Département ne le formulait pas encore ainsi à ce moment-là, pour autant, il travaillait à développer une démocratie et une justice alimentaire en Gironde.

c) *Changement pour le Conseil départemental lui-même*

Durant le premier cadrage, l'activation des interdépendances territoriales entre le Département et les acteurs publics locaux ont largement été affirmées, notamment du fait d'un Département devant revoir son positionnement dans le contexte des réformes territoriales. A côté de la préservation – tant que faire se peut – d'un Département « guichet agricole », il devient également un Département « animateur et facilitateur » des démarches alimentaires territoriales. Il travaille dès lors à la co-construction des projets de territoire, car ces démarches alimentaires territoriales lui permettent indirectement de légitimer la poursuite de son action dans le champ agricole (Plouchard 2022) et d'accroître sa posture comme acteur phare du développement territorial.

*« [...] j'ai vu une évolution assez nette, alors après chacun voit les évolutions au regard de son, de sa propre histoire, et de son nombril. Je sais que quand je suis arrivée au Département de la Gironde, il n'y avait pas de logique de politiques territoriales en tant que telle. Avant que j'arrive, pour le coup, 98-99, c'était un moment où les Départements étaient un peu en passe d'être virés de l'échiquier des collectivités territoriales. Il y avait l'idée qu'il fallait que les Départements disparaissent, etc. au profit d'une nouvelle modernité, qui était les [intercommunalités], la Région et l'Europe. Et surtout, il s'était fait viré par la Loi Voynet de tout ce qui était aménagement du territoire. Et, en fait, moi ce que j'ai noté, avec la politique de développement durable - pas que "agenda 21", parce que moi je n'étais pas là au début de la politique de développement durable - c'est que ça a été une manière pour le Département de se réintégrer dans le jeu du projet territorial en fait. Et je pense qu'on ait vraiment passé, à ce moment-là quoi, tout début des années 2000, d'un Département un peu ex-instance déconcentrée de l'Etat, à l'échelle départementale, c'est à dire qu'on était vraiment dans une logique d'administration, à une logique plus de dynamique territoriale, de projet territorial. Donc ça, moi il me semble, qu'il y a vraiment ce chaînon-là qui a été ... qui a bougé, au début des années 2000. Ça s'est imprimé sur le développement durable, mais en gros, au moment où ils disaient "développement durable", ils voulaient surtout dire "développement local". Ils ont pris la main là-dessus. Et je pense qu'aujourd'hui, cette logique-là de cohésion, c'est aussi ce qui est lié à la nouvelle - elle est de moins en moins nouvelle - mais la dernière loi NOTRe et MAPTAM, cette logique de mettre le Département chef de file des cohésions sociales et territoriales. Tu vois, il y a un peu ce côté-là de facilitateur, d'animateur, de cohésion, [...] » - Entretien avec un agent de l'Agenda 21, réalisé le 14/01/2022*

Aussi, le second cadrage met en évidence de nouvelles postures prises par le Département : il y est « expérimentateur », « démonstrateur » et « exemplaire ». Poursuivant son appui aux démarches territoriales – et mobilisant l'expertise créée par leur capitalisation – il les accompagne notamment dans des projets « à la hauteur des enjeux », visant plus de radicalité. Car le Département se présente alors comme une collectivité territoriale responsable et redevable au regard des ODD : à l'initiative de l'Agenda 21, le récit de la durabilité se structure davantage autour de la reconnaissance de la crise socioécologique et de l'urgence à laquelle il

faut y répondre en déployant une stratégie de transition, dans laquelle le Département a sa part à jouer.

*« [...] le Département revendique [...] un rôle essentiel de facilitateur et de fédérateur des énergies girondines et une légitimité à catalyser les forces vives, l'ensemble des capacités locales et les girondins dans une ambition collective d'impact sur le bien être durable de tous pour aujourd'hui et pour demain » (Délibération n°2014.15.CG du 26 juin 2014, p.7)*

En étant démonstrateur, l'objectif du Département est de montrer, mais également de se montrer :

*« Cet affichage prioritaire sur un défi accessible à tous permet de renforcer la lisibilité de l'action du département en matière de développement durable, en prise avec les préoccupations des girondins et les enjeux mondiaux » (Délibération N°2014.15.CG du 26 juin 2014, p.7)*

\*\*

Cette dernière section donnait à voir l'analyse par les interdépendances du second cadrage (4.2.) identifié et problématisé par la thèse dans l'étude des processus de la construction et de la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire par le Conseil départemental de la Gironde. Il fait suite à une action départementale qui était centrée sur le développement des circuits courts alimentaires (4.1.), mais qui pour autant, a participé à éclairer la saisie d'interdépendances territoriales entre le Conseil départemental et les acteurs publics locaux, *via* le soutien à leurs démarches alimentaires territoriales.

Ces dernières, dans les années 2010, s'adressent à des enjeux alimentaires plus larges que les seuls circuits courts alimentaires et identifient ce problème public comme un levier pour répondre à des objectifs plus variés (de développement durable, territorial, social et solidaire, *etc.*). Ainsi, entre les années 2014 et 2018, une multitude de dispositifs départementaux ont été mis en œuvre depuis plusieurs services et directions, avec le soutien et le concours de plusieurs élus départementaux. La reconnaissance de cette diversité d'action publique, éparpillée, a abouti à la construction d'une stratégie alimentaire intégrée, à l'initiative de l'Agenda 21 : la stratégie de coresponsabilité alimentaire.

Cette dernière s'est construite sur la sélection, le renouvellement, la requalification et la mise en lumière d'un large panel d'interdépendances territoriales, domaniales public-civil et entre formes de savoir mobilisés dans la prise de décision politique. Les « relations qui comptent » sont nombreuses et caractérisent ainsi une stratégie dont l'intégration est avancée au regard de la première action publique départementale autour des circuits courts. Elle a fait également l'objet d'une plus forte politisation, l'intégration de l'alimentation dans une perspective « de la graine à l'assiette » n'étant pas naturelle pour un Département organisé en silos selon des secteurs d'activité. Ainsi, le fait que l'Agenda 21 porte cette stratégie a été, dans les débuts,

contesté par certains et il lui a fallu déployer un travail politique et institutionnel conséquent pour obtenir davantage d'adhésion.

## Conclusion

Dans ce premier chapitre empirique, deux cadrages concourant à la construction et à la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde ont été présentés. Le premier débute à la fin des années 2000 et caractérise une action publique départementale visant à développer les circuits courts alimentaires. S'il ne s'agit pas encore d'une stratégie alimentaire départementale, cette action publique originellement tournée sur le développement économique agricole a pour autant marqué le début d'une action publique qui se réoriente vers les acteurs publics locaux, pour soutenir leurs démarches alimentaires de territoire. Le deuxième cadrage identifié commence en 2014. Ce cadrage montre une action publique qui ne suit pas l'ordre des séquences d'action publique des *policy cycle*. En effet, le vote de la stratégie qui nous intéresse dans ce cadrage, la stratégie de coresponsabilité alimentaire, suit la mise en œuvre de nombreux dispositifs départementaux. Parmi ceux-ci, deux politiques particulièrement structurantes ont été développées dans le chapitre : la stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale de la politique de développement durable du Département, et de manière contemporaine, Gironde 2033, la stratégie de cohésion sociale et territoriale. Finalement, l'aboutissement est une stratégie départementale intégrée reposant sur l'activation de nombreuses interdépendances, particulièrement territoriales, domaniales public-civil et entre formes de savoir. Avec cette stratégie, un véritable pas de côté est fait par le Conseil départemental de la Gironde.

Ce pas de côté est notamment mis en lumière à travers les changements visés par le Département. Avec la stratégie de coresponsabilité alimentaire, le Département de la Gironde a participé à un changement silencieux mais conséquent : l'arrivée et la légitimation des acteurs publics locaux et de la société civile sur l'alimentation, un objet jusqu'alors traité, de manière limitée, dans un entre soi agricole. Ces acteurs ne sont pas juste de nouveaux convives autour de la table, ils sont des faiseurs.

Aussi, c'est le Département lui-même qui est mis en lumière : un Département en mouvement qui travaille, dans un contexte de remise en cause de son existence, à prouver sa légitimité. À côté d'un rôle de « guichet agricole » qu'il cherche à maintenir, le Département offre aux acteurs publics locaux et à la société civile organisée les services d'un Département animateur, facilitateur, expérimentateur, démonstrateur, *etc.* Il cherche à soutenir les forces vives territoriales, et à s'en faire la caisse de résonance. Chef de file des solidarités humaines et territoriales, il défend une posture de trait d'union entre les différents échelons territoriaux, mais également entre les Girondins et les institutions.

La fin de la description de l'action publique rattachée à la stratégie de coresponsabilité alimentaire conclut sur le vote de cette dernière. Ce vote marque en quelque sorte la victoire de l'Agenda 21 et de son travail politique de construction d'alliances et d'arguments dans l'objectif d'obtenir l'adhésion du reste de l'organisation départementale à sa manière de cadrer l'enjeu alimentaire. Toutefois, et comme l'explique le chapitre 5, cette stratégie ambitieuse a rapidement été « avortée ».

# **Chapitre 5. Gironde Alimen'terre : un programme d'action agricole construit sur une sélection « par défaut » des interdépendances (De 2019 à 2023)**

Dans le chapitre précédent, il a été mis en évidence comment l'Agenda 21 avait réussi à obtenir entre 2014 et fin 2018 l'adhésion du reste de l'organisation départementale à un cadrage alimentaire particulier construit autour de la capacité et de la coresponsabilité alimentaire. Plus largement, nous avons vu en quoi ce cadrage a été structuré par l'Agenda 21 autour de la volonté de saisir de manière « consciente » les interdépendances en jeu afin de les mettre en gouvernance dans la construction et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale. Le chapitre se clôturait sur un « *happy ending* », avec le vote officiel de la stratégie de coresponsabilité alimentaire (SCA) et la définition d'un portage politique *via* une délégation faite à l'élu départemental Dominique Fédieu.

Toutefois, cette délégation politique va avoir une conséquence inattendue pour les services départementaux : elle va en effet s'accompagner d'un transfert de la stratégie alimentaire dans les services, de l'Agenda 21 au service Agriculture Foncier Tourisme (SAFT), ce dernier étant plus à même de la mettre en œuvre d'un point de vue opérationnel. De ce transfert administratif, la stratégie alimentaire telle qu'elle aura été pensée par l'Agenda 21 ne va pas en rester indemne : le déplacement de la stratégie au SAFT s'accompagne en effet d'un renouvellement du processus définitionnel, et tant les objectifs de la stratégie que son instrumentation vont être retravaillés. Cela marque donc la fin du second cadrage alimentaire problématisé par l'analyse et porté par l'Agenda 21 ainsi que l'émergence d'un nouveau cadrage, traduit à travers une nouvelle politique alimentaire départementale qui va être, comme nous allons le voir, rebaptisée Gironde Alimen'terre.

Ce cinquième chapitre donne ainsi à voir le renouvellement du travail politique mené par les différents acteurs départementaux en termes d'interdépendances dans la définition de ce nouveau cadrage alimentaire incarné par Gironde Alimen'terre. Ce cadrage est ainsi identifié à partir de 2019 et reste, comme nous allons le voir, le cadrage « en vigueur » actuellement, même si des changements laissent présupposer à partir de 2021, d'un potentiel recadrage de l'action alimentaire départementale vers le social, mais nous verrons cela dans le chapitre suivant (chapitre 6).

Dans ce troisième cadrage, les nouveaux acteurs départementaux influents – et il s’agira de préciser lesquels – dans la construction et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie alimentaire départementale vont-ils poursuivre le travail de mise en gouvernance des interdépendances entamé par l’Agenda 21 ? Ou à l’inverse, ce renouvellement du travail politique mené autour des interdépendances va-t-il prendre une nouvelle forme ? Il s’agit finalement de voir si ces nouveaux arbitrages en termes d’interdépendances viennent influencer la poursuite de la construction et de la mise en œuvre d’une stratégie alimentaire départementale intégrée.

Organisé en quatre sections, ce chapitre vise à répondre à ces interrogations, avec une première partie dédiée à la description du processus d’officialisation de Gironde Alimen’terre et des jeux d’acteurs associés (5.1). La seconde section s’intéresse à la définition de la gouvernance de la nouvelle stratégie alimentaire (5.2.), caractérisée comme nous allons le voir par une intégration partielle des domaines de politiques publiques départementales. Dans la troisième section, sont éclairées les dimensions techniques mais aussi relationnelles et cognitives des instruments d’action publique sélectionnés et déployés dans Gironde Alimen’terre (5.3.).

L’éclairage de l’instrumentation permettra particulièrement de faire la démonstration du renouvellement du travail politique mené autour des interdépendances, dont les arbitrages laissent à penser que Gironde Alimen’terre constitue une rupture par rapport au travail engagé par l’Agenda 21 autour d’une mise en gouvernance claire des interdépendances territoriales multiscalaires, domaniales public-civil et entre formes de savoir (chapitre 4). Plutôt, et comme nous le verrons tout du long du chapitre et particulièrement à travers une synthèse faite dans une dernière section analytique (5.4.), Gironde Alimen’terre traduit à l’inverse un désengagement des acteurs départementaux dans le travail d’arbitrage des interdépendances pré-sélectionnées dans le deuxième cadrage, favorisant par conséquent une sorte de re-sélection « par défaut » des interdépendances communément saisies dans la construction d’une stratégie alimentaire locale et qui se traduit par un tropisme agricole renouvelé. Cette sélection « par défaut » des arbitrages menés autour des interdépendances éclaire tant le renouvellement de la stratégie mise en œuvre par le Département pour se légitimer dans le paysage politique qu’une posture fuyante du CD33 lorsqu’il s’agit de prendre position pour un modèle agricole particulier.

## **5.1. La naissance de Gironde Alimen'terre, le grand projet de la stratégie de résilience territoriale du Département de la Gironde**

Cette première section se concentre sur la naissance de la stratégie départementale Gironde Alimen'terre entre la fin 2018 et la fin 2019, soit depuis la délégation de la stratégie de coresponsabilité alimentaire portée par l'Agenda 21, jusqu'à la redéfinition des objectifs et des grands axes de Gironde Alimen'terre. Eclairer ces redéfinitions permet notamment de mettre à jour les jeux d'acteurs en présence au sein de l'organisation départementale sur cette période et de mettre ainsi en évidence quels sont les « gagnants » et les « perdants » parmi ces acteurs, c'est-à-dire ceux qui deviennent particulièrement influents dans la définition de la stratégie alimentaire départementale, et ceux qui à l'inverse, en sont évincés.

Organisée en trois temps, une première section s'intéresse à la naissance de Gironde Alimen'terre (5.1.1.) et revient tout d'abord sur le transfert de la stratégie alimentaire portée initialement par l'Agenda 21 au SAFT. L'analyse de ce transfert, entre dépossession pour l'un et « échouage » pour l'autre, permet d'éclairer les jeux d'acteurs au sein de l'organisation départementale, notamment les tensions entre sphères politiques et administratives, ainsi que la mise en lumière de l'influence d'un acteur en particulier : le Cabinet du président.

Une seconde section éclaire les liens entre la construction de la nouvelle stratégie alimentaire territoriale avec la nouvelle grande politique de développement durable du Département (5.1.2.), la stratégie de résilience territoriale et d'adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux dont se dote l'organisation départementale.

Ainsi, alors que le Conseil départemental de la Gironde « *entre en résilience* », le programme d'action Gironde Alimen'terre est finalement officiellement acté lors du vote par l'Assemblée départementale des divers budgets primitifs pour l'année 2020. La troisième section (5.1.3.) reprend ainsi les diverses délibérations associées à cette séance venant confirmer des mouvements dans le paysage politico-administratif départemental, asseyant la posture d'un service agricole à la manœuvre, et d'une mission Agenda 21 écartée.

### **5.1.1. De la stratégie de coresponsabilité alimentaire à Gironde Alimen'terre : délégation, transfert et (en)jeux politico-administratifs**

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le cadrage structuré autour de la Stratégie de coresponsabilité alimentaire s'est traduit par un travail politique poussé de la part de l'Agenda 21. Ce travail politique visait à faire reconnaître la multitude des interdépendances qui se jouent dans la construction d'une stratégie alimentaire locale et à la mettre de manière

visible et volontaire en gouvernance. Cependant, l'officialisation et la mise en œuvre de cette stratégie se sont traduites par des délégations.

En effet, la délégation dont la stratégie de coresponsabilité alimentaire a fait l'objet fin 2018 – et qui clôturait le chapitre précédent – n'est pas que politique puisqu'elle s'est aussi accompagnée d'un transfert administratif de la déclinaison opérationnelle de la feuille de route de l'Agenda 21 à la DCDT, laquelle comprend notamment le SAFT, dont les missions répondent aux enjeux de développement agricole, ou encore le service de la Coopération des Territoire (SCT) travaillant au développement territorial (Fig. 48). Désormais, c'est aux agents de cette direction et particulièrement du SAFT que reviennent l'animation de la gouvernance interne de la stratégie alimentaire départementale et la mise en œuvre de la feuille de route opérationnelle (décrite dans le 5.3.). Le premier trimestre 2019 est annoncé avoir été dédié au transfert à la DCDT de tous les éléments (contenus et méthodologies) de la feuille de route initiée par la mission Agenda 21. Toutefois, peu d'éléments dans la littérature grise informent sur cette période de tuilage.

L'analyse du transfert de la stratégie alimentaire départementale de l'Agenda 21 au SAFT soulève deux points d'intérêt. D'abord, qu'il n'est pas aisé d'identifier quels sont les acteurs départementaux qui ont joué le rôle de moteur dans le déplacement de stratégie alimentaire. Et ensuite, que ce transfert a finalement été lu comme un « torpillage » de l'alimentation par l'agriculture.

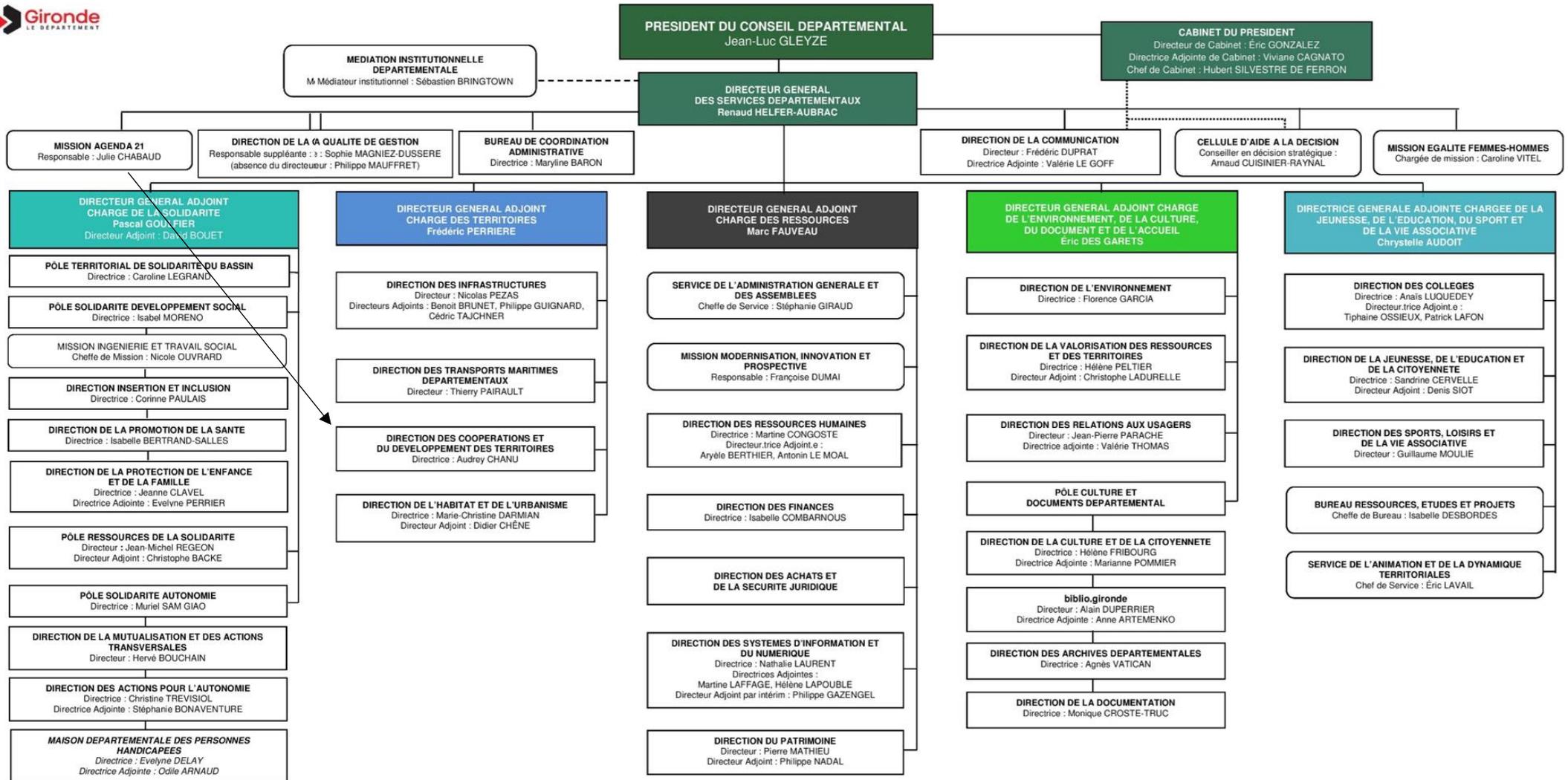


Figure 48. Organigramme des services départementaux en 2019 et transfert de la stratégie alimentaire (Auteure, 2023)

a) *Les responsables du transfert de la stratégie alimentaire : un Cluedo au sein du Département de la Gironde et l'influence inédite du Cabinet du président*

Lorsque l'on s'intéresse aux moteurs du déplacement de la stratégie alimentaire de l'Agenda 21 au SAFT, les entretiens réalisés mettent en lumière que ce transfert a été difficile et qu'il réside un flou quant à l'identification des acteurs en ayant été décideurs. En effet, et comme l'expriment les deux *verbatim* qui suivent, autant la mission Agenda 21 s'est sentie dépossédée, autant les agents de la DCDT et du SAFT font part d'un atterrissage quelque peu « forcé » de la stratégie alimentaire au sein de leur juridiction.

*« L'alimentation se fait torpiller par ceux qui sont en gestion de l'agriculture. Le Service agriculture s'est ré-emparé de la question. »* - Entretien avec un agent de la Mission Agenda 21, réalisé le 04/09/2019

*« C'est un projet, issu de la délégation de la coresponsabilité alimentaire à Dominique Fédieu, qui a échoué au SAFT (la délibération a ciblé le SAFT) sans qu'il n'y ait de véritable association. Nous n'avons pas vu arriver le changement de cible (ni à la direction du SAFT, ni à la direction de la DCDT, peut-être à la direction de la DGAT<sup>295</sup> ?). Nous avons été en difficulté pour anticiper, et cela a généré une perte de temps dans le service. [La chargée de mission du SAFT] assurait le suivi des PAT sur le territoire. Mais, son travail et la SCA issu de l'Agenda 21, c'était comme deux rails qui ne se croisaient pas ».* - Entretien avec un agent du SAFT, réalisé le 11/12/2019

Mais la DGAT, ciblée dans l'extrait, ne semblait pas non plus avoir vu venir le transfert :

*« On a subi cette arrivée » : il n'y pas eu de coordination entre l'administration/les techniciens et le politique. La DGAT a découvert la décision politique alors que la feuille de route avait déjà été travaillée »* - Entretien réalisé au sein de la DGAT, le 18/12/2019

La question se pose alors de savoir qui, au sein du Conseil départemental, a motivé le transfert de la politique alimentaire de l'Agenda 21 au SAFT. S'il n'y a pas de réponse claire à cette question, l'influence d'un acteur du Département encore peu évoqué n'y est certainement pas étrangère : le Cabinet du président.

En effet, cette période de mutation met en lumière cet acteur, jusqu'alors peu mis en visibilité dans cette thèse. A ce que m'en ont dit les agents du Département, les collaborateurs y siégeant, s'ils sont notamment en charge de la communication politique du Président, selon une répartition par thématiques, ne sont pas censés interférer avec la sphère administrative de l'organisation. Cette dernière est du ressort de la Direction général des services départementaux (DGSD)<sup>296</sup>, qui elle, fait le lien entre l'appareil politique et administratif de l'organisation.

---

<sup>295</sup> Direction générale adjointe chargée des territoires

<sup>296</sup> Renaud Helffer-Aubrac succède à Philippe Mahé au poste de DGDS en septembre 2019. Le rôle du DGSD est de « s'assurer que l'administration départementale soit en ordre de marche pour mettre en œuvre le programme de mandature sur lequel les élus ont été désignés par les citoyens. Assurer que cette administration fonctionne,

Pourtant, force est de constater que le Cabinet du président va être très proactif pour que l'alimentation se fasse un nid au sein de l'administration départementale.

En effet, la problématisation de l'alimentation aux diverses échelles fait que l'alimentation devient un sujet porteur d'un point de vue politique. Outre la reconnaissance des enjeux qui lui sont reconnus, l'alimentation est devenue un sujet populaire et qui est alors mis en lumière dans les stratégies politiques et les joutes électorales (*politics*) (Fouilleux et Michel 2020a). Aussi, le Cabinet du président du Département de la Gironde a travaillé à lui faire une place dans le cadre des prochaines élections départementales de 2021, comme le suggère le *verbatim* suivant :

*« La question agricole et alimentaire est super importante et doit devenir un sujet joyeux et mobilisateur. C'est un sujet sur lequel [le Département de] la Gironde ne doit pas être invisible. Il faut déployer une communication politique sur cet enjeu. [...] Nous avons la volonté que chaque service [du Département] soit mobilisé et mette en place au moins une action avant un an et demi, soit avant les élections. [...] L'idée est de soutenir et de développer des « gros » projets, bien visibles, qui font effet boule de neige. »* - entretien avec un membre du Cabinet du président, réalisé le 19/11/2019).

L'influence du Cabinet du président ne s'arrêtera pas à motiver l'inscription de l'alimentation dans la campagne électorale du président Gleyze : il sera également très proactif dans la construction de la feuille de route de Gironde Alimen'terre comme nous le verrons plus loin. Auparavant toutefois, d'autres éléments donnant à voir les tensions dans le système politico-administratif du Département méritent d'être discutés.

*b) Le « torpillage » de l'alimentation par l'agriculture au Département comme ailleurs*

L'agent de la Mission Agenda 21 interviewé le 04/09/2019 ramène un autre élément intéressant : la question alimentaire suivrait une dynamique d'appropriation par les services administratifs agricoles et cette dynamique serait similaire à toutes les échelles politiques dans les agendas desquels elle se fait une place. Lors d'un autre entretien mené avec ce même agent (2022), ce point est de nouveau abordé et développé, soulignant que cette intégration de l'alimentation au sein du Conseil départemental ne s'est pas faite sans difficulté, comme nous l'avions déjà évoqué à la fin du chapitre 4.

*« [...] C'est une dynamique [de « torpillage » et de ré-empiétement de la question alimentaire par l'agriculture] qui est d'ailleurs aussi observable au niveau national. Par exemple, lorsque Nicolas Hulot l'a proposée, c'est le Ministère de l'Agriculture qui s'en est emparé. Et par contre [pour revenir sur la dynamique au sein du CD33], après, on a eu le grand truc de récup', tu sais, c'est le « F.E.R » : "Flinguer", "Edulcorer",*

---

*que cette administration ait les moyens de mettre en œuvre cette politique. »* Egalement, il s'agit de « défendre les intérêts du Département [...] face aux autres institutions publiques [...] dans un milieu où l'État a des intérêts, le bloc régional a des intérêts, le bloc métropolitain, municipal a des intérêts [...] [et ainsi] de voir comment le Département peut mener à bien ses politiques publiques au milieu de voilà, ce foisonnement d'institutions politiques » - entretien avec le DGDS, réalisé le 15/02/2022

*"Récupérer". C'est un peu tous les nouveaux objets [...] qui portent des transformations. Et donc, on s'est bien fait flinguer, ensuite chacun a repeint ce qu'il faisait déjà en « défi capacité alimentaire », et puis ensuite, chacun a récupéré, quitte à nous évincer et à nous virer du sujet [...] : "mais d'où ça vient ? c'est nul", après hop, on le vide un peu de son sens puis on dit qu'on le fait déjà, [...]. [...] on l'a vraiment connu sur ce sujet-là de l'alimentation. Et avec derrière, au niveau local, exactement les mêmes choses qu'au niveau national, parce que mine de rien, au même moment où nous, on a porté ce débat-là, c'est devenu un débat du Comité Régional des Agendas 21, qui était animé par la DREAL, etc. qui est remonté au niveau national, donc avec aussi tout un travail de lien entre projets territoriaux de développement durable et projets alimentaires territoriaux. Et on a vécu exactement la même nature de débat, à toutes les échelles, c'est-à-dire, la collègue de la DREAL qui animait le CRA21<sup>297</sup>, s'en est pris plein la gueule de ses collègues de la DRAAF, en disant "mais qu'est-ce que vous foutez là, c'est pas votre boulot, l'alimentation c'est l'agriculture, dégagez, les écolos". Hulot s'en est pris plein la gueule avec Travers qui disait exactement la même chose : "mais [...] c'est pas un problème d'écologie, virez de là, c'est un problème d'agriculture, virez de là les babouzes". Et nous, on a eu exactement la même chose au niveau local, initialement, c'était "c'est une histoire d'agriculture ...". Mais c'est intéressant, parce que le fait de voir que ça se passe pareil à toutes les échelles, [...] tu vois aussi qu'est-ce que ça vient toucher, c'est à dire, un truc de production, et d'une logique de production, qui n'était pas questionnée depuis ... bah depuis qu'on avait donné toutes les clés à l'agriculture pour nourrir le monde de l'après-guerre, en fermant les yeux sur tout. » - Entretien avec un agent de la Mission Agenda 21, réalisé le 14/01/2022*

Cet extrait d'entretien est très intéressant dans ce qu'il vient expliquer de ces dynamiques de transfert de l'alimentation des politiques de développement durable aux politiques agricoles : l'alimentation, puisque liée aux enjeux de productions agricoles, reste dans les représentations que s'en font les acteurs le « pré-carré » des services spécialisés agricoles<sup>298</sup>. Et les acteurs du développement durable et de l'écologie semblent, quant à eux, ne pas être pris au sérieux et marginalisés, pour finalement être plus ou moins écartés, évincés. Cela met ainsi également en évidence la difficulté pour les organisations publiques, organisées en ministères, directions et services – soit en silos spécialisés – de saisir et de travailler un objet transversal dont le mode de production est fortement ancré dans un ordre institutionnel sectoriel. Dans notre exemple, cette difficulté s'est traduite en termes de tensions et de luttes entre les sphères politiques et les sphères administratives du Département : *via* la lutte de l'Agenda 21 pour faire reconnaître l'intérêt d'investir l'alimentation auprès des vice-présidences départementales (chapitre 4), ou encore dans la discontinuité caractérisant la délégation politique et administrative au moment du transfert de la SCA au SAFT.

---

<sup>297</sup> Le Comité régional des Agenda 21 et la DREAL étaient à l'origine du chantier expérimental de gouvernance alimentaire, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

<sup>298</sup> Pourtant, ces derniers, du fait qu'ils soient soumis à une charge de travail importante n'étaient donc pas gênés de ce que ce soit l'Agenda 21 qui investisse l'alimentation. D'autant que cette dernière n'est pas leur cœur de métier.

\*\*

Cette première section donnait à voir les flous et les tensions dans le système politico-administratif départemental girondin qui ont accompagné le transfert de la stratégie alimentaire de l'Agenda 21 au service agricole. D'une certaine manière, ce transfert balaie le travail clair de reconnaissance et de saisie des interdépendances entamé par l'Agenda 21 pour repositionner l'alimentation dans le giron de l'agriculture comme « par défaut », comme cela a été fait à d'autres échelles comme nous l'avons vu. Ce faisant, l'appréhension de la question alimentaire s'en retrouve décomplexifiée, simplifiée.

Cela va donner lieu à l'émergence d'un nouveau recadrage dans la construction de la stratégie alimentaire départementale girondine, mettant dès lors fin au cadrage porté par l'Agenda 21 que nous avons décrit dans le chapitre précédent, et qui s'appuyait sur un travail conscient de reconnaissance et de mise en gouvernance des interdépendances pour aboutir à une stratégie alimentaire intégrée visant la sécurité alimentaire par la coresponsabilité. Ce nouveau cadrage, comme nous allons le voir par la suite, marque plutôt une sélection des interdépendances caractérisée par un tropisme agricole, et participant de fait à un processus de désintégration de la stratégie alimentaire du Département de la Gironde et ce, malgré l'inscription de cette dernière au sein de la nouvelle stratégie de développement durable du CD33 : la stratégie de résilience territoriale.

### **5.1.2. Gironde Alimen'terre dans la stratégie girondine de résilience territoriale et d'adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux**

En effet, et comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'action départementale du premier cadrage s'inscrivait plus largement dans la politique départementale en faveur du développement des circuits courts. En suivant, la stratégie de coresponsabilité alimentaire du second cadrage s'inscrivait dans la stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale pour le bien-être de tous et rentrait en écho avec la stratégie de solidarité territoriale Gironde 2033. L'officialisation de Gironde Alimen'terre, quant à elle, s'inscrit – à l'initiative de l'Agenda 21 – dans une nouvelle politique départementale de développement durable : la stratégie de résilience territoriale et d'adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux.

« *Il nous faut entrer en résilience !* », c'est ainsi que le président Gleyze clôturait l'édito du rapport de redevabilité 2018 (Fig. 49) du Département de la Gironde. Cet éditto est structuré autour de la reconnaissance des changements globaux, de l'urgence à y apporter une réponse politique, et du rôle à jouer par la « *puissance publique* » se devant d'être exemplaire, notamment dans la mobilisation de la « *force de l'action locale* » quand il s'agit d'aller au-delà d'une « *transition douce* ».

Cette annonce sera suivie, le 24 juin 2019, par le vote par l'Assemblée départementale de la délibération 2019.14.CD « *Vers une stratégie girondine de résilience territoriale, adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux* » portée par l'Agenda 21<sup>299</sup>.

Nous sommes entrés dans une zone de turbulence. Nos sociétés endurent des chocs de plus en plus brutaux, mais surtout de moins en moins prévisibles : changement climatique, catastrophes naturelles, crises économiques et sociales diverses et rapprochées dans le temps.

Ces évolutions sont une réalité que l'on ne peut plus nier localement, tant les conséquences sont déjà perceptibles dans la vie de nos concitoyens : épisodes de canicule, prolifération d'espèces invasives, inondations, fermetures d'entreprises, difficultés sociales, etc.

Tout porte à croire que nous arrivons à la fin d'un cycle. Une mutation de notre modèle de société devient dès lors inévitable. Il est de notre responsabilité collective d'impulser une nouvelle dynamique, pour notre bien-être et celui des générations futures. L'ampleur du problème global pourrait nous résigner, mais la force de l'action locale et quotidienne est un appel au rebond, à l'espoir, et à la recherche de solutions. Pour cela, il nous faut mobiliser tous les talents : chacune et chacun doit devenir acteur du futur de notre Gironde.

La puissance publique doit remplir son rôle, en montrant l'exemple d'abord et en invitant à l'action. Le Département de la Gironde a été précurseur dans la réflexion autour du développement durable. Les efforts entrepris lui permettent aujourd'hui de porter une nouvelle ambition. Il s'agit désormais de marquer une nouvelle étape en visant plus qu'une transition douce : il nous faut entrer en résilience !



Jean-Luc Gleyze,  
Président du Département de la Gironde

Figure 49. Edito du rapport de redevabilité 2018 du CD33 (CD33, 2018)

Cette section éclaire ainsi la stratégie de résilience du Département de la Gironde portée par l'Agenda 21, en revenant premièrement sur l'état des lieux des changements globaux qui motive l'action départementale, pour ensuite comprendre l'inscription de Gironde Alimen'terre dans cette stratégie.

a) *Etat des lieux des changements globaux et reconnaissance de l'urgence à agir*

La délibération susmentionnée, préfigurant la stratégie de résilience départementale, réfère aux travaux de la communauté de chercheurs alertant les pouvoirs publics de l'urgence à reconnaître les « *signaux d'alertes* » et à faire face aux changements globaux, ces « *bouleversements environnementaux et sociétaux* ». Elle pose également le constat de l'échec des politiques visant à faire évoluer les comportements individuels (Martin et Gaspard 2017), des politiques jugées ne pas être « *à la hauteur des enjeux* ».

---

<sup>299</sup> [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_242092/28\\_d1563523045438.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_242092/28_d1563523045438.pdf), consultée le 23/10/2023

La délibération revient sur les signaux d’alertes d’ores et déjà visibles tant à l’échelle planétaire que sur le territoire girondin : l’érosion de la biodiversité, les sécheresses et épisodes caniculaires, l’accroissement de l’intensité et de la fréquence des catastrophes naturelles, ou encore le recul du trait de côte. Pour autant, « *l’heure n’est pas au catastrophisme et au fatalisme* », « *il est encore temps d’agir, de multiplier les solutions et d’accroître nos efforts* » dans un « *sursaut collectif* » auquel l’Agenda 21 pousse le Département de la Gironde à prendre part.

Afin d’être en capacité d’anticiper les risques, de les atténuer et de pouvoir réagir face aux chocs, « *le Conseil départemental de la Gironde souhaite doter le territoire girondin d’une stratégie de résilience territoriale d’adaptation urgente aux changements environnementaux et sociétaux* », qu’il veut mener « *en coopération très forte avec les collectivités, mais également avec les citoyens et les parties prenantes* ». Cette implication des acteurs territoriaux est prévue à travers les conseils de territoires (chapitre 4) ainsi qu’à travers la définition et mise en œuvre de deux dispositifs de participation citoyenne : le budget participatif<sup>300</sup> et le panel citoyen<sup>301</sup>. L’objectif est de proposer une feuille de route pour le budget primitif de 2020<sup>302</sup>.

Le 18 novembre 2019, à l’occasion du débat d’orientation budgétaire, la délibération 2019.44.CD<sup>303</sup> présente les premiers pas de la stratégie de résilience territoriale girondine. Ces premiers pas prennent la forme de défis pour 2030 et d’actions phares intermédiaires pour 2020, identifiés pour chaque vice-présidence du Département et présentés dans le rapport de redevabilité 2019 de l’organisation<sup>304</sup>. Parmi ces défis et actions, ceux rattachés à la vice-présidence à l’attractivité territoriale, à l’initiative économique locale et au tourisme prévoient le défi pour 2030 intitulé « *100% d’agriculteurs aidés par le Département engagés vers des pratiques vertueuses* » et l’action phare identifiée pour 2020 est la « *mise en œuvre du programme de la stratégie girondine de coresponsabilité alimentaire* ». On note à ce moment le maintien de la dénomination de la SCA.

#### b) *Le Conseil départemental de la Gironde entre en résilience*

Un mois plus tard, le 16 décembre 2019, par la délibération 2019.60.CD<sup>305</sup>, l’Assemblée départementale girondine vote la mise en œuvre de la stratégie de résilience territoriale

---

<sup>300</sup> <https://www.gironde.fr/espace-presse/1er-budget-participatif-du-departement-de-la-gironde-vote-entre-le-1er-et-le-30>, consultée le 23/10/2023

<sup>301</sup> <https://www.gironde.fr/actualites/un-panel-citoyen-girondin-sengage>, consultée le 23/10/2023

<sup>302</sup> [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_253398/34\\_d1577439536219.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_253398/34_d1577439536219.pdf), consultée le 23/10/2023

<sup>303</sup> [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_251326/9\\_d1574257128749.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_251326/9_d1574257128749.pdf), consultée le 23/10/2023

<sup>304</sup> <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2020-12/RapportRedevDD2019.pdf>, consulté le 27/04/2024

<sup>305</sup> Affaire délibérée : « Première étape opérationnelle d’une stratégie de résilience territoriale girondine : orientation et mesures fortes à l’échelle de la collectivité départementale pour une anticipation urgente aux changements environnementaux et sociétaux » ; [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_253398/34\\_d1577439536219.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_253398/34_d1577439536219.pdf), consultée le 23/10/2023

girondine. La délibération réitère le constat de changements environnementaux et sociétaux auxquels il faut apposer une stratégie d'adaptation urgente, supposant le

*« renversement préalable de nombreux modèles ; un changement de nos représentations et parfois de nos habitudes. En laissant apparaître ses limites, le monde du XXI<sup>e</sup> siècle invite les êtres humains à repenser leur rapport à la nature et à questionner leur manière de vivre individuellement et collectivement au profit d'une organisation de la société plus solidaire »* - Extraits de la délibération 2019.60.CD du 16/12/2019, p. 2



Figure 50. Campagne de communication « manger » de la stratégie de résilience du CD33 (CD33, 2019)

Dans l'objectif de mener une action publique transformative, la délibération rédigée par l'Agenda 21 invite ainsi à repenser les interdépendances et à inscrire leur reconnaissance dans la formulation des réponses politiques, comme Hay et Moran le suggèrent (Hay 2010; Moran 2010). Elle présente ensuite les nouvelles orientations engagées, parmi lesquelles figurent, entre autres, le renforcement de la participation des Girondins (via le budget participatif, le panel citoyen ou encore la 10<sup>e</sup> édition des Conseils de territoire); l'inscription du Département dans la démarche « Connaître, éviter, réduire, compenser, accompagner » (CERCA); le lancement d'une campagne de communication autour de trois axes fondamentaux : boire, manger (Fig. 50) et respirer; ainsi que le lancement d'un programme d'actions spécifique sur l'alimentation « Gironde Alimen'terre » (et non plus, cette fois-ci, la stratégie de coresponsabilité alimentaire).

Désormais, le CD33 est censé intégrer une orientation « résilience » dans chacune de ses politiques et de ses actions, témoignant ainsi du fait que le Département « en tant que chef de file des solidarités humaines et territoriales, participe très fortement à augmenter la capacité de résilience du territoire ». Pour ce faire, il vise quatre objectifs faisant l'objet du tableau suivant, présentant les éléments de discours accompagnant la légitimation de la définition de ces objectifs, ainsi que les actions phares qui leur sont associées (Tab. 23). La définition de ces objectifs révèle de nouveau la sélection particulière des interdépendances territoriales et domaniales public/civil, souvent placées au cœur de la vision de l'Agenda 21.

Tableau 23. Objectifs, éléments de discours et programme d'action pour la stratégie de résilience territoriale girondine (Source : auteure ; inspiré de la délibération 2019.60.CD)

Objectifs	Éléments de discours – extraits de la délibération 2019.60.CD	Programme d'actions 2020 <b>Actions phares</b>
Renforcer les <b>solidarités humaines</b> pour agir contre les vulnérabilités et	« En protégeant les individus à tous les âges, en luttant contre les inégalités, en facilitant les capacités de résilience des individus suite à des moments difficiles, après des chocs, en multipliant les opportunités de créer du lien social et en veillant à l'épanouissement du plus grand nombre,	Projet pour l'enfant (protection et accueil de l'enfance), égalité femme-homme, promotion de la santé et accès aux soins, <b>Plan d'action Santé du Département</b> , objectif territoire 100% inclusif,

pour le bien-être de tous <sup>306</sup>	<i>le Département répond aux exigences d'une société fragilisée par les situations d'urgence qu'elle engendre au quotidien. Il participe par là-même à renforcer la cohésion sociale, indispensable à l'adaptation de notre société aux changements, en permettant la multiplication des solutions solidaires, en offrant des possibilités de s'engager, de s'entraider et de partager plus, ainsi que des alternatives majeures à un mode de vie trop productiviste et consumériste. »</i>	politique de l'âge, insertion et prévention, lutte contre les précarités, habitat et urbanisme, jeunesse, <b>Budget participatif</b>
Renforcer les <b>solidarités territoriales</b> ; protéger et accompagner les territoires en intégrant les enjeux environnementaux et sociétaux <sup>307</sup>	<i>« Comment pourrons-nous boire, manger, respirer, nous déplacer et continuer à habiter la Gironde demain ? Comment concilier l'augmentation démographique qui va de pair avec l'attractivité du Département et qui garantit en partie des conditions de vie agréable pour les Girondines et les Girondins avec la prise en compte d'enjeux environnementaux fondamentaux tels que la lutte contre le réchauffement climatique, la multiplication des risques naturels, la préservation des sols la préservation de la biodiversité, la raréfaction des ressources naturelles et artificielles ? Des réponses apportées aujourd'hui et dans les années à venir dépendent les conditions d'acceptabilité de la vie des générations futures et présentes. »</i>	Préservation du patrimoine naturel, <b>démarche CERCA</b> , préservation et gestion des ressources en eau, gestion des risques, déplacements, transports maritimes, infrastructures, politique foncière, aides aux communes, promotion, soutien et maîtrise des risques en faveur des filières agricole, viticole, forestière et halieutique, <b>projet Gironde Alimen'terre</b> , tourisme, coopération européenne et internationale, numérique
<b>Agir ensemble, impliquer</b> les Girondins et Girondines dans le changement	<i>« Prendre conscience des risques de déstabilisation de nos environnements naturels, économiques et sociétaux, n'implique pas la résignation. En nous obligeant à inventer des solutions nouvelles, fondées notamment sur l'engagement, le partage ou la sobriété, notre époque, en apparence anxiogène, crée de réelles opportunités de vivre mieux individuellement et collectivement dès à présent. Le Département se mobilise à travers ses politiques et sur les territoires pour sensibiliser les Girondines et les Girondins à la nécessité et aux possibilités de faire ensemble autrement. Aussi, dans le cadre de ses compétences, il accompagne dans la recherche de solutions celles et ceux qui sont inscrits dans une dynamique changement. »</i>	Synergies, stratégies et développement des territoires, Agenda 2030 de la Gironde, vie associative, culture, économie sociale et solidaire, développement social, collègues
Viser l' <b>exemplarité</b>	<i>« La certification de l'évaluation de la responsabilité sociétale de l'organisation par l'AFNOR en 2019 au niveau d'« exemplarité » témoigne de l'engagement de la collectivité depuis de nombreuses années à prendre en considération</i>	Patrimoine, achats, ressources humaines, finances

<sup>306</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/resilience-repondre-lurgence-et-preparer-lavenir>, consultée le 19/09/2023

<sup>307</sup> <https://www.gironde.fr/collectivites/territoires/entrer-en-resilience>, consultée le 19/09/2023

	<p><i>des enjeux de développement durable et niveau d'ambition des actions mises en œuvre. L'engagement du Département dans la stratégie de résilience traduit sa volonté forte de maintenir cette dynamique vertueuse. »</i></p>	
--	---	--

Ainsi, c'est dans le deuxième objectif de la stratégie de résilience territoriale, propre aux solidarités territoriales, que l'Agenda 21 intègre le programme Gironde Alimen'terre dans la stratégie de résilience territoriale. De nouveau, on ne parle plus de stratégie de coresponsabilité alimentaire (SCA). En effet, entre décembre 2018 et décembre 2019, la SCA, ayant été reprise par le service Agriculture, foncier tourisme comme nous l'avons vu plus haut, a été renommée. L'intitulé de la stratégie a été retravaillé, devenant pendant un court temps « Mangeons bien, mangeons girondin », pour finalement devenir Gironde Alimen'terre :

*« Le nom de Gironde Alimen'terre a été pensé en clin d'œil au festival cinématographique annuel Alimen'Terre, et fait un écho à d'autres grands projets portés par le Département de la Gironde, « Gironde Numérique », « Gironde Habitat » : l'idée était de créer une entité évocatrice, permettant une meilleure identification du Département. » - entretien avec un élu départemental, réalisé le 11/12/2019.*

Il faut remarquer que ce nom rappelle le collectif citoyen Aliment-Terre du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre, dont les membres s'interrogeront si ce n'est pas leur initiative qui aurait inspiré le Conseil départemental de la Gironde.

\*\*

Cette section a présenté la grande stratégie départementale qui s'est faite le cadre de la stratégie Gironde Alimen'terre. Cette dernière est, à partir de la fin 2019, identifiée comme une action départementale participant de la stratégie de résilience territoriale et d'adaptation urgente aux urgences climatiques et sociétaux portée par l'Agenda 21 du Département, et pensée autour d'une sélection d'interdépendances territoriales et domaniale public/civil. L'inscription de Gironde Alimen'terre dans la stratégie de résilience est évidente du fait d'une reconnaissance par l'Agenda 21 de l'alimentation comme étant un levier prioritaire et accessible pour la transition socioécologique. Toutefois, cette inscription traduit peut-être également une stratégie de l'Agenda 21 pour maintenir son influence dans la poursuite de la construction de la nouvelle stratégie alimentaire départementale, pour ne pas faire partie des « laissés de côté » du processus définitionnel de Gironde Alimen'terre et tenter de maintenir l'ambition transformative de cette dernière.

### 5.1.3. Les « laissés de côté » du processus de définition des objectifs de Gironde Alimen'terre

Le processus d'officialisation de Gironde Alimen'terre est ici décrit à travers les délibérations qui ont été structurantes ainsi qu'à travers les récits portés par les différents acteurs départementaux cherchant à influencer la définition de la stratégie alimentaire. Ce processus s'est traduit par une distinction entre des acteurs départementaux « gagnants » et d'autres « perdants » et par conséquent, par des visions gagnantes ou perdantes différentes du travail politique à mener autour des interdépendances à privilégier pour construire et mettre en œuvre une stratégie alimentaire.

#### a) *Le vote officiel de Gironde Alimen'terre*

Toujours lors de cette séance de l'Assemblée départementale du 16 décembre 2019, actant les divers budgets primitifs pour 2020, d'autres délibérations d'intérêt sont présentées et votées. Il s'agit par exemple de la délibération 2019.79.CD présentant le budget primitif 2020 pour la politique de promotion, de soutien et de maîtrise des risques en faveur des filières agricoles, viticoles, forestières et halieutiques<sup>308</sup>. Cette délibération conditionne notamment le règlement d'intervention régulant les aides financières attribuées par le Département *via* son service agricole. Elle nous intéresse car elle intègre d'ores et déjà des changements opérés dans le cadre de Gironde Alimen'terre tel que le fléchage des dispositifs d'aides départementales vers une agriculture plus vertueuse<sup>309</sup> (Fig. 51), soit une institutionnalisation d'un travail d'arbitrage et de qualification d'interdépendances domaniales public/privé entre le CD33 et les producteurs agricoles.

En 2020, le Département souhaite conforter son rôle d'acteur de proximité auprès du monde agricole en fléchant prioritairement ses actions à l'accompagnement des mutations des pratiques et l'adaptation face aux enjeux du changement climatique, pour une plus grande préservation d'une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement et de la santé humaine au travers du soutien des filières de production.

Revus sous l'angle de ces priorités, les dispositifs sont reconduits pour :

- Accompagner les pratiques agricoles et les filières de qualité,
- Promouvoir et aider à la diversification des différentes filières,
- Soutenir la lutte contre les risques sanitaires liés aux changements climatiques
- Promouvoir les pratiques alimentaires de qualité en valorisant les circuits courts et les pratiques vertueuses.

Parallèlement, la stratégie de coresponsabilité alimentaire engagée en 2019 doit permettre de mieux travailler sur l'engagement multi-partenarial, avec une approche partagée des différents chantiers engagés, comme l'approvisionnement en Bio et local des cantines des collèges et aussi des chantiers en émergence des projets alimentaires territoriaux (PAT) notamment.

*Figure 51. Extrait de la délibération 2019.79.CD, p.3*

<sup>308</sup> [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_253398/74\\_d1577439553510.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_253398/74_d1577439553510.pdf), consultée le 23/10/2023

<sup>309</sup> La délibération précise que cela s'inscrit dans la poursuite d'un engagement pris par le Département de la Gironde dès 2017 « *en faveur d'une agriculture plus raisonnée, en conditionnant certaines aides à une moindre utilisation de substances pesticides, herbicides, CMR (cancérogène, mutagènes, reprotoxique) notamment* » (extrait de la délibération 2019.79.CD, p.1). En 2020, le SAFT élargit l'acception d'agriculture « vertueuse » et de « qualité » à d'autres pratiques.

Outre les impacts sur les dispositifs d'aides, la délibération donne à voir également quelques actions faisant partie du programme Gironde Alimen'terre et sur lesquelles nous reviendrons plus loin (5.3.), telles que la ferme départementale de Nodris, l'organisation d'une rencontre interPAT, *etc.* *A contrario*, la délibération 2019.72.CD donnant les orientations de l'Agenda 21 pour 2020<sup>310</sup> ne fait plus mention de la stratégie alimentaire départementale, si ce n'est de l'accueil de ma thèse CIFRE. Ainsi, l'Agenda 21 n'est bel et bien plus aux manœuvres de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde. Enfin, il s'agit particulièrement de la délibération 2019.80.CD présentant les objectifs et les premières actions du programme Gironde Alimen'terre pour 2020<sup>311</sup>, lesquels sont présentés plus en détail dans la section suivante.

*b) Les « gagnants » et les « perdants » de l'officialisation de Gironde Alimen'terre et leurs récits*

Comme nous l'avons vu, plusieurs acteurs départementaux gravitent autour de Gironde Alimen'terre à ses débuts : l'Agenda 21, le SAFT – au sein de la DCDT, elle-même inscrite au sein de la DGAT – dans l'appareil administratif ; l' élu départemental Dominique Fédieu et la collaboratrice du président au sein du Cabinet dans l'appareil politique. Ces différents acteurs ont des rapports qui leur sont propres avec la nouvelle stratégie alimentaire départementale : ils n'ont pas la même histoire, ils n'y voient pas les mêmes choses, ils y associent des récits différents.

Ainsi, les récits portés par l'Agenda 21 et Dominique Fédieu sont proches : l'un parle de capacité alimentaire, l'autre d'autonomie et de sécurité alimentaire ; les deux pensent que le Département a son rôle à jouer pour accompagner la transition du secteur agricole (par la diversification, le développement de l'agriculture biologique, *etc.*) et donnent de l'importance à la capacité d'agir publique et citoyenne, par l'autoproduction notamment.

Au sein de la DGAT, les visions portées sont différentes. A l'exception de la cheffe de projet de Gironde Alimen'terre, tous les agents<sup>312</sup> sont gênés que le Conseil départemental investisse la question alimentaire : le Département ne serait pas compétent sur la question, voire illégitime. Ils craignent la concurrence avec les autres autorités locales investissant la question, particulièrement avec la Région Nouvelle-Aquitaine et avec Bordeaux Métropole. Aussi, leur vision des objectifs de Gironde Alimen'terre est-elle resserrée autour des compétences obligatoires départementales – avec l'approvisionnement des collèges et l'accessibilité à l'alimentation des publics en situation de précarité – et de leurs propres prérogatives – avec le maintien du tissu économique agricole, le développement des circuits courts. Ils en ont donc une vision articulée autour de l'offre et de la demande. La cheffe de projet de Gironde Alimen'terre, quant à elle, rejoint davantage la vision partagée par l'Agenda 21 et Dominique

---

<sup>310</sup> [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_253398/58\\_d1577439545676.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_253398/58_d1577439545676.pdf), consultée le 23/10/2023

<sup>311</sup> [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_253398/76\\_d1577439553997.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_253398/76_d1577439553997.pdf), consultée le 23/10/2023

<sup>312</sup> Agents ayant été rencontrés lors d'un voire deux entretiens (en 2019/2020 et/ou 2022).

Fédieu, elle-même proche des initiatives alimentaires territoriales et des évolutions du secteur agricole qu'elle accompagne depuis des années.

Enfin et comme nous l'avons déjà évoqué, le Cabinet du président voit en Gironde Alimen'terre l'occasion pour le Département de se donner à voir à travers des projets d'envergure dans un contexte de période préélectorale. Aussi, son discours s'organise autour de trois ambitions de fonds : « *permettre aux agriculteurs de vivre dignement* », « *permettre à chacun de manger* » et « *préserver la terre* ».

Or, malgré ces divergences de visions, le lancement de Gironde Alimen'terre n'a pas fait l'objet d'un temps de discussion entre ces différents acteurs. Enfin, la structuration de Gironde Alimen'terre va être pensée par un binôme d'acteurs, le Cabinet du président et la DGAT/DCDT/SAFT<sup>313</sup> – l'absence de l' élu portant délégation est à noter dans ce processus – et va ainsi être organisée à partir d'une vision de l'alimentation comme étant une chaîne de valeur dissociant deux volets, production et consommation, comprenant chacun deux axes formulés comme suit (Tab. 24).

Tableau 24. Gironde Alimen'terre, deux volet et quatre axes (Source : Auteure)

Volet Production	Axe 1. Accompagner le développement de l'agriculture bio et les démarches environnementales
	Axe 2. Développer le foncier agricole responsable pour des projets respectueux de l'environnement et de la santé humaine
Volet Consommation	Axe 3. Favoriser l'accès de tous les Girondins à une alimentation locale, saine et de qualité
	Axe 4. Déployer l'approvisionnement en produits locaux et de qualité au sein du Département

Par rapport à la stratégie initiale de coresponsabilité alimentaire portée par l'Agenda 21, cette redéfinition des objectifs présage d'un resserrement dans la manière avec laquelle les nouveaux acteurs influents sur la stratégie alimentaire – la DGAT, la DCDT et le SAFT dans les services et le Cabinet du président dans la sphère politique – ont recadré l'alimentation. La construction de ces deux volets – production et consommation – marque une certaine polarisation de cette problématisation.

*« Depuis que la DCDT a repris le sujet en main, ils ne font que remodeler la question. Et par déformation liée aux compétences qui sont les leurs, ils sont en train de resserrer la question alimentaire autour de l'agriculture et le foncier. Egalement, d'un point de vue méthodologique, ils sont repartis sur un modèle plan d'actions / feuille de route. »* - entretien avec un agent de la Mission Agenda 21, réalisé le 02/09/2019.

Autre acteur exprimant des regrets sur les débuts du programme d'action Gironde Alimen'terre, Dominique Fédieu qui portait pourtant la délégation politique, exprime qu'il s'y serait pris différemment s'il l'avait pu. D'abord, les objectifs et le programme d'action aurait pu être

<sup>313</sup> « Les grands axes de travail de Gironde Alimen'terre ont été travaillés conjointement par le cabinet du Président et le SAFT. » - Entretien élu départemental, réalisé le 11/12/2019

définis en fonction des résultats d'un diagnostic agricole et alimentaire territorial qui aurait permis de dresser un point 0 duquel partir. Cela aurait notamment permis de définir des objectifs plus précis, et chiffrés.

*« Oui, alors moi je pense que ce qui manque un petit peu, et ça on l'avait dit pourtant dès le départ, mais je ne l'ai jamais vu, c'est pour qu'on puisse aussi faire l'évaluation aussi derrière de nos politiques, il faut qu'on est un point 0. C'est-à-dire : où on en est aujourd'hui, filière par filière. C'est un travail que je n'ai pas vu, personnellement. Je ne sais pas s'il a été fait, s'il est en cours. [...] C'est-à-dire : on part d'où finalement, en Gironde ? Voilà, on en est où aujourd'hui ? Et jusqu'où on veut aller ? Et ça, effectivement, ça n'a pas été dit, ça n'a pas été écrit de manière claire. Ça n'a pas été fait de manière claire. Et c'est un peu dommage. Parce qu'on aurait pu se donner des objectifs, effectivement, chiffrés. »* - entretien avec un élu départemental, réalisé le 24/02/2022

Cet absence d'état des lieux est ressorti dans de nombreux entretiens, y compris dans ceux menés avec des agents au sein du SAFT. Questionnant mes interlocuteurs sur la cause, il est souvent revenu que ce manque de diagnostic, qui s'associait également à un manque de définition claire des objectifs, de ambitions, et des indicateurs de suivi, était du fait de la volonté du Cabinet de lancer rapidement le programme d'action Gironde Alimen'terre afin de mettre en œuvre rapidement des actions qui soient démonstratrices. Si cela n'a pas été contredit par le Cabinet, pour autant, cela s'est traduit par un manque de structuration, de pilotage et un évincement de l'élus portant délégation qui exprime ne pas avoir eu les « coudées franches ».

*« J'avoue que je n'ai pas forcément eu les marges de manœuvre pour tout conduire. Je sais qu'à titre personnel, je ne m'y suis pas pris de cette manière-là. Effectivement, il y a... L'idée de départ de cette démarche de Gironde Alimen'Terre a été très fortement poussée par le cabinet. Sous cette manière-là, au niveau de la méthode, effectivement, je l'aurais fait différemment. [...] Moi, c'est vrai que dans mon esprit, j'avais envie que l'on structure le programme de manière très claire, très nette et très précise, mais ça ne collait pas avec le temps politique du moment. Donc on a sacrifié un petit peu la méthodologie [...], si on peut dire. »* - entretien avec un élu départemental, réalisé le 24/02/2022

Si certains agents ont mentionné que l'influence du Cabinet était assez inédite pour eux, l'élus portant délégation n'est quant à lui pas surpris.

*« Il y a plusieurs « cultures » au sein du Département, le travail peut manquer de fluidité entre les services, les élus et le Cabinet. Notamment, je trouve difficile de travailler avec le Cabinet. »* - entretien avec un élu départemental, réalisé le 11/12/2019

Ainsi, à l'issue de ce processus définitionnel, le programme Gironde Alimen'terre sera lancé autour de ces deux volets – production et consommation – sans la réalisation d'un diagnostic préalable et en laissant quelques acteurs sur le banc de touche, tels l'Agenda 21 et l'élus départemental portant délégation. Ceux-là même qui auraient pourtant pu motiver une action

alimentaire départementale à visée transformatrice et consciente d'un plus large panel d'interdépendances déjà sélectionnés (chapitre 4), autres que les seules interdépendances domaniales public/privé, c'est-à-dire entre le Département et les opérateurs économiques de l'offre et de la demande alimentaire.

\*\*

Cette première section présentait l'officialisation de Gironde Alimen'terre comme stratégie alimentaire du Département de la Gironde à partir de la fin 2018 – début 2019. Si le chapitre précédent se clôturait sur l'adhésion à un cadrage alimentaire problématisé par l'Agenda 21, construit autour de la reconnaissance, du renouvellement et de la mise en gouvernance des interdépendances, et fortement politisé – *via* un travail d'adhésion aux valeurs et principes qui sous-tendent l'action publique, et par un travail relationnel interservices et inter-politiques (Smith 2019) – l'Agenda 21 a du faire passer son travail auprès du service Agriculture, foncier, tourisme. Cette passation, entre déposition de l'un et « échouage » chez l'autre, a suscité des tensions au sein de l'organisation départementale. Son examen a en outre mis en lumière le rôle inédit tenu par le Cabinet du président dans ce processus. Nouvel objet de communication électorale, l'alimentation semble ne pouvoir être saisie par l'autorité publique – au Département comme ailleurs – sans être invariablement remise dans le giron de l'agriculture.

Malgré la tentative de maintien d'un lien entre politique départementale de développement durable et la stratégie Gironde Alimen'terre, *via* son inscription dans la stratégie de résilience territoriale dont l'organisation se dote sous l'impulsion de l'Agenda 21, ce dernier n'est pas intégré, comme l'élu portant délégation, dans le processus de définition des objectifs du programme d'action Gironde Alimen'terre. Ce processus vient de nouveau confirmer l'influence du Cabinet et laisse entrevoir un resserrement de la question alimentaire autour de l'agriculture *via* une sélection d'interdépendances domaniales public/privé (entre le CD33 et les opérateurs amont et aval), traduites dans une vision de l'alimentation façonnée en termes de « chaîne de valeur » allant de la production à la consommation. Les objectifs de Gironde Alimen'terre sont finalement actés en décembre 2019 par la délibération 2019.80.CD soumise à l'Assemblée départementale par la DCDT.

Après avoir mené l'examen des processus définitionnels de Gironde Alimen'Terre, l'objectif des deux prochaines sections est de confirmer ce resserrement dans le travail politique mené en termes d'interdépendances en éclairant la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre. Dans cette mise en œuvre, la thèse donne d'abord à voir la gouvernance qui va être constituée (5.2.) avant de préciser les instruments d'action publique mobilisés dans la programmation de la stratégie alimentaire (5.3.). Si la gouvernance précède l'instrumentation, c'est que la manière dont va être réparti le pouvoir au sein de l'organisation départementale – entre sphères politiques et administratives – va influencer la manière dont va être construit le programme d'action. Il s'agit donc de pouvoir appréhender la construction de la gouvernance de Gironde Alimen'terre pour ainsi mieux comprendre les choix opérés dans les processus d'instrumentation. A travers cela, il s'agit également de vérifier si ce nouveau cadrage alimentaire dans la stratégie

départementale girondine ne va pas finalement être soumis à un processus de dépolitisation semblant accompagner une sélection « par défaut » d'interdépendances domaniales majoritairement public-privé, ainsi qu'un processus de désintégration de la stratégie alimentaire départementale.

## **5.2. La gouvernance de Gironde Alimen'terre : une sélection partielle des interdépendances dans la définition du *design* organisationnel (2020-2021)**

Cette nouvelle section participe à l'objectif d'éclairer par l'empirie le travail politique mené par les acteurs départementaux autour des interdépendances dans le processus de mise en œuvre – *implementation* – de ce nouveau cadrage alimentaire, incarné par le programme Gironde Alimen'terre. Plus particulièrement, nous interrogeons ici la constitution de la gouvernance de cette stratégie. Comme nous l'avons mentionné, si la gouvernance précède le choix des instruments d'action publique déployés dans Gironde Alimen'terre, c'est que l'éclairage de l'organisation du pouvoir et des ressources entre les acteurs départementaux fournit des clés de lecture et de compréhension de la définition du programme d'action et des instruments d'action publique qui le composent.

Organisée en deux temps, la première section donne d'abord à voir la structuration de la gouvernance, avec la définition des instances et des rôles-clés. Au regard des acteurs départementaux présents dans ces instances et jouant ces rôles, il en est fait une lecture en termes d'intégration plus ou moins forte des domaines d'intervention publique – ou secteurs de politiques publiques – départementale. Dans la seconde section, après avoir mis en évidence les faibles ressources humaines octroyées à Gironde Alimen'terre, une dernière section vient finalement questionner la qualité transversale de cette stratégie.

Il faut préciser qu'ici, nous nous intéressons à la gouvernance déployée entre 2020 et 2021. En effet, les élections départementales de 2021 s'accompagneront de changements qui trouveront une traduction dans la gouvernance de Gironde Alimen'terre (chapitre 6).

### **5.2.1. Structuration d'une gouvernance à l'intégration partielle des secteurs de politiques publiques départementales**

Début 2020, au lancement effectif de Gironde Alimen'terre, un plan de management de projet est établi. Ce document interne prévoit la définition de plusieurs instances structurant la gouvernance du projet et certains rôles clés y sont identifiés. Ces différentes instances et acteurs clés, leurs rôles ainsi que les fréquences – prévues et effectives – des rencontres sont précisés dans le tableau suivant (Tab. 25).

Tableau 25. Instances et acteurs clés pour la gouvernance du projet Gironde Alimen'terre  
(Source : Auteure)<sup>314</sup>

Acteurs clés et instances	Rôles (extraits du plan de management)	Fréquence annoncée	Fréquence effective
<b>Délégation politique</b>	Réfèrent en charge de la délégation Gironde Alimen'terre		
<b>Directeur de projet</b>	Représentant unique de la maîtrise d'ouvrage vis-à-vis du chef de projet (maître d'œuvre)		
<b>Cheffe de projet</b>	Interlocuteur privilégié du directeur de projet et du comité de pilotage, maître d'œuvre		
<b>Comité de pilotage</b>	Instance décisionnelle du projet. Il a pour mission d'initier le projet, de valider et d'amender les orientations proposées. Le directeur et la cheffe de projet proposent aux membres du comité de pilotage des états d'avancement et des échéances, animent les prises de décision, organisent les échanges et assurent le suivi du déroulement de la concertation.	2 à 3 fois par an	1 fois par an Quatre observés pendant la thèse : Le 03/02/2020, le 18/01/2021, le 11/02/2022 et le 21/06/2023
<b>Comité de direction</b>	Mise en œuvre des actions, coordination inter-directions. Les comités de direction permettent de faire le compte-rendu des avancées, d'assurer le pilotage courant du projet, de choisir les <i>scenarii</i> à présenter au comité de pilotage, etc. Les représentants des élus (Cabinet, BCA) membres du comité de pilotage identifient les points de décision qui justifient un porter à connaissance ou une prise de décision politique.	1 fois par mois	Un seul, le 10/03/2020
<b>Comité technique</b>	Instance du projet qui réunit les experts et prépare les décisions à prendre en comité de pilotage. Présidé par le directeur de projet ou à défaut par le chef de projet, il choisit également les <i>scenarii</i> à présenter au comité de pilotage	Mobilisé en fonction des actions validées	Quatre observés pendant la thèse : Le 07/12/2020, le 17/05/2021, le 24/11/2021, et le 10/10/2022

Le plan de management de projet a été défini lors de diverses rencontres préalables et auxquelles l'Agenda 21 et moi-même n'avons pas été associés. Il s'agit notamment de plusieurs points de « cadrage » du programme d'action, réalisés entre décembre 2019 et février 2020, et réunissant le directeur de projet (DGAT) et la cheffe de projet (SAFT). Aussi, le 10 mars 2020 a eu lieu le premier – et le seul à ma connaissance – comité de direction, sans présence de l'élue référente de la politique de développement durable. Ces « oublis », réitérés lors du premier comité de pilotage (le 03/02/2020), ont générés des discussions. Après cela, Corinne Martinez, l'Agenda 21 et moi-même avons été invités à l'ensemble des autres comités de pilotage (à partir du second le 18/01/2021) et des comités techniques (le premier ayant eu lieu le 07/12/2020). De fait, nous y avons découvert un programme d'action préétabli, dont « *les grands axes de travail [...] ont été travaillés conjointement par le Cabinet du président et le SAFT* » (entretien avec un élu départemental, réalisé le 11/12/2019).

<sup>314</sup> Inspiré du plan de management (CD33, 2020)

Le tableau suivant (Tab. 26) donne à voir quels sont les acteurs départementaux composant les différentes instances et tenant les rôles clés de la gouvernance de Gironde Alimen'terre. Cette carte d'identité de la gouvernance est intéressante dans ce qu'elle donne à voir les différents secteurs de politiques publiques départementales qui y sont associés, soit les différents enjeux qui y sont intégrés, ainsi que ceux qui n'y sont pas. Autrement dit, dans la construction de la gouvernance réside un lieu d'observation des interdépendances qui ont été sélectionnées et promues et inversement celles qui ont fait l'objet d'un déni ou d'un rejet dans la définition du problème public alimentaire et de la solution politique à y apporter. Toutefois, la difficulté de cette analyse tient à ce qu'il y a une différence entre la gouvernance envisagée au début du projet (et mentionnée dans le plan de management) d'une part, et la participation et l'investissement effectifs des acteurs d'autre part.

Tableau 26. Composition des rôles clés et des instances de Gironde Alimen'Terre entre 2019 et 2021 (Source : Auteure)<sup>315</sup>

	Nb	Composition, acteur(s)
<b>Délégation politique</b>	1	<b>1 élu</b> – Président de la Commission Agriculture, Mer et Forêt
<b>Directeur de projet</b>	1	<b>1 agent manager</b> – Directeur de la DGAT
<b>Cheffe de projet</b>	1	<b>1 agent</b> – cheffe de projet au SAFT
<b>Comité de pilotage</b> 03/02/2020, 18/01/2021	12  4  2	<u>Elus</u> : <b>12 élus</b> – Président du Département de la Gironde ; Agriculture, mer et forêt ; Attractivité territoriale, de l'initiative économique locale et du tourisme ; Collèges ; Politique éducative et sociale, collèges ; Habitat, logement et développement social ; Agenda 21 et Développement durable ; Habitat et logement ; Synergies, stratégie et développement des territoires ; InterSCot et politique foncière ; Mobilités, Transition et précarité énergétique ; Jeunesse, culture, sport et vie associative  <u>Représentants des élus</u> : <b>2 collaborateurs</b> – cabinet du président ; <b>1</b> – chargé de mission auprès du DGS ; <b>1</b> – Bureau de coordination administrative (BCA) <sup>316</sup>  <u>Agents</u> : <b>1 agent manager</b> – DGAT, Directeur de projet ; <b>1 agent</b> – SAFT, cheffe de projet
<b>Comité de direction</b> 10/03/2020	2  ...	<u>Représentants des élus</u> : <b>1</b> - BCA ; <b>1 collaborateur</b> – Cabinet du président  <u>Agents</u> : <b>1 agent manager</b> – DGAT, Directeur de projet ; <b>1 agent</b> – SAFT, cheffe de projet  + Elargi à toutes les directions en fonction des sujets à l'ordre du jour <sup>317</sup> . Peuvent être conviés : ESS ; DGAT / chef de projet innovation et évaluation publique ; inclusion et insertion sociales ; solidarité, autonomie ; Agenda 21 ; Collèges ; Thèse CIFRE Agenda 21 ; Direction de la communication ; etc.
<b>Comité technique</b>	...	Groupe technique transversal avec désignation de personnes référentes par DGA Personnes ressources en interne et en externe

<sup>315</sup> Inspiré du plan de management (CD33, 2020), document cadre pour le lancement effectif de Gironde Alimen'terre. Certains des élus mentionnés ne seront jamais vus lors des diverses rencontres.

<sup>316</sup> Le BCA était une sorte de secrétariat pour les vice-présidences. Depuis la réorganisation du Département, le BCA n'existe plus.

<sup>317</sup> Le plan de management annonce que la Direction des collèges (DC) et la Direction générale adjointe en charge des solidarités (DGAS) seront principalement mobilisées.

07/12/2020, 17/05/2021		
<b>Légende</b>		<b>Nombre, catégorie d'acteur</b> – « secteurs d'activité » Politique de développement économique agricole, et de développement territorial ; Politique des collèges ; Politique de développement social ; Politique de développement durable

Ainsi, la gouvernance de Gironde Alimen'terre prévue et annoncée dans le plan de management s'articule autour de la représentation et de la participation de quatre secteurs particuliers de politiques publiques ou domaines d'intervention : la politique de développement économique agricole (en tête de file, et associant le développement territorial), la politique des collèges, la politique de développement social et, malgré les oublis du début, la politique de développement durable. Ce faisant, la gouvernance de Gironde Alimen'terre est pensée à partir d'une articulation comme « par défaut » entre le développement économique agricole, les politiques obligatoires du Département (développement social et collèges) et la politique de développement durable, conviée pour ses apports en termes méthodologiques ainsi que par « politesse » au vu de son implication dans la genèse de la stratégie alimentaire départementale. Dit autrement, la qualification que nous en donnons – « par défaut » - renvoie au fait que la sélection des champs d'intervention publique s'est faite selon une vision des champs de compétences du Département et non pas selon une vision travaillée et discutée du problème public alimentaire et de la solution politique à y apporter.

Le tableau suivant (Tab. 27) montre la participation effective des divers acteurs départementaux lors des deux premiers comités de pilotage de la stratégie Gironde Alimen'terre. Seuls les deux premiers sont ici analysés, puisque comme nous le verrons plus tard (chapitre 6), le renouvellement du mandat de Jean-Luc Gleyze en 2021 va s'accompagner de changements d'intérêt pour l'analyse de la stratégie alimentaire du Département de la Gironde, justifiant que l'action publique départementale en matière d'alimentation à partir de 2021 fasse l'objet d'une section à part.

*Tableau 27. Acteurs départementaux présents lors des deux premiers comités de pilotage de Gironde Alimen'terre (Auteure, 2023)*

Secteurs de politiques publiques départementales	Acteurs du 1 <sup>er</sup> comité de pilotage du 03/02/2020	Acteurs du 2 <sup>e</sup> comité de pilotage du 18/01/2021
Politique de développement économique agricole (et de développement territorial)	2 élus 1 membre du Cabinet 1 responsable DGA 1 agent manager 1 agent	1 élu 1 membre du Cabinet 1 responsable DGA 2 agents manager 1 agent
Politique des collèges	2 élus 1 responsable DGA 1 agent manager	2 élus 1 responsable DGA 1 agent manager
Politique de développement social	1 agent manager	2 élus
Politique de développement durable	-	1 élu 1 agent manager 2 agents
Communication	1 agent manager	1 agent manager

Autre	Président 1 membre du Cabinet	Président 2 membre du BCA
Total acteurs départementaux	14	20
<b>Légende</b>		
Politique de développement économique agricole, et de développement territorial ; Politique des collèges ; Politique de développement social ; Politique de développement durable ; Communication		

Outre l'arrivée à partir du second comité de pilotage des représentants (élus et agents) de la politique de développement durable, cet état des lieux de la participation permet de soulever une intégration limitée des divers secteurs de politique publique pourtant en présence au sein de l'organisation départementale. Notamment, la représentation de la politique de développement territorial semble être effacée, tout du moins diluée par une représentation des agents du service agricole : aucun agent du service de la coopération des territoires n'est présent à ces comités de pilotage. Aussi, et pour ne donner que quelques exemples d'autres acteurs départementaux manquants de ces deux temps forts *i.e.* qui n'ont pas eu de représentation administrative et/ou politique, l'environnement (en charge notamment de la gestion des espaces naturels sensibles), l'Europe (qui participe à la programmation et à la co-organisation des fonds LEADER), ou encore la politique d'achat du Département (gérant par exemple la rédaction des marchés publics) sont des absents de ces premières rencontres pour le pilotage de Gironde Alimen'terre, alors qu'ils gèrent des domaines plus ou moins en lien avec l'alimentation.

Aussi, il faut ici particulièrement noter le fait que le développement social, pourtant le cœur de métier du Conseil départemental, n'est pas un domaine d'intervention *leader* dans la formulation et la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre.

\*\*

Ainsi, la gouvernance de Gironde Alimen'terre, telle qu'elle est pensée à ces débuts, diverge avec la manière avec laquelle l'Agenda 21 envisageait la gouvernance de la stratégie de coresponsabilité alimentaire. Partant de l'importance de reconnaître les diverses interdépendances en jeu lorsqu'il s'agit de construire une politique alimentaire départementale qui soit intégrée et transformative, l'Agenda 21 avait frappé aux portes de toutes les vice-présidences départementales et mener un état des lieux dans l'ensemble de l'organisation, donnant lieu au livret « Pour la capacité alimentaire en Gironde ». Pour mettre en gouvernance les interdépendances, la mobilisation de tous était un prérequis nécessaire notamment dans l'objectif de mener un travail conjoint de discussion d'arbitrage de ces interdépendances. Avec Gironde Alimen'terre, une sélection « par défaut » - en fonction des prérogatives départementales - s'opère des acteurs départementaux à mobiliser et peu voire pas d'espaces sont ouverts pour y discuter des interdépendances structurantes pour la stratégie.

Ceci s'explique par plusieurs raisons, plus ou moins éclairées par l'analyse. Parmi celles-ci : l'élu portant délégation, du fait d'un changement au sein de la DGSD, n'a pas pu prendre le temps de mobiliser les autres élus départementaux plus en amont pour ensuite les associer, comme il aurait souhaité le faire :

*« Le changement de DGS, fin 2019, n'a pas aidé. En septembre 2019, il était prévu de mener un travail avec les élus (des directions) concernés. Ceci ne s'est pas fait, je n'ai pas pu mobiliser les autres élus sur la question. » – entretien avec un élu départemental, réalisé le 11/12/2019*

Aussi, certainement que les tensions existantes entre les divers secteurs au sein de l'organisation départementale n'ont pas été aidantes. Il s'agit par exemple de tensions entre la Direction de l'environnement et le service agricole ; d'une difficulté – autant politique qu'administrative – de travailler avec la politique et la Direction des collèges ; ou encore et comme nous l'avions déjà évoqué, des relations compliquées entre Cabinet du président et élus départementaux.

Enfin, et surtout, faut-il regarder la manière avec laquelle les divers acteurs départementaux ont été associés. D'une part, le comité de pilotage ne se réunit qu'une seule fois par an et il s'agit surtout d'un « porter à connaissance » fait par la cheffe de projet aux divers élus et agents qui suivent ainsi – plutôt de loin – Gironde Alimen'terre. D'autre part, l'implication des acteurs du Département se caractérise par une sorte de « grand écart » : si certains élus et certains agents des services sont associés, la plupart des responsables des Directions générales adjointes<sup>318</sup> sont quant à eux laissés de côté. Il résulte de tout cela un projet départemental dont la qualité transversale et intégrative peut être questionnée et dont la mise en œuvre est principalement portée par une seule personne, la cheffe de projet, comme nous allons le voir dans la section suivante.

### **5.2.2. Les lacunes d'une transversalité dotée de peu de moyens et faiblement animée : les marqueurs d'un manque de projet politique ?**

Après avoir montré dans la section précédente en quoi la gouvernance pensée pour la stratégie Gironde Alimen'terre se caractérise par une intégration partielle des divers domaines d'intervention du Département, cette section s'intéresse aux moyens donnés en vue d'animer et de faire vivre la stratégie alimentaire. Plus précisément, un premier point s'attache à donner à voir en quoi Gironde Alimen'terre n'a été que faiblement pourvu en termes de ressources humaines ; tandis qu'un second point revient sur la qualité transversale de la stratégie, régulièrement vantée, et met en lumière en quoi le manque d'animation de cette transversalité – décrite comme étant une transversalité « par le tour de table » – vient finalement questionner l'existence d'un réel projet politique du Département à travers sa stratégie alimentaire.

#### *a) Les faibles ressources humaines de Gironde Alimen'terre*

Au regard de la mobilisation des agents des différents services départementaux et de la capacité d'action et des ressources qui leur ont été données, seule la cheffe de projet s'est vue attribuer

---

<sup>318</sup> Telles que la DGA chargée des ressources, la DGA chargée des solidarités ainsi que la DGA chargée de l'environnement, de la culture, du document et de l'accueil

une lettre de mission ainsi qu'un temps dédié à l'animation et à la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre.

Or ceci nous amène à discuter d'un élément clé pour la conduite de Gironde Alimen'terre : le positionnement de la cheffe de projet. En effet, celle-ci n'a pas été complètement détachée de son service. Plutôt que de lui octroyer un statut de chargée de projet directement rattachée au Directeur général des services (mais qui aurait eu pour limite un risque d'isolement<sup>319</sup>), en restant au sein du SAFT – lui-même dépendant de la DCDT, répondant de la DGAT – elle est restée soumise aux contraintes du processus hiérarchique classique de l'organisation départementale, lui donnant ainsi moins de liberté d'action. Le risque identifié par des agents est la dépossession de la question alimentaire au sein des autres services et cela pose également la question de la légitimité d'un seul service à être porteur de la stratégie alimentaire<sup>320</sup>.

Aussi, il n'y a pas eu de définition d'une équipe projet et d'association formalisée au sein de l'administration : de nombreux agents, même « proches » de la cheffe de projet (comme des agents du SAFT) disent ne pas avoir été associés. Les quelques agents s'investissant donc sur Gironde Alimen'terre le font sur la base du volontariat, souvent empêché par des charges de travail déjà conséquentes.

*« [...] il n'y pas forcément de mission... En fait, on y va ou on n'y va pas quoi [aux comités techniques et de pilotage]. Selon l'emploi du temps, selon notre charge de travail, l'envie... Donc ce n'est pas forcément une politique... Enfin, ce n'est pas forcément transversal, puisque du coup il n'y a pas vraiment de personne nommée pour suivre le projet dans les [différentes] Directions. » - Entretien avec un agent du SAFT, réalisé le 08/02/2022*

*« Je n'ai pas l'impression qu'on ait eu des directives, nous, techniciens, en lien avec cette politique » – Entretien avec un agent du SAFT, réalisé le 08/02/2022*

Parmi les quelques agents se mobilisant, la plupart appartiennent à la DCDT : les supérieurs hiérarchiques de la cheffe de projet (direction du SAFT et de la DCDT), ses collègues du SAFT (travaillant sur les questions foncières, ou encore sur l'approvisionnement des produits locaux et issus de l'agriculture biologique dans les collèges) ainsi qu'un agent du service voisin, le SCT (en charge de la question alimentaire). En dehors de la DCDT, il faut noter la participation de deux agents de la Direction insertion et inclusion rattachée à la DGAS, et de l'Agenda 21. Le point commun entre ces différents agents est leur appétence personnelle pour le sujet de l'alimentation.

Après avoir mis en lumière les faibles ressources octroyées à une « équipe projet » finalement constituée sur la base du volontariat, la section suivante vient interroger la qualité transversale de la gouvernance de Gironde Alimen'terre.

---

<sup>319</sup> Entretien avec des agents du service de la Coopération des territoires, réalisé le 22/10/2019

<sup>320</sup> *Idem*

b) *La transversalité « par le tour de table » d'un programme d'action agricole manquant de projet politique ?*

La stratégie Gironde Alimen'terre est régulièrement – à chaque introduction des comités de pilotages, comités techniques et présentation de Gironde Alimen'terre à des partenaires extérieurs – présentée comme étant « transversale ». Pour autant, cela peut être nuancé.

En effet, après deux ans de mise en œuvre de Gironde Alimen'terre et de vie des diverses instances qui composent sa gouvernance, la plupart des acteurs départementaux interrogés – tant élus qu'agents<sup>321</sup> – considèrent que la stratégie alimentaire est transversale au regard des différents enjeux qu'elle intègre : en s'intéressant à l'alimentation depuis une vision « chaîne de valeur », elle concerne en effet différents champs d'intervention du Département et par conséquent, différentes vice-présidences et différentes Directions départementales. Sont par exemple cités le foncier, l'urbanisme, les collèges, l'agriculture, les solidarités, la santé, *etc.*

Toutefois, les acteurs du Département ne définissent pas la transversalité qu'au regard de la diversité des enjeux embrassés par la stratégie alimentaire. Ils la définissent également en termes de niveau d'association, de coordination des diverses parties prenantes et de niveau de co-construction tout au long des étapes de la vie du projet (définition partagée des ambitions et des objectifs à atteindre, partage du diagnostic, construction d'une feuille de route commune, *etc.*). Autrement dit, les acteurs départementaux interrogés font remonter le besoin d'aller au-delà de la simple reconnaissance des interdépendances en jeu dans la fabrique et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire :

*« Une politique transversale, c'est une politique où chaque partie impliquée se sent vraiment partie-prenante de la démarche et y contribue activement. [...] Et que [cela soit] vraiment intégré dans ses propres objectifs de politiques publiques »* - entretien avec un agent de la DCDT, réalisé le 28/01/2022

*« [...] pour moi, une stratégie intégrée et transversale, c'est une stratégie qui est, déjà, co-conçue, et co-conçue avec l'ensemble des parties prenantes. Et qui est aussi consciente de toutes les autres stratégies, donc, toutes les autres stratégies qui sont déjà en place [...] dans l'organisation et au niveau territorial [...] aux différents échelons en fait. Et c'est une stratégie qui va essayer de se poser en pertinence et en plus-value dans toutes ces interdépendances conscientes, et essayer de servir, tu vois, et que tout serve au mieux tout. »* - Entretien avec un agent de la Mission Agenda 21, réalisé le 14/01/2022

*« Une stratégie transversale ? Pour moi, c'est une stratégie qui prend en compte... Qui ne travaille pas en silo, thématique par thématique. Et qui prend en compte les interconnexions entre les différentes politiques et les différentes thématiques. »* - Entretien avec un élu départemental, réalisé le 21/02/2022

---

<sup>321</sup> Analyse menée sur 22 entretiens menés en 2022 auprès de 16 agents départementaux dont 6 responsables (direction générale, direction générale adjointe, direction, service) et de 6 élus.

Autrement dit, plusieurs acteurs départementaux – issus des sphères politiques ou administratives – voient dans le caractère transversal d’une politique publique la reconnaissance des interdépendances, mais également leur partage ainsi que leur mise en gouvernance réfléchie. Ainsi l’action publique alimentaire départementale doit donner à voir tant l’intégration des interdépendances propres à l’alimentation (enjeux, acteurs, *etc.*) que les interdépendances propres au Département (organisation, compétences, acteurs, *etc.*). Outre le fait d’aborder l’enjeu alimentaire au plus près de sa complexité, la reconnaissance et la mise en gouvernance des interdépendances semblent également être attendues par les acteurs engagés afin de se situer les uns par rapport aux autres et de situer leur action. Or, Gironde Alimen’terre ne répond pas assez à ces objectifs et cela va être démontré autour de trois points d’intérêt : d’abord, dans l’intégration des divers acteurs départementaux, ensuite dans l’animation de la gouvernance de la stratégie et enfin, dans l’outillage mis en œuvre pour créer de la transversalité.

Tout d’abord, au regard de l’intégration des divers acteurs départementaux, si plusieurs domaines d’intervention du Département sont concernés par l’alimentation, nombreux sont pourtant les acteurs départementaux disant ne pas avoir été associés dans la définition – comme nous l’avons déjà montré – mais également dans la mise en œuvre de Gironde Alimen’terre :

*« Je n’ai pas été consultée dans ma vice-présidence sur le programme Alimen’terre. » -*  
Entretien avec un élu départemental, réalisé le 14/02/2022

Parmi ces acteurs, et encore une fois, même certains agents du SAFT – pourtant situés au cœur du service portant la mise en œuvre de Gironde Alimen’terre – posent le même constat et disent ne pas avoir été sollicités. Ce manque d’intégration des acteurs départementaux a *a minima* deux conséquences. La première est une méconnaissance – parfois totale – de Gironde Alimen’terre par certains acteurs du Département : lors d’entretiens, certains me questionnaient pour savoir ce qu’est la stratégie alimentaire du Département considérant que j’étais mieux renseignée qu’eux. La seconde est que des enjeux, pourtant d’intérêt, ne sont pas représentés et ne sont donc que faiblement ou pas intégrés. Par exemple, la question de l’eau ou encore plus largement la transversalité avec la question environnementale sont jugées absentes<sup>322</sup>. A noter également, l’absence de représentation des enjeux viticoles, faisant pourtant l’objet d’un poste au sein du SAFT, ou encore des enjeux de la filière sylvicole. Ainsi, finalement, les retours des acteurs départementaux décrivent une stratégie alimentaire avec une focale placée sur la production agricole, mais diluant, voire évacuant la question plus large des ressources (foncières, en eau) et celle de l’impact (biodiversité). Cette dilution voire évacuation de certains enjeux reflète deux dynamiques distinctes : une première d’évitement de problématiques auxquelles sont associés des tensions et soumises à l’influence d’acteurs particuliers (foncier, spécialisation viticole et sylvicole du territoire girondin) ; une seconde répondant davantage d’un traitement de certaines problématiques par le déni (ressource en eau, environnement).

---

<sup>322</sup> Entretien avec un élu départemental, réalisé le 14/02/2022

Egalement, certains collègues, bien qu'ayant été sollicités, ont été difficiles à mobiliser<sup>323</sup>. Cela peut s'expliquer par des raisons interpersonnelles, portant peu d'intérêt pour l'analyse, mais également et surtout, cela renvoie aux moyens donnés aux différents acteurs pour pouvoir s'impliquer dans Gironde Alimen'terre. En effet, outre le manque d'intégration des acteurs administratifs et politiques dans la stratégie, il est également revenu le fait que trop peu d'orientations claires et de ressources ont été données aux services. Comme nous l'avons déjà évoqué, seule la cheffe de projet s'est vue attribuer une lettre de mission et un temps dédié à Gironde Alimen'terre.

Deuxième point de notre démonstration, le manque d'intégration est également révélé dans les retours que font les agents – dont des responsables – quant à l'animation des temps de gouvernance de Gironde Alimen'terre. En effet, les comités de pilotage et les comités techniques auxquels j'ai participé sont organisés autour du suivi, point par point, du programme d'action Gironde Alimen'terre. Pour chaque objectif et chaque action, définis comme nous l'avons vu par le binôme Cabinet du président – SAFT, il est fait un bilan de l'année écoulée ainsi qu'une information des étapes suivantes. Les agents des autres Directions départementales concernés par certaines actions sont mobilisés un peu en amont de la rencontre pour compléter le document de présentation.

*« Les comités techniques de Gironde Alimen'terre, c'est de la revue de projet »* – Entretien avec un agent de l'Agenda 21, réalisé le 14/01/2022

*« On nous envoie des trucs à relire deux jours à l'avance pour les comités techniques et les comités de pilotage »* – Entretien commun avec plusieurs agents du SAFT, réalisé le 08/02/2022

Cela met en lumière que les temps collectifs de vie de la gouvernance de Gironde Alimen'terre sont davantage des temps de « porter à connaissance », qui informent, plutôt que des réels temps de co-construction. Si cela s'explique par les choix opérés dans la définition de Gironde Alimen'terre comme étant, sous l'influence du Cabinet du président, un projet « boule de neige » devant être lancé rapidement à partir d'une équipe de projet restreinte ; cela met également en lumière que Gironde Alimen'terre est en fait une nouvelle étiquette sous laquelle sont regroupées des actions départementales éparses qui ne font pas encore synergie.

*« Je n'identifie pas un projet alimentaire [...] chacun fait son petit truc. [...] Quelles sont les ambitions ? »* – Entretien avec un agent du SAFT, réalisé le 08/02/2022

*« Il n'y a pas de stratégie dans Gironde Alimen'terre »* - Entretien commun avec plusieurs agents du SAFT, réalisé le 08/02/2022

*« Donc, [on est] avec une vision de la transversalité qui est juste de mettre les gens autour de la table, bon ... [...] il y a en gros une légitimation par le tour de table, mais pas du*

---

<sup>323</sup> A été mentionné, par exemple, le lien avec les EHPAD, ou encore avec les collègues.

*tout un enrichissement par le tour de table, ni une transformation souhaitée par le tour de table en fait. [...] [Il y a] des outils de suivi qui sont différents pour chacun des projets ; des échéances, des timings qui sont différents pour chacun des projets ; pas de coordination entre les projets. [...] Ce que je regrette énormément sur la stratégie alimentaire, c'est qu'on est sur... sur une feuille de route de l'administration départementale pour l'agriculture en fait. On n'est même pas sur une feuille de route politique, ça n'a pas été co-construit, avec personne, [...] les portes sont pas ouvertes. [...] La transversalité niveau 0, c'est l'information, le fait de mettre les gens autour de la table pour leur dire ce que tu vas faire, ça ne s'appelle pas de la transversalité, ça s'appelle une réunion d'information, où tu réunis les gens qui sont concernés, voilà. Et, ... après, d'avoir le même niveau, avec de la consultation ("je veux savoir ce que vous en pensez"), mais c'est pareil, pour moi ce n'est pas de la transversalité, pour moi, la transversalité, on y arrive quand on est sur de la co-construction, où il y a des bénéfices réciproques, des intérêts réciproques et de la transformation réciproque [soit un système d'interdépendances]. Parce que, ce qu'il se passe aujourd'hui sur cette fausse transversalité, que je vois émerger sur plein ... quasiment toutes les politiques dites "transversales", aujourd'hui, mais parce que plus personne n'a le temps de rien. C'est en gros, chacun essaie de refourguer ses projets dans toutes les politiques transversales, ils remettent les mêmes dans tout, ... j'veux dire, les épiceries sociales, c'est l'action phare de la stratégie phare de la stratégie alimentaire, c'est l'action phare de la stratégie inclusion, c'est l'action phare de ... c'est l'action phare de tout le monde. Mais c'est toujours la même action en fait, qui n'a jamais été ... qui n'est pas re-questionnée, par rapport aux nouveaux axes, par rapport aux autres actions d'ailleurs, etc. Donc là c'est pas des vraies transversalités, c'est du ... c'est un jeu de Taquin, quoi. [Fait signe de bouger un pion, le pose à un endroit] "vais le mettre ici, tu l'appelles comme ça, j'te le mets là mais..." [...] tout ce qui est dynamique de partage de connaissances, de partage d'intérêts, d'essayer de voir qu'est-ce qu'on peut faire monter ensemble ? [...] ce travail-là, si y a pas d'espaces pour en discuter, si y a pas d'espaces pour en échanger, ça ne se passe pas en fait. » – Entretien avec un agent de la Mission Agenda 21, réalisé le 14/01/2022*

Autrement dit, la manière avec laquelle est animée Gironde Alimen'terre n'ouvre qu'une fenêtre très restreinte aux acteurs départementaux pour peser sur les arbitrages faits en termes d'interdépendances qu'il faut privilégier. Cela met ainsi en évidence une différence de traitement des interdépendances entre le cadrage précédent, où l'Agenda 21 motivait une reconnaissance et une mise en gouvernance consciente et partagée des interdépendances, et Gironde Alimen'terre. Ce dernier *verbatim* éclaire ainsi en quoi le manque d'animation transversale – soit le manque de création d'espaces communs de rencontre, de discussion et de transformation – traduit finalement un réflexe de technicisation, de dépolitisation accompagnant l'absence de sélection et de mise en gouvernance proactive des interdépendances en jeu. Finalement, cela nous renseigne sur une stratégie alimentaire départementale qui « se vide » en quelque sorte par un processus de désintégration et de dépolitisation. Cet état de fait ne serait pas propre à Gironde Alimen'terre, mais donnerait plutôt à voir un fonctionnement

commun de l'organisation départementale. Ceci nous permet de faire le lien avec le point suivant.

En effet, et pour compléter notre démonstration sur les faiblesses de la transversalité de Gironde Alimen'terre, nous allons maintenant montrer en quoi la transversalité est en fait peu naturelle pour l'organisation départementale, et qu'elle pâtit d'un manque d'outillage. Outre la manière dont Gironde Alimen'terre a été pensée expliquant cette faible transversalité, les acteurs départementaux enquêtés font également remonter que la transversalité est, de toute manière, difficile à mettre en œuvre au sein de l'organisation départementale, puisqu'organisée en silos et hiérarchisée.

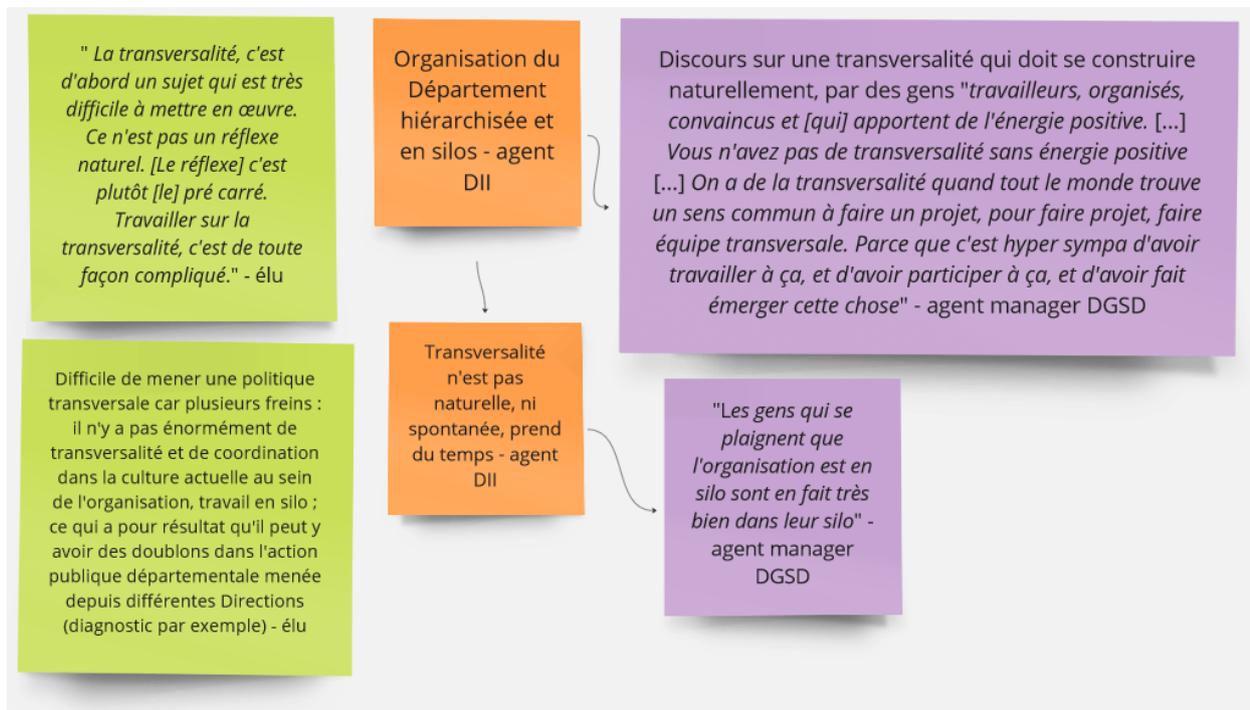


Figure 52. Extraits d'entretiens réalisés avec des acteurs départementaux autour de la question de la transversalité (Source : Auteure)

Les extraits d'entretiens partagés dans la figure ci-dessus (Fig. 52) mettent en lumière deux éléments intéressants. Le premier est relatif au constat partagé tant pas les élus que par les agents que le Département est organisé en secteurs de politiques publiques (incarnés *via* un découpage de l'organisation en Directions et services dans l'administration, et en vice-présidences dans la sphère politique), ou comme il l'est souvent dit, en silos, et ces silos sont eux-mêmes organisés selon une hiérarchie. L'habitude est donc plutôt au « pré carré » et la transversalité demande un effort.

Or cet effort de transversalité, et c'est le second point d'intérêt, ne semble pas être facilité ni outillé comme l'éclairent particulièrement les *verbatim* issus d'un entretien mené au niveau de la Direction générale des services départementaux : la transversalité est attendue être menée de manière proactive par les individus (agents), sur leur motivation et leur bonne volonté ; la transversalité tient de la responsabilité individuelle des acteurs départementaux. Ainsi, alors

que la transversalité appelle un travail politique en termes d'interdépendances, aucun moyen particulier n'est donné aux acteurs pour pouvoir participer activement à Gironde Alimen'terre et cela éclaire davantage les témoignages concernant le manque d'orientations politiques claires et de ressources données.



Figure 53. Extraits d'entretiens réalisés avec des acteurs départementaux autour de Gironde Alimen'terre (Source : Auteure)

Finalement, les différents points développés – la faible intégration des acteurs départementaux, une animation de l'information plus que de la co-construction et une transversalité difficile et peu outillée – interrogent le projet politique derrière Gironde Alimen'terre. Ils participent notamment à éclairer une stratégie alimentaire relevant davantage d'un programme d'action à la transversalité faible, orienté vers l'agricole et à la « *gouvernance enchantée, dépolitisée* » (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2019, 329) (Fig. 53).

\*\*

Dans la section 5.1., nous avons éclairé les jeux d'acteur qui ont accompagné l'officialisation de Gironde Alimen'terre, un programme d'action pensé comme un « projet boule de neige » par le Cabinet du président, ayant vocation à donner rapidement une visibilité au Département, notamment auprès de l'électorat en prévision des élections de 2021. Placé au sein du service agricole du Département, Gironde Alimen'terre s'est vu attribuer une gouvernance dont la description a fait l'objet de cette section.

Les instances ainsi que les rôles clés de cette gouvernance ont été détaillés, et l'intégration partielle des divers secteurs de politiques publiques départementales qui la caractérise a été

démontrée. Certains domaines d'intervention et certains acteurs départementaux (par exemple DGA, commande publique, environnement), représentatifs de certains enjeux (par exemple celui de la spécialisation sylvicole et viticole du territoire), sont ainsi soit complètement absents de Gironde Alimen'terre soit ils y sont représentés à la marge (enjeux fonciers, développement social, développement territorial). La cause de cette intégration partielle se trouve à plusieurs endroits : dans les faibles ressources humaines allouées pour la mise en œuvre du projet et dans une transversalité fragile manquant d'animation. Cette transversalité, si elle n'est pas naturelle pour le Département, n'est pas pour autant facilitée du fait de temps collectifs répondant davantage à des objectifs de « porter à connaissance » que de temps de co-construction, et d'une responsabilisation individuelle des acteurs départementaux pour la mettre en œuvre. Cette section a ainsi mis en évidence que les interdépendances et leur reconnaissance ne sont pas à considérer que dans le cadre de la problématisation et de la légitimation du fait alimentaire. Elles font également l'objet d'un travail politique dans la construction du *design* organisationnel, soit dans la manière avec laquelle sont organisés les compétences, les ressources, les moyens, et la distribution du pouvoir au sein de l'organisation investie dans la fabrique et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire locale.

Finalement, c'est le manque d'orientations politiques claires et de projet politique commun à l'organisation qui est remis en question par les acteurs départementaux, laissant entrevoir une politique alimentaire qui « se vide » par rapport au travail amorcé durant le cadrage alimentaire départemental précédent. Aussi, par rapport à celui-ci, illustré par la stratégie de coresponsabilité alimentaire, et dans lequel la reconnaissance consciente des interdépendances imprégnait tant la définition du programme d'action que la vision de la gouvernance à mettre en œuvre, les interdépendances font l'objet dans Gironde Alimen'terre d'une appréciation plus superficielle, comme « par défaut » en fonction des prérogatives départementales et selon une vision en chaîne de valeur amont /aval. Ainsi, s'il y a la conscience que la stratégie alimentaire départementale doit considérer les différents enjeux propres à la chaîne de valeur selon laquelle est perçue l'alimentation, les interdépendances semblent être appréhendées de manière plus artificielle, dans une sorte « d'à côté » de la stratégie alimentaire, et non pas au cœur de sa définition et de sa mise en œuvre. Les interdépendances ne sont pas discutées, débattues au regard des valeurs, des acteurs, des modèles dont elles sont le vecteur, selon leur arbitrage. C'est en ce sens que, pour reprendre la discussion entamée dans la première section, Gironde Alimen'terre semble être l'illustration d'un nouveau cadrage alimentaire dépolitisé poursuivant un processus de désintégration.

Dans la section suivante, il s'agit d'approfondir cette réflexion au regard de la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre, à travers son instrumentation soit les choix opérés par les acteurs pour sélectionner et appliquer les instruments d'action publique formant le programme d'action.

### **5.3. L'instrumentation de Gironde Alimen'terre : la mise en récits d'une sélection « par défaut » des interdépendances (2020-2023)**

Cette section poursuit l'analyse du travail politique mené par les acteurs départementaux autour des interdépendances lors du processus d'instrumentation et de sa légitimation. Elle s'intéresse donc particulièrement aux arbitrages faits en termes d'interdépendances sur lesquels repose la définition du programme d'action Gironde Alimen'terre, soit les choix effectués par les acteurs en termes de sélection et de mise en œuvre des instruments d'action publique.

L'instrument d'action publique étant

*« un dispositif à la fois technique et social [et] qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès 2005, 13),*

cette section démontre tant la dimension technique et fonctionnelle des instruments déployés dans le cadre de Gironde Alimen'terre, que leurs dimensions sociale, politique et symbolique. En effet, les instruments sont ici appréhendés comme des institutions, non neutres, et offrant des possibilités aux acteurs en même temps qu'ils les contraignent. En ce sens, observer les instruments d'action publique donne ainsi à voir des éléments d'analyse d'ordre symbolique (représentation du problème) et relationnel (acteurs privilégiés plutôt que d'autres, dans la répartition du pouvoir ; dans les bénéficiaires) (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2019; A. Smith 2019), nous renseignant sur le travail politique en termes d'interdépendances sous-jacent. Finalement, éclairer l'instrumentation revient à mettre en lumière la mise en récits de la sélection des interdépendances structurantes de la mise en œuvre propre à ce cadrage.

Si dans la section précédente, l'analyse de la gouvernance a été faite sur la période 2019-2021, du fait de changements conséquents (renouvellement des élus départementaux) qui seront abordés plus loin (chapitre 6), l'instrumentation est ici éclairée sur une plus large période : de 2019 à 2023. L'apparition d'un nouveau dispositif sera bien développée dans le chapitre 6, mais le programme d'action de Gironde Alimen'terre ne connaîtra pas pour autant un remaniement si conséquent qu'il justifierait d'en faire son analyse en deux temps.

Une première section (5.3.1.) est ici dédiée à éclairer les dimensions techniques de l'instrumentation, soit les champs d'intervention publique dans lesquels les dispositifs mis en œuvre dans Gironde Alimen'terre s'inscrivent, ainsi que leur nature (plus ou moins contraignante). Si la grande majorité des actions déployées par le Département relève d'instruments peu contraignants, une action attire particulièrement notre attention : la ferme départementale de Nodris. Une seconde section (5.3.2.) s'attache quant à elle à mettre en

lumière les dimensions relationnelles, symboliques et cognitives des instruments. Elle éclaire notamment la mise en récits accompagnant la sélection de différents types d'interdépendances à travers quatre cas : le conditionnement des aides départementales aux acteurs agricoles, la création et l'animation du réseau des PAT girondins, l'interPAT, l'accompagnement du Département à un collectif citoyen et enfin la place des savoirs dans Gironde Alimen'terre.

### 5.3.1. Une analyse des instruments comme dispositifs techniques : champs d'intervention et natures des instruments déployés dans Gironde Alimen'terre

Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, Gironde Alimen'terre est organisé autour de deux volets – un volet production et un volet consommation – comprenant chacun deux axes qui sont rappelés dans le tableau suivant (Tab. 28).

Tableau 28. Gironde Alimen'terre, deux volet et quatre axes (Source : Auteure)

Volet Production	Axe 1. Accompagner le développement de l'agriculture bio et les démarches environnementales
	Axe 2. Développer le foncier agricole responsabilité pour des projets respectueux de l'environnement et de la santé humaine
Volet Consommation	Axe 3. Favoriser l'accès de tous les Girondins à une alimentation locale, saine et de qualité
	Axe 4. Déployer l'approvisionnement en produits locaux et de qualité au sein du Département

Dans chaque axe ont été définis divers objectifs dans lesquels s'inscrivent plusieurs actions. La définition des objectifs et des actions sont détaillés dans les trois tableaux suivants (Tab. 29, 30 et 31). Ces trois tableaux ont été nourris à partir de l'observation, des supports de présentation et des compte-rendu des quatre comités de pilotage réalisés annuellement entre 2020 et 2023. Ainsi, au cours de ces rencontres, un travail de redéfinition – plus ou moins à la marge – du programme d'action de Gironde Alimen'terre a été effectué, se traduisant par l'ajout de nouvelles actions. Ces dernières sont précisées en bleu dans les tableaux, avec la mention du comité de pilotage durant lequel elles ont été ajoutées. Il faut notamment noter la création d'un troisième volet « transversal » à partir de 2023, regroupant des actions qui étaient auparavant ventilées dans les volets « production » et « consommation ».

Tableau 29. Axes, objectifs et actions du volet « production » de Gironde Alimen'Terre (Source : Auteure, 2023)

Axes	Objectifs	Actions
1. Accompagner le développement de l'agriculture bio et les démarches environnementales	A. Accompagner les agriculteurs vers des changements de pratiques	100% des agriculteurs accompagnés s'inscrivent dans des démarches de qualité
		Communication auprès des agriculteurs sur les aides départementales
		Déclinaison des objectifs GAT dans les conventions de partenariat
		<a href="#">Organisation de conférences « filières » [COPIL 2022]</a>
	B. Appuyer les projets portés par les collectivités et associations	Création et animation du réseau des PAT girondins : InterPAT
		Invitation, mise en réseau et accompagnement financier aux collectivités et aux associations Girondines à s'inscrire dans une démarche locale autour de l'alimentation
2. Développer le foncier agricole responsable pour des projets respectueux de l'environnement et de la santé humaine	A. Contribuer au développement du foncier agricole à vocation alimentaire	Accompagnement de la préservation et de la reconquête des espaces à vocation agricole dans les documents d'urbanisme (objectif Zéro artificialisation de terres agricoles)
		<a href="#">Accompagnement de la prise en compte et de la traduction des projets agricoles et alimentaires dans les documents d'urbanisme [COPIL 2023]</a>
		Soutenir la mise en place d'observatoires et de comités fonciers locaux
		Aider l'acquisition foncière par les collectivités à des fins agricoles
		<a href="#">Projets de « fermes départementales » [ajout COPIL 2022], de « fermes Gironde Alimen'Terre » [COPIL 2023]</a>
	B. Soutenir les installations durable	Poursuite des plans d'actions en zones PEANP, ZAP et tout autre projet de gestion durable du foncier agricole (rétrocession de biens fonciers dans le PEANP, portage foncier, veille foncière, aides signature de baux ruraux...)
		Investissement dans la recherche pour accompagner les installations de l'avenir : microfermes, agriculture zéro foncier... // <a href="#">"Programme de recherche SEREALINA pour évaluer la capacité alimentaire et accompagner les installations du futur [à partir du COPIL 2022]</a>
	C. Créer une ferme départementale à Nodris	Installation de 3 agriculteurs et un espace test agricole sur 8 ha

Tableau 30. Axes, objectifs et action du volet « consommation » de Gironde Alimen'terre (source : Auteure, 2023)

Axes	Objectifs	Actions
3. Favoriser l'accès de tous les Girondins à une alimentation locale, saine et de qualité	A. Consolider le maillage territorial	Soutiens financiers et techniques aux réseaux locaux de producteurs (AMAP, groupements de producteurs, associations, etc.)
		Mise en réseau des initiatives
		Accompagnement des épiceries (sociales et) solidaires à l'approvisionnement local et bio
		<a href="#">Aide alimentaire aux plus fragiles [ajout 2021]</a>
	B. Faire connaître les opportunités de manger local et sain au plus grand nombre	Cartographie de l'offre girondine (producteurs, jardins, AMAP, points de vente, etc.)
		Poursuite de la valorisation des producteurs locaux au grand public <a href="#">Soutien aux actions de citoyenneté alimentaire [ajout 2021]</a>
4. Déployer l'approvisionnement en produits locaux et de qualité au sein du Département	A. Développer un projet spécifique collège (50 000 repas par jour, 14M€ de denrées commandées par an)	Accompagnement de 20 <a href="#">[54 au COPIL 2022] collèges</a> sur l'approvisionnement en fruits et légumes locaux
		Partenariat avec le Lot et Garonne sur l'approvisionnement en fruits et légumes dans les collèges, partage d'ingénierie et de compétences, formation et l'accompagnement à l'installation agricole
		Valorisation des produits locaux dans les collèges : opération bœufs de Bazas...
		Formation des cuisiniers
		Valorisation des produits bio dans le marché Victor Louis ; <a href="#">Valorisation des produits locaux dans les collèges : bœuf de Bazas, pomme de terre d'Eysines, yaourts locaux, agneau de Pauillac [COPIL 2022]</a>
		Mise en place d'une démarche de certification lisible (établissement bio engagé et/ou Ecocert)
		En complément de l'appel à projets « de la graine à l'assiette » (projets pédagogiques), mise en place d'un appel à projets « un collège = 1 potager » (mise en situation de production) + <a href="#">création de l'AAP "Ma cantine responsable" [COPIL 2022]</a>
	B. Viser l'exemplarité interne et accompagner les partenaires du Département	Commande interne
		Commandes des domaines départementaux et CDEF
		Partenaires Spécifique Restaurant inter-administratif
	C. Sensibilisation des agents du Département	Marchés de producteurs, manifestations à destination des agents
		Mise en place d'un groupe de consommateurs à destination des agents (paniers hebdomadaires)

Tableau 31. Axes, objectifs et action du volet « transversal » de Gironde Alimen'terre, ajouté au comité de pilotage de 2023 (Source : auteure, 2023)

Axes et objectif	Actions
Promotion et évaluation de la politique Gironde Alimen'Terre	Communiquer sur Gironde Alimen'Terre : Page GAT sur Gironde.fr ; Plaquettes agri et GAT mises à jour ; Ressources et Territoires sur l'alimentation
	Faire connaître la démarche GAT du Département
	Evaluation et indicateurs
	Labellisation de la démarche (PAT, Territoire Bio Engagé, etc.)

Dans une première section, une analyse de ces tableaux fait un état des lieux des divers champs d'action en matière d'alimentation que le Département de la Gironde investit à travers sa nouvelle stratégie alimentaire et éclaire la nature des instruments d'action publique mobilisés. Toutefois, si cette analyse met en évidence un tropisme de l'action départementale vers des instruments peu contraignants, une action dénote et sort du lot : le projet de la ferme départementale de Nodris, développé dans une seconde section.

a) *Champs d'action en matière d'alimentation investis par le Département et natures des instruments d'action publique déployés dans le cadre de Gironde Alimen'terre*

Une première observation pouvant être faite au regard des instruments d'action publique déployés dans le programme d'action Gironde Alimen'terre est que le Département de la Gironde investit massivement les divers champs d'action sur lesquels il est compétent. Pour observer cela, une mise en perspective a été faite avec le travail d'identification des 12 champs d'action juridiques des collectivités territoriales dans le domaine de l'alimentation locale (Bodiguel, Rochard, et Maréchal 2018) (Tab. 32).

Tableau 32. Analyse des actions de GAT au regard des champs d'action juridiques en matière d'alimentation et des compétences départementales (Auteure, 2023)

Champs d'action juridiques dans le domaine alimentaire <sup>324</sup>	Compétences départementales (Bodiguel, Rochard, et Maréchal 2018)	Actions du programme Gironde Alimen'terre
Foncier agricole	<u>Planification territoriale</u> : Protection des Espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN), Zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP), Zones stratégiques de gestion de l'eau (ZSGE), Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), Schéma d'aménagement et de gestion des eau (SAGE) ; Aménagement foncier rural : organisation de la distribution des parcelles, échanges	PEANP des Jalles, aide à l'acquisition foncière par les collectivités à des fins agricoles, procédure TIMSE, ferme départementale de Nodris  Projets de groupes fonciers et d'observatoires

<sup>324</sup> Projets de recherche MICAAL (2019-2021) et FRUGAL (2017-2020)

	et cessions amiables, mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées (TIMSE), droit de préemption PEAN, droit de préemption ENS	
Foncier urbain	Réserve foncière, Zone d'aménagement concerté (ZAC), expropriation pour cause d'utilité publique	PEANP des Jalles (Bordeaux Métropole)
Commande publique en matière de restauration pour favoriser l'approvisionnement local	Mise en place de groupements de commandes / centrales d'achat, définir précisément les besoins en tenant compte des objectifs de développement durable, insérer des conditions d'exécution du marché, allotissement des marchés, obligations règlementaires de publicité	Accompagnement des établissements, labellisation Etablissement bio engagés ; approvisionnement en produits locaux de qualité (opération bœuf de Bazas, <i>etc.</i> ), partenariat avec le Lot et Garonne pour l'approvisionnement des collègues en fruits et légumes
Education à l'alimentation	Chartes d'engagement des collectivités territoriales actives du PNNS, projet éducatif territorial, enseignement à l'alimentation durable, distribution de produits agricoles durables/locaux et sensibilisation à l'alimentation, actions de sensibilisation au titre de la santé	Appels à projets collège : « De la graine à l'assiette », « Un collège, un potager », « Ma cantine responsable »
Formations professionnelles et agricoles	N/A	
Accès à une alimentation saine et de qualité (santé et sécurité)	Projet régional de santé, Contrat local de santé ; Aide alimentaire ; Action sociale du département ; Services publics eau : mesures sociales pour l'accès à l'eau potable	Aides aux épiceries solidaires, expérimentation d'approvisionnement local dans des épiceries Expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation
Financement des structures et des projets	<u>Aides de la politique agricole de développement rural</u> : Aides aux projets collectifs – organisations de producteurs et entreprises exerçant une activité de production, commercialisation ou transformation ; Aides financières du projet LEADER pour les Groupes d'action locale (GAL) ; Projet alimentaire territorial (PAT) ; Soutiens aux associations en lien avec l'agriculture ; Contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE), création d'un espace-test agricole <u>Aides de la politique économique</u> : Aides à l'investissement des communes et des groupements ; Aide au maintien des services en milieu rural	Conditionnement des aides aux agriculteurs en fonction de leurs pratiques ; appui aux projets portés par les collectivités (InterPAT, aides financières), soutiens financiers et techniques aux réseaux locaux de producteurs, soutiens aux actions citoyennes (jardins partagés)
Impact environnemental de la production agricole	Politique d'aménagement rural, Groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE), ZHIEP,	Conditionnement des aides aux agriculteurs, majoration pour l'agriculture biologique

	servitudes d'utilité publique, bail rural des personnes publiques, Contrat de transition écologique (CTE), Charte du parc naturel national (PNN)	
Pratiques touristiques	Compétence tourisme, Schéma départemental du tourisme, Charte du PNN, marque territoriale	Conditionnement des aides départementales aux agriculteurs portant des projets agritouristiques
Déplacements	N/A	
Gestion et la prévention des déchets	Stratégie de lutte contre le gaspillage alimentaire des établissements de restauration collective ; Organisation d'opérations locales de sensibilisation, mise en place d'un plan d'action dans les établissements de restauration scolaire	
Gouvernance locale	PAT, Agenda 21, PNN, CTE, Projet éducatif territorial, Pôle territorial de coopération économique (PTCE), Projet régional de santé environnement	InterPAT Projet de labélisation PAT, projet d'Assises de l'alimentation

Globalement, Gironde Alimen'terre se caractérise par la définition d'un grand nombre d'objectifs et d'actions qui cochent ainsi de nombreuses cases de ce qu'est en capacité de faire un Conseil départemental (Bodiguel, Rochard, et Maréchal 2018). Si certaines de ces actions ont bien été pensées dans le cadre de Gironde Alimen'terre – comme la création et l'animation du réseau des projets alimentaires girondins avec l'interPAT, ou encore la ferme départementale de Nodris – la plupart ne sont pas inédites, et relèvent en fait de dispositifs déjà déployés depuis diverses politiques publiques départementales préexistantes (par exemple le PEANP, les appels à projet collèges ou encore le soutien aux épiceries solidaires) mais de manière peu coordonnée.

Cela rentre en échos avec les extraits d'entretien partagés dans la section précédente et qui participaient à faire le constat que les instruments

*« se cumulent plus qu'ils ne s'articulent, [et] ne remettent [potentiellement] pas fondamentalement en cause par exemple, les logiques sous-jacentes au financement de certaines pratiques non soutenables » (Loudiyi 2020, 56).*

Nous questionnerons ce dernier point (le soutien à des pratiques non soutenables) plus loin à travers l'exemple de la définition des critères d'éligibilité aux aides départementales.

Ainsi, la définition et la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie alimentaire du CD33 répond de nouveau d'un travail d'accumulation d'une action publique préexistante, mais sous une nouvelle bannière. Ainsi, nous pouvons nous demander si *« la prolifération d'instruments n'est [...] pas aussi une manière d'évacuer les questions politiques ? »* (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2019, 328) et particulièrement le travail politique de sélection et d'arbitrage des interdépendances en jeu dans la définition du problème public alimentaire et de la solution politique à y apporter. L'accumulation des dispositifs sous le label « Gironde Alimen'terre » ne montre pas une considération consciente et travaillée de la complexité des interdépendances

pouvant être prises en compte, mais plutôt, et encore une fois une articulation dépolitisée et technicisée d'un existant.

Aussi, au regard de la nature de ces instruments d'action publique, le Département de la Gironde déploie pour l'essentiel un mix d'instruments procéduraux<sup>325</sup>, dits « *soft* » car peu contraignants. En effet, ces instruments répondent de politiques distributives (ou allocatives), de politiques incitatives (ou de persuasion) et de politiques communicationnelles (Hassenteufel 2011b; Howlett 2009; Lascoumes et Le Galès 2005; Lowi 1972). Ainsi, l'analyse de l'action départementale sur ce cadrage rejoint ainsi bien les apports des travaux s'intéressant aux instruments déployés dans le cadre de politiques alimentaires locales (Loudiyi 2020) et plus largement, à l'intégration dans les politiques publiques (Candel et Biesbroek 2016; Jordan et Lenschow 2010) dans lesquels le constat est posé de la prévalence de ce type d'instruments à faible contrainte.

Ces derniers sont déployés à destination de bénéficiaires individuels tels que les agriculteurs ou les groupements d'agriculteurs, les associations, et les acteurs publics locaux. Ce faisant, le Département de la Gironde, de par sa stratégie alimentaire, offre en fait de nouveaux cadres pour l'action collective, laquelle n'est pas précisément orientée du fait que ni le problème public, ni les acteurs pertinents, et encore moins les solutions n'aient fait l'objet d'un travail précis de définition *a priori*, comme nous l'avons montré dans les sections précédentes. Ceci rejoint les apports de Duran et Thoenig dans les travaux consacrés aux nouvelles formes d'action publique locale après la décentralisation (Duran et Thoenig 1996).

La quasi absence d'instrument de nature substantive – soit plus contraignants – est logique au regard des compétences légales dont dispose le Département, ne lui permettant pas de déployer des instruments règlementaires qui obligent ou à l'inverse, interdisent, les cibles de son action publique. Et c'est en ce sens que la ferme départementale de Nodris, en tant qu'action d'intervention directe, est un projet remarquable.

*b) Une action remarquable, la ferme départementale de Nodris : un instrument d'intervention directe pour être visible*

Si nous qualifions le projet de la ferme de Nodris de « remarquable », ce n'est pas seulement parce qu'il représente un instrument d'intervention directe détonnant par rapport au reste de l'instrumentation déployée dans Gironde Alimen'terre. C'est aussi et surtout parce que la ferme de Nodris représente le mieux ce que cherche à faire le Conseil départemental de la Gironde à travers Gironde Alimen'terre : « se montrer ».

---

<sup>325</sup>325 « D'après la proposition de Howlett (2009), les instruments de nature procédurale visent à influencer sur les comportements des acteurs politiques qui participent indirectement et directement au processus d'élaboration des politiques publiques. Ces instruments sont utilisés pour, en partie, encourager ou freiner la participation des acteurs à l'élaboration des politiques et à orienter le(s) processus politiques associés. Par contraste, les instruments substantifs, consiste à intervenir directement sur la production et la fourniture de biens et de services à la société. Ils visent la modification des comportements et des activités des individus » (Loudiyi 2020, 56)

L'histoire de cette action départementale débute en 2019, lorsque le Département de la Gironde, avec le soutien du Conseil régional Nouvelle-Aquitaine et de l'Europe (via les fonds LEADER), fait l'acquisition d'un domaine situé au lieu-dit Nodris, dans la commune de Vertheuil, un plein cœur du Médoc (Fig. 54 et 55).



Figure 54. Photo aérienne du Domaine de Nodris (Rue89Bordeaux, 2019)<sup>326</sup>

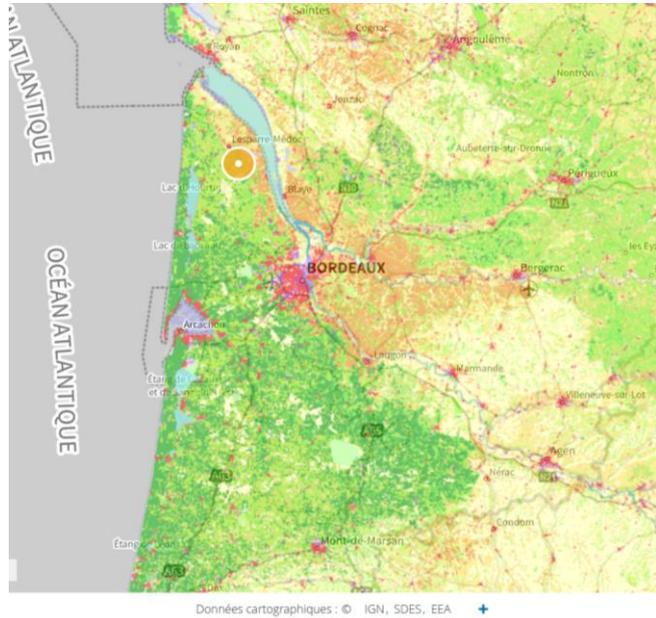


Figure 55. Carte situant le lieu-dit Nodris en Gironde (Géoportail)

L'acquisition de ce site a été motivée par le constat d'un territoire « péninsulaire », caractérisé par des contrastes socioéconomiques marqués et rencontrant des problématiques d'accessibilité aux services publics et de déficit en équipements (notamment culturels, économiques, et solidaires)<sup>327</sup>. Le CD33 a pour ambition de doter le territoire d'un « projet déterminant et symbolique », « favorisant l'innovation et l'expérimentation » et multi usages, un « Darwin<sup>328</sup> du Médoc ». Outre ces dimensions, le projet du domaine départemental de Nodris répond également d'objectifs politiques, comme l'exprime cet extrait d'entretien avec un élu départemental :

*« [...] Parce que Nodris, bon il y a une entrée culturelle, puis [...] une entrée purement politique. C'est-à-dire que ce territoire, le Médoc, a été conquis par le Front National, donc pour moi c'était insupportable. Donc l'idée était de dire : il faut planter un fanion du Département dans le Médoc, pour montrer que nous sommes là, pour montrer que ce que cultive le Front National (c'est-à-dire : sentiment d'isolement, sentiment d'abandon,*

<sup>326</sup> <https://rue89bordeaux.com/2019/04/mission-medoc-nouveau-projet-domaine-de-nodris/>, consultée le 21/11/2023

<sup>327</sup> Délibération 2019.15.CD du 24/06/2019, délibérant le « Projet de création du domaine départemental de Nodris, commune de Vertheuil : acquisition du site ; [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_242092/32\\_d1563523046972.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_242092/32_d1563523046972.pdf), consultée le 21/11/2023

<sup>328</sup> En référence au site pépinière d'idées nouvelles de la caserne Niel, Darwin-Ecosystème, situé sur la Rive Droite de Bordeaux : [https://darwin.camp/projet-darwin/un-eco-systeme-ecolo/?doing\\_wp\\_cron=1714215319.4609820842742919921875](https://darwin.camp/projet-darwin/un-eco-systeme-ecolo/?doing_wp_cron=1714215319.4609820842742919921875), consultée le 27/04/2024

*sentiment de retrait des services publics, de l'action publique, etc.), ça n'est pas understandable. Nous, nous sommes là, nous sommes avec la Maison de la Solidarité, nos centres routiers, nos pôles jeunesse. Nous avons montré plus fort que [le Front national] que nous sommes présents. Donc l'idée partait de là, avec effectivement un réseau culturel qui existait à l'époque, [...] et qui fédérait un certain nombre d'acteurs culturels. Et comme le site se prêtait sur une surface de 40 ha, aussi éventuellement à de l'exploitation agricole. » - entretien avec un élu départemental, réalisé le 01/02/2022*

Ainsi, Nodris est donc un lieu symbolique de « lutte » contre la montée de l'extrême droite<sup>329</sup> et puisque le site est principalement composé de terres agricoles (classées zones agricoles sur le Plan local d'urbanisme de la commune de Vertheuil), le Département y voit en 2019 l'occasion d'y développer de la production et de l'expérimentation agricole. Ce projet s'intègre dans la poursuite de plusieurs stratégies départementales et territoriales. Pour le Département, Nodris est envisagé en tant que site d'expérimentations (micro-fermes, régie départementale) pour la stratégie de coresponsabilité alimentaire (la délibération de 2019 mentionne encore cette stratégie), mais également comme site de fédération et d'animation d'un « *réseau départemental des Projets alimentaires territoriaux afin d'aboutir, à terme, à un PAT départemental* » (délibération 2019.15.CD). Et puisque Nodris s'inscrit également dans la stratégie départementale de développement des circuits courts et dans la stratégie agricole et alimentaire du Parc naturel régional (PNR) Médoc, un des objectifs visés est l'approvisionnement des collèves médocains.

Finalement, c'est un budget de plus d'un million d'euros qui est voté en juin 2019. Le projet de ferme départementale à Nodris est par la suite précisé. La délibération 2021.398.CP du 14/04/2021<sup>330</sup> informe notamment de la création d'un atelier de production apicole certifié en Agriculture biologique à vocation pédagogique et ouvert au public (30 ruches prévues), de l'aménagement du site agricole en prévision de l'accueil de plusieurs ateliers de production (maraîchage sur 6 ha, espace-test agricole sur 2 ha<sup>331</sup>, production de volaille). Ainsi, entre 2020 et aujourd'hui, le projet de Nodris avance et évolue (Tab. 33). Les informations relatives à cette évolution ont été récupérées principalement lors des comités de pilotage annuels de Gironde Alimen'terre, ainsi que lors des échanges avec la cheffe de projet de la stratégie alimentaire.

---

<sup>329</sup> Cette dernière motive des actions départementales ciblées, observables également dans le Libournais par exemple. Cette caractéristique partisane motive la définition de territoires dits « prioritaires » pour l'action départementale.

<sup>330</sup> Délibérant l'affaire intitulée « Gironde Alimen'terre – projet agricole Nodris », [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_273520/297\\_d1618564045934.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_273520/297_d1618564045934.pdf), consultée le 21/11/2023

<sup>331</sup> Ce projet d'espace test est envisagé avec la mobilisation de prestataires de services et d'ingénierie : l'association Porte-Greffe - Espace-test Agricole de Gironde a coordonné une réponse multi-partenaire regroupant la Chambre d'agriculture (CA33) et l'ADAR du Médoc, l'Association girondine pour l'agriculture paysanne (AGAP), la Fédération régionale d'agriculture biologique Nouvelle Aquitaine (FRAB NA), l'Association Ecoacteurs-en-Médoc, et l'association de Formation collective à la gestion 33 (AFOCG).

Tableau 33. Evolution des projets agricoles portés sur le site de Nodris (Source : Auteure)

Projets agricoles Nodris	1 <sup>er</sup> COPIL 03/02/2020	2 <sup>e</sup> COPIL 18/01/2021	3 <sup>e</sup> COPIL 11/02/2022	4 <sup>e</sup> COPIL 21/06/2023
<b>Installation d'agriculteurs</b> (6 ha) – expérimentation micro-ferme  <i>Remarques : choix du fermage plutôt que de la régie départementale ; difficulté du lancement de la production en maraîchage du fait de problèmes d'irrigation</i>	Maraîchage  Lancement de 2 AMI en juin 2020 pour trouver des candidats à l'installation	Sélection et installation de 3 agriculteurs (GAEC chèvre avec maraîchage sur 5 ha et production de volaille) : fin 2021 – début 2022	2 installations en agriculture biologique en GAEC : la ferme du Maquis (caprin lait + 3 ha maraîchage bio) - <b>réalisé</b> Bâtiments et fromagerie en programmation	Réalisation d'un nouveau forage – <b>en cours</b>
			Réalisation du système d'irrigation - <b>réalisé</b>	
<b>Espace-test agricole / pépinière d'installation / couveuse</b> (2 ha)  <i>Remarque : le principal partenaire ciblé pour cette action, l'association Porte-Greffe, a fait faillite</i>	Mentionné	Espace-test agricole / pépinière d'installation (suivi des candidats par un prestataire –Avril 2021	Pépinière d'installation – prévision 2022/2023	<i>Non mentionné - en cours ?</i>
<b>Création d'une légumerie et/ou conserverie</b>	Mentionné	Etude avec partenariat ESAT Valambis – rentrée 2022	<i>Non mentionné</i>	Résultats de l'étude d'opportunité et de faisabilité – <b>en cours</b>
<b>Livraison RHD</b>  <i>Remarque : non avancement en lien avec les difficultés de production en maraîchage ? règlementation ?</i>	Mentionné collègues nord Médoc + EHPAD	<i>Non mentionné</i>		
<b>Point de vente</b>	<i>Non mentionné</i>	Relai AMAP, retrait cagette.net à formaliser - 2022	Ouvert 2 fois par semaine, livraisons des produits à Mériadeck via Cagette.net – <b>réalisé</b>	
<b>Rucher école</b>	<i>Non mentionné</i>	Mentionné – CP avril 30 ruches installée - Inauguré le 30 avril 2021 <sup>332</sup>	Production apicole à vocation pédagogique – <b>réalisé</b>	
<b>Collection variétale de haies</b>	<i>Non mentionné</i>	Collection variétale de haies en partenariat avec l'association Arbres et paysage 33 pour promotion du dispositif d'aide à la plantation vers les citoyens, les agriculteurs et les collectivités - <b>en cours ?</b>		

<sup>332</sup> Inauguration du rucher école par les élus départementaux Dominique Fédieu et Pascale Got, <https://www.sudouest.fr/bassins-de-vie/gironde-le-rucher-du-domaine-agri-culturel-de-nodris-inaugure-en-medoc-2410006.php>, consultée le 21/11/2023

<b>Grainothèque</b>	<i>Non mentionné</i>	Grainothèque : formation des volontaires à Nodris et partenariat avec BiblioGironde (en cours d'étude)	<i>Non mentionné - en cours ?</i>
---------------------	----------------------	--	-----------------------------------

Ainsi, si certaines actions envisagées pour ce site ont pu aboutir (installations d'agriculteurs, création d'un point de vente, rucher école), d'autres sont encore à l'étude (conserverie et/ou légumerie) et d'autres encore n'ont pas pu être encore déployées (approvisionnement des collèges, couveuse agricole).

De par leurs cibles, les partenaires et les financeurs qu'elles mobilisent, ces actions sont des nœuds à travers lesquels est rendue visible la sélection d'interdépendances répondant de différentes ambitions : si les interdépendances territoriales ont été structurantes pour la construction du projet (lien avec le Médoc, partenariat avec le Conseil régional, volonté d'y associer l'interPAT), celui-ci se définit par des actions relevant davantage de l'activation d'interdépendances domaniales public/privé (projet d'installation agricole, de transformation et de distribution), visant tant la production de biens à destination des médocains que la production *in situ* de savoirs, par l'expérimentation. Ainsi, la vision que nous avons décrite dans les sections précédentes relative à une « chaîne de valeur » alimentaire est approchée dans la phase d'instrumentation – à travers l'exemple de Nodris – par l'institutionnalisation d'interdépendances reliant le Département aux opérateurs économiques assurant les sous-fonctions structurantes des filières : production, transformation, distribution.

Autour de ce projet multi usages de Nodris, le Département de la Gironde va déployer une communication conséquente *via* différents canaux de communication : par exemple, *via* le site internet du Département de la Gironde<sup>333</sup> (voir notamment le Gironde Mag n°132<sup>334</sup>), et de ses réseaux sociaux<sup>335</sup>. Cette communication est également menée par les élus départementaux sur leurs propres sites internet<sup>336</sup> et réseaux sociaux<sup>337</sup> et elle est relayée par certains partenaires du projet<sup>338</sup> ainsi que par la presse locale (Rue89Bordeaux, Sud-Ouest, etc.).

Ainsi, si le domaine départemental de Nodris est un instrument d'action publique d'intervention directe – dans l'infrastructure qu'il « impose » sur le territoire médocain – il répond aussi largement d'un instrument communicationnel visant à « agir sur la représentation du problème public et [à] montrer que l'autorité publique se sent concernée » (Hassenteufel 2011b, 12).

<sup>333</sup> <https://www.gironde.fr/economie-locale/domaine-departemental-de-nodris#agriculture>, consultée le 21/11/2023

<sup>334</sup> <https://www.gironde.fr/publications/gironde-mag-n132>, consulté le 21/11/2023

<sup>335</sup> Post Facebook du Département de la Gironde :

[https://www.facebook.com/Departement.Gironde/posts/3693513377384552/?locale=sw\\_KE](https://www.facebook.com/Departement.Gironde/posts/3693513377384552/?locale=sw_KE;),; vidéo YouTube : [https://www.youtube.com/watch?v=2migDKTgDnk&ab\\_channel=Gironde](https://www.youtube.com/watch?v=2migDKTgDnk&ab_channel=Gironde), consultés le 21/11/2023

<sup>336</sup> Site internet personnel de Jean-Luc Gleyze : <https://www.jeanlucgleyze.fr/actualites/search/nodris>, consultée le 21/11/2023

<sup>337</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=C6vq4pMJUQs&ab\\_channel=Jean-LucGleyze](https://www.youtube.com/watch?v=C6vq4pMJUQs&ab_channel=Jean-LucGleyze) ;

[https://www.youtube.com/watch?v=jEbly5NRnyY&ab\\_channel=pascalegot](https://www.youtube.com/watch?v=jEbly5NRnyY&ab_channel=pascalegot)

<sup>338</sup> Comme l'AFOCG33 : <https://www.liendesterroirs33.fr/future-ferme-departementale-bio-dans-le-medoc/>, consultée le 21/11/2023

*« En même temps qu'est née un peu l'idée de Gironde Alimen'terre est née l'idée qu'on puisse avoir une ferme départementale. Qui pourrait être une sorte de vitrine de ce qu'on peut produire en matière de maraîchage. Et qui serait déjà la première réponse à de l'alimentation de proximité que porterait le Département en tant que tel. » - entretien avec un élu départemental, réalisé le 01/02/2022*

Cette action « remarquable » de Gironde Alimen'terre qu'est la ferme départementale de Nodris illustre ainsi parfaitement l'importance des dimensions relationnelles, cognitives et symboliques de l'instrumentation de Gironde Alimen'terre ; dimensions qu'il s'agit de développer dans la section suivante et d'appréhender en tant que la mise en récits des interdépendances sélectionnées.

\*\*

Cette section entérinait l'analyse de l'instrumentation de Gironde Alimen'terre au regard de leur dimension technique en précisant d'une part les secteurs de politique publique investis et d'autre part la nature des instruments d'action publique déployés. Nous avons ainsi montré qu'à travers le programme d'action de Gironde Alimen'terre, le Conseil départemental de la Gironde investissait un large panel de domaines d'intervention *via* le déploiement d'instruments d'action publique peu contraignants.

Dans sa stratégie alimentaire, le Département accumule en fait une riche action publique préexistante, à laquelle s'ajoutent quelques nouveaux dispositifs propres au programme d'action Gironde Alimen'terre. Cette accumulation ne donne pas à voir l'investissement des acteurs départementaux dans un travail de sélection d'interdépendances particulières mais confirme plutôt une sélection « par défaut » de ces dernières, au profit d'interdépendances domaniales public-privé reliant le CD33 avec les opérateurs économiques de la chaîne de valeur agricole. Toutefois, dans ce programme d'action, le projet de la ferme départementale de Nodris sort du lot en ce qu'il représente le déploiement d'un instrument d'intervention directe. Caractérisée par une forte dimension symbolique et territoriale, cette action est un moyen pour le Département de montrer qu'il investit le champ alimentaire.

L'exemple de la ferme départementale de Nodris permet d'illustrer les dimensions relationnelles, cognitives et symboliques des instruments d'action publique. Des dimensions que nous allons davantage approfondir dans la section suivante.

### **5.3.2. Une analyse des instruments comme dispositifs relationnels et symboliques : des démonstrations de la mise en récits et de l'institutionnalisation des interdépendances**

Outre les apports d'une analyse fonctionnelle et technique des instruments d'action publique déployés dans Gironde Alimen'terre, il s'agit maintenant d'éclairer leurs portées tant sur les

plans relationnels (acteurs privilégiés plutôt que d'autres, dans la répartition du pouvoir, dans les bénéficiaires), que cognitifs et symboliques (représentation du problème) (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2019; Smith 2019). Ces portées impliquent que l'instrumentation influence en même temps qu'il éclaire le travail politique mené par les acteurs départementaux autour des interdépendances. Même, dans l'instrumentation réside une mise en récits, voire une institutionnalisation, des sélections et des arbitrages faits en termes d'interdépendances.

L'analyse de ce cadrage éclaire les rapports de pouvoir à plusieurs endroits. Ils sont notamment mis en lumière au sein de l'organisation départementale même, entre les différents acteurs des sphères politiques et administratives. En effet, la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre montre une dynamique double à la fois *top-down* et *bottom-up*. *Top-down* car, comme nous l'avons vu, la définition du programme d'action s'est faite plutôt discrètement, par quelques acteurs seulement – principalement par le Cabinet du président et la DCDT-SAFT dans les services – et qu'il s'agit maintenant pour les agents départementaux d'appliquer des décisions auxquelles ils n'ont pas pris part. Mais elle est aussi *bottom-up* dans le sens que la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre repose sur ce que font les agents départementaux d'exécution sur terrain, au « niveau de la rue » (Lipsky 1980). Selon Lipsky, les agents d'exécution sont de véritables *policy makers* parce qu'ils « ont une marge d'appréciation considérable pour déterminer la nature, le montant et la qualité des sanctions et des bénéfices fournis par leur agence » (Lipsky 1980, 13). Ainsi, les agents départementaux<sup>339</sup>, depuis leurs différents services et directions, sont les charnières autour desquelles s'articulent la sélection, ou non, de certaines interdépendances. En effet, selon avec qui ils décident de travailler (les partenaires), selon les choix qu'ils opèrent dans les répondants aux divers appels à projets et autres appels à manifestation d'intérêt (bénéficiaires, ayants-droits), ils viennent en retour teinter ce qu'est la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre, voire provoquer des changements institutionnels. C'est ce qu'illustrent les modifications des règlements d'intervention du SAFT qui, en l'état, ne permettraient pas par exemple d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs projets d'acquisition foncière à des fins de projets agricoles et alimentaires.

Outre ce que cela nous dit au sein de l'organisation départementale, les perspectives relationnelles, cognitives et symboliques de l'instrumentation éclairent surtout la mise en récits et l'institutionnalisation des interdépendances dans les rapports qu'entretient le Conseil départemental avec les cibles de son action publique. Cette section s'organise ainsi autour de quatre démonstrations. Une première donne à voir, à travers l'exemple du conditionnement des aides départementales aux agriculteurs et aux porteurs de projet à l'installation, un évitement du Département lorsqu'il s'agit de trancher en faveur d'un modèle agricole claire et particulier. La seconde démonstration s'appuie sur la création et l'animation du réseau départemental des projets alimentaires territoriaux, l'interPAT, qui donne à voir un Département nourrissant des interdépendances territoriales... tant qu'elles n'impliquent pas la métropole bordelaise. La troisième démonstration éclaire l'oscillation du Département, entre distance et complicité, dans son accompagnement à un collectif citoyen. Enfin, ce sont les interdépendances entre formes

---

<sup>339</sup> Les agents avec lesquels j'ai travaillé semblent davantage correspondre aux profils « réfractaires » (haut niveau de diplôme, vision critique et défense de valeurs) et « pragmatiques » (s'adaptent et gardent un rapport dépassionné) (Spire 2008).

de savoir mobilisées pour orienter ou conforter l'action publique départementale qui sont mises en lumière dans la quatrième démonstration.

a) *Le conditionnement des aides départementales aux acteurs agricoles : la sélection consensuelle d'interdépendances domaniales public-privé*

Un dispositif donnant particulièrement bien à voir le travail relationnel opéré par le Conseil départemental est le conditionnement des aides octroyés aux producteurs<sup>340</sup>. A partir de 2019, les budgets primitifs annuels font référence à un conditionnement des aides départementales en fonction des pratiques des agriculteurs. Le tableau suivant reprend les critères d'éligibilité mentionnés dans les budgets primitifs de 2019 à 2023 (Tab. 34).

Tableau 34. Critères d'éligibilité aux aides individuelles du CD33 entre 2019 et 2023 – extraits des budgets primitifs départementaux (Source : Auteur)

BP	Critères d'éligibilité
2019	Etre engagé ou s'engager dans une démarche prenant appui sur des dispositifs de production ou modes de production de qualité (ex. : Label rouge, certificat de conformité, I.G.P., Agrobiologie, Agriculture raisonnée, démarche ISO ou Agriconfiance). [...] Pour l'aide bonifiée en démarche de qualité : attestation IGP, Label rouge, AOC, ou contrat en cours avec une AMAP, adhésion Bienvenue à la ferme, Accueil paysan ou contrat d'engagement avec une restauration collective.
2020	Etre engagé ou s'engager dans une démarche d'exemplarité c'est-à-dire : signe de qualité, circuits-courts ou engagement environnemental (IGP, Label rouge, AOC, Certificat de Conformité, AMAP, Bienvenue à la Ferme, Accueil Paysan, contrat d'engagement en restauration collective, AREA 2, HVE, Agriculture Biologique, Bovins croissance (VA4) ou Charte des bonnes pratiques en élevage, ...)
2021	
2022	Etre engagé ou s'engager dans une démarche d'exemplarité c'est-à-dire : signe de qualité, circuits courts ou engagement environnemental (IGP, Label rouge, AOC, AMAP, Bienvenue à la Ferme, Accueil Paysan, contrat d'engagement en restauration collective ou dans un réseau de producteurs locaux, HVE, Agriculture Biologique, Bovins croissance (VA4) ou Charte des bonnes pratiques en Elevage...
2023	Justifier que plus de 50% des membres du projet sont adhérents à minima à une démarche d'exemplarité c'est-à-dire : signe de qualité, circuits-courts ou engagement environnemental (IGP, Label rouge, AOC, AMAP, Bienvenue à la Ferme, Accueil Paysan, contrat d'engagement en restauration collective ou dans un réseau de producteurs locaux, Agriculture Biologique, Bovins croissance (VA4) ou Charte des bonnes pratiques en élevage...)
<b>Légende</b>	SIQO – origine ; SIQO – qualité ; Agritourisme ; Circuits courts ; Certification environnementale

Si une bonification de 50% des aides départementales est prévue pour les nouveaux installés et/ou les agriculteurs certifiés en agriculture biologique ou en conversion, ce tableau montre que les pratiques soutenues par le Département sont diverses : allant des Signes d'identification de la qualité et de l'origine contrôlés par l'INAO, aux démarches d'accueil à la ferme, en passant par des certifications environnementales plus ou moins contraignantes, contrôlées (et controversées) ou encore par des pratiques de commercialisation en circuits courts<sup>341</sup>.

<sup>340</sup> Nous l'avions évoqué dans le chapitre précédent, ce conditionnement n'est pas nouveau et sa première mouture date du cadrage de l'action départementale autour du développement des circuits courts alimentaires.

<sup>341</sup> Dans un dossier sur les PAT, la Fédération régionale de l'agriculture biologique en Nouvelle-Aquitaine informe que seule la moitié des PAT régionaux investit le secteur de la protection de l'environnement. Cet état de fait

Au sein de l'organisation départementale, cette diversité des critères retenus – et leurs natures plus ou moins contraignantes – n'est pas connue de tous, que cela soit dans la sphère administrative ou politique<sup>342</sup>. Par conséquent, les réactions des acteurs départementaux sont variées. Ainsi, certains vont extrapoler positivement et idéaliser l'action départementale, en considérant que le CD33 ne soutient plus que « le bio ». « Le bio » devient alors pour certains un fourre-tout de « bonnes pratiques » regroupant des démarches environnementales, d'agriculture « raisonnée » et de circuits courts diverses et variées. Et par le même coup, l'agriculture « conventionnelle » devient quant à elle l'agriculture qui n'est inscrite dans aucune démarche. Ce flou dans l'appréhension des pratiques et modèles agricoles est visible dans la plaquette de communication de Gironde Alimen'terre (Fig. 56).



Figure 56. Plaquette de communication Gironde Alimen'terre (CD33, 2021)

Dans ce flou cognitif, les acteurs départementaux identifient un modèle agricole promu par le Département tenant d'une idée qu'ils se font de la petite agriculture, familiale, à taille humaine, diversifiée, et particulièrement inscrite en « maraîchage biologique » et en « élevage extensif ».

explique certainement en partie la faible proportion de PAT revendiquant clairement et effectivement un travail ciblé sur l'agriculture biologique ; <https://www.bionouvelleaquitaine.com/wp-content/uploads/2023/12/p.6-dossier1.pdf>, consulté le 06/12/2023

<sup>342</sup> Les acteurs départementaux ont été interrogés lors des entretiens sur la perception qu'ils ont du modèle agricole et alimentaire promu par le Département via Gironde Alimen'terre, s'il en est un.

« Alors nous très clairement, au fil des années, l'orientation des dispositifs départementaux s'est concentrée sur a minima du raisonné et du bio. »

Et questionnant l'enquêté sur le sens qu'il donne à "raisonné" : « [...] Ce sont des démarches qui sont des démarches intermédiaires, qui ne sont pas du bio, mais qui sont des démarches plus raisonnées. [...] Donc l'idée, c'est d'orienter notre politique publique véritablement vers cette agriculture, en laissant de côté le conventionnel. » - entretien avec un élu départemental, réalisé le 01/02/2022

« [...] on favorise plutôt les petits producteurs qui cherchent à faire de la transition bio-écolo-machin, tout ça là. » - entretien réalisé au sein de la DGSD, le 15/02/2022

Face à cet imprécis dans l'appréhension des pratiques et des modèles agricoles, et bien conscients que le « conventionnel » n'est en fait pas du tout laissé de côté, d'autres acteurs départementaux vont juger, à l'autre extrême, que la conditionnalité des aides est en fait « du pipeau », que le Département est « schizophrène sur la question » (entretien réalisé au sein de la DGAT le 18/12/2019) et qu'il vise en fait, et un surtout, un objectif d'affichage et de communication :

« [...] on a quand même une grosse hypocrisie d'affichage et de réalité, c'est à dire ... [...] du fait de faire de l'agriculture "responsable", bon dans le "responsable", il y a ... [rires] il y a un flou, qui est, qui est quand même largement alimenté, [et] pas très courageusement traité par le Département. [...] quand j'ai découvert que la conditionnalité des aides, c'était pas au bio, mais c'était à la HVE, euh je suis tombée de ma chaise quoi. Jamais il n'avait été question de ça ! Et on sait très bien que la HVE, c'est rien en fait. [...] Donc, je dirais qu'il y a un affichage fort de l'engagement vers un autre modèle de production, etc. et ensuite, il y a une réalité [...]. Surtout que justement, l'imaginaire autour des agriculteurs est quand même assez positifs, mais il suffit que tu aies 5 agricultures qui aillent pleurer en disant que le Département les malmène, et effectivement, ça te fait 15 jours de presse, et pour les élus, c'est pas facile à gérer. Mais il y a une petite dissonance quand même pour moi, entre un affichage qui va plus, effectivement, sur l'agroécologie, etc., et une réalité qui – alors, qui s'imprime sur la ferme Nodris, là c'est très bien – et une réalité qui fait qu'on continue quand même à soutenir des trucs qui sont pas du tout de l'ordre de l'agroécologie. » - Entretien réalisé avec un agent de l'Agenda 21, le 14/01/2022

Et, dans un entre deux, d'autres acteurs départementaux adoptent une posture plus consensuelle et pragmatique : en effet, si le Département communique autour d'un soutien au modèle « à taille humaine, familial, bio », c'est que « c'est dans l'air du temps aussi » et que ce modèle donne une bonne « vitrine de l'agriculture girondine [ainsi qu'une] bonne image du métier ». Mais outre cette stratégie de communication, la diversité – et la souplesse, voire le laxisme – des critères d'éligibilité aux aides départementales est aussi assumée. D'une part, il y a le récit selon lequel ce modèle de petite agriculture n'est tout bonnement pas en capacité de fournir en quantité, ne serait-ce que pour approvisionner les collèges, d'autant qu'il s'agit bien

souvent de producteurs qui ont déjà leurs débouchés en circuits courts et qui, par conséquent, n'ont pas besoin du Département pour écouler leurs productions :

*« Non je ne pense pas, parce que politiquement, on n'en est pas là. Et puis ça serait clivant en fait de dire "on veut des petites exploitations, on ne veut plus de conventionnel", enfin... Surtout si en plus, en face, il faut nourrir la population. Enfin à un moment donné, on est un peu schizophrène, parce que si on a peu de surface et qu'il faut augmenter la production, il faut aller vers l'intensification, or "ah non non, c'est un gros mot, il ne faut pas en parler". On est dans « l'extensif ». Donc, l'extensif, on ne va pas nourrir la population. On ne va pas jusqu'au bout en fait, pour trouver des solutions. » - entretien avec un agent du SAFT, réalisé le 08/02/2022*

Aussi, il y a le constat que le territoire girondin ne compte déjà que peu d'agriculture à vocation alimentaire. Et d'autre part, il y a l'argument selon lequel le Département de la Gironde n'a tout simplement pas à promouvoir un modèle agricole plus qu'un autre et se doit surtout d'accompagner l'existant :

*« [...] il faut des pratiques vertueuses pour l'environnement, effectivement, ça on est tous d'accord : des produits de qualités, des agriculteurs qui puissent vivre de leur activité... Mais à partir de là, on essaye de ne pas être jugeant sur les exploitations qu'on va aider. Chacun à son modèle. Il n'y a pas beaucoup d'exploitations qui... Enfin, pour moi, chaque exploitation est différente, en fait, a son modèle, son histoire. Et il ne faut pas aller intervenir là-dedans. On n'est pas donneur de leçon. Ça, je trouve que c'est bien. Et j'aimerais que ça reste comme ça. » - entretien avec un agent du SAFT, réalisé le 08/02/2022*

*« Je ne crois pas que le Département ait à montrer aux agriculteurs comment ils doivent travailler, ou leur exposer un modèle. Je pense qu'on doit s'adapter à ce qui existe localement, et plutôt s'intégrer dessus plutôt que d'y aller avec nos gros sabots et de leur montrer comment il faut faire. On les incite, disons par une politique incitative : subventions par exemple, que sur le bio. De facto, on les incite à produire du bio s'ils veulent accéder aux aides du Département. Mais après, en termes de modèle, je trouve que ce n'est pas au Département de montrer ou d'expliquer quel peut être le modèle d'un agriculteur. » - entretien avec un élu départemental, réalisé le 21/02/2022*

*« Il faut pouvoir entendre tout le monde et essayer de faire avancer aussi tout le monde dans une même direction. Après il n'y a pas « un » modèle agricole. Il y en a plusieurs qui sont viables et qui ont leur légitimité. Il n'y a pas non plus que l'agriculture biologique, il y a aussi d'autres agricultures qui peuvent être promues. Donc voilà, c'est-à-dire qu'il ne faut surtout pas traiter ces questions-là par du sectarisme. » - entretien avec un élu départemental, réalisé le 24/02/2022*

Ces trois postures – idéaliste, critique et consensuelle – se retrouvent également dans les retours des partenaires techniques agricoles et alimentaires enquêtés<sup>343</sup> quant à la question du modèle agricole promu par le Département. Un seul de ces acteurs est déçu que le CD33 joue sur une communication antagoniste : « *on soutient l'agriculture biologique* » d'un côté et de l'autre « *on met le paquet sur l'HVE* », cette certification étant considéré par le réseau représenté par l'enquête comme étant de « *la poudre aux yeux* ». Les acteurs traditionnels de l'agriculture – Chambre d'agriculture et Safer – portent tous deux un discours idéaliste, convaincus que le Département promeut le modèle de l'agriculture biologique, avec une notion de transition et la définition d'enjeux « *très fort sur la qualité, la labélisation et la proximité* ». Les acteurs plus alternatifs décrivent quant à eux une vision très pragmatique sur le fait que le Département « *aide tout le monde à aller vers le mieux* », sans privilégier un modèle plus qu'un autre, mais travaillant plutôt à « *permettre aux filières de se structurer et de se pérenniser* », en évitant d'être extrémiste, radical ou clivant. Ces acteurs sont également bien conscients – et comme le disait aussi l'agent de l'Agenda 21 cité au-dessus – des risques politiques d'un positionnement trop tranché, notamment vis-à-vis de la filière viticole. Toutefois, quand bien même le Département arrive à créer « *une bonne mise en scène* » autour de son soutien aux pratiques vertueuses, le constat est fait que son action publique ne vient pas changer grand-chose au monde agricole et à sa régulation.

Ainsi, le conditionnement des aides départementales aux acteurs agricoles donne-t-il à voir un traitement dépolitisé des interdépendances domaniales public-privé entre le CD33 et les acteurs de la production agricole. Si ces dernières sont sélectionnées, elles ne sont pas mises en gouvernance au profit de la défense d'un modèle agricole particulier. Plutôt, elles montrent un Conseil départemental cultivant une posture consensuelle et travaillant avec tout le monde.

*b) La création et l'animation du réseau départemental des PAT : une illustration des interdépendances territoriales*

L'analyse du travail politique en termes d'interdépendances mobilisé dans le processus d'instrumentation donne à voir un second résultat d'intérêt, concernant cette fois-ci le traitement des interdépendances territoriales. Le lien entre le Conseil départemental et les acteurs publics locaux est ici mis en lumière à travers l'exemple de l'interPAT, le réseau des projets alimentaires territoriaux de Gironde.

Le Département de la Gironde, faisant le constat que quasi l'ensemble de son territoire est couvert de PAT (Fig. 57), convie les porteurs de ces démarches lors d'une première rencontre en février 2020.

---

<sup>343</sup> Terre de liens, Interbio Nouvelle-Aquitaine, la Fédération régionale de l'agriculture biologique, l'Association girondine pour l'agriculture paysanne, la Chambre d'agriculture de la Gironde, l'association Un Plus Bio et la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

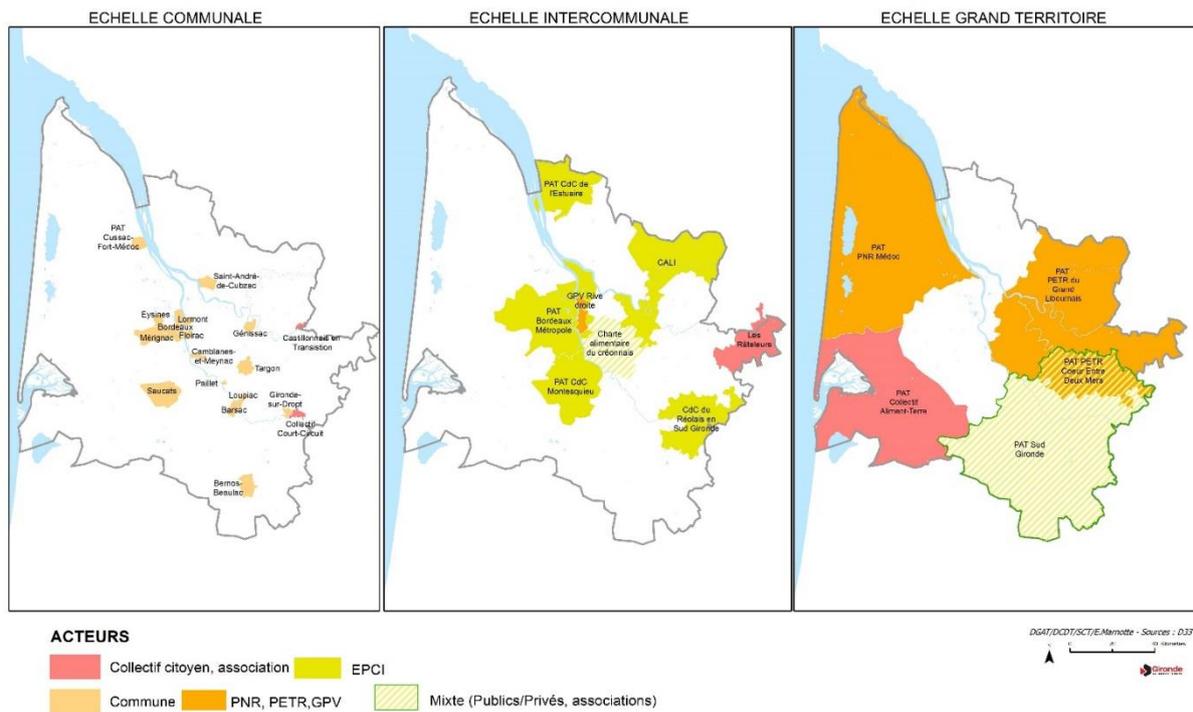


Figure 57. Carte des initiatives alimentaires territoriales portées en Gironde (CD33, 2020)

Les 33 participants représentant 16 démarches alimentaires portées par des acteurs publics et associatifs ont, lors de cette rencontre, participé à deux ateliers : l'un sur les réussites dont ils peuvent témoigner dans leur démarche, le second sur les difficultés qu'ils rencontrent ainsi que les besoins qu'ils ressentent, notamment en termes d'accompagnement de la part du Département. Il en ressortira l'expression d'un « *manque de coordination avec les autres acteurs* », d'un « *manque de visibilité sur ce qui est fait sur les territoire* » et d'un besoin de « *faire réseau, d'accompagner la coordination entre les différentes initiatives ; de capitaliser, d'animer les retours d'expérience* »<sup>344</sup>. A l'issue de cette rencontre, et bien qu'une animation des démarches alimentaires territoriales existe déjà à l'échelle régionale<sup>345</sup> (Corade et Lailliau à paraître), le Département décide d'organiser de nouvelles rencontres, dont le renouvellement marque ainsi la naissance du réseau interPAT.

L'animation de ce réseau est alors portée par une équipe constituée de la cheffe de projet de Gironde Alimen'terre, une chargée de mission du service de la Coopération des territoires, une chargée de mission de l'Agenda 21 et moi-même. Pour rappel, seule la cheffe de projet possède une lettre de mission pour la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre et l'implication des autres agents départementaux est faite sur la base du volontariat.

Depuis la première rencontre en février 2020, 8 autres rendez-vous de l'interPAT se sont tenus (Tab. 35). Il s'agit de rencontres construites autour de thématiques ciblées à partir des besoins

<sup>344</sup> Compte-rendu de la rencontre interPAT du 11/02/2020, auteure : Julie Lailliau

<sup>345</sup> Animation co-portée par la Région Nouvelle-Aquitaine et l'Etat et déléguée à Pays et Quartiers de Nouvelle Aquitaine (PQNA)

exprimés par les acteurs territoriaux et sur lesquelles des acteurs girondins et hors département sont conviés à témoigner. Des échanges s'ensuivent entre participants et intervenants et un grand témoin vient apporter une mise en perspective du contenu de la rencontre<sup>346</sup>. Du fait de la crise sanitaire, la plupart des rencontres se sont faites à distance et ont pris un format volontairement court, les webinaires sur l'alimentation étant nombreux à ce moment-là.

Tableau 35. Liste des rencontres de l'interPAT girondin (Source : Auteure)

Date	Intitulé de la rencontre interPAT	Ateliers ; Initiatives, intervenants "Grand témoin" (GT)	Participant
11/02/20	<b>1. Rencontre de lancement</b>	Quelles sont vos actions à fort impact et dont vous êtes fiers ? Quels sont vos besoins ? GT : Nathalie Corade, UR ETTIS INRAe / Bordeaux Sciences Agro Valérie Merle, DRAAF NA	33
10/07/20	<b>2. Quelle (construction de la) compétence alimentaire par et pour les collectivités territoriales suite à la covid, et comment s'en saisir ?</b>	La Cabane à projet, SCIC Entre2Mondes ; CdC de Royan Vercors ; Commune de Mouans-Sartoux Présentation des OPA du territoire : AGAP33, Interbio NA, CIVAM PPML, SAFER, FRAB NA, Porte Greffe, CA33 GT : UnPlusBio	?
10/11/20	<b>3. Agriculture et lien social : comment booster ces deux objectifs sur un territoire ?</b>	Dominique Fédieu, CD33 et commune de Cussac Fort Médoc ; Jeanne Duprat, maraîchère à Biganos ; Association Ecosystème GT : Raphaël Jourjon, Réseau RELIER	39
02/03/21	<b>4. Insertion sociale et économique par l'agriculture : quels bénéfices pour les personnes et pour les territoires ?</b>	Les Jardins du Coeur, Blanquefort ; GEIQ Multi agri 33 ; GT : Dominique Hays, les Jardins de Cogne	~64
16/03/21	<b>5. Enjeux alimentaires : dispositifs de soutien et appels à projets 2021 de l'Etat et du Département</b>	David Brouque, DRAAF NA ; Olivier Roger, DDTM Gironde ; Anne Hermann, CD33 GT : -	86
29/06/21	<b>6. Les projets agricoles portés par les collectivités territoriales</b>	GPV Rive Droite ; Commune de Saint Georges de Reintembault (35) GT : UnPlusBio ; Xavier Guiomar, AgroParisTech	64
03/03/22	<b>7. Quelle place pour les citoyens dans les projets alimentaires territoriaux ?</b>	Collectif Chaud Patate, Nord Gironde ; Boulangerie Coopérative, Uzeste ; Épicerie participative La carotte et le lapin GT : GT : Sylvie Houte, CNRS Chizé	46

<sup>346</sup> Une de mes contributions à l'animation de l'interPAT a été d'identifier des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche pouvant intervenir lors de ces rencontres. Par conséquent, j'ai activement participé à l'arbitrage et à la qualification d'interdépendances entre formes de savoir structurantes du programme d'action Gironde Alimen'Terre.

14/06/22	<b>8. Relocaliser les filières en développant et en mutualisant des outils de transformation</b>	Philippe Mouquot, Chambre d'Agriculture de la Gironde ; Virginie Baritoux, VetAgroSup, UMR Territoires	Hybride : 16 en présentiel ; ? en visio
15/05/2023	<b>9. La gestion de l'eau dans les PAT</b> Réalisé dans le cadre du Salon de l'Agriculture Nouvelle-Aquitaine	Thomas Larrieu et Anaïs Mekkioui-Bardon (CA33), Arnaud Surrel (maraîcher à Castillon-la-Bataille), Alain Dupuy (ENSEGID – INP Bordeaux)	? 134 vues sur YouTube 347

Le choix des thématiques des rencontres suit l'actualité des projets. Par exemple, la rencontre sur les projets agricoles portés par les collectivités territoriales répondait à une demande de territoires qui se questionnaient sur l'achat de foncier pour installer eux-mêmes des producteurs (en maraîchage biologique principalement). Les thématiques suivent également l'actualité en général. Ainsi, la rencontre sur les initiatives de solidarités alimentaires répond à une actualité marquée par les confinements liés à la crise de la covid-19 et au constat de la montée de la précarité et des urgences alimentaires. Dans ce contexte, cette rencontre visait à mener une réflexion plus large sur la définition (informelle) d'une compétence alimentaire et sur la prise en main des collectivités de l'alimentation notamment en temps de crise.

L'exemple de la création et de l'animation de l'interPAT départemental – qui est l'action départementale la plus connue par les acteurs territoriaux avec la ferme départementale de Nodris – permet d'explorer l'arbitrage fait en termes d'interdépendances territoriales se jouant dans le travail relationnel déployé par les acteurs départementaux. En se faisant l'animateur d'un tel réseau, d'un côté, le Département de la Gironde nourrit à la fois indirectement ses relations avec l'Etat, en se faisant notamment le relais informationnel des dispositifs étatiques tels que le PNA ou encore le Plan de Relance (5<sup>e</sup> interPAT). De l'autre côté, et surtout, il travaille à nourrir sa relation avec les acteurs publics locaux (et de la société civile), des initiatives desquelles il se nourrit pour construire l'instrumentation de sa propre stratégie alimentaire. Ainsi, cet exemple rentre en échos avec les travaux issus de la sociologie politique s'intéressant à l'instrumentation et ayant éclairé que, parmi les effets des instruments d'action publique, se joue notamment un travail d'enrôlement des acteurs, de création de clientèle et de communautés d'acteur, soit de coalitions structurées (Halpern, Lascoumes, et Le Galès 2019; Voß et Simons 2014).

Toutefois, l'harmonie apparente de l'animation des initiatives alimentaires territoriales n'est pas complète : en effet, les acteurs publics locaux girondins attendent du Département qu'il assure également des rôles d'intermédiation sur la question alimentaire (Corade et Lailliau à paraître). Ce rôle de médiateur est d'abord attendu sur les relations entre les collectivités locales et les organismes de développement agricole, notamment pour porter des demandes de prestation commune (observatoire foncier, diagnostic par exemple), et éviter ainsi les doublons de financement de ces prestations. Autrement dit, il est attendu du Département qu'il

347

[https://www.youtube.com/watch?v=GIBYIVyyuDQ&ab\\_channel=AgriwebTV%3AParlonsagriculturesNouvelle-Aquitaine](https://www.youtube.com/watch?v=GIBYIVyyuDQ&ab_channel=AgriwebTV%3AParlonsagriculturesNouvelle-Aquitaine), consultée le 15/11/2023

accompagne les acteurs publics locaux dans la mise en gouvernance de certaines interdépendances domaniales. Egalement, et surtout, le Département est attendu pour se positionner sur un enjeu particulier : la tension entre le projet alimentaire du territoire métropolitain et ceux des territoires périurbains et ruraux girondins. Car si les projets alimentaires appellent à des coopérations entre territoires, ils sont aussi sources de tensions et de conflits autour de ressources limitées : le foncier agricole bien sûr, mais aussi les producteurs et leurs productions ( Corade et Lemarié-Boutry 2020).

*« Peut-être aussi... ce n'est pas encore le cas, mais avec les relations avec la Métropole... Il [le Département] pourrait avoir ce rôle-là aussi de chapeauter un petit peu les relations entre les territoires un petit peu périurbains et la Métropole » - entretien agent d'un EPCI porteur de PAT en Gironde, réalisé le 04/02/2022*

Il y a ici une attente à ce que les rencontres de l'interPAT deviennent plus qu'un lieu d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques, mais aussi un lieu d'interterritorialité *id est* un espace où se tissent de nouvelles interdépendances entre acteurs et projets et où peuvent être arbitrées les concurrences ou encore gérées les asymétries. Il s'agit d'une interterritorialité « technique », de coopérations autour de projets plus structurants, n'ayant de sens qu'à des échelles plus larges (autour des enjeux de logistique, de développement d'outils de transformation par exemple), mais aussi d'une interterritorialité plus « politique », une coordination du réseau par le Département pour amener une cohérence entre les différents projets, et parler de gouvernance alimentaire interterritoriale. Or, pour le moment, force est de constater que s'il est conscient de cet enjeux (comme l'exprime le *verbatim* ci-après), le Département reste encore frileux à prendre position au cœur de cette interterritorialité. Une place dont est en train de se saisir Bordeaux Métropole, consciente de sa dépendance aux territoires voisins pour son approvisionnement alimentaire, à travers l'organisation de plusieurs rencontres depuis 2021 autour de la gouvernance alimentaire interterritoriale, mais auxquelles ne participeront aucuns élus départementaux.

*« La démarche [de l'interPAT] me semble importante, je voudrais faire deux remarques. La première : [...] comment les acteurs qui sont réunis dans ces sessions interPAT échangent-ils ? [...] la question de la concurrence entre les territoires me semble devoir être examinée, parce qu'il y aurait à la fois la nature des besoins, territoire par territoire, mais aussi les capacités à faire, territoire par territoire. Et je pense qu'il faut que nous regardions comment ces sessions interPAT permettent justement plutôt de la collaboration, plutôt une bonne entente entre les territoires. Ce que je crains, c'est qu'à terme, il puisse y avoir des tensions qui se jouent entre celles et ceux qui sont soit à la fois plus en capacité parce qu'ils ont les cultures, les agriculteurs, le foncier, etc. tout ce qui va bien. Il peut y avoir aussi des jeux de rôle qui peuvent s'enclencher sur ces questions-là, donc il faut quand même qu'on soit attentif à une forme d'apaisement dans la montée en charge de tous ces projets alimentaires de territoire » - intervention d'un élu départemental lors du comité de pilotage de Gironde Alimen'terre le 11/02/2022*

Finalement, tout ceci ne peut être dit sans faire le lien avec les travaux d'Epstein (Epstein 2015, 2020) : si la stratégie alimentaire nationale répond d'une logique de gouvernement à distance, par un Etat « régulateur » qui, à travers les divers appels à projets du PNA et la labélisation des

PAT, sélectionne et valorise les initiatives des collectivités, cette logique semble pouvoir être également appréciée à l'échelle locale. A travers son offre de dispositifs et de service à destination des acteurs girondins, le Département de la Gironde crée comme nous l'avons dit plus en amont un cadre pour l'action collective, mais également il sélectionne et valorise certaines initiatives – et interdépendances - plutôt que d'autres. La capitalisation de ces dernières vient en retour « gonfler » sa propre stratégie alimentaire, constituée finalement de ce que les différents secteurs de politiques publiques départementales ont mené d'arbitrage au sein des dynamiques territoriales.

Ainsi, l'instrumentation de Gironde Alimen'terre, à travers la création et l'animation du réseau InterPAT, donne à voir une mise en récit des interdépendances territoriales autour d'une dynamique d'interterritorialité qui, si elle est largement nourrie quand il s'agit des relations entre le Département et les territoires périurbains et ruraux de Gironde, est évitée lorsqu'il est question de s'organiser avec Bordeaux Métropole.

c) *L'accompagnement du Conseil départemental de la Gironde au collectif citoyen CAT-BARVAL : une illustration des interdépendances domaniales public-civil*

L'analyse de la relation entre le Département et les ayants-droit de son action publique met en lumière une oscillation entre compassion d'un côté et respect et application des règles bureaucratiques de l'autre, soit entre complicité et évitement (Dubois 2003, 2012).

Une bonne illustration de ce mouvement d'oscillation est l'évolution du rapport entre le Conseil départemental de la Gironde et le collectif citoyen Aliment-Terre du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre (CAT-BARVAL), à l'origine du PAT lancé sur ce territoire. En effet, durant le cadrage précédent, lors de la stratégie de coresponsabilité alimentaire portée par l'Agenda 21, ce collectif avait bénéficié de l'accompagnement du Département *via* le dispositif des Labo'Mobiles. Ce lien de collaboration entre le Département et le collectif citoyen s'était également formé à partir d'un soutien politique donné par l' élu départemental Dominique Fédieu au collectif et à leur initiative :

*« A l'époque du Labo Mobile, le lien avait été fort, notamment avec [l'Agenda 21]. Là, c'était un appui vraiment technique sur la définition de nos objectifs, sous-objectifs, etc. ça, ça nous a beaucoup aidé. Il y a eu un appui politique très fort de Mr Fédieu à l'époque. C'était en 2018, et jusqu'à la plénière, en juillet 2018, a vraiment permis de donner un coup de booste à cette dynamique citoyenne. En tout cas, ça nous a permis d'avoir un certain nombre de participants qu'on n'aurait pas pensé avoir. Par exemple, on a eu [un élu local]. Je sais pas s'il serait vraiment venu à cette réunion s'il n'y avait pas eu d'appui politique fort de Mr Fédieu. [...] Après, il a continué à nous soutenir, en venant aux plénières, en continuant à cosigner. » - Entretien avec un membre du collectif citoyen CAT-BARVAL, réalisé le 23/02/2022*

Par la suite, face à l'essoufflement de la participation aux plénières organisées par le CAT-BARVAL dans le cadre de son PAT et au constat du « *manque d'engagements et d'actions*

*ambitieuses de certains élus du territoire* »<sup>348</sup>, le collectif décide fin 2019 de « *relancer la dynamique* » à travers trois actions : un appel à recensement des porteurs de projet et du foncier disponible, un état des lieux de l'accompagnement des communes du territoire au projet ainsi qu'une action de désobéissance civile.

L'état des lieux de l'accompagnement des communes s'est en fait traduit par une volonté des membres du collectif citoyen de « *forcer la main* » aux élus locaux afin qu'ils prennent position sur les enjeux de relocalisation agricole et alimentaire. Une lettre ouverte<sup>349</sup> a ainsi été adressée le 1<sup>er</sup> mai 2020 à 26 acteurs publics locaux, dont le Conseil départemental de la Gironde, et leur imposait une réponse dans le mois. Le Conseil départemental accusera réception de ce courrier mais n'y répondra pas. En interne, la réception de ce courrier s'est traduite par des tensions qui ont pu être observées auprès des agents<sup>350</sup>. La réponse au collectif ne pouvait évidemment être faite que depuis la sphère politique de l'organisation départementale et tandis que cette réponse n'était pas formulée, les agents départementaux restaient quant à eux en interaction avec le collectif qui, ne faisant pas bien la distinction entre agents et élus départementaux, mettait également la pression à l'administration départementale. Bien que le Conseil départemental soit resté un partenaire pour le projet alimentaire du BARVAL<sup>351</sup>, une distance s'est toutefois instaurée dans les relations entre le collectif et les acteurs départementaux. D'autant que le 18 juin 2020, le CAT-BARVAL met en œuvre « *La pelle du 18 juin* »<sup>352</sup>, une action de désobéissance civile, sur laquelle les acteurs départementaux ne peuvent que difficilement se positionner<sup>353</sup>.

L'exemple de l'accompagnement du Département de la Gironde au CAT-BARVAL donne une illustration du fait que le Département marche parfois sur des œufs dans ses relations avec les collectifs citoyens. Les interdépendances domaniales public-civil font l'objet d'un traitement oscillant entre complicité et distance, selon finalement le niveau de radicalité auquel le Département accepte ou non d'être associé. Ainsi, de nouveau, cet exemple fait la démonstration d'un travail politique mené par les acteurs départementaux visant à faire savoir que le Département se positionne sur la question alimentaire, tant que celle-ci reste consensuelle.

*d) Expertise interne, technique, citoyenne, territoriale et sciences : les interdépendances entre formes de savoir mobilisées dans la prise de décision politique*

---

<sup>348</sup> <https://aliment-terre-barval.jimdofree.com/suivre-le-pat/suivre-les-%C3%A9tapes/>, étape « Octobre 2019-octobre 2020 : relancer la dynamique ! », consultée le 15/11/2023

<sup>349</sup> <https://aliment-terre-barval.jimdofree.com/nos-actions/accompagnement-des-communes-1/>, consultée le 15/11/2023

<sup>350</sup> La réaction des élus départementaux m'est restée inconnue.

<sup>351</sup> Également, lors de la Cousinade organisée par l'Agenda 21 le 15/06/2020, un membre du CAT-BARVAL a co-animé avec moi un atelier intitulé « *Résilience alimentaire, mobilisation citoyenne et radicalité. Du passifisme à l'activisme non violent en réponse à l'urgence ?* ». Cet atelier a été une occasion pour le collectif de médiatiser sa future action de désobéissance civile prévue trois jours plus tard.

<sup>352</sup> <https://aliment-terre-barval.jimdofree.com/nos-actions/suivre-la-suite-de-la-pelle-du-18-juin-2020/>, consultée le 15/11/2023

<sup>353</sup> Les agents « réfractaires » porteront bien évidemment plus de sympathie à l'initiative du collectif que les agents « pragmatiques » (Spire 2008).

Un travail de sélection des interdépendances entre formes de savoirs mobilisés dans la prise de décision politique est également visible dans la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre. Ce travail est donné à voir à travers les entretiens réalisés avec les acteurs départementaux et d'autres, situés en dehors de l'organisation départementale, mais également et surtout par l'observation participante.

L'observation de Gironde Alimen'terre donne une illustration qu'en effet « l'ère de l'utilisation de la connaissance au singulier » dans l'action publique est bien achevée (Demszky et Nassehi 2012, 171). En effet, les acteurs départementaux mobilisent et s'appuient sur diverses sources de connaissance pour faire leurs choix et deux observations peuvent être faites, dont quelques illustrations sont données dans le tableau suivant (Tab. 36).

Tableau 36. Exemples de formes de savoirs mobilisées dans le cadre de Gironde Alimen'terre  
(Source : Auteure)

Formes de savoirs	Détails et traduction	Acteurs départementaux les mobilisant
Expertise technique interne	Compétences et expertise des agents départementaux sur des thématiques ciblées (foncier, restauration collective, installations agricoles, etc.)	Elus et agents manager
Expertise technique	Etudes réalisées en prestation par les organismes de développement agricole	DCDT/SAFT
	Commande à l'association « Les Cercles Vertueux – prendre soin de soi, de l'autre et de la terre » d'une étude pour la définition d'un Schéma directeur d'autonomie alimentaire de la Gironde - Septembre 2020	Cabinet du président
Expertise citoyenne	Panel citoyen - Groupes « Alimentation, santé et éducation » et « Agriculture, santé et campagne » - Janvier 2020	Agenda 21
	Intégration des attentes citoyennes dans le programme d'action Gironde Alimen'terre (focus Panel citoyen dans le comité de pilotage de janvier 2021)	
Expertise territoriale	InterPAT – retours d'expérience et attentes des porteurs de projets alimentaires territoriaux girondins	« Team PAT » : DCDT/SAFT, Agenda 21, DCDT/SCT
Connaissances scientifiques	Programme de recherche régional SREALINA 15 000€ du Département pour une étude de la durabilité et de la résilience du système alimentaire girondin <sup>354</sup> – Stages et projets étudiants Evaluation des disponibilités alimentaires et des ressources foncières sur le territoire Girondin, à partir d'un territoire identifié	DCDT/SAFT

<sup>354</sup> Délibération 2021.398.CP du 12/04/2021, [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_273520/297\\_d1618564045934.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_273520/297_d1618564045934.pdf), consultée le 27/11/2023

	Retours du programme lors du comité de pilotage de juin 2021 Co-financement d'une thèse sur les micro-fermes	
	Thèse CIFRE	Agenda 21

D'une part, ce sont particulièrement les savoirs dits « profanes » (Wynne 1999) qui sont mobilisés, soit les savoirs singuliers et situés, « *faits de connaissances concrètes, locales donc fortement diversifiées et s'appliquant à une réalité dense et multidimensionnelle* » (Routier et d'Arripe 2013, 2). En effet, comme nous l'avons montré, le Département de la Gironde s'appuie sur l'existant territorial pour penser sa stratégie : sur les pratiques des agriculteurs, sur les retours des organismes de développement locaux agricoles, sur les initiatives alimentaires des territoires et des collectifs citoyens, ou encore sur les expériences des épiceries solidaires, *etc.* Ainsi, les savoirs détenus par les acteurs locaux, que ces derniers soient des professionnels, des usagers des services départementaux et plus largement des citoyens, bénéficient d'une reconnaissance comme savoirs probants par les acteurs départementaux.

D'autre part, ces derniers ne mobilisent pas les mêmes types de savoirs et d'expertise. Ainsi, à travers le tableau, il est notable qu'au sein des services l'expertise citoyenne est souvent mobilisée par l'Agenda 21. En fait, plus que cela même, l'Agenda 21 du Département de la Gironde crée les conditions de capitalisation de cette expertise citoyenne. On pense alors au panel citoyen, dont les recommandations ont été mises en miroir avec le programme d'action Gironde Alimen'terre, mais on peut également citer le budget participatif<sup>355</sup>. Le service agricole va quant à lui davantage mobiliser l'expertise de ses partenaires et de ses usagers, soit les organismes de développement agricole et les producteurs eux-mêmes. Finalement, les élus ne sont que très rarement les commanditaires d'études réalisées par des acteurs tiers : s'ils s'inspirent des initiatives des acteurs locaux, notamment dans leurs cantons, ils s'appuient sur les compétences et les savoirs détenus par les agents départementaux.

Pour autant, les savoirs scientifiques ne sont pas délaissés, bien au contraire. Les services ont des partenariats universitaires privilégiés (Université de Bordeaux Montaigne pour l'Agenda 21, école d'ingénieur d'agronomie de Bordeaux Sciences Agro pour le service agricole) et travaillent régulièrement avec l'enseignement supérieur et la recherche (stages, projets étudiants, accueil de thèse CIFRE). Dans la relation qu'entretient le Département de la Gironde avec les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, le Département est à la fois un financeur et un terrain d'études pour des travaux qui permettent ainsi de restituer des savoirs locaux dans un ensemble plus large de connaissances.

Depuis l'observation participante que j'ai menée, la sélection des savoirs n'a fait qu'une seule fois l'objet de tensions entre sphères politique et administrative. Nous ne rentrerons pas dans les détails de cet exemple. Pour autant, celui-ci a mis en évidence que la sélection des savoirs sur lesquels s'appuient les choix politiques n'est pas neutre, ni consensuelle. Les savoirs

<sup>355</sup> La plaquette de communication de Gironde Alimen'terre intégrait alors un point sur le développement de la démocratie alimentaire. Dans la nouvelle mouture de la plaquette, ce point n'apparaît plus : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2023-07/Plaquette%20GAT%202023.pdf>, consultée le 27/11/2023

mobilisés relèvent de ressources dont l'analyse donne à voir des jeux de pouvoir et notamment, comment les acteurs départementaux se positionnent les uns par rapport aux autres.

\*\*

Dans cette section, nous nous sommes intéressés à l'instrumentation déployée dans le cadre de Gironde Alimen'terre. Plus précisément, nous y avons regardé les instruments d'action publique déployés tant au regard de leur dimension technique et fonctionnelle que de leur dimension relationnelle, symbolique et cognitive. Il a été mis en évidence que le Département, à l'instar d'autres acteurs publics porteurs de stratégies alimentaires, déploie un mix d'instruments procéduraux, peu contraignants visant à inciter les cibles de son action publique, ou à communiquer sur celle-ci.

Par ces instruments, le Département investit un grand panel de domaines d'intervention en matière d'alimentation, et ce faisant, il crée finalement des cadres propices à l'action collective. En effet, si sa stratégie alimentaire fait l'assemblage d'une action départementale préexistante diverse, elle vise également à se faire le terreau propice aux initiatives alimentaires girondines, desquelles il se nourrit en retour. Une action de Gironde Alimen'terre sort néanmoins du lot de par sa nature d'instrument d'intervention directe. Il s'agit du projet du domaine multi usages de Nodris, dont l'histoire a été restituée. Cette restitution a mis en lumière l'importance de la dimension politique et symbolique de ce projet, la ferme de Nodris représentant à la fois un bastion du Département dans un territoire considéré comme fragilisé et à la fois, le démonstrateur, la vitrine, d'un engagement départemental sur la question alimentaire et agricole.

Ce projet faisait particulièrement bien le lien pour poursuivre l'analyse de l'instrumentation au regard de sa dimension relationnelle et symbolique. Cette dernière donne à voir la mise en récits du travail politique mené autour des interdépendances ainsi que leur institutionnalisation. A cet effet, les relations de pouvoir et les cadrages du problème alimentaire ont été discutés tant à travers les relations entre les acteurs départementaux que *via* quatre illustrations de rapports entretenus par le Département avec les bénéficiaires de sa stratégie alimentaire. Ces sections ont éclairé en quoi la sélection des interdépendances domaniales public-privé sont saisies avec des pincettes comme l'a illustré l'exemple de la conditionnalité des aides aux agriculteurs. A travers cette illustration est apparue une posture consensuelle du Département de la Gironde qui, s'il joue sur une communication fortement orientée sur le développement de l'agriculture biologique, tâche toutefois de contenter tout le monde et de ne se mettre personne à dos. Aussi, il a été montré à travers la création et l'animation du réseau interPAT, que le Département mise beaucoup sur la valorisation des interdépendances territoriales, en restant attendu toutefois dans un rôle d'intermédiation entre la stratégie de la métropole bordelaise et ceux des territoires plus ruraux ou périurbains. Avec l'exemple du collectif CAT-BARVAL, il a été montré en quoi les interdépendances domaniales public-civil peuvent être l'objet d'un traitement oscillant entre stratégies d'évitement et complicité de la part du Département. Enfin, nous avons montré en quoi Gironde Alimen'terre s'appuie sur la mobilisation d'une diversité de formes de savoirs,

variant selon les acteurs départementaux commanditaires, et qui n'a que rarement fait l'objet de tension au sein de l'organisation.

Tout au long des trois sections de ce chapitre, le travail politique mené autour des interdépendances par les acteurs départementaux a été mis en lumière. Dans la section suivante, et pour clore ce chapitre, il s'agit de faire la synthèse de cette analyse.

## **5.4. Synthèse. Une sélection « par défaut » et dépolitisée des interdépendances structurantes d'une stratégie alimentaire qui se vide ?**

Ce cinquième chapitre donnait à voir un troisième cadrage identifié et problématisé dans la thèse lorsqu'il s'agit de comprendre comment la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde est construite et mise en œuvre. Après l'action départementale autour des circuits courts alimentaires de la fin des années 2000, et la stratégie de coresponsabilité alimentaire portée par l'Agenda 21 entre 2014 et 2018 (chapitre 4), Gironde Alimen'terre est la stratégie alimentaire que le CD33 porte toujours à ce jour.

Nous l'avons ici éclairée au prisme des processus qui ont accompagné son officialisation (5.1.), sa gouvernance (5.2.) ainsi que son instrumentation (5.3.). Ce faisant, la construction des alliances et des arguments qui sous-tendent ces processus de problématisation, d'instrumentation et de légitimation a été mise en lumière. Il s'agit maintenant de prendre de la hauteur et d'apporter une vision globale de l'analyse en termes d'interdépendances du travail politique mené par les acteurs départementaux dans la construction et la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre.

A l'instar de ce qui a été fait pour le deuxième cadrage, une première section donne une vision globale de l'analyse par les interdépendances, tandis qu'une seconde s'intéresse à en apporter des clés de lecture et de compréhension en terme de processus d'intégration et d'effets induits par ce nouveau cadrage en termes de changements pour le système alimentaire et sa régulation, ainsi que pour le Département lui-même.

### **5.4.1. Une sélection « par défaut » des interdépendances**

Ainsi, cette première section vise à mettre en évidence les différentes interdépendances qui ont particulièrement été saisies et travaillées, sélectionnées et promues, par les acteurs départementaux dans ce troisième cadrage incarné par la stratégie Gironde Alimen'terre entre la fin 2019 et 2023. L'analyse de ce travail politique mené autour des interdépendances sur l'action publique départementale a été résumée dans le tableau suivant (Tab. 37).

Tableau 37. Eclairage du travail politique mené autour des interdépendances dans le troisième cadrage (auteure, 2023)

Temps de l'action publique // travail politique			
	Problématisation et légitimation	Instrumentation et légitimation	Gouvernance
Description	<p><i>Antécédents : politique de développement des CC ; SCA</i></p> <p><i>2019. Stratégie de résilience territoriale (politique de développement durable)</i></p> <p><i>Politique de développement économique agricole</i></p> <p><i>Alimentation comme sujet porteur pour les élections départementales de 2021 (influence Cabinet du président)</i></p> <p><i>« Agir en faveur d'une nourriture saine, locale et respectueuse de l'environnement » - flou dans la problématisation menée par quelques acteurs</i></p>	<p><i>Programme d'action GAT, en 2 volets et 4 axes ; principalement des instruments procéduraux et de communication</i></p> <p><i>La ferme départementale de Nodris comme démonstrateur (intervention directe)</i></p>	<p><i>Influence forte du Cabinet du président</i></p> <p><i>Mode « projet », avec comité de pilotage, comité technique</i></p> <p><i>Une cheffe de projet</i></p> <p><i>Equipe projet, constituée sur la base du volontarisme des agents départementaux</i></p>
Itd territoriales	<p>Développement des PAT sur le territoire Girondin : vecteurs de synergie entre différents échelons d'action publique</p> <p>Synergies entre stratégies nationale, régionale, départementale et locales</p>	<p>Création et animation du réseau départemental des PAT : interPAT</p> <p><b>InterPAT départemental vs animation par PQNA : itd CD33/ Région NA évitée ?</b></p> <p>Ferme départementale de Nodris : CD33/Médoc</p> <p>Accompagnement aux acteurs publics locaux dans leurs projets agricoles et alimentaires</p>	<p>Sélection partielle des itd entre secteurs de politique publiques : de nombreux acteurs départementaux non ou peu associés</p> <p>« Un programme d'action agricole plus qu'une stratégie alimentaire »</p>
Itd domaniales	<p>CD33/privé : difficulté du monde agricole girondin, objectifs d'accompagner les démarches environnementales et de permettre aux agriculteurs de vivre dignement</p>	<p>CD33/privé : Consensualité dans le conditionnement des aides aux agriculteurs</p> <p>CD33/civil : AAP, AMI et autres dispositifs pour favoriser l'accessibilité alimentaire et les démarches alimentaires (notamment pour</p>	

	CD33/civil : collectifs citoyens porteurs d'initiatives alimentaires	les publics du Département : collège, personnes en situation de précarité)	
It'd dans les formes de savoir	Vision de l'alimentation comme une chaîne de valeur ; pluralité de récits portés (± autonomie alimentaire) ; perception mitigée quant à la légitimité du Département à porter une stratégie alimentaire	Expertise interne, expertise techniques des partenaires, expertise citoyenne, enseignement supérieur et recherche	
Intégration	<p><b><i>Intégration affaiblie</i></b></p> <p><u>Cadrage politique transversal</u> : cadrage redéfini au regard d'une vision « chaîne de valeur » amont/aval</p> <p><u>Engagement des acteurs</u> : en interne, des secteurs d'intervention conviés en fonction des compétences départementales</p> <p><u>Alignement des objectifs</u> : plusieurs visions en interne qui n'ont pas été mises en discussion</p> <p><u>Mix d'instruments d'action publique</u> : mix de dispositifs variés principalement par accumulation de l'existant, majoritairement des instruments <i>soft</i>, un d'intervention directe avec la ferme de Nodris</p>		

Dans ce troisième cadrage, et contrairement aux deux précédents, il n'y a pas d'interdépendances qui semblent *a priori* être dominantes dans la structuration de Gironde Alimen'terre. Plus exactement, il y a un flou du fait de dissonances et de contradictions entre, d'une part, l'affichage d'une stratégie alimentaire qui semble reconnaître et mettre en gouvernance un panel très large d'interdépendances, et d'autre part, une réalité restituée à travers les entretiens menés et l'analyse plus approfondie des instruments d'action publique déployés.

Ces derniers – entretiens et analyse des instruments – éclairent non pas une stratégie alimentaire mais plutôt un programme d'action agricole, conduit par quelques acteurs quand beaucoup d'autres n'y sont pas associés (et leurs domaines d'intervention non représentés), aux objectifs et orientations politiques non définis et qui s'appuie sur un inventaire, non coordonné, de l'action départementale existante. Ainsi, sous cet éclairage, et au regard des acteurs « gagnants » de ce cadrage, ce sont plutôt les interdépendances domaniales public-privé entre le CD33 et quelques opérateurs de la « chaîne de valeur » alimentaire qui semblent être les plus structurantes, en ayant été saisies comme « par défaut ». Les autres interdépendances sont soit mobilisées à des fins de légitimation, dans la construction de récits visant à accroître la visibilité du Département et de son action, soit elles traduisent le travail d'acteurs départementaux qui cherchent à maintenir une influence dans Gironde Alimen'terre. Aussi, elles illustrent simplement les diverses actions départementales qui ont été rassemblées sous Gironde Alimen'terre. Ou encore le Département, étant limité par ses compétences pour intervenir sur le champ agricole, passe par des moyens détournés – par les acteurs publics locaux, les acteurs de la société civile – pour maintenir une action départementale alimentaire visant à poursuivre son action de « guichet agricole » (Plouchard 2022).

Globalement, Gironde Alimen'terre marque un cadrage dépolitisé, dans lequel les arènes de discussions et de débats sont limitées et restreintes, ce qui se traduit par une ambiguïté dans la définition des valeurs portées *via* la stratégie, de ses objectifs, des moyens à mettre en œuvre, *etc.* Cette ambiguïté s'est traduite par des retours des acteurs départementaux quant à un programme d'action agricole, manquant de projet politique. Finalement, et contrairement au cadrage précédent porté par l'Agenda 21, ce troisième cadrage traduit paradoxalement une sorte de « désaisissement » de la question alimentaire par le Conseil départemental de la Gironde, alors même qu'il travaille à faire connaître Gironde Alimen'terre. Ce programme d'action renvoie davantage à une stratégie visant à montrer le Département et à faire savoir son investissement sur la question alimentaire, plutôt qu'à un réel travail politique d'arbitrage des interdépendances qui pourraient être jugées importantes à être mises en gouvernance dans la construction et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale. Ce faisant, ce cadrage donne à voir une stratégie alimentaire qui « se vide » de la substance qu'avait cherché à lui insuffler l'Agenda 21 dans le cadrage précédent. Aussi, il traduit un processus de désintégration, précisé dans la section suivante.

#### **5.4.2. L'action publique départementale alimentaire : processus d'intégration et effets pour le système alimentaire et pour le Département**

Cette dernière section donne à voir l'évolution du processus d'intégration ainsi que les changements induits par l'action publique alimentaire départementale dans Gironde Alimen'terre. Elle cherche notamment à mettre en évidence l'évolution avec les deux premiers cadrages présentés dans le chapitre précédent.

##### *a) Un cadrage de désintégration dans la politique alimentaire girondine*

La comparaison en termes de processus d'intégration (Tab. 38) des trois cadrages identifiés et problématisés dans l'analyse de la construction et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde montre que le troisième cadrage, incarné par le programme d'action Gironde Alimen'terre marque globalement un processus de désintégration par rapport au cadrage précédent, qui s'était illustré par la stratégie de coresponsabilité alimentaire porté par l'Agenda 21.

Tableau 38. Comparaison de l'évolution du processus d'intégration entre les trois premiers cadrages de la politique alimentaire du Département de la Gironde (auteure, 2023)

Stratégies départementales	Processus d'intégration			
	Cadrage politique transversal	Engagement des acteurs	Alignement des objectifs	Mix d'instruments d'action publique
<b>1<sup>e</sup> cadrage</b> Politique girondine en faveur des circuits courts	(+) cadrage plutôt agricole, orienté sur les circuits courts	(+) un seul service à la manœuvre : service de l'Animation économique	(+) intégration d'enjeux de développement territorial	(+) des instruments d'action publique <i>soft</i>
<b>2<sup>e</sup> cadrage</b> Stratégie de coresponsabilité alimentaire	(+++) L'alimentation, objet complexe et transversal à appréhender « de la graine à l'assiette » - <i>conflits</i>	(+++) à l'initiative de l'Agenda 21 mais intégration de l'ensemble des actions publiques départementales alimentaires et donc des autres directions, services et vice-présidence Tentative de structuration d'une gouvernance transversale et inclusive	(+++) la stratégie répond d'un objectif plus large, de transition socioécologique (boussole ODD) ; objectifs ambitieux et clairs	(+++) des instruments d'action publique <i>soft</i> + expérimentations (Labo'Mobiles)
<b>3<sup>e</sup> cadrage</b> Gironde Alimen'terre	(++) l'alimentation est appréhendée à travers une vision « chaîne de valeur », de la production à la consommation, mais sans être discutée Intégration mitigée des domaines d'intervention départementaux	(++) de nombreux acteurs « laissés de côté » Organisation de la gouvernance restreinte à quelques acteurs Forte influence du Cabinet du président Une animation autour d'un porter à connaissance et peu de co-construction	(+) une communication importante, mais une absence de discussions en interne pour préciser les objectifs de Gironde Alimen'terre	(+++) des instruments d'action publique <i>soft</i> + intervention directe (ferme de Nodris)

En effet, en termes de cadrage de l'alimentation, si Gironde Alimen'terre l'aborde bien comme étant transversale, la rhétorique accompagnant cette action publique présentant une stratégie adressant la question alimentaire au prisme d'une vision en « chaîne de valeur » allant de la production à la consommation. Mais cette ontologie n'a pas été discutée et ni arbitrée par les acteurs départementaux. Par conséquent, et comme nous l'avons vu notamment dans le 5.2., des enjeux propres à certaines domaines d'intervention départementales (tels que la question environnementale) sont laissés de côté ou faiblement intégrés (comme le développement social), ou du moins le sont-ils de manière « superficielle ». En termes d'engagement des acteurs, il a été montré à plusieurs reprises que celui-ci n'a pas été facilité par l'organisation départementale : élus comme agents disent ne pas avoir été associés, et ceux qui le sont

s'investissent dans Gironde Alimen'terre sur la base du volontariat. En ce qui concerne le critère de l'alignement des objectifs, il a été montré que les acteurs départementaux en arrivaient à questionner la valeur de « stratégie politique » de Gironde Alimen'terre tant les orientations et les objectifs politiques n'ont pas été discutés ni clairement posés. Enfin, en termes d'instruments déployés, le Département poursuit la sélection évidente d'instruments procéduraux, et innove dans ce cadrage avec un instrument d'intervention directe par le biais de la ferme départementale de Nodris.

*b) Des changements pour le système alimentaire réduits à des espaces interstitiels*

En termes de changement pour le système alimentaire et sa régulation, il faut noter que le Département crée, *via* sa stratégie alimentaire, de nouveaux cadres pour l'action collective. Ceux-ci se traduisent par le déploiement de dispositifs visant à faciliter, à valoriser et à faire essaimer les initiatives territoriales. Ce faisant, le Département opère un « tri » dans ce qu'il valorise ou non. Toutefois, de ce travail de valorisation et d'appui à l'existant, il est difficile d'y analyser des grands « gagnants » ou des grand « perdants », car tant les collectifs citoyens, que les initiatives privées (de développement économique agricole, de développement social) ou encore les acteurs publics locaux trouvent au sein de l'action départementale du soutien. En l'absence de ligne politique claire, c'est la diversité des initiatives que le Département favorise, et cela a été particulièrement illustré avec l'exemple du conditionnement des aides aux producteurs, qui donnait à voir la volonté du Département d'éviter une posture qui pourrait être jugée trop « radicale » s'il s'engageait réellement à ne soutenir que l'agriculture biologique par exemple.

*« Alors, à mon sens, ce qui est très important, c'est de ne pas laisser l'avenir de l'agriculture uniquement aux mains des agriculteurs. Parce qu'effectivement, si on reste dans ce cadre-là, et c'est quand même le cadre actuel majoritaire, ça veut dire qu'on le laisse aussi à une certaine idée de l'agriculture, qu'on ne laisse pas forcément la place à d'autres modèles. Et que, à mon sens, aujourd'hui, il y a plusieurs modèles agricoles, qui ont tous leurs légitimités. Et justement, on doit développer... Je pense que le mot "diversité" est un mot clé en agriculture, mais pas que. Et on doit justement pouvoir favoriser cette diversité et il est peut-être urgent que toutes les collectivités, de la plus petite à la plus grande, s'impliquent et regardent ce qu'il se passe sur les questions agricoles et alimentaires. [...] » – Entretien avec un élu départemental, réalisé le 24/02/2022*

Le Département joue ainsi sur le tableau de coexistence des modèles agricoles et alimentaires et évite, à l'inverse, de se faire l'arbitre de leur confrontation (Gasselin et al. 2021). Toutefois, ce qu'amène également le *verbatim*, c'est que si les autorités publiques locales ne sont pas légitimes – ou pas en mesure – de rentrer dans le débat de la confrontation des modèles agricoles, néanmoins elles peuvent – et doivent selon cet élu – investir le champ agricole et alimentaire en créant de l'action publique alimentaire et agricole.

Toutefois, ne pas vouloir faire le choix d'un modèle agricole et alimentaire revient à en faire un. En n'abordant pas frontalement la question de la spécialisation viticole sur son territoire ou encore en nourrissant un flou cognitif sur ce que sont les pratiques agricoles vertueuses par exemple, les espaces de transformation du système alimentaire que crée le Département restent inscrits dans des espaces « à côté », interstitielles, à la marge. Ce faisant, et dans sa stratégie d'évitement du conflit avec les acteurs agricoles, son action agricole et alimentaire peut venir empiéter d'autres domaines et d'autres espaces. Cela s'illustre avec la question de la mise en production des espaces naturels sensibles ou des terres considérées comme sous exploitées, espaces dont la qualité et la fonction écologique pourraient être défendues par la Direction de l'environnement, si elle était davantage associée à la stratégie alimentaire. Ainsi, lorsque le travail d'arbitrage des interdépendances n'est pas investi de manière consciente et volontaire et lorsque cela aboutit à une sélection « par défaut » des interdépendances devenant structurantes dans la fabrique et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire, cela n'en produit pas moins des effets pouvant être délétères.

Ainsi, s'il cherche à travers ses politiques incitatives et communicationnelle à influencer le comportement des autres acteurs (publics, privés et de la société civile) (Hourcade et McClintock 2023), le Département de la Gironde ne vient pas pour autant bouleverser les dispositifs cognitifs et organisationnels existants (de Maillard et Kübler 2021). Bien qu'il crée de nouveaux espaces pour l'action collective, Gironde Alimen'terre semble davantage répondre d'une politique symbolique, d'affichage et de marketing territorial (Mestre 2021) dont l'objectif est de dire et de faire savoir que l'organisation départementale se préoccupe de la question alimentaire.

Toutefois, ces critiques doivent être nuancées. Il faut rappeler qu'investir le champ alimentaire pour le Département reste une démarche volontariste, et qu'il ne possède pas, comme d'ailleurs tous les autres acteurs publics locaux, les coudées franches pour se positionner plus frontalement. Bien que certains le fassent (le Département de la Dordogne se positionne plus volontiers sur l'agriculture biologique<sup>356</sup>), le Département de la Gironde doit quant à lui jouer d'influence et composer avec et sur un territoire marqué de tensions multiples comme nous l'avons vu dans le chapitre 2.

Aussi, malgré l'implication croissante d'autorités publiques locales dans le champ alimentaire, la régulation actuelle du système alimentaire reste marquée par un pouvoir réparti ailleurs, situé dans d'autres sphères (notamment privées, sous l'influence des acteurs agricoles) et à d'autres niveaux de politiques publiques, qui ne sont pas ceux du local. Loin des politiques nationales et européennes structurantes, la reconquête du pouvoir de décision politique (Hourcade et McClintock 2023, 9) que traduit la fabrique d'une politique alimentaire locale cherchant à prendre comme point de départ les mutations du système agricole, semble vite devenir une impasse. Dans ce sens, certains acteurs publics locaux investissent le champ alimentaire en ouvrant des portes plus familières de leurs juridictions, notamment en opérant un rattachement des stratégies alimentaires locales aux politiques de solidarité. Si cela ne semble pas trouver

---

<sup>356</sup> Entretien avec un partenaire du Département, réalisé le 26/01/2022

d'incarnation particulièrement vive dans l'action départementale girondine jusque-là (encore une fois, la question sociale n'a pas été profondément investie dans Gironde Alimen'terre), elle en trouvera toutefois davantage dans le chapitre suivant. Avant d'éclairer cela, il nous reste à interroger les traductions de Gironde Alimen'terre pour le Département lui-même.

*c) Changement pour le Conseil départemental lui-même : le Département propose, les acteurs territoriaux disposent*

Gironde Alimen'terre est la première démarche alimentaire que le Département de la Gironde rend visible, en tant que stratégie départementale, à l'extérieur de ses murs. Il faut donc bien mesurer ici l'enjeu de communication et de mise en visibilité qui accompagne la construction et la mise en œuvre de cette stratégie qui, rappelons-le, se sont faites dans une période préélectorale.

En interne, Gironde Alimen'terre a mis à contribution de manière effective un plus grand nombre d'acteurs départementaux – tant politiques qu'administratifs – que les actions départementales alimentaires des cadrages précédents. Mais, puisque la stratégie a manqué de définition claire de ses objectifs et de ses orientations politiques, cette mobilisation d'acteurs départementaux a été peu coordonnée et s'est traduite comme nous l'avons vu par des tensions et par la mise en lumière de la difficulté pour le Département de travailler en transversalité.

Aussi, l'analyse de Gironde Alimen'terre par notre grille d'analyse croisant une approche par les interdépendances, le travail politique et l'intégration dans les politiques alimentaires permet d'appréhender l'évolution du rôle du Département vis-à-vis des autres acteurs. Pour rappel, dans le premier cadrage, le Département associait à son rôle historique de guichet agricole des postures d'animateur et d'ingénieur territorial. Avec la stratégie de coresponsabilité alimentaire du deuxième cadrage, et pour « être à la hauteur des enjeux » de la crise socioécologique qui motivait son action alimentaire, le Département prenait alors davantage la posture d'un expérimentateur, d'un démonstrateur – notamment de son exemplarité – et d'un facilitateur des démarches territoriales. Au cœur de ses postures se situaient tant une reconnaissance de la diversité des interdépendances en jeu que la volonté de travailler à leur mise en gouvernance. Avec Gironde Alimen'terre, et à l'image du flou qui caractérise la définition des orientations et des objectifs politiques de cette stratégie, le Département devient un animateur de la subsidiarité, un « assembleur », un couteau suisse de l'action publique. Animateur des synergies territoriales, financeur des démarches de qualité, exemplaire dans ses pratiques, ingénieur territorial, démonstrateur et expérimentateur avec la ferme de Nodris, acteur de proximité des collectivités territoriales et des initiatives citoyennes, ... le Département est partout, avec tout le monde.

Ou presque. Puisqu'effectivement, depuis sa posture consensuelle, le Département évite de tenir certains rôles. Nous l'avons vu, afin d'éviter tout « clivage », le Département n'est pas le promoteur d'un modèle agricole particulier et clairement défini. Il est le promoteur, non punitif, de « démarches environnementales » qui bénéficient d'une acception très large. Il est celui qui propose la diversification, sans pour autant entamer un dialogue direct avec les acteurs

territoriaux des filières viticoles et sylvicoles. Un autre exemple de cet évitement du conflit a été donné avec la section sur l'interPAT. Celle-ci concluait sur une attente des acteurs publics locaux à ce que le Département investisse la question de la gouvernance alimentaire interterritoriale et soit un médiateur des relations entre la Métropole et les autres territoires girondins, un rôle sur lequel le Département reste frileux. Une autre illustration a été mise en évidence à travers la relation entre le Département et le collectif Aliment-Terre du Bassin d'Arcachon qui, à partir du moment où son registre d'action a changé pour s'orienter vers le *lobbying* et la désobéissance civile et non violente, n'a reçu du Département qu'un accusé réception.

Dans Gironde Alimen'terre, les quelques acteurs départementaux influents n'ont pas poursuivi ce travail politique de reconnaissance et de mise en gouvernance des interdépendances. Ce faisant, s'est opéré une sélection « par défaut » des interdépendances, amenant à une stratégie alimentaire départementale « vidée » d'un sens clair - mais qui privilégie néanmoins certains types d'acteurs et certains types de questions par rapport à d'autres et n'est donc pas politiquement neutre. Ainsi, en tâchant de ménager le loup, la chèvre et le chou sur sa barque, Gironde Alimen'terre montre un Département qui cherche principalement à se faire une place au sein des dynamiques alimentaires territoriales et, surtout, à être visible sur l'échiquier politique et auprès de l'électorat, en prévision des élections départementales de 2021.

\*\*

Dans cette dernière section, l'examen du travail politique mené en termes d'interdépendances et l'évolution du processus d'intégration ont fait l'objet d'une synthèse nous permettant de faire plusieurs conclusions relatives à la stratégie départementale décrite et analysée dans ce cinquième chapitre.

Gironde Alimen'Terre peut ainsi être lue comme une stratégie alimentaire construite sur l'action publique départementale préexistante : elle est issue de la stratégie de coresponsabilité alimentaire (chapitre 4) et est construite sur la base de l'accumulation de dispositifs mis en œuvre depuis une diversité de politiques publiques et directions départementales. Pour autant, l'alimentation n'a pas été retravaillée en tant que problème public et la stratégie alimentaire comme solution politique n'a pas fait l'objet de discussions et d'arbitrages clairs. Le manque de projet politique clair est donné à voir dans l'examen du travail politique mené en termes d'interdépendances et pour lequel nous avons montré qu'une sélection « par défaut » des interdépendances s'était faite. A travers Gironde Alimen'Terre, le Département semble se saisir de toutes les interdépendances, sans arbitrage ni priorisation, quitte à entretenir des postures pouvant être jugées contradictoires. Ceci donne à voir un Département qui cherche à être partout et pour tout le monde un interlocuteur reconnu. Au final, parce que le Département joue d'une importante consensualité quand il s'agit de prendre position par rapport à l'agriculture qu'il souhaite encourager sur son territoire, nous avons démontré que ce sont les interdépendances domaniales public-privé qui sont les plus structurantes pour cette stratégie alimentaire, tant dépolitisée qu'elle est finalement davantage considérée comme un programme d'action de l'administration départementale pour l'agriculture, marquant un processus de désintégration.

## Conclusion

Ce cinquième chapitre s'est intéressé à la construction et à la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde entre 2019 et 2023. Sur cette période, et après deux premiers cadrages identifiés (chapitre 4), un nouveau cadrage a été saisi par l'analyse.

Dans la première partie de ce chapitre, l'action publique alimentaire du Département de la Gironde a été éclairée au prisme d'un troisième cadrage mis en évidence à partir de 2019. Ce cadrage s'illustre à travers de la stratégie Gironde Alimen'terre dont nous avons précisé l'officialisation dans une première section. Cette dernière montrait notamment que le vote de Gironde Alimen'terre a été précédé de dynamiques politico-administratives dont certains acteurs départementaux sont sortis « gagnants » - le Cabinet du président et le service Agriculture, foncier, tourisme – quand d'autres ont été plutôt relégués sur le banc de touche – l'Agenda 21 et l' élu pourtant porteur de la délégation politique. S'en est suivie une section sur l'organisation de la gouvernance de Gironde Alimen'terre où, de nouveau, il a été mis en évidence que celle-ci intégrait de manière partielle les différents secteurs de politiques publiques en présence au sein du Conseil départemental. Aussi, cette section a donné à voir en quoi la transversalité, pourtant annoncée, de cette stratégie alimentaire était jugée lacunaire par les acteurs départementaux enquêtés qui ont également fait remonter le manque de moyens – notamment en termes de ressources humaines – associés à la démarche. Gironde Alimen'terre est davantage perçu comme un programme d'action pour l'agriculture plus qu'une réelle stratégie alimentaire. Dans une troisième section, nous nous sommes intéressés à l'instrumentation de Gironde Alimen'terre à travers les dimensions techniques et fonctionnelles mais aussi politiques et cognitives de ses instruments d'action publique. Ces instruments, qui répondent d'une grande diversité d'action publique possible pour un Département, sont de nature procédurale et peu contraignante, à l'exception d'un instrument d'intervention directe – la ferme départementale de Nodris – à la dimension politique, symbolique et communicationnelle forte. Nous avons montré en quoi ces instruments visent surtout à créer de nouveaux cadres pour l'action collective dont le Département se saisit en retour pour nourrir sa propre action publique alimentaire. Les dimensions relationnelles et symboliques de l'instrumentation de Gironde Alimen'terre, représentatives de la mise en récits et de l'institutionnalisation des interdépendances, ont été éclairées au regard de plusieurs illustrations donnant également à voir le travail de sélection des interdépendances propre à ce cadrage. En particulier, l'analyse des interdépendances domaniales public/privé, avec l'exemple du conditionnement des aides aux agriculteurs, a mis en évidence la posture consensuelle d'un Département ne voulant pas se faire le défenseur d'un modèle agricole et alimentaire en particulier.

Finalement, l'analyse par les interdépendances donne à voir un cadrage qui se distingue du précédant par un délaissement du travail politique d'arbitrage et de mise en gouvernance des interdépendances qui pourraient être jugées importantes dans la construction et la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du CD33. Ainsi, le cadrage identifié autour de la stratégie

Gironde Alimen'terre s'est avéré être un cadrage dépolitisé de l'alimentation, s'appuyant sur une sélection « par défaut » des interdépendances, principalement domaniales public-privé du fait d'une vision structurée autour de l'amont et de l'aval de la chaîne de production alimentaire. Les nombreux autres enjeux pouvant être conviés dans la fabrique d'une stratégie alimentaire locale (environnement, santé, social, *etc.*) ne sont pas réellement saisis, ne sont pas mis en gouvernance pour être mis au service de la stratégie alimentaire et se retrouvent dilués dans ce qui s'apparente finalement à un programme d'action agricole pour l'administration départementale. Les acteurs départementaux influents de ce cadrage ont surtout cherché à faire savoir que le Département est présent et qu'il agit sur l'enjeu alimentaire. Ainsi, malgré les ambitions de la stratégie de résilience – structurée autour de la reconnaissance de l'urgence à apporter des réponses aux changements globaux – Gironde Alimen'terre est une action publique départementale « consensuelle », dépolitisée et dont nous pourrions dire qu'elle illustre une stratégie de « canalisation de la critique » (Fouilleux et Michel 2020b). Elle traduit un processus de désintégration dans la fabrique de la stratégie alimentaire girondine. Enfin, malgré sa dimension symbolique forte, visée transformative reste limitée.

Toutefois, plusieurs éléments observables à partir de 2021 laissent à penser que ce cadrage resserré autour de l'agriculture n'est plus – ou du moins plus le seul – cadrage opérant actuellement en 2023. En effet, à partir de la seconde mandature du président Gleyze, tant la gouvernance que l'instrumentation de Gironde Alimen'terre laissent présupposer qu'un recadrage est en train de se faire, par la participation, l'expérimentation et vers la poursuite d'enjeux de développement social. Ce recadrage apparaît d'autant plus probable au regard d'un nouveau grand projet départemental, l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation. C'est ce que nous allons voir dans le chapitre 6.

# **Chapitre 6. Participation, expérimentation, développement social et solidarités : un travail de repolitisation des interdépendances ? (À partir de 2021)**

Le chapitre précédent éclairait un troisième cadrage identifié par la thèse dans la construction et la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde. Ce cadrage entraîné un tropisme agricole dans la formulation de la stratégie et de son instrumentation, faisant de Gironde Alimen'terre une action publique départementale davantage considérée comme un programme d'action agricole plus qu'une réelle stratégie alimentaire intégrée. La stratégie alimentaire girondine s'est ainsi vue « vidée » de la complexité qui accompagne la gouvernance d'un objet « retors » comme l'est l'alimentation, elle a été simplifiée selon une vision en chaîne de valeur, autour de la binarité « production » et « consommation » privilégiant des interdépendances public-privés entre. Toutefois, à partir de 2021 des changements se font pressentir.

En juin 2021, Jean-Luc Gleyze est réélu Président de l'Assemblée départementale girondine. Cette nouvelle entrée en mandature se fait dans un contexte particulier. D'abord, il y a la dynamique de sortie de la crise sanitaire de la covid-19, les français venant de vivre le troisième confinement durant les quelques mois précédents les élections départementales. La crise sanitaire a mis en lumière les fragilités du système alimentaire et éclairé la montée de la précarité alimentaire (Conseil national de l'alimentation 2021; Crédoc 2023). Egalement, une inflation historique<sup>357</sup> révèle l'accroissement des fractures socioéconomiques et se traduit par une montée des précarités, notamment alimentaires (Conseil national de l'alimentation 2022). La période se caractérise également par une défiance politique caractérisant une crise de la démocratie représentative, qui s'est incarnée par d'importants taux d'abstention durant les élections départementales<sup>358</sup>. En suivant, le début de l'année 2022 est marquée par le conflit russo-ukrainien faisant naître entre autres inquiétudes en France celles relatives à la souveraineté alimentaire (Brun 2023). Et pour finir, les tensions historiques entre Conseils départementaux et Etat sont ravivées par les projets de loi 3DS (pour Différenciation,

---

<sup>357</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2122401>, consultée le 28/11/2023

<sup>358</sup> [https://www.francetvinfo.fr/elections/infographies-elections-regionales-et-departementales-visualisez-l-abstention-historique-resumee-en-trois-graphiques\\_4672319.html](https://www.francetvinfo.fr/elections/infographies-elections-regionales-et-departementales-visualisez-l-abstention-historique-resumee-en-trois-graphiques_4672319.html), consultée le 28/11/2023

décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique locale) puis 4D<sup>359</sup> (pour Déconcentration, décentralisation, différenciation, décomplexification), décriés par de nombreux élus locaux<sup>360</sup>, dont les Présidents de Département<sup>361</sup>.

Jean-Luc Gleyze, lors de son discours d'entrée en mandature le 1<sup>er</sup> juillet 2021, fait état de ces enjeux auxquels le Département va devoir faire face pendant le nouveau mandat, et auquel il compte particulièrement répondre par la participation citoyenne :

*« Car si le Département est issu de la Révolution Française, il reste profondément moderne, capable de s'adapter, de se réinventer, d'être résilient. Nous l'avons démontré pendant la crise sanitaire, en étant plus que jamais appelé à la rescousse par l'Etat, en apportant notre soutien aux communes, aux associations, aux habitants. La sortie de crise qui s'amorce marquera inévitablement ce début de mandature, elle nous obligera à trouver la voie pour tirer enseignement de ce que nous avons vécu, pour anticiper d'autres crises à venir, pour nous adapter toujours afin d'aller de l'avant et aider les plus fragiles à en faire de même. Nous devons le faire aussi au regard des nécessaires transitions qui s'imposent à nous. Le dernier rapport du GIEC<sup>362</sup> ne peut nous laisser sans agir, et nous devons poursuivre le virage entrepris vers des politiques publiques plus respectueuses de l'environnement et soucieuses des changements climatiques. Nous le ferons de façon pragmatique et non dogmatique, positive et non punitive. Nous le ferons aussi avec la méthode que j'ai impulsée : en travail collectif, en favorisant la participation, en stimulant la citoyenneté, en allant puiser chez celles et ceux auxquels nous adressons notre action leurs attentes et leurs besoins, afin que nos réponses publiques soient en conformité avec les solutions attendues. Il faudra pour cela que l'Etat nous laisse les moyens nécessaires aux ambitions qui nous attendent. Alors qu'une pitoyable Loi 4D s'apprête à donner un souffle souffreteux à la décentralisation, on nous tresse progressivement la corde financière qui cherche à nous étrangler, malgré notre bonne notation financière. Et nous aurons, sans aucun doute, d'autres combats à mener, comme celui du Pacte de Cahors<sup>363</sup> ou du mouvement « Défendons nos territoires »<sup>364</sup>*

<sup>359</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cohesion-territoriale/projet-de-loi-4d-deconcentration-decentralisation-differenciation>, consultée, le 28/11/2023

<sup>360</sup> <https://www.banquedesterritoires.fr/projet-de-loi-4d-lamf-dit-sa-deception-et-son-inquietude-sur-certains-points>, consultée le 28/11/2023

<sup>361</sup> <https://departements.fr/decentralisation-dominique-bussereau-denonce-loupes-projet-de-loi-4d/>, consultée le 28/11/2023

<sup>362</sup> <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>, consultée le 28/11/2023

<sup>363</sup> Volonté de mise sous contrainte par l'Etat de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, en limitant par exemple les évolutions des dépenses de fonctionnement à une augmentation maximum de 1.2%. Face à cela le Département de la Gironde a fait un recours au Tribunal administratif qui s'est traduit en décembre 2020 par une victoire juridique du Département face à l'Etat ; <https://www.gironde.fr/espace-presse/voeux-la-presse-une-annee-2021-tres-riche-pour-le-departement-de-la-gironde>, consultée le 28/11/2023

<sup>364</sup> <https://www.gironde.fr/espace-presse/defendons-nos-territoires-pour-le-maintien-d-un-service-public-pour-toutes-et-tous> ; courrier adressé au Maires et Présidents de groupements de communes : <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2023-11/DEFENDONSNOSTERRITOIRES-2-11-23.pdf> ; page d'information et appel à mobilisation pour le 02 décembre 2023 : <https://www.gironde.fr/le-departement/defendons-nos-territoires?fbclid=IwAR3NnKQxaPLFS8ZXNc0CgT249Q3WbtXC53MLp3O0dwPvOOQY3gHX9VmPJx0> : consultés le 28/11/2023

*que nous avons initié.* » - Extrait du discours d'entrée en mandature de Jean-Luc Gleyze, donné le 01/07/2021 face à l'Assemblée départementale

Face au constat du taux historique d'abstention aux élections, quelques mois après celles-ci et lors de ses vœux à la presse en janvier 2022, la participation citoyenne est déclarée « grande cause départementale » pour l'année 2022<sup>365</sup>. La participation citoyenne fait ainsi partie des quatre axes de travail fixés pour cette nouvelle mandature, avec la solidarité « *puisque c'est une mission fondamentale du Département* » et deux projets « concrets » : le développement d'une mutuelle départementale et l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation<sup>366</sup>.

Ainsi, les maîtres-mots de ce nouveau mandat sont la participation, le renforcement de l'implication du Département dans son champ privilégié de compétences, les solidarités et le développement social, ainsi que l'expérimentation. Autrement dit, ce nouveau mandat s'appuie sur l'institutionnalisation particulière d'interdépendances entre formes de savoir (participation, expérimentation), domaniales public-civil (solidarités humaines, développement social) et territoriales (solidarités territoriales). Dans ce chapitre, il est donné à voir en quoi ces orientations générales pour le Département amènent une nouvelle teinte, à partir de 2021, à la stratégie Gironde Alimen'terre, en cours.

Ainsi, une première section (6.1.) éclaire les marqueurs de changement dans la gouvernance et dans l'instrumentation du « programme d'action agricole » – tel qu'il a été qualifié par les acteurs départementaux – laissant penser que Gironde Alimen'terre devient progressivement une stratégie alimentaire plus participative et, plus particulièrement, qu'elle intègre davantage la dimension sociale, qui était jugée encore trop peu investie entre 2019 et 2021. Ces marqueurs de changement viennent interroger l'émergence d'un quatrième et dernier recadrage de l'alimentation par le Département de la Gironde, autour de la participation et du développement social. Ce recadrage trouve une traduction marquée à travers le nouveau projet du Département : l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation (6.2.). Finalement, l'analyse du travail politique par les interdépendances de cet ultime cadrage identifié et problématisé par la thèse est développée dans une dernière section (6.3.).

---

<sup>365</sup> <https://www.gironde.fr/espace-presse/le-departement-de-la-gironde-choisit-la-participation-citoyenne-comme-grande-cause>, consultée le 27/11/2023

<sup>366</sup> <https://www.francebleu.fr/infos/politique/gironde-le-conseil-departemental-veut-mettre-en-place-une-securite-sociale-alimentaire-1641462102>, consultée le 28/11/2023

## **6.1. Gironde Alimen'terre dans la nouvelle mandature : les marqueurs d'un recadrage par la participation et vers le développement social (à partir de 2021)**

Comme nous venons de le voir, la nouvelle mandature est marquée par de nouvelles orientations en matière de solidarités humaines et territoriales et de développement social. En ce sens, les modes d'action à privilégier sont la participation et l'expérimentation. L'objectif de cette section est de voir en quoi ces éléments trouvent une traduction au sein de la stratégie alimentaire du Département de la Gironde, Gironde Alimen'terre. Ces traductions peuvent s'appréhender à travers des marqueurs de changement tant observables dans l'évolution de la gouvernance de la stratégie alimentaire que dans son instrumentation à partir de 2021.

En termes de gouvernance, nous allons notamment démontrer en quoi la présence d'un plus grand nombre d'acteurs au sein des instances de décision et de suivi de Gironde Alimen'terre amène une meilleure intégration de secteurs d'intervention du Département qui étaient jusqu'à présent invisibilisés au profit du développement économique agricole. Si le développement territorial, ou encore l'environnement bien que dans une moindre mesure, trouvent dans la gouvernance de Gironde Alimen'terre une meilleure représentation, l'évolution de la composition des instances de pilotage de la stratégie met surtout en lumière la nouvelle place centrale qu'occupe maintenant le développement social. Représenté tant aux niveaux administratif, politique et territorial, le développement social semble être replacé au cœur de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire départementale. Plus largement, les évolutions observées au niveau de la gouvernance de Gironde Alimen'terre donnent à lire un renouvellement du travail politique mené par les acteurs départementaux autour des interdépendances, une réactualisation de celles qui sont jugées importantes à être saisies et travaillées, quand elles ne faisaient jusqu'à présent l'objet que d'une sélection que nous avons qualifiée « par défaut ». Ce faisant, la première section (6.1.1.) éclaire finalement le lien de causalité mutuelle entre ce travail politique autour des interdépendances, le niveau d'intégration de la politique alimentaire ainsi que sa qualité politisée.

En termes d'instrumentation, la deuxième section donne à voir en quoi la quête de la reconnaissance par l'Etat de l'action départementale en matière d'alimentation – *via* la poursuite de la labélisation PAT – pousse le Département d'une part à réaliser un diagnostic agricole et alimentaire de son territoire et d'autre part à ouvrir la gouvernance de sa stratégie à des acteurs situés en dehors de son organisation. Dans ces deux perspectives réside un potentiel de renouvellement du travail politique autour des interdépendances sous-tendant la stratégie alimentaire et de réactualisation des acteurs, des valeurs et des modèles promus par cette dernière.

### **6.1.1. L'observation de changements dans la gouvernance de Gironde Alimen'terre dans la nouvelle mandature**

Avec les élections, le renouvellement de l'Assemblée départementale se traduit très logiquement par des remaniements dans la composition des différentes instances de gouvernance de Gironde Alimen'terre. En effet, l'Assemblée départementale compte de nouveaux élus – plus jeunes et davantage issus de la société civile comme l'observe Jean-Luc Gleyze dans son discours d'entrée en mandature – et de nouvelles vice-présidences sont octroyées. Bien-sûr, le changement de mandature n'est pas le seul facteur de changements au sein de l'organisation départementale. En effet, des départs et des arrivées d'agents sont venus également changer le paysage administratif du Département.

Ainsi, parmi ces changements politiques et administratifs, peut être notée la perte de délégation politique donnée à Dominique Fédieu, au profit d'un nouvel élu également médocain, Stéphane Le Bot. Deux éléments peuvent ici être soulignés. D'une part, le fait que la stratégie alimentaire ne soit plus portée politiquement par un élu départemental de « longue » date, étant par ailleurs agriculteur, mais maintenant par un nouvel élu au sein de l'Assemblée départementale et novice sur la question agricole suggère peut-être la volonté de faire peau neuve dans la gouvernance de la stratégie alimentaire. D'autre part, Stéphane Le Bot se voit attribuer non plus une délégation, mais une vice-présidence. S'il m'est difficile d'appréhender la portée de ce changement en termes de pouvoir politique octroyé, pour autant la création d'une vice-présidence dédiée à l'alimentation est un marqueur symbolique fort de l'engagement du Département sur la question : par-là, il est confirmé que l'alimentation fait partie des enjeux forts de la nouvelle mandature.

Au sein du Cabinet du président, une nouvelle collaboratrice est affectée à la thématique « agriculture et alimentation » à la suite du départ de la précédente. La cheffe de projet de Gironde Alimen'terre quitte le service Agriculture, foncier, tourisme (SAFT) pour rejoindre Gironde Ressources<sup>367</sup>. Elle restera toutefois associée aux différentes rencontres de Gironde Alimen'terre. Une nouvelle chargée de mission est embauchée au sein du SAFT et prend la suite de la cheffe de projet sur le suivi et l'animation de Gironde Alimen'terre.

Le tableau suivant (Tab. 39) présente l'actualisation de la composition des rôles-clés et des instances de Gironde Alimen'terre entre 2021 et 2023. Il a été édité à partir d'un document interne au Département datant de 2023, listant les acteurs départementaux à convier aux différentes instances. Il s'agit donc de liste de personnes « conviées », qui lors des rencontres effectives peuvent être évidemment absentes, quand d'autres acteurs non conviés sont à l'inverse présents.

---

<sup>367</sup> <https://www.gironde.fr/collectivites/gironde-ressources>, consulté le 14/12/2023

Tableau 39. Composition des rôles clés et des instances de Gironde Alimen'Terre entre 2021 et 2023 (Source : Auteure)

Instances		Composition
<b>Délégation politique</b>	1	<b>1 élu</b> – Agriculture, alimentation, mers et forêts
<b>Directeur de projet</b>	1	<b>1 agent manager</b> – Directeur de la DGAT
<b>Cheffe de projet</b>	1	<b>1 agent</b> – cheffe de projet au SAFT
<b>Comité de pilotage</b> 11/02/2022, 21/06/2023	14  2- 3  17  26  9	<p><b>Elus : 14 élus</b> – Président du Département de la Gironde ; Agriculture, alimentation, mers et forêts ; Agriculture et alimentation ; Développement social ; Urgence sociale, habitat, insertion, ESS ; Handicap, inclusion, habitat et mobilité adapté ; Politiques des aînés, lien intergénérationnel ; Agenda 21 et Développement durable, résilience territoriale ; Aménagement territorial, coopérations, tourisme ; Transition écologique, patrimoine ;</p> <p>Protection de l'environnement, espaces naturels sensibles, gestion des risques ; Politiques éducatives, collèges ; Développement social, agriculture et alimentation, communication ; Communication, informations aux citoyens ;</p> <p><b>Représentants des élus : 2 collaborateurs</b> – cabinet du président sur les thématiques « agriculture et alimentation » et « développement social »</p> <p><b>Agents « chefs » : 1 agent manager</b> – DGAT, Directeur de projet ; <b>1 agent manager</b> cheffe de projet (SAFT)</p> <p>Service agriculture foncier tourisme ; Direction de l'environnement ; DGAE ; DGAJ ; Direction des collèges ; adjoint DGAS ; Pôle solidarité et développement social ; Direction insertion inclusion ; Mission territoires et développement social ; Service coopération des territoires ; Service aide aux communes et structures intercommunales ; Patrimoine ; Responsable du domaine de Nodris ; chargé de mission DGS ; ESS</p> <p><b>Agents du comité technique</b> : domaines d'intervention précisés ci-après</p> <p><b>Représentants des Pôles territoriaux de solidarité</b> : Graves, Bassin, Bordeaux, Haute Gironde, Hauts de Garonne, Libournais, Sud Gironde, Portes du Médoc, Médoc</p>
<b>Comité technique</b> 24/11/2021, 10/10/2022	26	<p>Pôle solidarité, autonomie ; Direction inclusion insertion ; Direction communication ; Direction environnement ; Direction des collèges ; Agenda 21 ; Service agriculture foncier tourisme (foncier, élevage, projets alimentaires territoriaux) ; Mission jeunesse ; Service coopération des territoires ; cellule observation et prospective ; Innovation et évaluation politique publique</p> <p>Extérieurs : Gironde Ressources ; Bordeaux Sciences Agro</p>
<b>Légende</b>		<p><b>Nom</b> – « secteurs d'activité »</p> <p>Politique de développement économique agricole ; Politique de développement territorial ; Politique des collèges, jeunesse ; Politique de développement social ; Politique de développement durable ; Politique de l'environnement ; Communication</p>

Plusieurs observations peuvent être faites au regard de ce tableau. D'abord, que davantage d'acteurs départementaux sont conviés aux instances de Gironde Alimen'terre. Ce plus grand nombre s'explique notamment par la nouvelle présence des Pôles territoriaux de solidarité (PTS) des neuf territoires de solidarités girondins (présentés dans le chapitre 2) et dont la représentation traduit la volonté de travailler à une meilleure territorialisation de Gironde Alimen'terre, soit à une meilleure intégration des interdépendances territoriales. En effet,

derrière l'objectif de mieux territorialiser Gironde Alimen'terre<sup>368</sup>, il y a l'idée de mieux coordonner les liens entre la stratégie alimentaire départementale et les stratégies alimentaires des territoires infra girondins.

Egalement, et contrairement aux années précédentes, quatre Directions générales adjointes sur cinq sont associées (à l'exception de la DGA aux ressources), caractérisant ainsi une intégration plus large des différents domaines d'intervention du Département. Cette plus grande intégration sectorielle est également donnée à voir dans la diversité des élus – porteurs de diverses vice-présidences politiques – qui composent le comité de pilotage, ainsi que dans la diversité des agents départementaux associés aux comités techniques et conviés aux comités de pilotage. Ainsi, des secteurs de politiques publiques qui ne bénéficiaient pas jusqu'à présent d'une bonne visibilité au sein de Gironde Alimen'terre sont-ils maintenant mieux représentés. Par exemple, le développement territorial paraît être moins « fondu » dans le développement économique agricole par le fait qu'il soit mieux représenté dans les différentes instances, à l'instar d'autres politiques comme l'environnement, même si sa représentation reste très réduite (deux élus au 3<sup>e</sup> comité de pilotage de Gironde Alimen'terre). La communication, plus transversale, reste visible tant au niveau administratif que politique. Cela laisse présager que les dimensions symboliques et communicationnelles de Gironde Alimen'terre restent prégnantes.

Enfin et surtout, le développement social profite d'une représentation conséquente, ici également tant aux niveaux administratif (de la DGAS aux agents de terrain), politique (plusieurs élus) et territorial (*via* la présence des Pôles territoriaux de solidarité). Cette représentation contraste avec la première « mouture » de la gouvernance de Gironde Alimen'terre (chapitre 5), qui n'aménageait pas particulièrement de conditions favorables à la participation des acteurs du développement social. Cette participation était en fait réduite au lien créé par quelques instruments d'action publique puisés dans leurs actions (tels que le soutien aux épiceries solidaires, ou encore aux jardins partagés), et seuls une élue et deux agents – ayant une appétence pour le sujet alimentaire – prenaient part aux rencontres Gironde Alimen'terre. Ainsi, le social n'était pas associé comme étant un secteur de politique publique particulièrement *leader* dans la formulation et la mise en œuvre de Gironde Alimen'terre. Or, dans cette nouvelle mouture, le développement social apparaît en devenir un secteur fort et est replacé au cœur de la stratégie alimentaire départementale.

Ainsi, la composition des instances de gouvernance de Gironde Alimen'terre varie par rapport à celle qui caractérisait la stratégie alimentaire lors du premier mandat : elle varie par une transversalité mieux représentée, une intégration plus large des domaines d'intervention publique du Département, et plus particulièrement, par une plus grande place donnée aux acteurs du développement social. Ces observations qui tenaient de la composition théorique des instances de gouvernance peuvent être vérifiées au regard de la présence effective des acteurs

---

<sup>368</sup> Cet objectif de territorialisation a par ailleurs été travaillé en 2021 via un stage réalisé par Elisa Ricard, accueillie au sein de la cellule Observation et prospective du service de la coopération des territoires, et qui a travaillé à l'élaboration de notes d'enjeux alimentaires par territoire de solidarité avec la réalisation d'un prototypage sur le territoire du Libournais. En effet, ce travail de territorialisation par le Département s'est fait depuis une appréhension du territoire girondin à partir des 9 territoires de solidarité vus dans le chapitre 3.

départementaux lors des deux derniers comités de pilotage de Gironde Alimen'terre (Tab. 40) et qui montre notamment une participation accrue des acteurs représentant l'intervention du Département dans le champ social.

Tableau 40. Acteurs départementaux présents lors des deux derniers comités de pilotage de Gironde Alimen'terre (Source : Auteure)

Secteurs de politiques publiques départementales	Présents au 3 <sup>e</sup> comité de pilotage du 11/02/2022	Présents au 4 <sup>e</sup> comité de pilotage du 21/06/2023 <sup>369</sup>
Politique de développement économique agricole	1 élu 1 responsable DGA 1 agent manager 1 agent 3 agents	2 élus 1 agent manager 2 agents
Politique de développement territorial	2 agents	1 agent
Politique des collèges	1 élu 1 agent manager 1 agent	1 agent
Politique de développement social	3 élus 2 agents manager 2 pôles territoriaux de solidarité 2 agents	3 élus 2 agents manager 2 pôles territoriaux de solidarité 1 agent
Politique de développement durable	1 élu 2 agents	1 agent
Environnement	2 élus	
Communication	1 agent	1 élu
Autre	Président 2 membres du Cabinet (+ stagiaire)	1 agent innovation et évaluation politique publique (stagiaire Cabinet)
Acteurs extérieurs	Gironde Ressources	INRAe-ETTIS
Total acteurs départementaux	29	17 <sup>370</sup>
Légende Politique de développement économique agricole ; Politique de développement territorial ; Politique des collèges, jeunesse ; Politique de développement social ; Politique de développement durable ; Politique de l'environnement ; Communication		

Afin de visualiser l'évolution entre les deux mandatures, le graphique suivant fait la comparaison de la composition effective des quatre comités de pilotage de Gironde Alimen'terre (Fig. 58) en distinguant les secteurs de politiques publiques ainsi que la nature des acteurs départementaux : politiques (élus) ou administratifs (agents).

<sup>369</sup> Liste issue de mes prises de notes lors du comité de pilotage. La liste omet une assistante de direction du PTS de Bordeaux ainsi que trois stagiaires (situés au SAFT dans le cadre du programme de recherche SEREALINA, à l'Agenda 21 sur le projet de sécurité sociale de l'alimentation, et un autre également sur la SSA mais au sein du Cabinet du président). La réunion ayant été faite en hybride présentiel/visio, et moi-même étant en visio, j'ai pu ne pas voir l'arrivée de nouveaux acteurs à cette rencontre.

<sup>370</sup> Une élue départementale porte dans ses prérogatives politiques la représentation de trois domaines d'intervention différents (développement social, communication et agriculture et alimentaire)

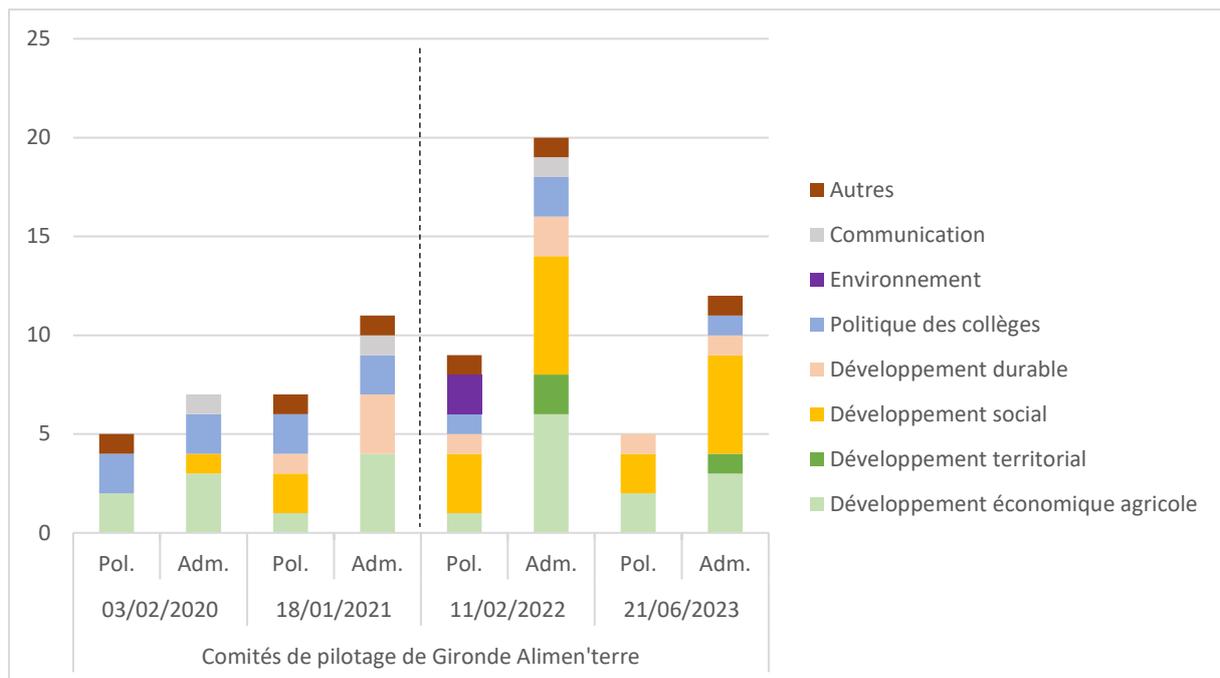


Figure 58. Evolution de la représentation des secteurs de politiques publiques départementales (élus (Pol.) et agents (Adm.) aux comités de pilotage de Gironde Alimen'terre (Source : Auteure)

La catégorie « autre » renvoie à des acteurs départementaux ne pouvant être rattachés à aucun secteur de politique publique en particulier (comme le Président ou encore le Directeur général des services par exemple) ou encore à des acteurs extérieurs au Département mais conviés au comité de pilotage (comme l'ancienne cheffe de projet maintenant rattachée à Gironde Ressources, et moi-même à partir de la fin de mon contrat CIFRE, soit à partir du quatrième comité de pilotage, sous l'étiquette INRAE-ETTIS).

Ces évolutions dans la gouvernance de Gironde Alimen'terre peuvent être lues comme un renouvellement du travail politique mené par les acteurs départementaux autour des interdépendances. Ces dernières semblent, à partir de la seconde mandature, de nouveau faire l'objet d'un travail de reconnaissance et d'arbitrage. Contrairement au cadrage précédent, et comme nous l'avons démontré dans le chapitre 5, là où la gouvernance de Gironde Alimen'terre était pensée depuis une sélection « par défaut » des enjeux de développement agricole, et par des invitations, presque « de courtoisie », à quelques autres domaines d'intervention du Département (développement social, développement durable), ici la re-problématisation de l'alimentation autour des enjeux du développement social amène une nouvelle sélection et une mise en évidence d'interdépendances sectorielles, territoriales et entre formes de savoir, notamment à travers la récente représentation des PTS. Cette intégration a également été motivée par le projet d'expérimentation de la sécurité sociale de l'alimentation, que nous développerons plus loin (6.2.), et qui s'articule autour de l'intervention conjointe des politiques départementales de développement durable (particulièrement moteur) et de développement social.

Toutefois, il faut noter que l'intégration d'un plus large panel de secteurs de politiques publiques départementales s'accompagne aussi de la mise en visibilité de tensions qui, si elles ne sont pas nées avec Gironde Alimen'terre, trouvent maintenant au sein de la stratégie alimentaire départementale, une arène d'existence. Il s'agit notamment de tension entre les enjeux de développement agricole et les enjeux environnementaux où des désaccords persistent sur l'usage du foncier :

*« Il ne faut pas non plus imaginer que toutes les friches sont exploitables en agriculture. Et on le voit, nous, au niveau du Département, et de la Direction de l'Environnement, où on pourrait même des fois en voir un petit peu... même en interne, un peu de tension. Est-ce que ça doit rester un espace naturel ? Ou est-ce qu'il faut lui donner systématiquement une vocation agricole ? Là aussi ça mérite une coordination, parce que tous les espaces ne sont pas forcément exploitables. »* - intervention d'une élue en charge de l'environnement lors du troisième comité de pilotage de Gironde Alimen'terre, le 11/02/2022

Ainsi, il semble que plus la gouvernance de la stratégie alimentaire intègre d'acteurs porteurs d'enjeux différents, plus elle met en lumière les multiples interdépendances qui peuvent être saisies et travaillées dans la construction et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale. Ainsi, plus elle crée d'espaces pour que ces interdépendances soient mises en discussion et arbitrées, plus elle a le potentiel de générer des tensions. Autrement dit, la poursuite du processus d'intégration de la stratégie alimentaire favorise la reconnaissance et la mise en gouvernance d'interdépendances qui, en faisant l'objet d'arbitrages, ont le potentiel d'être davantage politisées.

\*\*

Maintenant que nous avons éclairé les changements dans la gouvernance de Gironde Alimen'terre qui laissent à penser qu'un recadrage de l'action départementale est en train de se faire depuis 2021, la section suivante vise à éclairer des changements permettant de nourrir cette hypothèse au regard de l'évolution de l'instrumentation de Gironde Alimen'terre.

### **6.1.2. Les marqueurs de changement dans le programme d'action de Gironde Alimen'terre dans la nouvelle mandature**

En effet, les instruments d'action publique sélectionnés et déployés étant des traceurs du changement (Lascoumes 2008), d'autres indices d'un recadrage en cours sont également observables au niveau de l'évolution de l'instrumentation de la stratégie Gironde Alimen'terre.

Comme nous l'avons déjà évoqué dans le chapitre 5, aux deux volets initiaux « production » et « consommation », est ajouté en 2023 un troisième volet « transversal », regroupant des actions de promotion et d'évaluation de Gironde Alimen'terre (Tab. 41).

Tableau 41. Axes, objectifs et actions du volet « transversal » de Gironde Alimen'terre, ajouté au comité de pilotage de 2023

Axes et objectif	Actions
Promotion et évaluation de la politique Gironde Alimen'Terre	Communiquer sur Gironde Alimen'Terre : Page GAT sur Gironde.fr ; Plaquettes agri et GAT mises à jour ; « Ressources et Territoires » sur l'alimentation
	Faire connaître la démarche GAT du Département
	Evaluation et indicateurs
	Labellisation de la démarche (PAT, Territoire Bio Engagé, etc.)

Parmi ces actions, la volonté de faire labelliser la démarche du Département en tant que Projet alimentaire de territoire est un point important. Si cette intention est portée depuis déjà plusieurs années – il en était déjà fait mention en 2019 dans la délibération actant l’acquisition du site de Nodris – elle ne s’est jamais concrétisée du fait que la démarche du Département de la Gironde ne coche pas deux critères essentiels à la labellisation par le Ministère de l’agriculture<sup>371</sup> : celui de la réalisation d’un diagnostic agricole et alimentaire du territoire ainsi que celui d’une gouvernance intégrant les acteurs agricoles et alimentaires du territoire. Ainsi, les écueils de Gironde Alimen'terre ressortis lors des entretiens et mis en évidence dans le chapitre 5 (l’absence de point de départ clairement défini et le manque d’association) se sont avérés être des freins pour faire reconnaître au niveau national la démarche alimentaire du CD33.

Le Département se saisit alors de son partenariat avec le programme de recherche régional SEREALINA pour pallier l’absence de diagnostic et

*« être appuyé dans les démarches d’évaluation de la capacité alimentaire (évaluation des différents systèmes alimentaires, ressource foncière permettant d’assurer la sécurité alimentaire, potentiel des terres destinées à la production alimentaire...) » - Délibération 2022.109.CD du 12/12/2022 pour le vote du budget primitif 2023 de la politique de promotion et de soutien à l’agriculture, à l’alimentation, à la forêt, à la mer, au bois et aux industries agroalimentaires.*

Par exemple, et pour 2023, deux stages sont encadrés dans le cadre de SEREALINA dans le but de réaliser un diagnostic alimentaire de la Gironde<sup>372</sup>. Autrement dit, le Département de la Gironde s’appuie sur le programme de recherche pour cocher la case du diagnostic.

Pour ce qui concerne l’ouverture de la gouvernance de Gironde Alimen'terre – soit le deuxième élément lacunaire – les objectifs pour 2023 de Gironde Alimen'terre comprennent l’organisation d’Assises de l’alimentation qui « réuniront les acteurs de l’alimentation afin de partager et de co-construire la suite de Gironde Alimen'terre, en lien avec la stratégie de

<sup>371</sup> En collaboration avec la cheffe de projet Gironde Alimen'terre, j’ai réalisé la rédaction des premières moutures du dossier de demande de labellisation de la démarche girondine.

<sup>372</sup> SEREALINA a fourni d’autres études au CD33 : deux stages en 2022, l’un sur l’optimisation des surfaces toujours en herbes en Gironde, l’autre sur la diversification des exploitations agricoles girondines ; un projet étudiant en 2023 visant à analyser la démarche de construction de scénarios pour des projets agricoles communaux et prenant comme cas d’étude la mise en place d’une exploitation agricole sur la commune de Saint-Savin.

*résilience départementale* »<sup>373</sup>. Aussi, « *pour accélérer les transitions et soutenir les agriculteurs, il conviendra également de poursuivre et de renforcer les coopérations avec la Région Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux Métropole et les Départements limitrophes* »<sup>374</sup>.

Ainsi, si l'instrumentation originelle de Gironde Alimen'terre suit son cours (actions des volets production et consommation), de nouvelles perspectives en termes d'ouverture sont données à la mise en œuvre de la stratégie alimentaire pour y intégrer davantage la participation d'acteurs situés en dehors du Département. A travers la poursuite de l'objectif de labellisation de la démarche alimentaire départementale, le Département entreprend la réalisation d'un diagnostic agricole et alimentaire de son territoire et l'organisation d'un évènement de partage de sa stratégie avec les acteurs territoriaux. Ce faisant, il ouvre des possibles : il rend probable la réactualisation des acteurs, des valeurs et des modèles qui sous-tendent le cadrage cognitif sur lequel repose la définition de sa stratégie alimentaire. Autrement dit, le diagnostic et les Assises de l'alimentation peuvent se faire les lieux de l'intégration de nouvelles interdépendances territoriales, domaniales et entre forme de savoir qui vont potentiellement bousculer la linéarité (vision chaîne de valeur « production – consommation »), l'imprécision (flou voire absence d'orientations politiques données) et l'incomplétude (manque d'intégration, transversalité partielle) de Gironde Alimen'terre (chapitre 5).

\*\*

Avec le changement de mandat et l'orientation particulière donnée à l'organisation départementale en termes de participation et de solidarité, quelques indices montrant une évolution dans le cadrage de Gironde Alimen'terre ont été mis en lumière. Ainsi, le programme d'action décrit dans le chapitre précédent et présentant des lacunes en termes d'intégration semble faire depuis 2021 l'objet d'un travail politique renouvelé, tendant à en faire une action départementale répondant davantage d'une politique alimentaire, plus intégrée et plus politisée, que d'un programme d'action agricole, technicisé. Nous l'avons vu, dans la gouvernance ces indices de changement sont factuels, tandis qu'au niveau de l'instrumentation, il ne s'agit encore que de « possibles » que le Département doit encore explorer et rendre réels.

Autrement dit, la nouvelle mandature se traduit par un renouvellement, une réactualisation, des relations qui comptent pour les acteurs et qui sont jugées importantes à considérer et à mettre au cœur de la formulation et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire départementale. L'importance de mettre les interdépendances – territoriales (avec la poursuite de l'interPAT, la volonté de renforcer les liens avec la Région, la Métropole et d'autres Département, ou encore l'intégration des PTS dans la gouvernance), domaniales (avec le projet des Assises de l'alimentation ouvertes à l'ensemble des acteurs de la question alimentaire) et entre formes de savoir (à travers le partenariat avec le programme de recherche SEREALINA et l'intégration d'un plus grand nombre d'acteurs dans la gouvernance) – au cœur de Gironde Alimen'terre – soit de les reconnaître et de les mettre en gouvernance – devient plus évidente, notamment pour

---

<sup>373</sup> *Ibid*

<sup>374</sup> *Ibid*

les acteurs de la DCDT et plus particulièrement du SAFT, en charge de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire et de la démarche de sa labélisation PAT.

De manière transversale, ce sont aussi les interdépendances sectorielles et entre instruments qui sont réactualisées avec l'intégration d'un plus grand nombre d'acteurs départementaux au sein des instances de gouvernance de Gironde Alimen'terre. L'arrivée de ces acteurs représente la prise en compte d'un plus grand nombre d'enjeux, mais aussi une plus grande diversité de points de vue, de ressources, de compétences, *etc.* et donc un potentiel intéressant de discussion autour des valeurs, des acteurs, ou encore des modèles sur lesquels se positionnent le Département.

Enfin, comme nous l'avons montré, les acteurs départementaux représentants de l'action sociale départementale prennent une plus grande place dans la stratégie Gironde Alimen'terre renouvelée. Cette place est à mettre en perspective avec la section suivante s'intéressant à une action départementale phare de ce nouveau mandat : l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation en Gironde.

## 6.2. La sécurité sociale de l'alimentation, le nouveau projet d'expérimentation de Jean-Luc Gleyze

Participation, solidarités et expérimentation : les trois mots clé du nouveau mandat départemental débuté en 2021 vont également trouver une traduction dans l'engagement du Département – et particulièrement du président Gleyze lui-même – dans le projet de l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation, dans lequel l'Agenda 21 va tenir un rôle structurant.

A côté de la résilience territoriale, l'expérimentation de politiques publiques tient une place importante dans la vision du président Gleyze, qui lors de ses entretiens avec Jean Petaux, disait :

*« Je crois que le département, de par sa taille, mais aussi de par son histoire, son passé, son héritage, où que ce soit en France [...], est le cadre idéal pour des expérimentations sociales et politiques originales qui peuvent être testées en quelque sorte, en grandeur réelle. De ce point de vue-là, aussi bien du fait de cet atout et de cette opportunité, mais aussi de par la nature profondément inclusive de la société qu'il contribue à construire et consolider, le département est une vraie pépite qu'il convient surtout de protéger, pour en développer toutes les qualités » (Gleyze et Petaux 2020, 158).*

Avant de rentrer dans le nouveau projet de l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation, il faut rappeler que Jean-Luc Gleyze n'en ai pas à son premier projet d'expérimentation. En effet, lors de son premier mandat et à partir de 2016, il a défendu un projet d'expérimentation du Revenu de base, dont l'histoire est rapidement retracée dans une première section (6.2.1.). L'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation représente ainsi le nouveau projet d'expérimentation pour le second mandat de Jean-Luc Gleyze. Ce projet, présenté dans une seconde section (6.2.2.), ravive comme nous allons le voir une dynamique de reconnaissance des interdépendances à coordonner et à mettre en gouvernance lorsqu'il s'agit de porter une action publique alimentaire.

### 6.2.1. Le Revenu de base, le projet d'expérimentation du premier mandat

Suite aux Assises de l'insertion en 2013, au Congrès international du développement du pouvoir d'agir en 2015, et dans un contexte de mise à l'agenda du Revenu de base à l'échelle européenne depuis 2013 et plus particulièrement en France à partir de 2016 (Percheron 2016), le Département de la Gironde, appuyé de la Fondation Jean Jaurès, lance durant l'été 2016 l'idée d'expérimenter le Revenu de base en Gironde<sup>375</sup>. L'idée est présentée au 87<sup>e</sup> congrès de l'Association des départements de France (ADF) en 2017, et sept autres Départements

---

<sup>375</sup> <https://www.gironde.fr/grands-projets/le-revenu-de-base>, consultée le 29/11/2019

souhaitent alors s'impliquer dans l'expérimentation. Les huit présidents de Département cosignent une tribune publiée dans le Journal du Dimanche le 26 novembre 2017 :

*« Trop de réformes sont élaborées « hors sol » et tombent d'en haut sans jamais avoir été confrontées avec le réel. Nous croyons aux initiatives locales pour orienter les grandes tendances qui traversent notre société et nous voulons être les laboratoires où s'inventent les solutions de demain. »*<sup>376</sup>

Les huit Départements engagés, qui deviennent ensuite treize, cofinancent une étude réalisée par l'Institut des politiques publiques (IPP)<sup>377</sup>. Ils sont ensuite dix-huit Départements (représentant 18% de la population française) à cosigner une nouvelle tribune dans le Monde le 12 septembre 2018, espérant que leur proposition soit reprise le lendemain dans la présentation par le président Macron de son plan de lutte contre la pauvreté, en vain du fait d'un clivage sur la question de l'inconditionnalité. L'expérimentation est pensée sur trois ans, au sein de territoires infra-départementaux et sur un échantillon de 20 000 personnes, pour un budget de 3 à 7 millions d'euros par an. Une proposition de loi portée par le groupe socialiste et soutenue par toutes les formations de gauche est déposée en janvier 2019 à l'Assemblée nationale mais reçoit une motion de rejet préalable portée par le groupe LREM, empêchant ainsi tout débat. Finalement, le projet d'expérimentation porté par la coalition départementale ne trouve pas d'échos dans le projet macronien du Revenu universel d'activité, qui se distingue du Revenu de base par un caractère conditionnel très marqué.

L'histoire de ce projet d'expérimentation a fait l'objet de plusieurs publications, notamment par Timothée Duverger, ancien collaborateur au Cabinet du président, ou encore par Sébastien Keiff, ancien chargé de mission à l'Agenda 21 ou encore par Jean-Luc Gleyze lui-même (Duverger 2018, 2019, 2020; Gleyze et Kyrou 2022; Keiff 2022).

\*\*

Si le Revenu de base a été le projet d'expérimentation phare de Jean-Luc Gleyze durant son premier mandat, le second s'attèle à la définition et à la défense d'un autre projet d'expérimentation, celui d'une sécurité sociale de l'alimentation.

---

<sup>376</sup> <https://www.lejdd.fr/Politique/pourquoi-nous-allons-tester-le-revenu-universel-dans-nos-departements-3502832>, consultée le 29/11/2023

<sup>377</sup> <https://www.ipp.eu/publication/juin-2018-revenu-de-base-simulations-en-vue-d-une-experimentation/>, consultée le 29/11/2023

## 6.2.2. Vers une sécurité sociale de l'alimentation en Gironde, un projet d'expérimentation qui réactualise la coordination et la mise en gouvernance des interdépendances

A la fois dans la présentation de la feuille de route de la nouvelle mandature, ainsi qu'à l'occasion de ses vœux à la presse début 2022, le président du Conseil départemental annonce sa volonté de se saisir de l'idée d'une sécurité sociale de l'alimentation en Gironde. Dès février, une note<sup>378</sup> est envoyée au Directeur général des services départementaux afin que le projet soit rapidement lancé : « *l'objectif est de consacrer l'année 2022 à un travail d'appropriation politique de cette idée, et à l'élaboration d'un projet d'expérimentation départemental, à lancer en 2023* »<sup>379</sup>. La note donne une vision de la gouvernance souhaitée du projet (Tab. 42) ainsi que les premières étapes pour le 1<sup>er</sup> trimestre 2022, qui visent pour l'essentiel à constituer les groupes d'acteurs identifiés pour la gouvernance<sup>380</sup>.

Tableau 42. Instances et rôles clés identifiés pour la gouvernance du projet d'expérimentation de la sécurité sociale de l'alimentation girondine (Source : Auteure)

Instances	Rôles et fréquence	Composition
<b>Comité de pilotage</b>	Donne les orientations politiques du projet  <i>1 rencontre sur l'architecture de l'expérimentation puis tous les deux mois entre janvier et juin 2023</i>	Président VP en charge du développement social [...] VP en charge de l'agriculture, de l'alimentation [...] VP en charge de l'urgence sociale, [...] Conseillère départementale déléguée à la résilience et à l'innovation territoriale
<b>Groupe projet technique</b>	Elabore les contours de l'expérimentation girondine  <i>2 rencontres à l'automne 2022 : préparation du prototypage et suivi du panel citoyen</i> <i>1 rencontre par mois entre janvier et juin 2023</i>	DGSD, chargé de mission auprès du DGS DGAS (social) Direction insertion inclusion DGAT (territoire) DCDT Direction Jeunesse et citoyenneté Cabinet du président Mission Agenda 21 DASJ (jeunesse)
<b>Chef de projet</b>	Anime et fait le lien avec le comité de pilotage en partenariat avec le cabinet du président	Désigné parmi les membres du groupe projet -> Agenda 21
<b>Groupe citoyen</b>	Nourrit les réflexions du comité de pilotage, émet des avis et propositions sur les paramètres de l'expérimentation girondine	« <i>Ce groupe citoyen pourra être celui qui compose le Parlement des solidarités, ou qui le préfigure, selon le rythme d'avance de chaque projet. En tout état de cause, des liens doivent être créés entre le Parlement des solidarités et le projet de SSA</i> »
<b>Réseau de partenaires</b>	Contribue aux réflexions, prend part à l'expérimentation girondine	Représentants des grandes structures d'aide alimentaire, des épiceries solidaires, des associations impliquées sur les questions alimentaires, des fédérations agricoles, etc.

<sup>378</sup> Signée par Jean-Luc Gleyze, affaire suivie au Cabinet par Camille Hollebecque

<sup>379</sup> Note au DGSD, le 11/02/2022

<sup>380</sup> Note au DGSD du 11/02/2022 et support de réunion du groupe de travail du 26/06/2022

<b>Partenaire externe</b>	Accompagnement du Département, pour élargir le spectre de la réflexion et contribuer à faire connaître le projet dans les réseaux nationaux	Labo ESS (étude-action en 2020 « Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tous à une alimentation de qualité ») Fondation Jean Jaurès (partenaire du Département pour le Revenu de base)
---------------------------	---	--

Dans l'objectif de favoriser l'appropriation politique du projet est visée l'organisation d'auditions à mener auprès de personnes ressources identifiées (ce qui illustre un renouvellement des interdépendances dans les formes de savoir mobilisées pour orienter la décision politique). Il s'agit d'abord du collectif national pour la sécurité sociale de l'alimentation<sup>381</sup>, ainsi que des représentants des grandes structures de l'aide alimentaire<sup>382</sup>, du réseau des épiceries solidaires, des acteurs du monde agricole ainsi que certains acteurs de la recherche<sup>383</sup>. Parmi ces acteurs, seul le collectif national pour la sécurité sociale de l'alimentation et les acteurs de l'aide alimentaire vont faire l'objet de rencontres car, comme

nous le verrons par la suite, le calendrier du Département va être accéléré par la rencontre d'un collectif local portant une démarche similaire : le collectif Acclimat'action.

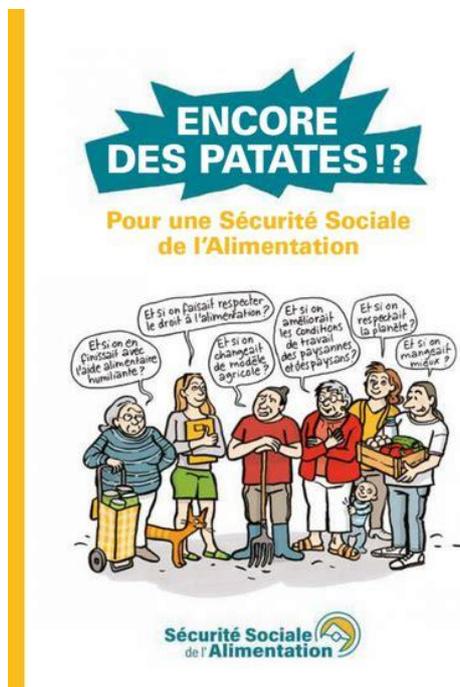


Figure 59. Première de couverture du livret édité par le collectif pour la SSA (Dalmais et Seconda, 2021)

a) *Les auditions de cadrage avec le collectif national pour la sécurité sociale de l'alimentation et les acteurs girondins de l'aide alimentaire*

Commencent alors plusieurs de ces auditions d'appropriation politique, avec d'abord la rencontre le 1<sup>er</sup> avril 2022 du collectif AgriSTA (pour Agricultures et souveraineté alimentaire) de l'association nationale Ingénieurs sans frontières<sup>384</sup> et de Jean-Claude Balbot<sup>385</sup>, tous représentants du collectif national pour la sécurité sociale de l'alimentation. Cette rencontre a fait l'objet d'une facilitation graphique (Annexe 7. Facilitation graphique réalisée au cours de la rencontre entre le collectif pour la SSA et le Conseil départemental de la Gironde (Punch Memory, 2022)). Les attentes de cette

<sup>381</sup> <https://securite-sociale-alimentation.org/>, consultée le 29/11/2023

<sup>382</sup> Sont cités : la Croix rouge, la Banque alimentaire, les Restos du cœur, le Secours populaire et Saint Vincent de Paul

<sup>383</sup> Sont cités : la chercheuse en nutrition Nicole Darmon qui a notamment publié un article en 2020 intitulé « Pour une sécurité sociale de l'alimentation » dans Actualités sociales hebdomadaires, un média de référence du travail social (Darmon 2020) ou encore les socio-économistes Nicolas Bricas (spécialiste de l'alimentation) et Bernard Friot (spécialiste du régime général de la sécurité sociale).

<sup>384</sup> Le collectif était représenté ce jour par Mathieu Dalmais et Mathilde Bourjac ; <https://isf-france.org/AgriSTA>, consultée le 29/11/2023

<sup>385</sup> Agriculteur retraité du Finistère et ayant été responsable depuis 15-20 ans de diverses organisations agricoles alternative (CIVAM, Atelier Paysan, InPACT national, MIRAMAP, Terre de Liens) ; [https://www.youtube.com/watch?v=eK0Dxb2hxYA&ab\\_channel=PouruneS%C3%A9curit%C3%A9socialede%27alimentation](https://www.youtube.com/watch?v=eK0Dxb2hxYA&ab_channel=PouruneS%C3%A9curit%C3%A9socialede%27alimentation), consultée le 29/11/2023

rencontre pour le Département est « *d'être aiguillé pour faire des choix d'action publique* ». Lors de cet échange, plusieurs constats sont partagés : celui de l'échec alimentaire des politiques agricoles, d'une « *agriculture en crise permanente, quotidienne* », la faible part de la population ayant accès aux produits sous signe de qualité (5-10%), le constat aussi de la violence de l'aide alimentaire, comme système de « *charité organisée* » devenu structurel (Martin-Meyer 2022) tant il est devenu un « *élément du rouage de l'industrie agroalimentaire* » (« *le modèle industriel a besoin des pauvres comme variables d'ajustement* ») (Bonzi 2021, 2023), l'augmentation du nombre de personnes ayant recours à l'aide alimentaire, *etc.* La corrélation entre les crises du modèle agricole et celles propres au système de l'aide alimentaire n'est pas, selon la posture du collectif, à penser selon la chaîne de valeur « de la fourche à la fourchette ».

En effet, la posture du collectif national pour la SSA (Dalmais et Seconda 2021) part plutôt du constat que « *sans penser l'accessibilité de tous [comme point de départ], on ne changera pas de modèle agricole* »<sup>386</sup>. En s'inspirant du modèle de la sécurité sociale de santé, l'idée d'une sécurité sociale de l'alimentation (Fig. 59)<sup>387</sup> repose sur trois piliers : l'universalité, la SSA s'adressant à tous, quels que soient les revenus, afin d'éviter de faire des politiques de discrimination positive « *pour les pauvres* »<sup>388</sup> ; la justice sociale, par le biais d'une cotisation sociale définie en fonction des ressources ; et enfin, le conventionnement démocratique, par le biais de caisses sociales de l'alimentation située à des échelles locales et permettant de « *sortir le sujet des mains des experts qui récupèrent et rendent le sujet opaque* ». L'objectif est de passer d'un « *droit à être nourri* » à un « *droit à l'alimentation* » (Paturel et Ndiaye 2020; Ramel 2022) sur la définition et l'application duquel reposerait une démocratie alimentaire. Dans cette démocratie alimentaire, deux autres objectifs complémentaires sont visés à côté de la reconnaissance d'un droit à l'alimentation pour tous : l'amélioration des conditions de travail des agriculteurs et la préservation de l'environnement. En fait, plus largement, « *la SSA ambitionne d'offrir une réponse systémique aux problématiques sociales, agricoles, [environnementales] et nutritionnelles, trop souvent pilotées par des politiques distinctes, voire fragmentée* » (Gillot 2023, 41). A cette présentation, Jean-Luc Gleyze répond « *dans le fond et sur les valeurs, on se retrouve ; les finalités d'une « bonne » action publique étant une action « par tous, pour tous, partout* » ».

Si les collectivités territoriales n'ont pas les capacités juridiques de répondre à ces trois piliers (ne serait-ce que par l'impossibilité réglementaire de lever des cotisations), des compromis sont toutefois possibles et des illustrations de ce qui peut être fait par les autorités publiques locales sont données : la rencontre avec les acteurs de l'aide alimentaire pour palier à la perte de connaissance des acteurs publics sur le sujet liée à la délégation de la lutte contre la précarité alimentaire aux acteurs associatifs, la mise en place de chèques alimentaires visant à soutenir

---

<sup>386</sup> Plutôt que de penser « de la fourche à la fourchette » - comme il l'est généralement fait, dans Gironde Alimen'terre par exemple – l'idée est ici de retournée la suite logique, l'algorithme, et de faire l'inverse soit de penser la production en prenant comme point de départ l'alimentation :

<https://www.youtube.com/watch?v=9Tqy5DSL1N4>, consultée le 30/11/2023

<sup>387</sup> <https://securite-sociale-alimentation.org/production/une-bd-sur-la-ssa/>, consulté le 02/03/2024

<sup>388</sup> Octroi d'un budget de 150€ par personne sanctuarisé pour l'alimentation et ne pouvant être dépensé que dans les lieux ayant fait l'objet d'un conventionnement.

certaines filières agricoles, ou encore à travers l’approvisionnement des établissements de restauration collective.

Toutefois, face à la capacité d’agir limitée des acteurs publics locaux, le Président Gleyze considère « *qu’il ne faut pas le considérer comme un obstacle et creuser l’idée d’une éventuelle proposition de loi, à proposer à l’Assemblée nationale [...]. En tout cas, je pense qu’il ne faut pas s’interdire la possibilité de faire bouger les lignes, y compris législatives* ». Si la loi 3DS, sur la différenciation a été un acte manqué de la décentralisation, le président voit dans la sécurité sociale de l’alimentation l’éventualité de porter une nouvelle expérimentation territoriale :

*« Je pense qu’on a possibilité d’essayer d’expliquer que nous pouvons, nous aussi, à partir de la volonté de l’action publique locale, et notamment départementale, que nous pouvons demander, justement, à ce que cette différenciation soit véritablement actée, dans les faits, et qu’on puisse nous permettre des expérimentations, même si elles sont limitées à un territoire donné. Mais que justement, l’expérimentation permet ensuite d’évaluer, et ensuite éventuellement, soit de corriger, soit d’annuler, soit de généraliser. Et donc c’est ça aussi que peut permettre une collectivité, de poids départemental, pour essayer de faire changer les choses sur le plan législatif » - Jean-Luc Gleyze, lors de la rencontre avec le collectif national pour la sécurité sociale de l’alimentation, 01/04/2022.*

L’Agenda 21<sup>389</sup> du Département est alors missionnée par le Président et son Cabinet d’organiser la suite des auditions et un mois plus tard, le 03 mai 2022, j’animais une rencontre de deux heures entre les acteurs départementaux et les acteurs de l’aide alimentaire en Gironde<sup>390</sup>. L’objectif de cette rencontre était d’avoir leurs retours sur l’idée de la démarche et ainsi, d’identifier avec eux des perspectives et de définir plus pragmatiquement un calendrier de travail.

Jean-Luc Gleyze a introduit cette nouvelle rencontre en explicitant le pourquoi de la démarche départementale en posant les constats d’un « *modèle agricole à bout de souffle et insatisfaisant à plusieurs niveaux* », d’un nombre croissant des personnes dépendantes de l’aide alimentaire – notamment dans les contextes économique d’inflation, sanitaire de sortie de crise de la Covid-19 et géopolitique avec le conflit russo-ukrainien – quand l’objectif est de viser l’accès de tous à une alimentation de qualité. Cette rencontre a donné un voir un renouvellement dans la sélection et la qualification des interdépendances entre formes de savoir. En effet, le Président précise que si le Département ne possède aucune certitude ni *a priori* sur la démarche, il s’inscrit dans une volonté d’innover et d’expérimenter, avec les acteurs du territoire c’est-à-dire « *en faisant « avec » et en s’appuyant sur l’expertise d’usage de ceux à qui le Département prétend s’adresser* ». Après un temps d’acculturation collectif autour de ce qu’est le projet de la Sécurité

---

<sup>389</sup> Dans le cadre de Gironde Alimen’terre, nous avons essayé début 2021 de lancer un groupe de travail sur la démocratie alimentaire. Si quelques réunions ont été réalisées, et des services civiques accueillis pour mener un travail sur cette question, ce projet n’a jamais vraiment réussi à prendre et est resté dans un « à côté » de Gironde Alimen’terre

<sup>390</sup> Ils étaient entre 44 et 66 acteurs de l’aide alimentaire présents.

sociale de l'alimentation, la rencontre s'est organisée autour de deux ateliers visant à faire ressortir d'un côté les opportunités que ces acteurs perçoivent dans le projet d'expérimentation d'une SSA en Gironde, et de l'autre, à l'inverse, quelles sont les alertes, les réticences qu'ils souhaitent exprimer à propos de ce projet. Il est à noter que dans ce processus d'arpentage et de construction d'une acculturation commune autour du projet de la SSA, la DCDT et les agents du SAFT ne sont plus du tout moteur. Ils sont bien évidemment conviés et présents aux rencontres, mais à ce stade ils s'interrogent surtout sur l'articulation entre ce nouveau projet et la poursuite de Gironde Alimen'terre, dont ils ont la charge.

Cette rencontre a été l'occasion d'identifier des acteurs girondins également porteurs de démarches axées autour de la sécurité sociale de l'alimentation, notamment l'initiative d'une SSA étudiante portée par le CREPAQ<sup>391</sup> ainsi que le projet porté par le collectif Acclimat'action<sup>392</sup> composé d'acteurs de la société civile, d'acteurs de la recherche ainsi que d'acteurs « passerelles » venant de l'éducation populaire, de l'économie sociale et solidaire, du travail social et de la recherche scientifique.

La suite des auditions prévoyait une rencontre avec les acteurs du monde agricole ainsi qu'une rencontre avec les acteurs de la recherche, mais ces auditions ne se sont pas faites. En effet, outre le fait que l'organisation de ces rencontres soit repoussée par crainte d'une potentielle confrontation de calendrier avec le projet des Assises de l'alimentation – qui n'ont toujours pas été organisées à ce jour – le Département s'entretient entre temps avec le collectif Acclimat'action et cet échange va pousser le Département à accélérer son travail de définition des paramètres et des modalités de son projet.

*b) Entre le Département de la Gironde, le collectif Acclimat'action et la Ville de Bordeaux : une convergence des initiatives*

Le 13 juin 2022, nous sommes trois agents de l'Agenda 21 et un agent de la Direction insertion inclusion à rencontrer quatre représentants du collectif Acclimat'action dont Antoine Bernard de Raymond sociologue à l'INRAE et travaillant notamment sur les questions de sécurité alimentaire (Bernard de Raymond et Thivet 2021). Le collectif expose son projet « *visant à soumettre au vote du Conseil départemental de la Gironde la mise en application à titre expérimental de propositions préfigurant une sécurité sociale de l'alimentation* ». Dans la mouture initiale du projet, ces propositions doivent émaner de quarante citoyens, ayant suivi des parcours d'engagement citoyen (Fig. 60), et représentant quatre territoires girondins : Bordeaux Nord, Bègles, Bordeaux Métropole Rive droite et le Pays Foyen.

---

<sup>391</sup> <https://www.crepaq.org/ssa%C3%A9tudiante>, consultée le 30/11/2023

<sup>392</sup> <https://acclimataction.fr/>, plaquette du collectif : <https://acclimataction.fr/wp-content/uploads/2022/03/plaquette-acclimataction-web.pdf>, consultées le 30/11/2023



Figure 60. Extrait du support de présentation du collectif Acclimat'action lors de leur rencontre avec des agents départementaux, le 13 juin 2022 (Acclimat'action, 2022)

A ce stade, la demande faite par le collectif au Département est la participation de l'organisation départementale, aux côtés des autres acteurs publics impliqués dans la démarche, dans la coordination de la construction du panel citoyen, dans la mise en expérimentation, dans la co-animation des groupes d'habitant par territoire, ainsi que l'accueil des temps forts de la démarche et la prise en charge financière des indemnités versées aux habitants (Fig. 61).

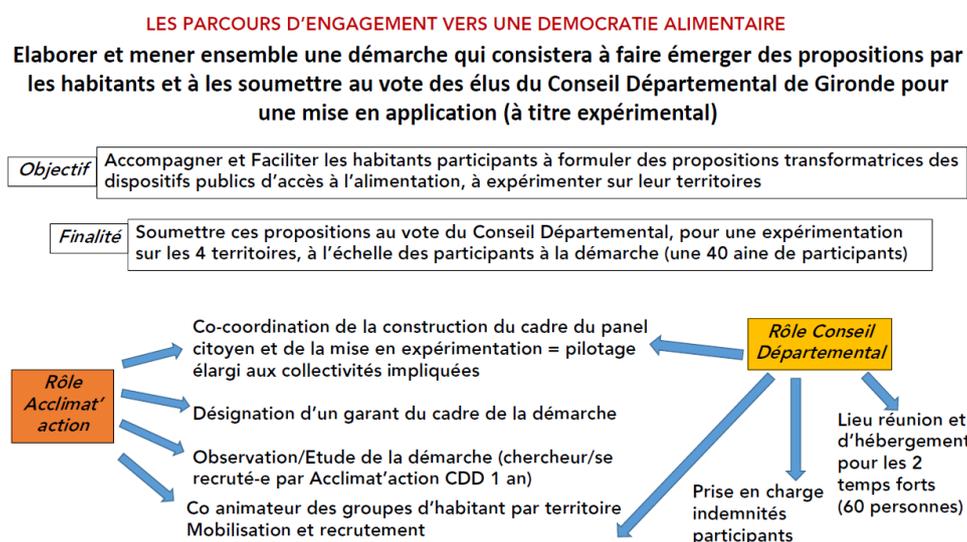


Figure 61. Extrait du support de présentation du collectif Acclimat'action lors de leur rencontre avec des agents du Département de la Gironde, le 13 juin 2022 (Acclimat'action, 2022)

Le collectif propose un calendrier de la démarche ciblé entre octobre et décembre 2022. A ce stade, s'il est évident que les deux démarches doivent se croiser, plusieurs points ne coïncident pas et vont faire l'objet de plusieurs autres rencontres.

Parmi les points de divergence, il faut d'abord noter l'écart important dans les états d'avancement des deux démarches. En effet, si le collectif Acclimat'action propose d'ores et déjà un calendrier pour le lancement du parcours d'engagement citoyen, le Département quant à lui est à peine en train de faire monter l'idée de l'expérimentation d'une SSA au sein de son agenda politique et de structurer son organisation en interne. Quelques jours avant la rencontre avec le collectif s'était d'ailleurs tenue une réunion regroupant des acteurs de l'administration départementale<sup>393</sup> dont l'objectif était de dessiner les débuts d'une organisation. Cette réunion a abouti à un pilotage donné par la DGSD à l'Agenda 21 qui, en collaboration avec le Cabinet du président, a pour mission de travailler aux étapes préliminaires de réflexion, de préfiguration et de structuration de la démarche<sup>394</sup> afin de présenter une méthodologie pour la fin du mois. L'objectif est d'arriver à la

*« coordination d'une expérimentation territoriale visant à inviter les acteurs girondins concernés (publics, privés et citoyens) à prototyper et expérimenter une sécurité sociale de l'alimentation »* - Extrait du support de la réunion du groupe de travail interne le 24/06/2022.

La DGAS est ensuite censée prendre le relais pour la mise en œuvre opérationnelle de ce qui aura été décidé. Sa contribution repose sur

*« l'activation des moyens internes immédiatement mobilisables contribuant à la mise en œuvre d'un droit à l'alimentation, et notamment sur la mobilisation des agents proches du terrain pour inventer de nouvelles solutions »* - Extrait du support de la réunion du groupe de travail interne le 24/06/2022

La DGAS deviendrait alors le financeur de la démarche, ce qui n'enthousiasme pas sa responsable tant la démarche départementale reste imprécise à ce stade.

Aussi, du fait de cet état de démarrage de la démarche départementale et comme cela était ressorti de la rencontre avec les acteurs de l'aide alimentaire, de nombreuses questions de fond doivent être discutées et tranchées : les questions relatives aux bénéficiaires de l'expérimentation (le Département vise-t-il un objectif d'universalité ou va-t-il cibler les bénéficiaires habituels de son action sociale ?), celles concernant les financements et leurs montants, la territorialisation de la démarche, ou encore le processus définitionnel notamment pour la constitution des caisses locales d'alimentation (définition par le Département ? *via* un processus de concertation citoyenne ? ; quels producteurs et distributeurs avec qui conventionner ?). Particulièrement, la question des territoires de l'expérimentation pose problème au regard de la proposition du collectif : en effet, trois territoires sur quatre proposés

---

<sup>393</sup> Rencontre du 01/06/2022, regroupant la DGSD et son chargé de mission rattaché, la DGAT, la DGAS, l'Agenda 21, la DCDT. Ni le Cabinet du président ni des représentants élus ne sont présents à cette réunion.

<sup>394</sup> Pour cela, la chargée de mission de l'Agenda 21 va se documenter et mener des entretiens auprès de porteurs de démarches similaires telles que le rapport Terra Nova, l'expérimentation d'une caisse alimentaire commune par les Territoires à vivre à Montpellier, ou encore l'expérimentation inspirée de la SSA à Lyon ciblée auprès du public étudiant.

par le collectif sont urbains et sont situés dans la métropole bordelaise. Or le Département tient justement, selon ses principes de solidarités territoriales, à faire davantage profiter de ses politiques les territoires girondins périurbains et ruraux.

Toutefois, en intégrant la mobilisation d'un panel citoyen, qui constitue la démarche du collectif Acclimat'action, en amont de la phase de prototypage de la démarche départementale – prévue entre janvier et juin 2023 – les acteurs arrivent à trouver un consensus pour faire coïncider les deux démarches ensemble (Fig. 62).

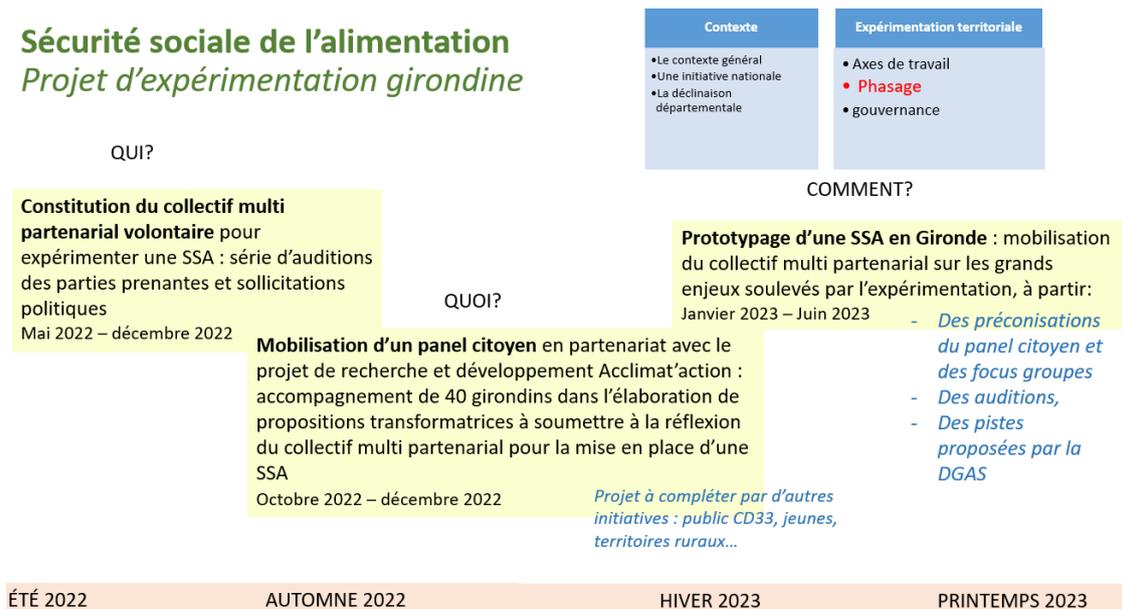


Figure 62. Extrait du support de présentation de la réunion du groupe de travail interne le 24/06/2022 (Agenda 21, CD33, 2022)

Avant la mobilisation du panel citoyen, le Département vise la constitution d'un « *collectif multi partenarial volontaire* » dans lequel il compte convier à ses côtés le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux Métropole, la Ville de Bordeaux et le collectif national pour la sécurité sociale de l'alimentation. Ces acteurs deviendraient les signataires d'une charte de valeurs et d'engagement et se réuniraient à l'occasion de trois rencontres *a minima* : au lancement, à mi-parcours et à la remise du prototypage. A ce stade également, quatre groupes de travail thématiques sont envisagés (Fig. 63) : un sur le volet démocratique de l'expérimentation, un autre sur son volet économique, un troisième spécifique aux questions relatives à l'agriculture et au système alimentaire et un dernier, transversal, pour le suivi, l'observation et l'évaluation de la démarche.

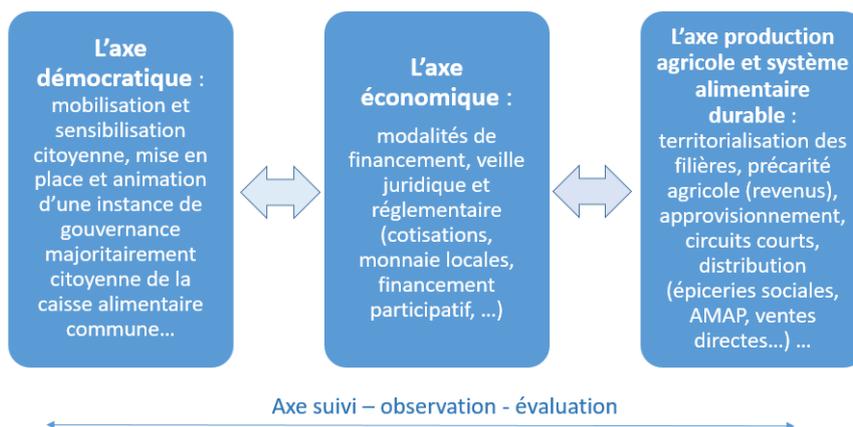


Figure 63. Les quatre groupes de travail envisagés pour le suivi de l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation par le Conseil départemental de la Gironde (Agenda 21, CD33, 2022)

Le 22 août 2022 se tient le premier comité de pilotage du projet d'expérimentation de la sécurité sociale de l'alimentation. Cette rencontre est l'occasion pour Jean-Luc Gleyze de réaffirmer auprès d'un plus large public d'acteurs départementaux son engagement politique pour le projet. Il y redit également en quoi le Département constitue le bon niveau pour une telle expérimentation, en ce qu'il permet de

*« coordination d'acteurs et de transversalité avec les autres échelons départementaux<sup>395</sup>, en interne au niveau des délégations portées par les différentes vice-présidences politiques, ainsi qu'avec les acteurs locaux qui opèrent sur le terrain » - Prise de notes réalisée pendant le comité de pilotage du 22/08/2022.*

Autrement dit, le président affirme que le Département est non seulement le bon échelon pour coordonner et mettre en gouvernance les interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir, mais aussi que c'est d'ailleurs dans l'affirmation d'un travail politique assumé autour des interdépendances qu'il est le plus à même de tenir ce rôle d'intermédiaire, de relais, de passeur. Ainsi, la posture affirmée par Jean-Luc Gleyze rejoint-elle celle défendue par l'Agenda 21 dans la construction de la stratégie de coresponsabilité alimentaire marquant le deuxième cadrage analysé dans la thèse. Lors de ce comité de pilotage est reprécisé le calendrier des trois phases de l'expérimentation qui a entre-temps été réactualisé (Fig. 64).

<sup>395</sup> Depuis 2020, le Département de la Gironde, Bordeaux Métropole et la Ville de Bordeaux se sont engagés dans une démarche appelée « Territoires en commun », et organisée autour de quatre thématiques : le développement économique, la ressource en eau, les mobilités et l'alimentation. Mais au stade de cette rencontre, ce projet « n'a pas trop été suivi ».

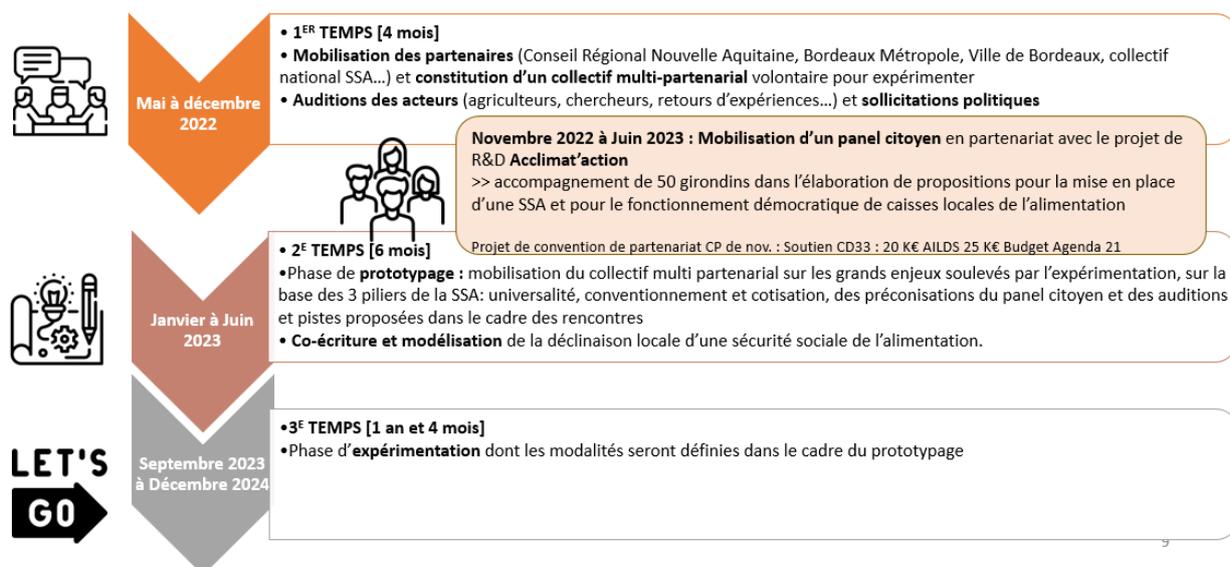


Figure 64. Extrait du support de présentation lors du comité de pilotage (Agenda 21, CD33, 2022)

Suite à l'allocution du Président et à la présentation de l'expérimentation par l'Agenda 21, des échanges poursuivent la tenue du comité de pilotage et mettent en visibilité des tensions sous-jacentes en termes d'interdépendances territoriales. Par exemple, des élus s'alarment de la forte place donnée au territoire métropolitain et encouragent à l'intégration d'autres intercommunalités dans l'expérimentation. Aussi, ils insistent à ce qu'il faille faire « *attention à ce que le Département ne disparaisse pas* » dans le collectif multi-partenarial envisagé : « *il est essentiel que le Département soit le chef de file de cette réflexion, de ce travail et que les autres soient des aidants* ». Aussi, des tensions sont éclairées au niveau des interdépendances sectorielles et, de manière plus transversale, au niveau d'interdépendances temporelles et entre les instruments départementaux. En effet, et en échos avec les interrogations des agents de la DCDT-SAFT, les liens entre la stratégie Gironde Alimen'terre, l'organisation des Assises de l'alimentation et le projet d'expérimentation de la SSA sont questionnés. Le Président répond à ces interrogations en précisant la portée et l'imbrication de chaque élément mentionné : Gironde Alimen'terre est le « *chapeau commun* », l'expérimentation de la SSA correspond à « *une approche innovante, de précurseur* », et les Assises de l'alimentation sont envisagées comme « *un outil de partage collectif* ». Il rappelle alors que « *la maison travaille beaucoup en silos* » et qu'il y a ici un réel enjeu de transversalité, la réponse départementale reposant sur « *la bonne volonté des élus et de l'administration* ». Autrement dit, Jean-Luc Gleyze appelle aux différents acteurs départementaux (politiques, administratifs, territoriaux) pour faire vivre la coordination et la mise en gouvernance des interdépendances à travers ce projet.

Après ce comité de pilotage vont s'ensuivre d'autres rencontres pour affiner le projet de l'expérimentation. En octobre 2022, le Département lance un marché public pour obtenir l'appui de prestataires de service pour la phase de prototypage de l'expérimentation, qui suivra les phases de préfiguration et de concertation citoyenne. Ce marché de service sera remporté par un partenariat constitué d'Ellyx, partenaire régulier de l'Agenda 21, et de l'association Let's

Food<sup>396</sup>. Le projet d'expérimentation d'une SSA girondine est officiellement soumis au vote de l'Assemblée départementale pour la première fois le 12/12/2022<sup>397</sup>. S'il m'a été plus difficile de suivre les évolutions de la démarche, du fait de la fin de mon contrat CIFRE avec le Département en novembre 2022, ces dernières sont néanmoins rendues visibles par la mouture finale du projet, rendue publique lors de la rencontre officielle de lancement le 30 mai 2023.

*c) Le lancement officiel de l'expérimentation d'une Sécurité sociale de l'alimentation en Gironde*

Lors de cette rencontre<sup>398</sup>, c'est aux côtés de la Ville de Bordeaux et du collectif Acclim'action que le Département officialise dans les locaux de la Fabrique Pola le lancement de l'expérimentation de la Sécurité sociale en Gironde.

Une plaquette présentant les acteurs impliqués, la méthode, les grandes étapes du prototypage et les fondamentaux sur lesquels la démarche s'appuie est remise aux participants<sup>399</sup>. La journée s'organise autour de cinq temps distincts. Elle débute avec le croisement des « récits » des acteurs de l'expérimentation girondine (citoyens du parcours d'engagement, collectif Acclimat'action, Ville de Bordeaux et Conseil départemental de la Gironde) avec ceux de deux autres initiatives similaires (Yuna Chiffolleau et al. 2023; Gillot 2023) : la caisse commune alimentaire de Montpellier<sup>400</sup> et le comité local de l'alimentation de Cadenet dans le Vaucluse<sup>401</sup>. Un temps est ensuite dédié au partage de la méthode et des perspectives de la démarche girondine, dont les éléments sont donnés à voir dans la plaquette. Après une présentation sur l'histoire de la sécurité sociale de santé par l'économiste Nicolas Da Silva (Da Silva 2023), les participants sont répartis en quatre ateliers de travail<sup>402</sup> avant de se retrouver pour la signature tant par les parties prenantes civiles que publiques de la charte de valeurs et d'engagement. Cette signature marque le lancement officiel du processus d'expérimentation (Fig. 65).

---

<sup>396</sup> <https://www.letsfood.fr/>, consultée le 07/12/2023. Let's Food a notamment été créée par Anna Faucher, ancienne chargée de mission de l'IUFN, qui avait été accueillie en résidence de compétence au sein de l'Agenda 21 départemental lors du chantier expérimental de gouvernance alimentaire (chapitre 4).

<https://www.letsfood.fr/copie-de-precarit%C3%A9-alim-etudiante>, consultée le 09/01/2024

<sup>397</sup> 2022.74.CD du 12/12/2022 délibérant l'affaire « Agenda 21, résilience et innovation territoriale », [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip/seance\\_316719/5\\_d1670941171640.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip/seance_316719/5_d1670941171640.pdf), consultée le 07/12/2023

<sup>398</sup> <https://www.gironde.fr/espace-presse/securite-sociale-de-l-alimentation-journee-d-echanges-et-de-lancement-du-prototypage>, <https://www.gironde.fr/actualites/la-securite-sociale-de-l-alimentation-en-gironde-ca-avance>, consultées le 04/12/2023

<sup>399</sup> <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2023-11/D%C3%A9pliant%20SSA.pdf>, consultée le 07/12/2023

<sup>400</sup> <https://tav-montpellier.xyz/?PagePrincipale>, consultée le 07/12/2023

<sup>401</sup> <https://lareleveetlapeste.fr/a-cadenet-une-association-experimente-une-securite-sociale-de-lalimentation/>, consultée le 07/12/2023

<sup>402</sup> Les intitulés des ateliers sont : « Travailler sur la précarité, ça veut dire quoi ? » / « Qui compose les caisses locales ? » / « Garantir le processus démocratique sur le long terme » / « Conventonnement : comment s'y prendre ? »



Figure 65. Le Conseil départemental de la Gironde, la Ville de Bordeaux, le collectif Acclimat'action et des citoyens investis dans le parcours d'engagement réunis autour de la charte de valeurs et d'engagement (CD33, 2023)

Cette journée a été l'occasion de donner à voir à quoi a abouti le processus de construction de ce projet. Des évolutions sont notables par rapport aux modalités de la démarche présentée un an auparavant. Ainsi, le comité multi-partenariat envisagé – et qui devait intégrer le Conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine et Bordeaux Métropole – n'a pas été constitué. C'est avec la Ville de Bordeaux Métropole – et en particulier son CCAS – que le Département rentre en partenariat. Le parcours d'engagement pensé par le collectif Acclimat'action a bien trouvé sa place au sein de la démarche, mais la définition du panel a été repensé afin de rééquilibrer la balance territoriale : ce sont maintenant le Pays Foyen, le Sud Gironde (territoire du Président Gleyze), la commune de Bègles et la ville de Bordeaux qui sont les territoires représentés par les 40 citoyens engagés dans le processus de définition des modalités de conventionnement et la proposition de scénarios (Fig. 66).



Figure 66. Gouvernance de l'expérimentation d'une SSA Girondine présentée lors de son lancement officiel (CD33, Ville de Bordeaux, Acclimat'action, 2023)

Entre janvier et juin 2023 et sur les quatre territoires ciblés, des collectifs territoriaux composés des citoyens – mais également d’associations, de professionnels de l’alimentation, d’élus et de techniciens de collectivité – ont travaillé à la définition d’une « *Charte commune de conventionnement des lieux et des produits* » regroupant un total de 13 critères (Tab. 43).

Tableau 43. Liste des 13 critères de conventionnement des lieux et des produits (Source : Auteure)<sup>403</sup>

Critères de conventionnement des lieux	Accessibilité et inclusivité (accessibilités géographique, temporelle, physique et sociale) Bien-être au travail Transparence et juste rémunération Pratiques agricoles durables Localité des produits
Critères de conventionnement des produits	Pratiques agricoles durables Localité des produits Saisonnalité Emballage Produits bruts et peu transformés Produits essentiels pour cuisiner Nutritifs et bons pour la santé Produits non raffinés

En juin 2023, une offre de contrat doctoral en sociologie sur la sécurité sociale de l’alimentation est lancée<sup>404</sup>. Cette thèse CIFRE est accueillie par le CCAS de la Ville de Bordeaux (rattachée à la Direction de l’insertion, intégrée dans le service Dynamiques sociales territoriales de la Direction des Nouvelles solidarités) et bénéficie de l’encadrement scientifique de deux chercheurs proches du collectif Acclimat’action : Antoine Bernard de Raymond (INRAE, Bordeaux Sciences Economiques) que nous avons déjà mentionné et Sylvain Bordiec (Cultures et diffusion des savoirs, Université de Bordeaux). Cette thèse, devant débuter en janvier 2024, a pour objectif de mettre en place un suivi scientifique de l’expérimentation de la SSA en Gironde, en étudiant d’un côté les effets de l’expérimentation de la SSA sur les usagers du système, et de l’autre en étudiant les nouvelles formes de solidarité sociale et le rôle des collectivités locales et des collectifs citoyens dans leur élaboration et leur mise en œuvre. Le travail implique notamment une comparaison entre les différents territoires où se déploie l’expérimentation.

Au sein du Département, la journée d’officialisation sera suivie par le vote le 10 juillet 2023 du « *soutien au projet de recherche et développement Acclimat’action pour la coordination de la modélisation partenariale de l’expérimentation d’une sécurité sociale de l’alimentation en Gironde* »<sup>405</sup>. De mai 2023 à février 2024, s’ensuit donc la phase de prototypage collaboratif de

<sup>403</sup> Inspiré depuis la présentation de la démarche de la SSA girondine faite par l’Agenda 21 à l’occasion du 10<sup>e</sup> interPAT sur le thème « solidarité alimentaire et PAT » du 05/12/2023

<sup>404</sup> <https://bse.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2023/06/Offre-de-these-CIFRE-Securite-sociale-de-l'alimentation.pdf>, consultée le 09/06/2024

<sup>405</sup> Délibération 2023.556.CP du 10/07/2023 actant un soutien de 25 000€ au collectif : [https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance\\_332108/3\\_d1689149574757.pdf](https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_332108/3_d1689149574757.pdf), consultée le 07/12/2023

l'expérimentation, dans l'objectif d'un début de celle-ci en avril 2024, et pour une durée d'un an.

Lors de la dixième rencontre interPAT du 05 décembre 2023 et organisée sur le thème du lien entre solidarité alimentaire et projet alimentaire de territoire, des points d'avancement de l'expérimentation sont partagés par l'Agenda 21 (Fig. 67). Il s'agit notamment de questions plus « techniques » qui ont été maintenant tranchées comme le montant de l'allocation, le public de l'expérimentation ou encore l'outil de paiement qui pourrait être utilisé.

## Points d'avancement

- **Le montant de l'allocation** : une base par foyer de 150€ + 75€ par personne supplémentaire.
- **Le public de l'expérimentation** : 400 personnes, 100 par territoire (Bordeaux, Bègles, Sud Gironde, Pays Foyen) / dont 30% en situation de précarité socioéconomique et 70% représentatifs des territoires sur la question du revenu X PCS / âge.
- **L'outil de paiement** : partenariat en construction avec le « chéquier vert », carte ou chèques prépayés ou paiement par smartphone.
- **Plaidoyer** : mutualisation des enseignements entre initiatives à l'échelle nationale, projet de sollicitation d'un droit à l'expérimentation
- **4 projets de recherche** sont adossés à l'expérimentation (financement Région NA, ANR et Thèse Cifre ville de Bordeaux).

Figure 67. Avancement de l'expérimentation de la SSA en Gironde en décembre 2023 (CD33, Agenda 21, 2023)

Cet extrait de la présentation de l'Agenda 21 permet de revenir sur un autre point important de la démarche du Département dans cette expérimentation : le plaidoyer politique que le Président souhaite porter. Lors d'une journée de débat organisée par Libération et Solutions Solidaire le 26 octobre 2023 au Conseil économique social et environnemental (CESE) à Paris<sup>406</sup>, le Président Gleyze a fait une intervention dans laquelle il a porté un plaidoyer « pour l'instauration d'un véritable droit à l'expérimentation locale »<sup>407</sup>. S'il a été principalement question du projet sur le Revenu d'autonomie (Gleyze et Kyrou 2022), le Président a également fait mention à cette occasion de l'expérimentation de la SSA en Gironde<sup>408</sup>. L'expérimentation lui a notamment servi d'illustration pour un propos plus large, sur le rapport entre la démocratie représentative et participative :

*« La question de fond, c'est l'équilibre entre démocratie participative et démocratie représentative. On ne peut plus considérer aujourd'hui la démocratie représentative*

<sup>406</sup> [https://www.liberation.fr/forums/la-france-qui-essaie-decouvrez-le-programme-du-forum-du-26-octobre-20231016\\_BSWV3YRZJVDSRGHCJVROJVPBCU/](https://www.liberation.fr/forums/la-france-qui-essaie-decouvrez-le-programme-du-forum-du-26-octobre-20231016_BSWV3YRZJVDSRGHCJVROJVPBCU/), consulté le 07/12/2023

<sup>407</sup> [https://www.linkedin.com/posts/jean-luc-gleyze-b5298b193\\_intervention-aujourd'hui-au-conseil-%C3%A9conomique-activity-7123329272831709184-1Yas?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/jean-luc-gleyze-b5298b193_intervention-aujourd'hui-au-conseil-%C3%A9conomique-activity-7123329272831709184-1Yas?utm_source=share&utm_medium=member_desktop), consulté le 07/12/2023

<sup>408</sup> <https://www.dailymotion.com/video/x8pzwj>, intervention de Jean-Luc-Gleyze sur la SSA entre 51'30 et 52'10, consultée le 07/12/2023

*comme elle a été considérée pendant très longtemps, avec des élus qui seraient des « sachants omniscients ». Ça n'est pas vrai, ça ne l'est absolument pas. J'apprends toujours au quotidien et sur un tas de choses. Nous avons beaucoup à apprendre du terrain, beaucoup à apprendre de celles et ceux ... moi je dis toujours : personne ne peut mieux parler de l'action publique que celles et ceux qui, normalement, sont censés être bénéficiaires, ou en tout cas, à qui est destinée cette action publique. C'est eux qui peuvent nous dire si nous sommes justes, ou pas. Et c'est eux qui doivent nous enrichir dans la réflexion pour qu'on ajuste au mieux notre action. » - Jean-Luc Gleyze, le 26 octobre 2023, au CESE dans la table ronde « Expérimenter : la garantie jeune »*

Ainsi, l'expérimentation d'une SSA en Gironde participe-t-elle pour le Président Gleyze d'une nouvelle manière, parmi d'autres, d'engager la discussion au niveau national pour la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales. Aussi, elle représente une initiative qui a pour objectif de donner voix aux girondins, dont les savoirs sont considérés comme essentiels pour orienter l'action publique départementale.

\*\*

Après avoir souligné dans la section précédente les changements observables tant dans la gouvernance que l'instrumentation de Gironde Alimen'terre, nous donnant des premiers indices d'un potentiel recadrage de l'action départementale sur l'alimentation, cette section s'est intéressée à une action publique particulière, marquante du nouveau mandat du Président Gleyze. Celui-ci avait, lors de sa première mandature, porté le projet d'une expérimentation d'un Revenu de base, autour duquel s'était montée une coalition départementale, mais qui avait abouti, lors de sa proposition à l'Assemblée nationale à un rejet pur et simple du débat. Pour la seconde mandature, nous avons présenté ici son nouveau projet d'expérimentation, articulé autour de la définition et de la mise en application d'un droit à l'alimentation, *via* l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation.

Tandis que le Département de la Gironde entamait des rencontres avec des acteurs clés pour s'acculturer et orienter son action publique, ce faisant, il rencontre le collectif Acclimat'action, porteur d'une démarche similaire en Gironde. S'organisent alors des temps de convergence des initiatives pour aboutir comme nous l'avons vu par une expérimentation portée par le trio Conseil départemental – Ville de Bordeaux (CCAS) – Collectif Acclimat'action. Si cette expérimentation vise une application sur quatre territoires girondins – deux urbains, deux ruraux – elle s'accompagne également de la volonté de porter un plaidoyer à l'échelle nationale. En effet, Jean-Luc Gleyze, à travers cette expérimentation, cherche à défendre tant la reconnaissance d'un droit à l'alimentation, mais aussi et surtout, la reconnaissance et la mise en application d'un « réel » droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales.

A l'instar du chapitre précédent, la description de l'action publique départementale en matière d'alimentation à partir de 2021 a mis en lumière un renouvellement du travail politique mené autour des interdépendances par les acteurs départementaux. Ce renouvellement se caractérise ici par une réelle affirmation de la nécessité pour le Département de se placer au cœur de la

coordination et de la mise en gouvernance des interdépendances. Dans la section suivante, il s'agit de faire la synthèse de cette analyse par les interdépendances.

## **6.3. Synthèse. Les contours d'un quatrième cadrage de réactualisation et de repolitisation des interdépendances**

Après l'action départementale autour des circuits courts à la fin des années 2000, et la stratégie de coresponsabilité alimentaire portée par l'Agenda 21 entre 2014 et 2018 (chapitre 4), Gironde Alimen'terre est depuis 2019 la stratégie que porte le CD33 (chapitre 5). Toutefois, depuis l'entrée de Jean-Luc Gleyze dans sa seconde mandature en 2021, des changements dans l'action publique départementale en matière d'alimentation laissent à penser que cette dernière fait l'objet d'un quatrième recadrage, par la participation et l'expérimentation et vers le développement social.

Nous avons d'abord éclairé ces indices de recadrage au prisme des changements opérés depuis le renouvellement de l'Assemblée départementale au sein de Gironde Alimen'terre, dans sa gouvernance ainsi que dans son instrumentation (6.1.). Dans une seconde section, nous nous sommes intéressés au nouveau projet d'expérimentation de Jean-Luc Gleyze pour sa nouvelle mandature : l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation, en partenariat avec la Ville de Bordeaux et son CCAS et le collectif Acclimat'action, ainsi que la volonté d'y associer un plaidoyer politique pour, plus largement, défendre le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales (6.2.).

Il s'agit maintenant de répéter l'exercice analytique et d'apporter une vision globale de l'analyse en termes d'interdépendances du travail politique mené par les acteurs départementaux dans la construction et la mise en œuvre de cette action départementale alimentaire réorientée par la participation et l'expérimentation et vers le développement social. A l'instar de ce qui a été fait pour les deuxième et troisième cadrages, une première section donne une vision globale de l'analyse par les interdépendances, tandis qu'une seconde s'intéresse à en apporter des clés de lecture et de compréhension en terme de processus d'intégration et d'effets induits par ce nouveau cadrage en termes de changements pour le système alimentaire et sa régulation, ainsi que pour le Département lui-même.

### **6.3.1. Un « reboot » du travail politique mené autour des interdépendances : repartir des interdépendances de savoirs et domaniales public-civil**

Ainsi, cette première section vise à mettre en évidence les différentes interdépendances qui ont particulièrement été saisies et travaillées, sélectionnées et promues, par les acteurs départementaux dans ce quatrième cadrage marqué par une réorientation de la stratégie Gironde Alimen'terre par la participation, l'expérimentation, vers le social et pour les solidarités à partir de 2021. L'analyse de ce travail politique mené par l'approche par les interdépendances a été résumée dans le tableau suivant (Tab. 44).

Tableau 44. Eclairage du travail politique mené autour des interdépendances dans le quatrième cadrage (auteure, 2023)

Temps de l'action publique // travail politique			
	Problématisation et légitimation	Instrumentation et légitimation	Gouvernance
<i>Description</i>	<p><i>Contexte : crise sanitaire de la Covid-19, inflation, conflit russo-ukrainien -&gt; fractures socioéconomiques et montée des précarités (notamment alimentaire) ; 6<sup>e</sup> rapport du GIEC ; Lois de « décentralisation » (3DS /4D) // mouvement « Défendons nos territoires »</i></p> <p><i>Antécédents : politique de développement des CC ; SCA ; GAT 2019. Stratégie de résilience territoriale 2021. Elections départementale (important taux d'abstentionnisme) ; « participation » comme grande cause pour l'année 2022</i></p>	<p><i>GAT : diagnostic du système agricole et alimentaire de la Gironde</i></p> <p><i>Projet des Assises de l'alimentation</i></p> <p><i>Expérimentation d'un SSA – plaidoyer politique // Lois de « décentralisation » (3DS /4D)</i></p>	<p><i>Association de nouveaux acteurs départementaux dans les instances de gouvernance de GAT – marquage plus fort des acteurs du développement social et territorial</i></p> <p><i>Assises de l'alimentation</i></p> <p><i>Gouvernance de l'expérimentation de la SSA : CD33 – Ville de Bordeaux – Acclimat'action</i></p>
<i>Itd territoriales</i>	<p><i>Itd CD33/Etat : volonté de faire labéliser la démarche alimentaire départementale, d'obtenir une reconnaissance ministérielle</i></p> <p><i>Vide dans le droit national et européen sur le droit à l'alimentation</i></p> <p><i>Itd CD33/ Etat en tension : « Il faudra pour cela que l'Etat nous laisse les moyens nécessaires aux ambitions qui nous attendent » - le critère clivant de la conditionnalité</i></p> <p><i>Dynamique locale de développement des démarches alimentaires territoriales</i></p>	<p><i>Itd CD33/ Métropole évitée ?</i></p> <p><i>Développement des interPAT</i></p> <p><i>Territorialisation de l'expérimentation de la SSA : équilibres territoriaux urbain/rural (territoires engagés : Ville de Bordeaux, Pays Foyen, Bègle, Sud Gironde)</i></p>	<p><i>Projet des Assises de l'alimentation : vers une ouverture des instances de GAT aux acteurs non départementaux ?</i></p> <p><i>SSA : portage politique fort par le Président Jean-Luc Gleyze</i></p> <p><i>L'expérimentation de la SSA amène une coordination entre élus – Cabinet – Directions générales/adjointes – services</i></p> <p><i>Trois secteurs de politiques publiques : développement durable,</i></p>

Itd domaniales	Privé et civil confondus dans des collectifs alliant les deux : initiatives locales pour la SSA en Gironde	Privé et civil confondus dans des collectifs alliant les deux (notamment acteurs de l'ESS): partenariat avec Acclimat'action, panel citoyen, parcours d'engagement citoyen	social et agricole/territorial  Gouvernance SSA CD33 – Ville de Bordeaux – Acclimat'action
Itd dans les formes de savoir	Inversement de la logique « de la fourche à la fourchette » : changer l'agriculture par l'alimentation (collectif national SSA)  Reconnaissance des précarités vécues (des agriculteurs et des ménages)	Importance de l'expertise des usagers / citoyenne « <i>Nous le ferons [...] en allant puiser chez celles et ceux auxquels nous adressons notre action leurs attentes et leurs besoins, afin que nos réponses publiques soient en conformité avec les solutions attendues.</i> »  ESR – programme de recherche SEREALINA (GAT), multiples liens avec les acteurs de l'ESR (SSA)  Expertise du collectif national pour l'alimentation Partenariat avec Ellyx / Let's Food	Comité multi-partenarial avec Bordeaux Métropole et la Région NA non engagé
Intégration	<p><b><i>Intégration relancée</i></b></p> <p><u>Cadrage politique transversal</u> : L'alimentation est de nouveau saisie de manière systémique. La logique structurante de GAT est inversée : la visée transformative de l'action publique départementale s'appuie sur une vision « de la fourchette à la fourche » (soit changer l'agriculture par l'alimentation).</p> <p><u>Engagement des acteurs</u> : Trois politiques publiques structurantes : développement durable (Agenda 21 comme moteur), développement social (publics de la DGAS comme cœur du projet), et développement agricole et territorial (DCDT en charge de Gironde Alimen'terre dans laquelle doit s'inscrire le projet de SSA).</p> <p><u>Alignement des objectifs</u> : Pas évident, mais facilité par un travail d'acculturation.</p> <p><u>Mix d'instruments d'action publique</u> : Poursuite et enrichissement du mix d'instruments piloté par GAT ; avec la SSA s'ajoute une intervention départementale par l'expérimentation, et potentiellement, par le plaidoyer.</p>		

Globalement, ce quatrième cadrage se distingue du précédent, incarné par le programme d'action Gironde Alimen'terre, dans ce qu'il replace au cœur de la démarche départementale la reconnaissance des interdépendances, et l'intérêt pour le Département d'être proactif dans leur mise en gouvernance. Quand Gironde Alimen'terre se caractérisait par un évitement de cet arbitrage, et par conséquent par une sélection « par défaut » des interdépendances domaniales public-privé, amenant à une stratégie alimentaire comme « vidée » de sa substance, avec la reconnaissance de la participation comme « grande cause » départementale et avec

l'expérimentation de la sécurité sociale de l'alimentation, le Département réalise une sorte de « reboot » de son action publique alimentaire, en réactualisant jusqu'au processus de problématisation. Plus précisément, ce nouveau cadrage montre une sélection des interdépendances domaniales public-civil requalifiées comme centrales dans la construction de la stratégie alimentaire départementale. En effet, les girondins sont replacés au cœur de la stratégie alimentaire : ils en sont les bénéficiaires mais également les partenaires. Aussi, ils sont les détenteurs de savoirs considérés, comme nous l'avons rappelé avec l'extrait de discours de Jean-Luc Gleyze dans le tableau, comme les plus probants pour orienter l'action publique du Département. Ainsi, ce dernier fait « pour », « avec » et « à partir » de la société civile pour construire son action publique alimentaire. Les interdépendances territoriales, public-privé et entre formes de savoir sont alors réactualisées dans l'objectif d'être mises au service de cette nouvelle politique alimentaire intégrée que nous pourrions qualifier de disruptive.

Ce renouvellement de la problématisation du fait alimentaire se traduit par une sorte de retournement de l'algorithme, de la logique avec laquelle est pensée le problème alimentaire. En effet, et avec l'influence du collectif national pour la SSA, la « chaîne de valeur » de l'amont à l'aval, de l'agriculture à l'alimentation, est comme inversée. La conception du problème alimentaire se renouvelle au profit d'une vision de la fourchette à la fourche : c'est en travaillant sur les conditions d'accès à l'alimentation – accès de tous à la denrée mais aussi à l'information et au pouvoir d'agir – que des changements dans le système alimentaire et agricole pourraient se faire jour. Ce faisant, cette reproblématisation casse la linéarité qui marquait Gironde Alimen'terre : en partant des enjeux d'accessibilité (aux denrées, aux connaissances, au pouvoir d'agir), le Département se saisit de la question alimentaire en laissant ouvert le champ des enjeux auxquels il pourrait s'adresser. Cette ouverture est également permise par l'arrivée de nouveaux acteurs, représentants de nouveaux enjeux, dans les instances de gouvernance de Gironde Alimen'terre (développement social, environnement).

Cette inversion de l'algorithme se traduit également par une réactualisation dans la sélection des formes de savoirs considérées comme probantes pour orienter la production de l'action publique, avec au cœur de la démarche départementale la valorisation d'une expertise citoyenne accompagnée (par des temps d'acculturation, ou encore la poursuite d'un parcours d'engagement citoyen).

Le placement de la focale sur les interdépendances domaniales public/civil induit également un renouvellement des relations public/privé, entre le Département et les partenaires du monde agricole. Plus précisément, le conventionnement avec les acteurs agricoles propre à l'expérimentation de la SSA, issu du travail mené par le panel citoyen, vient changer dans une certaine mesure la logique partenariale du Département. Contrairement au cadrage précédent, la définition des critères de conventionnement des lieux et des produits limite – mais pas complètement comme nous le verrons plus loin – une posture consensuelle : avec le conventionnement de la SSA, le Département ne travaille plus avec « tout le monde », mais maintenant avec « certains », ces derniers étant définis par les citoyens.

Toutefois, si cela vaut pour l'expérimentation de la SSA, cela ne vient pas remettre fondamentalement en question les logiques propres à Gironde Alimen'terre qui reste la stratégie alimentaire départementale « en vigueur ». Cette dernière, même si elle intègre de nouveaux objectifs de participation, poursuit l'instrumentation construite durant la première mandature et qui a été précisée dans le chapitre 5. Ainsi, ce quatrième cadrage se caractérise-t-il par une diversification de l'action publique départementale : si dans les discours, Gironde Alimen'terre est décrite comme la stratégie chapeau, pour autant, il semble que l'expérimentation de la SSA – avec ses acteurs, ses valeurs et ses modèles – se fait dans un « à-côté », venant dialoguer de temps en temps avec la stratégie alimentaire départementale (par exemple, lors du dernier interPAT sur la solidarité alimentaire), ou se confronter à elle (comme l'a illustré le conflit d'agenda lors de l'organisation des Assises de l'alimentation, qui ne se sont finalement pas faites à ce jour). La manière avec laquelle l'expérimentation de la SSA et le programme Gironde Alimen'terre vont se nourrir et/ou se confronter reste donc quelque chose à explorer.

Cette mise en parallèle des deux actions publiques départementales donne également à voir une double posture du Département qui, d'un côté, vise une reconnaissance étatique de son action publique (engagement dans un processus pour faire labéliser le PAT départemental), et de l'autre, confronte l'Etat pour la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales, notamment pour pouvoir reconnaître et appliquer à l'échelle locale un autre droit actuellement traité dans une zone grise aux échelles nationales et européennes, le droit à l'alimentation. L'expérimentation de la SSA a également mis en lumière des tensions au sein du Département sur la posture qu'il doit tenir dans ses interdépendances territoriales : entre faire avec la Métropole et la Région, et maintenir un rôle de *leader* et ne pas être invisibilisé, les visions divergent.

Finalement, ce quatrième cadrage identifié et problématisé par cette recherche se caractérise par une re-politisation de l'action départementale en matière d'alimentation, par la volonté d'élargir les arènes existantes (les instances de gouvernance de Gironde Alimen'terre) et la création de nouvelles (l'expérimentation de la SSA) où peuvent – et pourront – être (re)débattus les valeurs, les objectifs et les moyens à mettre en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde. Ceci reste à être observé, le projet de sécurité sociale de l'alimentation entrant dans sa phase expérimentale en 2024, et les Assises de l'alimentation étant encore au stade de la programmation.

\*\*

Ainsi, l'analyse par les interdépendances de ce quatrième cadrage identifié dans l'analyse de la construction et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Conseil départemental de la Gironde a mis en lumière un renouvellement du travail politique des acteurs départementaux, à la faveur d'une reconnaissance de l'importance de coordonner et de mettre en gouvernance les interdépendances. A l'instar du travail mené par l'Agenda 21 dans la construction de la stratégie de coresponsabilité alimentaire, le nouveau trio d'acteurs influents – Président-Agenda 21-Cabinet – a amené à reproblématiser l'alimentation à travers une vision beaucoup moins linéaire. Les interdépendances entre formes de savoirs ont particulièrement été mobilisées pour

redéfinir une action publique alimentaire visant à accroître plus largement l’accessibilité alimentaire (aux denrées, aux savoirs, au pouvoir d’agir). Les girondins sont replacés au cœur dans la démarche, en tant que cibles, mais aussi et surtout en tant que parties prenantes et que sources d’une expertise. Ainsi, tant les évolutions identifiées dans la gouvernance et l’instrumentation de Gironde Alimen’terre qu’à travers l’expérimentation de la sécurité sociale de l’alimentation donnent à voir une stratégie alimentaire repolitisée, associant un plus large panel d’enjeux et d’acteurs, et qui suit ainsi de nouveau un processus d’intégration positif.

### 6.3.2. L’action publique départementale alimentaire : processus d’intégration et effets pour le système alimentaire et pour le Département

Cette dernière section donne à voir l’évolution du processus d’intégration ainsi que les changements induits par l’action publique alimentaire départementale dans la poursuite de Gironde Alimen’terre à partir de la seconde mandature ainsi qu’avec le projet d’expérimentation de la SSA en Gironde. Elle cherche notamment à mettre en évidence l’évolution avec les trois cadrages précédents.

#### a) Un cadrage de réintégration de la politique alimentaire girondine

Sur tous les aspects permettant d’appréhender le processus d’intégration ou de désintégration de la politique alimentaire girondine (cadrage transversal du problème, engagement des acteurs, alignement des objectifs et déploiement d’un mix d’instruments d’action publique) (Loudiyi 2020), le quatrième cadrage identifié et problématisé dans ce travail de recherche marque une réintégration de la politique alimentaire girondine (Tab. 45).

Tableau 45. Comparaison de l’évolution du processus d’intégration entre les quatre cadrages de la politique alimentaire du Département de la Gironde (auteure, 2023)

Stratégies départementales	Processus d’intégration			
	Cadrage politique transversal	Engagement des acteurs	Alignement des objectifs	Mix d’instruments d’action publique
<b>1<sup>er</sup> cadrage</b> Politique girondine en faveur des circuits courts	(+) cadrage plutôt agricole, orienté sur les circuits courts	(+) un seul service à la manœuvre : service de l’Animation économique	(+) intégration d’enjeux de développement territorial	(+) des instruments d’action publique <i>soft</i>
<b>2<sup>e</sup> cadrage</b> Stratégie de coresponsabilité alimentaire	(+++) L’alimentation, objet complexe et transversal à appréhender « de la graine à l’assiette » - <i>conflits</i>	(+++) à l’initiative de l’Agenda 21 mais intégration de l’ensemble des actions publiques départementales alimentaires et donc des autres	(+++) la stratégie répond d’un objectif plus large, de transition socioécologique (boussole ODD) ; objectifs ambitieux et clairs	(+++) des instruments d’action publique <i>soft</i> + expérimentations (Labo’Mobiles)

		directions, services et vice-présidence Tentative de structuration d'une gouvernance transversale et inclusive		
<b>3<sup>e</sup> cadrage</b> Gironde Alimen'terre	(++) l'alimentation est appréhendée à travers une vision « chaîne de valeur », de la production à la consommation, mais sans être discutée Intégration mitigée des domaines d'intervention départementaux	(++) de nombreux acteurs « laissés de côtés » Organisation de la gouvernance restreinte à quelques acteurs Forte influence du Cabinet du président Une animation autour d'un porter à connaissance et peu de co-construction	(+) une communication claire, mais une absence de discussions en interne pour préciser les objectifs de Gironde Alimen'terre	(+++) des instruments d'action publique soft + intervention directe (ferme de Nodris)
<b>4<sup>e</sup> cadrage</b> Gironde Alimen'terre à partir du second mandat  Expérimentation SSA	(+++) accessibilités à l'alimentation comme point de départ pour amener des changements dans de nombreux secteurs (santé publique, environnement, système agricole, etc.)	(+++) plus forte intégration des acteurs politiques, administratifs et territoriaux départementaux représentant différents secteurs de politiques publique, et différents enjeux Intégration d'acteurs situés en dehors du Département	(+++) travail d'acculturation et de concertation pour définir des objectifs clairs et communs	(+++) poursuite de l'instrumentation de Gironde Alimen'terre + nouveaux (diagnostic, Assises de l'alimentation) Expérimentation de la SSA Travail sur la définition d'un plaidoyer politique

En effet, l'expérimentation de la SSA crée une occasion pour l'organisation départementale, et plus précisément par le trio Président – Cabinet – Agenda 21, de reprendre la mise à l'agenda de l'alimentation à partir de zéro, soit par un renouvellement du travail de problématisation. A partir de cette nouvelle problématisation construite depuis l'inversion de la logique amont/aval, un plus large panel d'enjeux est pris en considération, et parmi ces enjeux, la santé publique et le développement social sont remis au centre de la définition des objectifs de l'organisation. Ce faisant, et dans un contexte de reconnaissance de la participation citoyenne comme « grande cause » départementale pour l'année 2022, davantage d'acteurs, situés au sein du CD33 comme en dehors, deviennent des parties prenantes de la définition des objectifs et de la construction et de la mise en œuvre d'un pan de l'action publique départementale en matière d'alimentation. Finalement, en termes d'instruments d'action publique, et avec les limites mentionnées dans l'analyse du troisième cadrage, le Département déploie dans ce dernier cadrage un mix d'instruments tenant de l'accumulation entre ceux propres à la poursuite du programme d'action

Gironde Alimen'terre mais investit également celui plus disruptif de l'expérimentation, allant de pair avec le projet de plaidoyer politique.

*b) Des changements pour le système alimentaire : retourner la chaîne de valeur pour un changement plus systémique ?*

Si, jusqu'en 2020, les enjeux de justice alimentaire étaient faiblement pris en charge dans les politiques agricoles et sociales nationales (Rebourg 2023), la crise sanitaire et économique a changé la donne. Face à l'accroissement des fractures sociales et de la montée des précarités, l'intégration de la dimension sociale s'est faite plus forte dans les initiatives alimentaires portées par les acteurs publics nationaux<sup>409</sup> et locaux (Corade et al. 2021, à paraître; Hourcade et McClintock 2023). Ce faisant, la problématisation de l'alimentation dans les arènes des autorités publiques locales s'est vue re-légitimée et nourrit la vitalité des mouvements sociaux observés dans le domaine de l'alimentation.

*« Ces tensions soulignent combien l'alimentation est fondamentalement une « chose publique », et donc une question politique déterminée par des choix de gouvernement, des enjeux de pouvoir, des structures sociales inégales, des chemins empruntés de longue durée. » (Hourcade et McClintock 2023, 5)*

Si comme d'autres acteurs publics, le Conseil départemental de la Gironde adosse à sa stratégie alimentaire des objectifs divers – en cherchant notamment à confirmer son intervention historique en matière de politique agricole (Plouchard 2022) ainsi que son rôle d'ingénieur territorial – par la poursuite de Gironde Alimen'terre, il octroie une vocation sociale à sa stratégie de manière plus visible dans ce quatrième cadrage. Cette intégration des enjeux d'inégalités sociales et de justice dans le champ alimentaire s'est faite de manière relativement tardive pour un acteur pourtant chef de file des solidarités humaines et territoriales.

Le Département investit un nouvel instrument d'action publique : l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation, projet qui émerge ailleurs en France (Yuna Chiffoleau et al. 2023; Gillot 2023)<sup>410</sup>. Comme nous l'avons mentionné, la sécurité sociale de l'alimentation vise à outiller la reconnaissance et l'application d'un droit à l'alimentation par un retournement de la logique qui caractérise habituellement les cadrages alimentaires. Plus précisément, c'est par l'implication des mangeurs à d'autres endroits que le seul acte d'achat et de consommation (accès aux savoirs, à la prise de décision et pouvoir d'agir) que sont espérés des changements dans le système alimentaire et sa régulation, tant les verrous et les phénomènes de dépendance

---

<sup>409</sup> A l'échelle nationale, il faut noter la définition et l'introduction en 2018 de l'aide alimentaire dans le code de l'action sociale et des familles. Avant 2020, l'investissement de la DRAAF et de la DDT sur les thématiques de la solidarité alimentaire restait exploratoire. En mars 2020, l'Etat se mobilise pour connaître l'état de l'aide alimentaire au niveau local. Fin 2020, dans le cadre du Plan de relance, une coordination est faite entre les services étatiques (DDT, DDETS) pour le déploiement des mesures de solidarité agricole et alimentaire. En 2022-2023, une collaboration entre les services se fait pour renforcer le volet « justice alimentaire » et une feuille de route est construite (Rebourg 2023).

<sup>410</sup> <https://www.lejdd.fr/societe/la-securite-sociale-de-lalimentation-une-idee-qui-progresse-en-france-132488>, consulté le 13/12/2023

au sentier (Ansaloni et Smith 2021; Palier 2019) empêchent des changements depuis la seule régulation du secteur agricole.

*« Il s'agit d'une proposition visant à organiser démocratiquement le système alimentaire et à garantir un droit à l'alimentation. Deux éléments structurants à l'heure où le marché détermine en grande partie ce que nous avons – ou n'avons pas – dans nos assiettes, ce que nous produisons dans nos fermes et comment nous le produisons. »* - Résumé du réseau CIVAM partagé dans la revue Sésame (Gillot 2023, 41)

Il s'agit donc de *« faire système... pour mieux en changer »* (Gillot 2023, 41). La SSA implique les acteurs territoriaux – citoyens, mais également autorités publiques locales, acteurs du monde agricole, etc. – notamment à travers la constitution et l'animation des caisses locales d'alimentation et par le conventionnement entre les producteurs, transformateurs et distributeurs. Notre acteur public vise donc à laisser la main aux usagers dans le choix des produits conventionnés, à redonner à tous la parole et un droit de regard sur l'alimentation.

Mais le conventionnement démocratique garantit-il pour autant le changement ? En effet, si certaines démarches autour de la SSA mettent un point d'honneur à axer leur expérimentation sur l'évolution des pratiques agricoles, d'autres priorisent l'accessibilité alimentaire quelle qu'elle soit (durable ou non) tant l'offre alimentaire est limitée dans certains territoires. En Gironde,

*« le groupe a acté un critère de durabilité des modes de production. Il y a ceux qui disent qu'il faut un label agriculture biologique obligatoire et ceux qui affirment au contraire que ce ne doit pas être excluant. [...] Ces derniers défendent l'idée d'une charte plus inclusive envers les productions qui ne répondent pas aux critères mais qui, à court terme, permettrait d'appliquer une partie du droit à l'alimentation, c'est-à-dire la sécurité et la quantité sur les produits de base. [Il s'agit donc de] s'appuyer sur l'existant sans pour autant s'empêcher de créer des filières nouvelles via la cotisation. »* Collectif Acclimat'action cité dans la revue Sésame (Gillot 2023).

Ainsi, à l'instar des aides départementales aux producteurs « conditionnées » aux pratiques vertueuses, les critères choisis pour établir la charte de conventionnement des lieux et des produits dans le cadre de la SSA ne supposent pas une fermeture totale des portes aux modes de production qui pourraient être jugés délétères. L'impact de la SSA sur le système agricole et alimentaire girondin reste donc à être observé dans la poursuite de la démarche.

Enfin, des travaux récents interrogent, d'une part, la portée d'une action publique alimentaire orientée par le social et pouvant alors être détachée des enjeux plus agricoles, foncier ou encore de planification ; et d'autre part, la manière dont une politique alimentaire à vocation sociale peut finalement contribuer à la (re)production d'inégalités sociales, quand bien même son but est d'atténuer les écarts dans ce domaine (Hourcade et McClintock 2023, 7). L'organisation de l'expérimentation de la SSA par, pour et avec les girondins, dans un « à côté » de Gironde Alimen'terre, laisse à penser que la stratégie alimentaire girondine sera à même d'éviter ces

écueils. Tout comme, du fait que l'expérimentation cible une population mixte, au sens où sur les 400 personnes qui participeront en tant que public 30% sont choisies parce qu'elles sont en situation de précarité, et 70% du public est choisi en fonction de critères de représentativité des territoires (revenus, profil socioéconomique, âge), les paramètres de l'expérimentation visent à tendre vers un objectif d'universalité et à ne pas être une nouvelle « politique pour les pauvres ». Mais encore une fois, il faut attendre la mise en œuvre effective de l'expérimentation, et les apports de la thèse CIFRE menée avec le CCAS de la Ville de Bordeaux, pour pouvoir commencer à répondre à ces questions.

c) *Des changements pour le Conseil départemental lui-même : le Département qui innove, expérimente et résiste*

Nous l'avons vu, dans ce cadrage le Département opère une diversification de son action publique, et ce faisant, il opère également une diversification de ses postures. Démocratie participative et expérimentation sont au cœur de la nouvelle mandature, mais que cela nous dit-il en termes de stratégie du Département ? Face à la crise de la représentativité, qui s'est illustrée par le fort taux d'abstention aux dernières élections départementales, l'importance donnée à la participation sert-elle une stratégie de redynamisation de la démocratie locale ? Autrement dit, par la mise à contribution des administrés dans la production de l'action publique, le Département est-il en quête d'une nouvelle forme de légitimité d'action (Gourgues 2020; Lefebvre 2020) ? Car, à travers cette action publique *par* les publics (Borraz et Guiraudon 2010; Gourgues et Mazeaud 2019), *par* les « ressortissants » de l'action départementale (Warin 1999), le Département crée, encore une fois, de nouveaux cadres leur permettant de se rapprocher du processus décisionnel politique et d'y participer, d'en être les entrepreneurs. En produisant une partie de l'action publique qui leur est à la fois déléguée et destinée, les publics du Département peuvent dès lors s'en faire les relais (Frau et Taiclet 2021), les intermédiaires (Hassenteufel 2011a; Nay et Smith 2002), ou encore les passeurs (Jobard et al. 2020).

Ce faisant, et par la mise en dynamique des interdépendances public-civil, le Département crée une alternative à la logique de « guichet » qui caractérise assez communément son action publique. Aussi, l'implication citoyenne dans la fabrique de son action alimentaire amène le girondin à intégrer et diffuser des pratiques, des normes et des valeurs co-produites. Ainsi, dans une certaine mesure, le Département cherche à influencer les pratiques individuelles (Dubuisson-Quellier 2016).

Si la création de ce nouveau cadre d'action collective et publique participe d'une certaine manière à ce que les publics « *se gouvernent par eux-mêmes* » (Chelle 2012, 147), le Département ne se désengage pas pour autant. En effet, dire que le Département « *fait faire plutôt qu'il ne fait* » (Frau et Taiclet 2021, 11) serait faux. Si par son action en matière d'alimentation, il participe à dépasser la dichotomie gouvernés/gouvernants qui caractérise la littérature sur les *street level bureaucrats*, on ne peut pour autant aller jusqu'à dire qu'il conçoit l'administré comme un agent (dominé) de l'autorité départementale. Plutôt, le Département associe le girondin, notamment dans un objectif de production de connaissances communes (Delvaux et Schoenaers 2012) sur lesquelles il peut ensuite s'appuyer pour orienter sa prise de

décision et son action. Ce faisant, il permet plutôt aux publics de participer à leur gouvernement. En fait, le Département prend lui-même la posture d'un intermédiaire entre plusieurs interdépendances, dont il se fait lui-même le « relais », l'« intermédiaire », le « passeur » à travers son travail politique.

Les interdépendances entre formes de savoir sont ici particulièrement importantes car c'est sur elles que s'appuie le Département pour mener une sorte de « reboot » dans la construction de sa stratégie alimentaire par le Département. Il y a ici un travail politisé de la part du Département pour aller chercher de nouveaux savoirs pour réorienter son action publique. C'est riche de ces savoirs que le Département peut se départir – en partie – des normes, des valeurs et des visions propres aux acteurs agricoles dominants qui, comme nous l'avons vu dans la partie précédente sur Gironde Alimen'terre, poussent le Département à préserver une action publique alimentaire consensuelle. Cette sortie du cadre d'une action publique du « faire avec tout le monde » se traduit aussi dans l'engagement du Département dans l'expérimentation. Cette dernière revêt également une dimension importante de production de savoirs : l'expérimentation, c'est créer du « *savoir en actes* »<sup>411</sup>. Si à travers la participation, le Département veut montrer qu'il sait « être et faire avec », avec l'expérimentation, la collectivité veut faire montre de sa plasticité et de sa capacité d'innovation, notamment dans le domaine pour lequel il est le chef de filât, le développement social.

*« Car nous savons, aussi, être créatifs, innovants. Ainsi que je l'ai toujours dit à mes collègues : « Il faut oser se tromper, mais surtout oser réussir ». Démontrer que nous pouvons tenter les solutions de demain, expérimenter ce que d'autres n'osent faire, s'inspirer des expériences d'ailleurs et diffuser les nôtres. Une capacité à inventer des solutions nouvelles avec les citoyens et les partenaires girondins, car nous serons toujours aux côtés de celles et ceux qui créent, qui s'engagent, qui transforment notre Gironde et l'inscrivent sur la voie du progrès. Car si le Département est issu de la Révolution Française, il reste profondément moderne, capable de s'adapter, de se réinventer, d'être résilient. » - Discours d'entrée en mandature de Jean-Luc Gleyze, le 01/07/2021*

Plus largement, à travers son investissement dans des politiques visant la résilience, c'est de sa propre résilience que le Département veut faire preuve, notamment face à

*« la forme de trauma [qui] s'est installé dans les esprits des élus et des agents départementaux quant à l'hypothèse d'un dépérissement institutionnel du département. Dans une sorte de résilience, aux effets réflexifs salutaires, ces derniers ont été pressés de mieux assumer et de communiquer leur légitimité et l'ADN du conseil départemental : une institution décisionnaire pivot dans le domaine des solidarités territoriales et humaines » (Frinault 2023, 37-38).*

---

<sup>411</sup> Intervention de Julie Chabaud, qui n'est alors plus au Conseil départemental de la Gironde, aux côtés du philosophe Patrick Viveret, dans le cadre de la parution de leur ouvrage « La traversée » <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/co2-mon-amour/co2-mon-amour-du-dimanche-10-decembre-2023-8807354>, consulté le 10/12/2023

Ainsi, ce quatrième cadrage identifié dans l'analyse de la fabrique et de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire du Département de la Gironde donne à voir une diversification de son action publique en matière d'alimentation ainsi que de ses postures. A travers cela, il place les interdépendances domaniales public/civil et entre formes de savoirs au cœur d'un travail de légitimation de son organisation, visant à marquer et à rendre visible sa présence, ainsi qu'à démontrer sa capacité d'innovation et de résilience.

## Conclusion

Ce sixième chapitre a débuté avec deux sections descriptives de l'action publique en matière d'alimentation menée par le Conseil départemental de la Gironde à partir de 2021. Nous nous sommes ainsi intéressés à la poursuite du programme d'action Gironde Alimen'terre mais en mettant la focale sur un pas de temps plus restreint : entre 2021 et 2023. En effet, l'entrée dans la seconde mandature du président Jean-Luc Gleyze en 2021 s'est accompagnée de nouveaux mots d'ordre pour orienter l'action publique départementale : la participation, l'expérimentation, et la valorisation de l'ADN départemental : les solidarités humaines et territoriales et le développement social. Nous avons alors montré en quoi ces nouvelles orientations se sont traduites par des changements tant au niveau de la gouvernance de Gironde Alimen'terre que de son instrumentation. Plus particulièrement, et dans l'objectif d'obtenir la labélisation PAT, Gironde Alimen'terre vise à devenir une stratégie alimentaire intégrant davantage d'acteurs – notamment territoriaux, et situés en dehors de l'organisation départementale – et d'enjeux. Si le processus d'intégration se réactive, c'est aussi que le Département, depuis l'investissement personnel et inédit de son président, se lance dans un nouveau projet d'expérimentation.

En effet, après l'échec du Revenu de base, c'est aux côtés de la Ville de Bordeaux et du collectif Acclimat'action que le CD33 s'engage dans l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation. Cette dernière, s'appuyant de manière structurante sur des interdépendances domaniales public/civil et entre formes de savoir, invite les acteurs départementaux à retravailler sur la manière avec laquelle est problématisée l'alimentation. Cette dernière, dès lors, n'est pas un aval bénéficiant plus ou moins des changements qui pourraient s'opérer à l'amont de la chaîne de valeur production-consommation, mais plutôt, elle en devient le point de départ. En effet, les conditions d'accès des girondins aux denrées alimentaires, aux connaissances ainsi qu'à la prise de décision deviennent le *driver* d'une action publique alimentaire visant, entre autres, à induire des changements de pratiques dans le monde agricole. Cette action publique fait par, pour et avec la société civile montre une nouvelle posture prise par le Département visant à montrer sa capacité d'action et de résilience. Ce cadrage a été posé à l'interrogative puisque cette nouvelle action publique du Département de la Gironde en matière d'alimentation est en cours. Il conviendrait donc de le confirmer par le suivi de l'action départementale sur *a minima* les deux prochaines années.

Enfin, une dernière section faisait la synthèse de l'analyse par une approche par les interdépendances du travail politique mené par les acteurs départementaux lors de ce quatrième et dernier cadrage. Elle a mis en évidence que l'orientation de ce dernier par la participation et l'expérimentation et vers le développement social s'est traduite par une sélection particulière de deux types d'interdépendances. En faisant avec, pour et par ses administrés, l'action départementale portée par le président Jean-Luc Gleyze et mise en oeuvre dans l'appareil administratif par l'Agenda 21 marque une forte sélection des interdépendances domaniales public/civil qui, si elles étaient toujours présentes dans Gironde Alimen'terre, étaient toutefois moins marquées que dans le cadrage de la stratégie de coresponsabilité alimentaire. Cette

réactualisation des interdépendances domaniales à la faveur de la société civile s'accompagne également d'un renouvellement de la sélection des interdépendances entre formes de savoir, l'expertise des usagers étant repriorisée par rapport à l'expertise des partenaires techniques fortement mobilisée dans Gironde Alimen'terre. Si ces interdépendances sont particulièrement sélectionnées et politisées, pour autant les autres formes d'interdépendances ne sont pas délaissées, l'intégration citoyenne amenant un recadrage cognitif du fait alimentaire et amenant à une conception plus transversale et intégrative de ce dernier. Aussi ce quatrième cadrage, (re)politisé, se caractérise-t-il par un processus d'intégration plus abouti que lors des trois cadrages précédents.

Aussi, cette section concluait sur les effets de ce cadrage tant sur le système alimentaire que pour le Conseil départemental lui-même. Si les effets de l'évolution de Gironde Alimen'terre et de l'expérimentation de la SSA restent à être observés, il a pour autant mis en évidence la légitimation de la société civile comme acteurs du système alimentaire, à des rôles qu'il s'agit de ne plus restreindre aux actes d'achat et de consommation. Les effets sur le système alimentaire doivent encore être observés, pour autant, nous pouvons parier sur, encore une fois, l'induction de changements à la marge, réduits à des espaces interstitiels du fait d'un système alimentaire restant régulé par le marché et par des actions publiques supra-départementales, nationales et européennes. Toutefois, l'implication du Département pour ouvrir des espaces de démocraties locales, notamment *via* la participation et l'expérimentation, peut être lue comme une tentative pour le Département de renouveler ses stratégies de légitimation, et de démontrer sa capacité d'innovation et de résilience, notamment dans un contexte de critique des nouvelles lois de décentralisation, où la différenciation est considérée comme lacunaire par les élus locaux.

## Conclusion de partie 2

La seconde partie de la thèse a été dédiée au partage des résultats de cette recherche doctorale. En croisant empirie et analyse par une approche conçue à partir des interdépendances, du travail politique et de l'intégration dans les politiques alimentaires, quatre cadrages distincts ont pu être identifiés et problématisés. Entre la fin des années 2000 et 2023, soit sur un pas de temps de 15 ans, la distinction de ces quatre cadrages repose plus précisément sur la mise en lumière du travail politique mené par les acteurs départementaux autour des interdépendances lors des processus de problématisation, d'instrumentation et de légitimation. Ce faisant, les changements dans la manière avec laquelle le Département se saisit de l'enjeu alimentaire ainsi que l'évolution du processus d'intégration dans la politique alimentaire départementale ont été mis en évidence.

Ainsi, cette conclusion de partie est structurée autour de la distinction des quatre cadrages identifiés et problématisés à travers trois tableaux et leur mise en discussion. Le premier détaille les processus de problématisation et de légitimation qui structurent la construction de la politique alimentaire du Conseil départemental de la Gironde. Le second tableau fait la synthèse des éléments clés des processus d'instrumentation et de légitimation propres à la mise en œuvre de la stratégie. Enfin, le troisième tableau rassemble les résultats de l'analyse par les interdépendances, mis en dialogue avec des éléments relatifs à l'intégration dans les politiques publiques alimentaires, permettant de nourrir une discussion sur les effets de la fabrique de la politique alimentaire départementale girondine, pour le système alimentaire et sa régulation, ainsi que pour le Département lui-même.

Ainsi, ce premier tableau (Tab. 46) fait une synthèse de la distinction qui peut être faite entre les quatre cadrage à travers les éléments participant aux processus de problématisation et de légitimation associée. Y sont notamment présentées les stratégies départementales associées (stratégies contemporaines cadres ou simplement influentes) à l'action publique alimentaire du Département, les acteurs départementaux qui ont été particulièrement influents dans les processus définitionnels du cadrage ainsi que les récits associés à ces différentes problématisations du fait alimentaire.

Tableau 46. Distinction entre les quatre cadrages de l'action départementale en matière d'alimentation au prisme des processus de problématisation et de légitimation (auteure, 2023)

CADRAGES	1. CCP	2. SCA	3. GAT	4. SSA
Période	Fin des années 2000	2014-2018	Fin 2018 à aujourd'hui	Depuis 2021 ?
Contexte	Engouement autour du développement des circuits courts alimentaires	Définition et développement des projets alimentaires territoriaux – crise sanitaire de la Covid-19		Tensions économiques et sociales (conflit russo-ukrainien, inflation)
Dénomination	<b>Quand le local ne fait pas (encore) stratégie alimentaire</b>	<b>Vers une stratégie de coresponsabilité alimentaire intégrée et ambitieuse... mais avortée</b>	<b>Gironde Alimen'Terre, un programme d'action agricole plus qu'une stratégie alimentaire</b>	<b>Vers un recadrage vers le cœur de métier du Département, le social ?</b>
Stratégies départementales contemporaines et de <b>support</b>	Politique en faveur du développement des circuits courts ; politique de promotion, de soutien et de maîtrise des risques en faveur des filières agricoles [...] <b>Politique de développement économique (agricole)</b>	Stratégie de coresponsabilité sociétale territoriale pour le bien-être de tous + Gironde 2033 (solidarités humaines et territoriales) + Agenda 2030 <b>Politique de développement durable, de développement territorial</b>	Stratégie girondine de résilience territoriale, adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux ; politique de promotion et de soutien à l'agriculture, à l'alimentaire [...] <b>Politique de développement économique agricole</b>	Stratégie de résilience territoriale ; politique d'innovation territoriale Participation citoyenne = grande cause départementale <b>Politique de développement durable</b>
Acteurs départementaux <b>particulièrement influents</b>	(initiateur : Agenda 21) – <b>service de l'Animation économique – VP Economie, agriculture, tourisme</b>	<b>Agenda 21</b>	<b>Cabinet du président</b> (agriculture et alimentation) – élu portant délégation – <b>service Agriculture, foncier, tourisme</b>	<b>Président</b> – Cabinet du président développement social – <b>Agenda 21</b> – DGAS – DCDDT
Récits associés aux processus de problématisation et de légitimation	La proximité et le local : gages de qualité et de développement économique et territorial	L'alimentation, le défi prioritaire pour assurer le bien-être de tous, et comme levier accessible pour la transition socioécologique Objet complexe, nécessitant d'organiser la transversalité	« Agir en faveur d'une nourriture saine, locale et respectueuse de l'environnement » - flou dans la problématisation menée par quelques acteurs	« Rendre possible et effectif le droit à l'alimentation » Apporter une nouvelle réponse politique aux précarités des ménages et des agriculteurs Expérimenter des solutions locales et innovantes

La précision de ces trois éléments (stratégies départementales contemporaines influentes voire cadres de l'action départementale en matière d'alimentation ; acteurs départementaux influents ; et récits portés par ces derniers) met en lumière que la poursuite de la construction de la politique alimentaire du CD33 se renouvelle et alterne entre deux *scenarii*. Ainsi, une alternance s'observe entre, d'un côté, une problématisation du fait alimentaire s'inscrivant dans le cadre de politiques de développement économique agricole, associées au service agricole de l'organisation (1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> cadrages), et de l'autre, une problématisation s'inscrivant dans la politique départementale de développement durable, associée à l'Agenda 21 (2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> cadrages).

La dimension subjective du processus de problématisation est mise en lumière par les récits associés. Ainsi, l'Agenda 21 conçoit l'alimentation comme un levier accessible et prioritaire quand il s'agit de participer à la transition socioécologique. Il lui reconnaît alors sa nature complexe et travaille à la reconnaissance des multiples interdépendances qui se jouent autour de cet enjeu. De l'autre côté, le service agricole a tendance à resserrer l'acceptation de l'alimentation autour de ses prérogatives (l'installation, le foncier, le développement des circuits, *etc.*), même si à Gironde Alimen'terre a été associée une communication autour de la transversalité, avec une rhétorique construite autour de l'image de la chaîne de valeur : « de la graine à l'assiette ». Pourtant, et comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, cette rhétorique est à questionner face aux critiques internes associant Gironde Alimen'terre à un programme d'action de l'administration pour l'agriculture.

Aussi, il faut noter le rôle récurrent d'entrepreneur de cause joué par l'Agenda 21 lors des quatre cadrages identifiés. Si cela correspond bien à sa nature « d'incubateur de politiques publiques », le service agricole doit, quant à lui, mettre en œuvre des stratégies pensées depuis la sphère politique (par le vice-président à l'économie, Jean-Luc Gleyze, fin des années 2000 ; par le Cabinet du président à partir de 2018 ; enfin par le vice-président à l'agriculture et à l'alimentation depuis 2021).

Si le passage de la stratégie de coresponsabilité alimentaire au programme Gironde Alimen'terre s'est traduit par un resserrement de la question alimentaire par l'agriculture, les changements observés à partir de 2021 permettent de supposer d'une réouverture de la problématisation du fait alimentaire.

Ce second tableau (Tab. 47) fait une synthèse de la distinction entre les quatre cadrages à travers les éléments participant aux processus d'instrumentation et de légitimation associée. Notamment, sont présentés les actions « phares » mises en œuvre au cours des différents cadrages, les publics ciblés par ces instruments d'action publique ainsi que les récits associés à ces différentes phases d'instrumentation de l'action publique départementale en matière d'alimentation. L'ensemble de l'instrumentation déployée par le Conseil départemental de la Gironde dans le cadre de son action en matière d'alimentation répond dans la grande majorité d'une nature incitative et procédurale, peu contraignante. Cela est logique au regard des compétences du Département et de la qualité volontariste de sa stratégie alimentaire. Une exception a toutefois été mise en avant : une intervention directe illustrée à travers la ferme départementale de Nodris.

Tableau 47. Distinction entre les quatre cadrages de l'action départementale en matière d'alimentation au prisme des processus d'instrumentation et de légitimation (auteure, 2023)

CADRAGES	1. CCP	2. SCA	3. GAT	4. SSA
Période	Fin des années 2000	2014-2018	Fin 2018 à aujourd'hui	Depuis 2021 ?
Contexte	Engouement autour du développement des circuits courts alimentaires	Définition et développement des projets alimentaires territoriaux – crise sanitaire de la Covid-19		Tensions économiques et sociales (conflit russo-ukrainien, inflation)
Dénomination	<b>Quand le local ne fait pas (encore) stratégie alimentaire</b>	<b>Vers une stratégie de coresponsabilité alimentaire intégrée et ambitieuse... mais avortée</b>	<b>Gironde Alimen'Terre, un programme d'action agricole plus qu'une stratégie alimentaire</b>	<b>Vers un recadrage vers le cœur de métier du Département, le social ?</b>
Actions phares	Aides aux agriculteurs, Kit PNA à destination des acteurs publics locaux	Participation du CD33 au chantier expérimental aquitain de gouvernance alimentaire, Labo'Mobiles, livret « De la graine à l'assiette », soutien à l'autoproduction, thèse CIFRE	Programme d'action en 2 volets et 4 axes  Conditionnement des aides aux agriculteurs et porteurs de projets, InterPAT, ferme départementale de Nodris, partenariat avec le programme de recherche régional Séréalina, etc.	Poursuite du programme d'action GAT – ajout d'un volet transversal  + Expérimentation de la SSA sur 4 territoires girondins, programme de recherche Acclimat'action  Prévus : Assises de l'alimentation, plaidoyer politique
Cibles principales, par ordre de priorisation	Acteurs professionnels agricoles // acteurs publics locaux	Acteurs publics locaux // société civile	Acteurs professionnels agricoles, acteurs publics locaux, société civile	Société civile, acteurs publics locaux, Etat
Récits associés aux processus d'instrumentation et de légitimation	Le Département fournit une <b>offre de guichet</b> , ainsi qu'une <b>ingénierie territoriale</b>	Le Département facilite l' <b>innovation sociale et territoriale</b> , l' <b>expérimentation</b> et il accompagne les projets intégrant une dimension <b>radicale</b>	Le Département « assembler » qui <b>fait tout, avec tout le monde</b> , dans une <b>logique de guichet</b> et d' <b>animation</b> , une instrumentation <b>démonstrative</b>	Le Département <b>expérimente</b> et <b>démontre</b> en faisant preuve d' <b>innovation</b> et de <b>résilience</b>  Le Département <b>défend politiquement des droits</b> en mal de reconnaissance

De nouveau, une alternance apparaît entre des cadrages où le Département nourrit une logique de « guichet » notamment à destination des acteurs du secteur agricole (cadrage n°1 et 3) et d'autres où le Département sort des sentiers battus pour davantage prendre le rôle d'un

expérimentateur (cadrage n°2 et 4) développant une action publique orientée vers la société civile. Le troisième cadrage est à néanmoins à remarquer, car dans le cadre de Gironde Alimen'terre, le Département va déployer un instrument d'action publique peu coutumier dans le cadre d'une stratégie volontariste. En effet avec la création de la ferme départementale de Nodris, le CD33 met en œuvre un instrument d'intervention directe, quand l'ensemble de son action publique alimentaire regroupe des instruments distributifs (allocations de prestation, aides financières, *etc.*) et incitatifs (campagnes de communication).

L'analyse de l'instrumentation montre que les acteurs publics locaux restent une invariable : le Département déploie constamment un service d'animation, d'ingénierie, et des financements qui leur sont destinés.

Finalement, ce dernier tableau (Tab. 48) éclaire les interdépendances particulièrement sélectionnées et mises en gouvernance durant les différents cadrages. Aussi, il synthétise l'évolution du processus d'intégration et de désintégration de ces derniers, au regard de la reconnaissance de l'alimentation comme étant un problème transversal, de la transposition de cette transversalité dans la gouvernance pensée et/ou effectivement mise en œuvre ainsi qu'à travers le mix d'instruments d'action publique mobilisés. Sont également appréhendés les changements poursuivis au sein du système alimentaire et de sa régulation, ainsi que les rôles tenus par le CD33 au cours des différents cadrages de l'alimentation constitutifs de la construction et de la mise en œuvre de sa stratégie alimentaire.

Tableau 48. Analyse par les interdépendances des quatre cadrages de l'action départementale en matière d'alimentation (auteure, 2023)

CRADRAGES	1. CCP	2. SCA	3. GAT	4. SSA
<b>Période</b>	Fin des années 2000	2014-2018	Fin 2018 à aujourd'hui	Depuis 2021 ?
<b>Contexte</b>	Engouement autour du développement des circuits courts alimentaires	Définition et développement des projets alimentaires territoriaux – crise sanitaire de la Covid-19		Tensions économiques et sociales (conflit russo-ukrainien, inflation)
<b>Dénomination du cadrage</b>	<b>Quand le local ne fait pas (encore) stratégie alimentaire</b>	<b>Vers une stratégie de coresponsabilité alimentaire intégrée et ambitieuse... mais avortée</b>	<b>Gironde Alimen'Terre, un programme d'action agricole plus qu'une stratégie alimentaire</b>	<b>Vers un recadrage vers le cœur de métier du Département, le social ?</b>
<b>Mots clés du cadrage</b>	Agriculture ; circuits courts (CC) ; proximité / qualité ; accompagnement des territoires infra ; développement économique	Bien-être ; capacité et coresponsabilité alimentaire ; gouvernance ; transversalité ; innovation ; transformation radicale ; développement et dialogue territorial	Résilience territoriale ; agriculture ; qualité / démarches environnementales ; santé ; accompagnement des territoires infra ; exemplarité	Social ; participation citoyenne ; expérimentation ; innovation ; résilience
<b>Interdépendances politiques structurantes pour le cadrage en cours</b>	Domaniales public-privé, territoriales	Territoriales ; domaniales public-civil ; entre formes de savoir	± Toutes – mais flou dans la priorisation → Domaniales public-privé, territoriales	Domaniales public-civil, territoriales, entre formes de savoir
<b>Interdépendances territoriales</b>	CD33/Etat CD33/ acteurs publics locaux et territoires de projet portant des démarches de relocalisation de leurs approvisionnements en restauration collective	Itd internes : politiques publiques et administration  Chantier expérimental de gouvernance alimentaire : Etat en région, Conseil régional, territoires infragirondins dont Bordeaux Métropole  Pactes territoriaux : territoires de solidarité	<b>Itd internes : politiques publiques et administration en tension</b> Gouvernance de GAT organisée selon un tropisme agricole et en fonction des prérogatives départementales: politique de développement économique (+ développement territorial), politique des collèges, + développement social et DD Instrumentation : interPAT <b>Itd avec la Région et la Métropole évitées</b>	GAT // Itd internes : une plus grande diversité d'acteurs départementaux (+PTS, DGA) et de secteurs d'action publique représentés dans les instances de gouvernance de GAT (+développement territorial, environnement, développement social) <b>Tensions entre enjeux agricoles et environnementaux</b> CD33/Etat : projet de labélisation PAT Projet d'Assises de l'alimentation : + Région NA, Bordeaux Métropole et Départements limitrophe SSA // <b>itd CD33/Etat en tension</b> : expérimentation, plaidoyer pour la reconnaissance d'un droit à l'alimentation SSA : partenariat avec la Ville de Bordeaux (CCAS) <b>Comité multi-partenarial avec Bordeaux Métropole et la Région non engagé</b> Territoires girondins de mise en œuvre : ruraux et urbains
<b>Interdépendances domaniales public-privé</b>	CD33/agriculteurs et porteurs de projet à l'installation avec débouchés en circuits courts,	IUFN (résidence de compétence) Ellyx (Labo'Mobiles)	DGAT - Vision offre/demande selon les prérogatives départementales : CD33/ opérateurs économiques de la chaîne de	GAT // Projet d'Assises de l'alimentation : + « acteurs de l'alimentation » SSA // invitation des acteurs publics, privés et citoyens à participer à l'expérimentation

	SIQO, filières élevage et maraîchage Association Un Plus Bio		valeur alimentaire, et particulièrement les producteurs agricoles Instrumentation : conditionnement des aides aux producteurs, ferme de Nodris	SSA // partenariat : Let's Food, Ellyx, Acclimat'action
<i>Interdépendances domaniales public-civil</i>	Indirect : les convives des établissements de restauration collective sont des bénéficiaires de l'action publique départementale	CD33/les Girondins CD33/initiatives de la société civile organisée (e.g. jardins partagés)	[Ag21/stratégie de résilience] dispositifs : budget participatif, panel citoyen  DGAT - Vision offre/demande selon les publics en situation de précarité, convives des établissements de restauration collective Cabinet – Electorat Instrumentation : InterPAT, soutien à des collectifs citoyens (tensions)	GAT // Projet d'Assises de l'alimentation : + « acteurs de l'alimentation » SSA : objectif de participation citoyenne ; structures de l'aide alimentaire Parcours d'engagement citoyen
<i>Interdépendances entre formes de savoir</i>	Vision « filière » Valorisation des retours d'expérience des acteurs publics locaux Soutiens aux travaux de référencement et de diagnostics entrepris par les acteurs territoriaux Stage BSA (ingénieur agronome économie territoriale) Association Un Plus Bio Internalisation de l'expertise, développement de sa propre expertise	Vision « système alimentaire » - coresponsabilité IUFN (résidence de compétence) – création de méthodologies pour le développement des PAT Ellyx (Labo'Mobiles) Retours d'expérience des porteurs d'initiatives	[Ag21/stratégie de résilience] Rapports scientifiques sur les changements globaux ; expertise citoyenne DGAT – Vision chaîne de valeur – production /consommation Formes de savoir diverses (expertises interne, technique, citoyenne, territoriale, recherches scientifiques) mobilisées de manière différente selon les acteurs départementaux	GAT // ESR : programme de recherche Séréalina (projet de diagnostic) SSA // Vision systémique inversée : « de la fourchette à la fourche » Objectif de « sortir le sujet des mains des experts » Objectif de participation citoyenne, expertise des usagers – définition de la charte de conventionnement Auditions menées (réalisées : collectif national pour la SSA, acteurs de l'aide alimentaire) Ellyx, Let's Food Expériences similaires : Cadenet, Montpellier Plusieurs chercheurs mobilisés ou intégrés dans le projet
<b>Politisation vs technicisation</b>	Cadrage technicisé	Travail de politisation amorcé mais inabouti	Dépolitisation par une action publique confinée dans des arènes restreintes	Renouvellement de la politisation
<b>Intégration</b>	+	+++	++	?
<i>Problématisation transversale du fait alimentaire</i>	+ (local, circuits courts)	+++	++ (« chaîne de valeur »)	+++
<i>Gouvernance &amp; engagement des secteurs</i>	+ (aucune)	+++	++	+++
<i>Mix instruments</i>	+	+++ (expérimentation)	+++	+++ (expérimentation)

<b>Changement pour le système alimentaire et sa régulation</b>	Poursuite de la durabilité par la proximité, comme gage de qualité ; Intégration des acteurs publics locaux	Reconnaissance de la responsabilité de toutes les parties prenantes (privées, civiles, publiques) ; Valorisation des initiatives citoyennes et publiques	Vision en chaîne de valeur, de l'amont à l'aval ; Valorisation de l'existant agricole, coexistence des modèles agricoles (plutôt que confrontation) ; Affirmation du rôle des acteurs publics locaux	Reconnaissance des enjeux de précarité alimentaire ; Retournement de la logique : transformer l'agriculture par l'alimentation ; Focale sur les questions d'accessibilité alimentaire, reconnaissance d'un droit à l'alimentation
<b>Evolution des rôles tenus par le Département</b>	Guichet agricole, animateur, facilitateur, ingénieur territorial	Expérimentateur, démonstrateur, exemplaire, « à la hauteur des enjeux », facilitateur, fédérateur	« Assembler », animateur de la subsidiarité, financeur, exemplaire, ingénieur territorial, démonstrateur, expérimentateur soit un acteur de proximité, consensuel, et aux côtés de tous  A l'inverse, il est évitant de postures « radicales » et d'une intermédiation territoriale avec la Région et la Métropole	Expérimentateur, défenseur du droit à l'alimentation / à l'expérimentation, innovateur, résilient, intermédiaire/relais/passeur

L'analyse globale montre ainsi une alternance entre des cadrages de développement agricole, aux processus d'intégration limités, et saisis par une diversité d'acteurs restreinte, avec des cadrages de développement durable, davantage politisés au processus d'intégration plus aboutis, et saisis dans la volonté d'y associer un plus grand nombre d'acteur. Au fil des quatre cadrages identifiés et ainsi problématisés par la thèse, l'inscription de l'action alimentaire dans le champ du développement territorial reste une constante.

L'alternance est également visible à travers les changements que cherche à infléchir – ou non – le CD33 sur le système alimentaire ainsi que dans la posture qu'il travaille à faire valoir à l'extérieur : est alors observée une alternance entre un Département consensuel, voulant travailler avec tout le monde, et un Département cherchant à sortir des sentiers battus pour emprunter celui de l'expérimentation et de l'innovation et affichant des objectifs plus clairs et assumés quant aux modèles agricoles à promouvoir ; ou encore, une alternance entre un Département se faisant le relais des dispositifs étatiques, et un Département « belligérant » face aux traitements de l'Etat à son encontre.

# Conclusion générale

Jusqu'alors confinée dans des négociations entre pouvoirs publics, profession agricole et industries agroalimentaires, l'alimentation est devenue un « fait politique » (Fouilleux et Michel 2020b) indéniable notamment du fait qu'elle soit dorénavant inscrite dans les agendas politiques locaux et motive la construction de politiques alimentaires locales intégrées. En tant que fait politique, l'alimentation est devenue un vecteur de la critique du système alimentaire agroindustriel ainsi qu'un vecteur de transformation des pratiques agricoles et alimentaires. Sa mise en politique(s) est par conséquent susceptible de donner lieu à des transformations institutionnelles, sociales et politiques majeures (Fouilleux et Michel 2020b). De ce fait, les politiques alimentaires intégrées locales ont été problématisées dans la thèse comme des formes potentielles de résistance et de contre-pouvoir aux régulations nationales et européennes sectorisées, construites sur la mise en lumière des bugs et des failles de ces dernières (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020) et elles ont été interrogées au regard de leur potentiel de transformation.

Dans l'objectif d'interroger ce potentiel transformatif, cette recherche doctorale a dressé une sorte de monographie de l'action publique menée par le Conseil départemental de la Gironde pour construire et mettre en œuvre une politique alimentaire locale dont nous avons posé le postulat qu'elle poursuivait un processus d'intégration. Nous avons mis en lumière en quoi l'intégration est difficile et suppose de nombreux défis pour un acteur public dont l'organisation même est pensée selon une logique de définition des secteurs d'intervention publique. Nous avons vu que l'intégration dans une politique alimentaire n'est pas qu'une histoire de coordination entre une pluralité d'éléments : elle renvoie également et surtout à l'exercice de pouvoirs et de contre-pouvoirs. En ce sens, pour comprendre la fabrique d'une politique alimentaire intégrée et les processus de problématisation, d'instrumentation et de légitimation, il nous fallait mobiliser une approche conceptuelle capable de saisir les interdépendances en jeu et leurs liens avec l'évolution du processus d'intégration : soit les dynamiques causales explicatives de ce qui est intégré et ce qui est, à l'inverse, nié voire exclu.

Par conséquent, et depuis une immersion de plus de trois ans au sein de l'Agenda 21 départemental, nous avons tâché d'éclairer la « boîte noire » de la fabrique de cette politique en constituant une nouvelle grille d'analyse croisant approche par les interdépendances (Carter 2018), travail politique (Smith 2019) et intégration dans les politiques alimentaires (Loudiyi 2020). Ainsi, depuis les coulisses de l'organisation départementale et en prenant une posture constructiviste et institutionnaliste, nous avons mis en lumière le travail politique mis en œuvre par les différents acteurs du Département (sphères administrative et politique), soit la construction d'arguments et d'alliances dans la sélection et l'arbitrage d'interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoirs qualifiées comme étant structurantes dans les processus de problématisation, d'instrumentation et de légitimation de la politique alimentaire départementale intégrée. Notre grille a ainsi mis en lumière des imbrications entre

*policy, politics* et *polity*. Si ces trois dimensions du/de la politique sont présentes dans les trois éléments constitutifs de notre grille (interdépendances, travail politique et intégration dans les politiques alimentaires), notre recherche nous amène à penser que l'analyse du travail politique a particulièrement bien permis de mettre en évidence l'évolution des jeux d'acteurs (*politics*) en présence dans la construction et la mise en œuvre de la politique girondine. Les interdépendances ont quant à elles participé à préciser les visions qui accompagnent la définition de la solution politique et notamment de voir qui les acteurs départementaux considèrent comme étant « responsable » de la mise en œuvre de la solution, sur qui repose le changement (*polity*). Enfin, l'analyse de l'évolution du processus d'intégration a éclairé l'incarnation de tout cela dans la mise en œuvre de la politique publique en tant que telle (*policy*).

L'analyse effectuée depuis notre grille d'analyse a donné à voir les modalités et les processus de la fabrique de la politique alimentaire intégrée girondine sur quinze ans, entre 2008 et 2023. Elle a mis en lumière que sur ce pas de temps, le travail politique en termes d'interdépendances mené par les acteurs départementaux – dont l'influence est instable – est sans cesse renouvelé, amenant à distinguer quatre cadrages cognitifs (Muller 2005) à travers l'identification de quatre politiques alimentaires départementales distinctes, avec leurs propres configurations d'acteurs et leurs propres niveaux d'intégration. Nous avons ainsi identifié : (i) une première action publique départementale dans les années 2000 autour du développement des circuits courts alimentaires (chapitre 4), (ii) la construction d'une stratégie de coresponsabilité alimentaire entre 2014 et 2018 (chapitre 4 également), (iii) la construction et la mise en œuvre du programme Gironde Alimen'terre depuis 2019 (chapitre 5) et finalement (iv) un potentiel recadrage en cours depuis 2021 à travers l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation (chapitre 6). Autrement dit, durant ces quinze années, les acteurs du Département de la Gironde ne se sont pas saisis de l'alimentation avec une vision constante, ils n'y ont pas associé les mêmes objectifs ni octroyé les mêmes moyens.

Décrites de manière empirique et analytique dans la seconde partie de la thèse, les caractéristiques de ces cadrages, leurs successions et chevauchements, leurs alternances et oppositions, ont donné à voir une grande variété de politisations du fait alimentaire. Il a été mis en évidence que, d'un côté, deux cadrages s'inscrivant dans la politique de développement durable du Département (2014 et 2021) se sont construits sur un travail proactif de saisie de l'alimentation à travers sa qualité transversale, motivant un travail de reconnaissance, de politisation et de mise en gouvernance de nombreuses interdépendances territoriales, domaniales et entre formes de savoir. Ces cadrages ont été construit sous l'impulsion de la Mission Agenda 21 du CD33 – plutôt seule dans le premier, et avec l'implication du Président du CD33 et de son cabinet dans le second – et donnent lieu à des stratégies alimentaires girondines illustrant une volonté d'alternativité et de reconfiguration des acteurs, valeurs et modèles sous-tendant la régulation locale de l'alimentation. Autrement dit, ces cadrages illustrent la fabrique de politiques alimentaires visant la transformation du système alimentaire depuis une « coresponsabilité » de l'ensemble des acteurs (publics, privés, civils). Toutefois, le « sort » réservé à la stratégie de coresponsabilité alimentaire lorsqu'elle fut officiellement votée ainsi que les difficultés rencontrées par l'Agenda 21 pour obtenir l'adhésion du reste de

l'organisation départementale illustrent à cet égard une forme de marginalisation des propositions alternatives voire disruptives en termes d'action publique alimentaire, comme cela est également évoqué dans la conclusion de l'ouvrage d'Eve Fouilleux et Laura Michel :

« *Au fur et à mesure de [l'institutionnalisation des politiques alimentaires], les acteurs qui en étaient historiquement les principaux porteurs sont marginalisés au profit d'une reprise en main par les leaders politiques et par les services administratifs en charge de leur mise en œuvre, qui les passent au prisme de leurs logiques organisationnelles et de leurs instruments préexistants* » (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020, 334).

Cette marginalisation, si elle a pu être observée à travers le passage de la stratégie de coresponsabilité alimentaire au programme Gironde Alimen'terre, est néanmoins à relativiser au regard des récentes évolutions de la stratégie alimentaire girondine. En effet, dans l'expérimentation de la sécurité sociale de l'alimentation et dans les changements évoqués pour Gironde Alimen'terre (nous pensons notamment à l'organisation des Assises de l'alimentation, encore attendues à ce jour) résident des indices que les formes de critiques plus radicales en présence au sein de l'organisation départementale n'ont pas été complètement « évacuées, ignorées, neutralisée » (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020, 341).

De l'autre côté, deux autres cadrages s'inscrivant quant à eux dans la politique de développement économique puis agricole du Département (2009 et 2019) ont été construits depuis l'action publique principalement mise en œuvre par la DCDT/SAFT, particulièrement sous l'influence du cabinet du Président dans le second. Ces cadrages saisissent l'alimentation de manière plus partielle ou par une sélection que nous avons qualifiée de « par défaut » d'interdépendances principalement domaniales. Ces dernières sont dépolitisées et mises en gouvernance depuis des espaces de décision confinés et restreints au bénéfice d'une action publique principalement agricole et « traditionnelle », à la transformativité relative et nourrissant davantage une stratégie consensuelle de *statu quo*. Ainsi, la première action publique décrite dans la thèse relative au développement des circuits courts alimentaires renvoie à ce que Laura Michel, Eve Fouilleux et Nicolas Bricas décrivent en termes de construction de consensus autour du local (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020). Le CD33 est tombé dans le « *local trap* » en construisant une définition du local et de la proximité comme synonymes de durables. Dans le cas de Gironde Alimen'terre, son manque d'objectifs et d'orientations politiques claires renvoie à des affichages politiques flous permettant la construction de compromis entre des acteurs aux intérêts différents (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020). Globalement, l'action publique de ces cadrages montrent la construction de consensus autour d'actions ne portant que mollement la critique du système alimentaire agroindustriel, mais qui ont le bénéfice de donner le sentiment de répondre aux préoccupations citoyennes. Ces stratégies, et nous l'avons surtout vu avec Gironde Alimen'terre, illustrent comment l'alimentation peut être saisie comme une ressource politique notamment pour s'afficher et se légitimer auprès des administrés et des autres acteurs publics locaux. Les actions publiques de ces cadrages ont néanmoins généré la création de conditions favorables à l'action collective sur les territoires : elles ont créé des cadres pour que d'autres acteurs que le Département lui-même soient en responsabilité d'opérer des changements, sans que le Département ne pousse à ce que

ces derniers soient particulièrement ambitieux comme nous l'avons vu avec le conditionnement des aides aux agriculteurs.

Ainsi, l'analyse du cas girondin confirme que « *derrière le consensus se cache [...] des usages politiques forts différents de l'alimentation* » (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020, 333). Les quatre cadrages identifiés et caractérisés dans la thèse illustrent avec quelques nuances l'opposition décrite par ces auteurs : entre une approche de l'alimentation comme marchandise, soit comme un enjeu économique *versus* une approche de l'alimentation comme un enjeu patrimonial, culturel, environnemental, social et territorial. L'alternance de ces cadrages dans l'action publique du CD33 en matière d'alimentation montre un mouvement entre défense de la critique et volonté de l'outiller d'un côté, et « agricolisation » et détournement de la critique de l'autre. Dans ces derniers cas, la thèse n'a pas mis en évidence une influence particulière d'acteurs sectoriels dominants situés en dehors de l'organisation départementale et qui tenteraient d'infléchir la politique alimentaire départementale, mais plutôt une posture interne « spontanée » visant à nourrir une forme de consensualité et à éviter le « radical ». L'agricolisation – qui amène « *une forme d'impossibilité de poser les questions autrement qu'au travers de la production [...] agricole* » (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020, 335) – renvoie à une quête du « politiquement correct », à travers laquelle certaines questions (telles que la spécialisation viticole du territoire girondin ou encore l'usage des produits phytosanitaires) sont évacuées du débat et confinées à un espace sous-sectoriel (ici, le service agricole et son règlement d'intervention).

Finalement, la thèse observe dans l'action départementale en matière d'alimentation des coexistences, des confrontations ou encore des hybridations faisant penser à ces mêmes dynamiques observées lorsque le regard se pose sur la diversification des modèles agricoles sur les territoires (Dabas et al. 2023; Gasselín et al. 2021). Entre mise en cohérence d'une action publique préexistante et innovation dans l'action publique, entre poursuite et rupture, cette diversification est toutefois à relativiser. Si des innovations dans le système alimentaire et sa régulation voient le jour, et l'expérimentation d'une sécurité sociale de l'alimentation en est un bon exemple, ces innovations restent pour autant cantonnées dans des espaces interstitiels, à la marge. En ce sens, tout comme l'alternativité de certains modèles agricoles ne s'accompagne pas forcément d'un changement institutionnel et des logiques structurantes (Ansaloni et Smith 2021), de la même manière, au regard de notre cas d'étude, la « promesse de différence » (Le Velly 2017) des politiques alimentaires intégrées locales persiste bel et bien à n'être ce stade qu'une « promesse » d'un changement lent dans la régulation agricole et alimentaire, qui se fait par accumulation et empilement de « couches » (*'layering change'*) (Fressoz 2020; Streeck et Thelen 2009) *via* la création de nouveaux cadres facilitant et institutionnalisant la participation d'autres acteurs (publics et civils). L'état de promesse tient à ce que la régulation du système alimentaire reste à ce jour à la portée d'échelles territoriales (nationale et européenne) – là où sont concentrés les moyens financiers, là où sont déterminées les réglementations et donc là où « *se jouent véritablement les orientations du système alimentaire* » (Michel, Fouilleux, et Bricas 2020, 341) – et de secteurs (agricole) presque hors d'atteinte d'un Conseil départemental.

Aussi, l'examen du travail politique mené en termes d'interdépendances dans les processus définitionnels et d'implémentation d'une politique alimentaire intégrée a permis de mieux comprendre le rôle sociétal du Département. Ouvrir la « boîte noire » de la fabrique de la stratégie alimentaire départementale nous a permis de comprendre les modalités et processus structurants de la prise de décision « alimentaire », mais pas que. En effet, en focalisant notre attention sur la qualification, l'arbitrage, la mise en gouvernance et l'institutionnalisation des interdépendances, nous pouvons non seulement conclure sur comment les acteurs du CD33 travaillent à influencer la régulation alimentaire locale, mais aussi sur comment ils travaillent plus largement à influencer l'organisation politique sur son territoire, c'est-à-dire l'évolution des relations entre les groupes sociaux. Nous l'avons vu, l'alternance entre les quatre cadrages identifiés dans la thèse a éclairé l'évolution des rôles tenus par le Département vis-à-vis des acteurs territoriaux. Si le premier cadrage donnait à voir le maintien d'une posture de guichet agricole, au fur et à mesure de la construction de son action publique alimentaire, le CD33 a opéré une incrémentation des rôles qu'il endosse : ingénieur territorial, démonstrateur, facilitateur, fédérateur, animateur, pour finalement prendre de plus en plus un rôle d'expérimentation et de défenseur du fait alimentaire retraduit à travers le prisme de son champ de compétence cœur, le social. En actualisant régulièrement les postures du Département et en nourrissant globalement un rôle d'intermédiaire, les acteurs départementaux ont travaillé à créer des conditions favorables à l'action publique et collective dans, par et avec les territoires. L'interPAT en est à cet égard un bon exemple. Ces éléments nous amènent à interroger la « création » de « territoires alimentaires » que le Département institutionnalise en leur octroyant son soutien et sa reconnaissance, soit l'impact des politiques alimentaires départementales en termes de recompositions territoriales (Corade et Lemarié-Boutry 2020) et leur devenir.

Bien entendu, ce travail de recherche présente des limites qui ouvrent néanmoins des perspectives pour de futurs travaux. Parmi celles-ci, bien que notre travail ait donné voix aux partenaires du Conseil départemental à travers la réalisation d'entretiens, il ne permet pas d'éclairer en quoi la stratégie alimentaire départementale destabilise – ou non – des acteurs qui s'opposeraient aux changements par exemple poursuivis à travers les stratégies portées par la politique de développement durable du Département. Le projecteur a été braqué sur les « coulisses » du Département et n'a que faiblement éclairé ce qui se passe autour et comment les deux interagissent. Ce travail présente évidemment la limite de n'avoir donné à voir la fabrique d'une politique alimentaire départementale intégrée que depuis l'expérience d'un seul Département. Nous avons évoqué les quelques travaux existants sur les PAT portés par des Départements (Maillo 2023a, 2023b; Plouchard 2022) ou encore le travail de thèse de Jeanne Pahun sur ce que les politiques alimentaires locales font à l'agriculture (Pahun 2020a), néanmoins les « boîtes noires » de la fabrique des politiques alimentaires intégrées restent un objet à explorer. Notamment, du fait d'une orientation sociale récente des politiques alimentaires (Hourcade et McClintock 2023), la dimension transformative de ces dernières en termes de justice sociale est particulièrement creuser, les Départements offrant un acteur de choix pour l'analyse.

Aussi, l'examen des politiques alimentaires de Départements ruraux, sans métropole dans leur territoire, de Départements d'outre-mer, ou encore ayant été présidés et gouvernés selon d'autres logiques partisanes que socialistes, par exemple, permettrait d'enrichir les connaissances sur la fabrique de telles politiques et sur leur potentiel transformatif. Ces travaux et leurs mises en dialogue permettraient finalement d'en savoir plus sur le Département lui-même qui, comme le disait Bourdon dans les années 90, reste encore aujourd'hui mal connu (Bourdon 1993). Ceci permettrait notamment d'approfondir notre idée selon laquelle les stratégies alimentaires départementales ne visent pas tant la régulation du système alimentaire – et sa transformation – qu'un positionnement stratégique du Département comme intermédiaire, soit comme une nouvelle voie de légitimation.

# Bibliographie

- ADEME. 2021. *Transition(s) 2050. Choisir maintenant, agir pour le climat. Rapport*. <https://librairie.ademe.fr/ged/6531/transitions2050-rapport-compressé2.pdf>.
- Alam, Thomas. 2007. « Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique. » PhD Thesis. Université du Droit et de la Santé-Lille II. <https://theses.hal.science/tel-00405439/> (25 janvier 2024).
- Alam, Thomas. 2010. « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique: la sécurité sanitaire ». *Genèses* (1): 048-066.
- Allaire, Gilles. 1988. « Le modèle de développement agricole des années 1960 ». *Économie rurale* 184(1): 171-81.
- Allen, Patricia, Margaret FitzSimmons, Michael Goodman, et Keith D. Warner. 2003. « Alternative Food Initiatives in California: Local Efforts Address Systemic Issues ». <https://escholarship.org/uc/item/8414r1hc> (14 février 2023).
- Alonso Ugaglia, A., F. Zahm, et B. Del'Homme. 2019. « Performance des circuits courts et de proximité pour les exploitations agricoles. De l'importance de la dynamique territoriale en Aquitaine ». In Iasi (Roumanie).
- Angeon, Valérie, Patrick Moquay, Sylvie Lardon, Salma Loudiyi, Yves Poss, Jean-Marc Pivot, et Armelle Caron. 2007. « *Le développement territorial: principes et méthodes* ». <https://ideas.repec.org/p/hal/journal/hal-00263328.html> (29 janvier 2024).
- Ansaloni, Matthieu. 2013. « La fabrique du consensus politique: Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe ». *Revue française de science politique* 63(5): 917-37.
- Ansaloni, Matthieu. 2015. « Le tournant environnemental de la politique agricole commune: débats et coalitions en France, en Hongrie et au Royaume-Uni ». *Le tournant environnemental de la politique agricole commune*: 1-359.
- Ansaloni, Matthieu, et Gilles Allaire. 2016. « La grande transformation des politiques agricoles anglaise et française: une sociologie de l'hégémonie économique ». *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs* (20). <https://journals.openedition.org/regulation/12168> (24 janvier 2024).
- Ansaloni, Matthieu, et Andy Smith. 2021. *L'expropriation de l'agriculture française: pouvoirs et politiques dans le capitalisme contemporain*. Vulaines-sur-Seine (France): Éditions du Croquant.
- Arts, Bas, Pieter Leroy, et Jan Van Tatenhove. 2006. « Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change ». *Public organization review* 6: 93-106.

- Arts, Bas, et Jan Van Tatenhove. 2006. « Political Modernisation ». In *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, , 21-43. doi:10.1007/1-4020-5079-8\_2.
- Assemblée des Départements de France, Régions de France, et La Coopération Agricole. 2021. « Mieux nourrir la France au XXIème siècle par nos territoires. Nos 12 propositions communes ». <https://regions-france.org/wp-content/uploads/2021/05/Manifeste-Mieux-nourrir-la-France-aux-XXI%C3%A8-si%C3%A8cle-par-nos-territoires-version-finale.pdf> (29 mars 2023).
- Attali, Jacques. 2008. « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française ». *XO Editions, La documentation française* 16: 47-52.
- Banzo, M., N. Corade, et M. Lemarié-Boutry. 2019. « Les Projets Alimentaires de Territoire sont-ils des Projets de Territoires Alimentaires ? Une analyse à partir de trois projets néo-aquitains ». In Bordeaux (FR). <https://www.sfer.asso.fr/event/view/39> (21 janvier 2020).
- Banzo, Mayté, Nathalie Corade, Edwige Garnier, Marie Lemarié-Boutry, Diana Rios-Rivera, et Greta Tommasi. 2020. « Les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) : vers une réaffirmation de la dualité ville-campagne ? » In Montpellier (FR).
- Barbera, Filippo, et Joselle Dagnes. 2016. « Building alternatives from the bottom-up: The case of alternative food networks ». *Agriculture and agricultural science procedia* 8: 324-31.
- Barbier, C., C. Couturier, P. Dumas, E. Kesse-Guyot, J. Baudry, I. Pharabod, P. Pourouchottamin, et F. Toilier. 2022. « Prospective du système alimentaire et de son empreinte énergétique et carbone. Cinq visions de l'alimentation en France vers la neutralité carbone en 2050 ».
- Barbier, Carine, Christian Couturier, Patrice Dumas, Emmanuelle Kesse-Guyot, et Ivan Pharabod. 2020. « EMPREINTES SOL, ENERGIE ET CARBONE DE L'ALIMENTATION, Partie 2. Empreintes des importations agricoles et alimentaires françaises ». PhD Thesis. Ademe. <https://hal.science/hal-04455828/> (5 mars 2024).
- Barnier, Michel. 2009. *Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs. Plan d'action pour développer les circuits courts*. Ministère de l'agriculture et de la pêche.
- Barru, L., et P. Bayart. 2016. « Interprétation des recommandations du PNNS: produits gras, sucrés, salés ». *Obésité* 11(4): 242-49.
- Baysse-Lainé, A. 2018. « Terres nourricières ? : la gestion de l'accès au foncier agricole en France face aux demandes de relocalisation alimentaire : enquêtes dans l'Amiénois, le Lyonnais et le sud-est de l'Aveyron ». Thèse de doctorat en géographie aménagement urbanisme. Université Lumière - Lyon 2. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02023379> (13 mai 2019).
- Baysse-Lainé, A., Coline Perrin, et Claire Delfosse. 2018. « Le nouvel intérêt des villes intermédiaires pour les terres agricoles : actions foncières et relocalisation alimentaire ». *Géocarrefour* 92(4). doi:10.4000/geocarrefour.10417.

- Baysse-Lainé, Adrien. 2022. « Vers un accès au foncier plus inclusif pour les néo-agriculteurs ? Informations, réseaux et autochtonie ». *Espaces et sociétés* 186-187(3-4): 191-210. doi:10.3917/esp.186.0191.
- Bazin, Gilles, et Jean-Christophe Kroll. 2003. « La multifonctionnalité dans la politique agricole commune. Projet ou alibi? » In Educagri. <https://agritrop.cirad.fr/516594/> (16 janvier 2024).
- Becattini, G. 1992. « Le district marshallien : une notion socio-économique ». In *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie industrielle*, éd. G. Benko et A. Lipietz. Paris (FR): Presses universitaires de France, 35-56. <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4809697w/f50.double> (20 novembre 2017).
- Becattini, Giacomo, et Enzo Rullani. 1995. « Système local et marché global. Le district industriel ». *Economie industrielle et économie spatiale. Paris, Association de Science Régionale de Langue Française-Economica*: 172-92.
- Behar, Daniel. 2002a. « Le département: intercesseur territorial? » *INTER-REGIONS, la revue des agences de développement et des comités d'expansion* (240): 2-7.
- Behar, Daniel. 2002b. « Le Département: nouvel intercesseur territorial ». *Pour en finir avec la dé-centralisation, Datar*.
- Bellemain, Véronique, Théo Galichet, Katell Gouello, Daniel Nairaud, Karine Boquet, Jean-Pierre Poulain, et Ambroise Martin. 2017. *Une petite histoire de l'alimentation française*. Quae. [https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=11gmDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=Une+petite+histoire+de+l%27alimentation+fran%C3%A7aise&ots=Vhhs0RzQIH&sig=L1JV5KSq1OdxDOPm5\\_lz\\_NrHBMYY](https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=11gmDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=Une+petite+histoire+de+l%27alimentation+fran%C3%A7aise&ots=Vhhs0RzQIH&sig=L1JV5KSq1OdxDOPm5_lz_NrHBMYY) (31 janvier 2024).
- Belmont Forum. 2012. *The Belmont challenge: a global, environmental research mission for sustainability. Final report*.
- Benoit, Maude. 2015. « Reconfiguration de l'État et renouvellement de l'action publique agricole: L'évolution des politiques agroenvironnementales au Québec et en France ». PhD Thesis. Université Montpellier; Université Laval (Québec, Canada). Faculté de droit.
- Bergeron, Henri, Patrick Castel, et Sophie Dubuisson-Quellier. 2014. « Gouverner par les labels: Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable 1 ». *Gouvernement & action publique* (3): 7-31.
- Bernard de Raymond, Antoine. 2010. « Chapitre 10 / les mobilisations autour des OGM en France, une histoire politique (1987-2008) ». In *Les mondes agricoles en politique*, Académique, Paris: Presses de Sciences Po, 293-336. doi:10.3917/scpo.hervi.2010.01.293.
- Bernard de Raymond, Antoine, et Delphine Thivet. 2021. <http://journals.openedition.org/lectures> *Un monde sans faim*. Sciences Po (Les Presses de). <https://journals.openedition.org/lectures/49380> (30 novembre 2023).

- Berriet Sollicec, M., B. Schmitt, A. Trouvé, et F. Aubert. 2008. « Second pilier de la PAC et développement rural: le Règlement Développement Rural est-il vraiment rural ». *F. Aubert, V. Piveteau & B. Schmitt, Agriculture, développement régional et politiques publiques, Paris: éd. Quae: 165-82.*
- Berriet-Sollicec, M., M. Guerin, et F. Aubert. 2006. « Les interventions des régions et des départements dans le développement agricole et rural ». *Sciences Eaux & Territoires (Spécial Ingénieries-EAT-23): 131-43.*
- Berriet-Sollicec, Marielle. 1999. « Les interventions décentralisées en agriculture: essai sur la composante territoriale de la politique agricole ». *Les interventions décentralisées en agriculture: 1-334.*
- Berriet-Sollicec, Marielle. 2002. « Décentralisation et politique agricole en France ». *Économie rurale 268(1): 54-67. doi:10.3406/ecoru.2002.5311.*
- Berriet-Sollicec, Marielle, et Jean-Pierre Boinon. 2000. « Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale ». *Économie rurale 260(1): 148-53.*
- Berriet-Sollicec, Marielle, et Bernard Delord. 1999. « Politiques agricoles locales et emploi ». *Économie rurale 253(1): 58-64.*
- Berriet-Sollicec, Marielle, Anne Le Roy, et Aurélie Trouvé. 2009. « Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion ». *Économie rurale 313-314(5-6): 129-46. doi:10.4000/economierurale.2434.*
- Berriet-Sollicec, Marielle, et V. Méchineau-Guichard. 1998. « La politique agricole et de développement rural en Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. Les contradictions d'une décentralisation" à la française" ». In *Séminaire du programme: Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales, , 17-p.*
- Berriet-Sollicec, Marielle, et Aurélie Trouvé. 2010. « Chapitre 13 / La politique agricole commune est-elle territoriale ? » In *Les mondes agricoles en politique, Académique, Paris: Presses de Sciences Po, 397-413. doi:10.3917/scpo.hervi.2010.01.397.*
- Besançon, Julien. 2010. « L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratization de l'expertise et régulation des risques alimentaires. » PhD Thesis. Institut d'études politiques de paris-Sciences Po. <https://theses.hal.science/tel-00553787/> (25 janvier 2024).
- Bezes, Philippe, et Patrick Le Lidec. 2010. « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial ». *Revue française d'administration publique (4): 919-42.*
- Biermann, Frank. 2014. *Earth system governance: World politics in the Anthropocene.* Mit Press.
- Biermann, Frank, Kenneth Abbott, Steinar Andresen, Karin Bäckstrand, Steven Bernstein, Michele M. Betsill, Harriet Bulkeley, et al. 2012. « Navigating the Anthropocene: improving earth system governance ». *Science 335(6074): 1306-7.*

- Biermann, Frank, Xuemei Bai, Ninad Bondre, Wendy Broadgate, Chen-Tung Arthur Chen, Opha Pauline Dube, Jan Willem Erisman, et al. 2016. « Down to Earth: Contextualizing the Anthropocene ». *Global Environmental Change* 39: 341-50. doi:10.1016/j.gloenvcha.2015.11.004.
- Biermann, Frank, Michelle Betsill, Joyeeta Gupta, N. Kani, Louis Lebel, Diana Liverman, Heike Schroeder, et Bernd Siebenhüner. 2009. « Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project. »
- Billion, Camille. 2017. « La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France ». *Géocarrefour* 91(4). doi:10.4000/geocarrefour.10288.
- Blanchard, Nathalie. 2004. *L'avènement du département providence: le social au Conseil Général de l'Hérault*. Éd. de l'École Nationale de la Santé Publique.
- Blay-Palmer, Alison. 2009. « The Canadian pioneer: The genesis of urban food policy in Toronto ». *International planning studies* 14(4): 401-16.
- Blondel, Jacques. 2008. « Les changements globaux ». *Forêt méditerranéenne* 29(2): 119-26.
- Bodiguel, Luc. 2008. « La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir? »
- Bodiguel, Luc. 2018a. « Le développement des projets alimentaires territoriaux en France: quel droit pour quelle relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation? »
- Bodiguel, Luc. 2018b. « Les projets alimentaires locaux: sans règle, sans droit, sans effet? » In *3e Colloque annuel canadien en droit et politiques publiques agroalimentaires*.
- Bodiguel, Luc, Thomas Bréger, Gilles Maréchal, et Chloé Rochard. 2021. « L'ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'ALIMENTATION LOCALE. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux. »
- Bodiguel, Luc, C. Rochard, et Gilles Maréchal. 2018. « L'action publique en matière d'alimentation locale ». *Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux* 44.
- Bonnefoy, Serge, et Caroline Brand. 2014. « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire: de l'agriculture à l'agri-alimentaire ». *Géocarrefour* 89(89/1-2): 95-103.
- Bonzi, Bénédicte. 2021. « Comment l'aide alimentaire est utile à la politique alimentaire ». *Vie sociale* 36(4): 49-62.
- Bonzi, Bénédicte. 2023. « L'aide alimentaire, facteur de résistance pour une démocratie alimentaire: Pour une sécurité sociale de l'alimentation ». *Multitudes* (3): 86-94.
- Bordeaux Métropole. 2021. *Rapport d'activité. Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable de Bordeaux Métropole 2017-2020*. <https://ccgad.bordeaux->

metropole.fr/content/download/143698/1793839/version/1/file/Rapport%20activit%C3%A9%20CCGAD%202017-2020.pdf.

- Born, Branden, et Mark Purcell. 2006. « Avoiding the local trap: Scale and food systems in planning research ». *Journal of planning education and research* 26(2): 195-207.
- Borraz, Olivier, Julien Besançon, et Christophe Clergeau. 2006. « Is it just about trust? The partial reform of French food safety regulation ». *Ansell C. et Vogel D.(éds.) What's the Beef*: 125-52.
- Borraz, Olivier, et Virginie Guiraudon. 2010. « Les publics des politiques ». <https://sciencespo.hal.science/hal-02190406/> (12 décembre 2023).
- Bosc, Christelle, et Mehdi Arrignon. 2017. « Le plan français de transition agro-écologique et ses modes de justification politique: la biodiversité au secours de la performance agricole? »
- Boubal, Camille. 2019. « L'art de ne pas gouverner les conduites: étude de la conception des campagnes de prévention en nutrition ». *Revue française de sociologie*: 457-81.
- Bourdon, Jacques. 1993. « Le département, dix ans après les lois de décentralisation ». In *Delcamp, A., et Gilbert, G (sous la direction de). La décentralisation dix ans après. Actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg, , 363-77.*
- Bourhis, Marion Christina. 2016. « Analyse des processus d'engagement dans un projet de territoire: exemple de l'«économie turquoise» dans les Côtes-d'Armor ». PhD Thesis. Lorient.
- Brand, Caroline, et Serge Bonnefoy. 2011. « L'alimentation des sociétés urbaines: une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains? » *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement* 11(2).
- Brand, Caroline, Nicolas Bricas, Damien Conaré, Benoit Daviron, Julie Debru, Laura Michel, et Christophe-Toussaint Soulard. 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines*. éditions Quæ. doi:10.35690/978-2-7592-2618-4.
- Breton, Éléonor. 2019. Theses.fr « La raison du territoire départemental : la contractualisation comme instrument de revendication d'une juridiction territoriale par les conseils généraux : le cas d'un conseil général (2001-2015) ». thesis. Theses.fr.
- Briassoulis, Helen. 2017. *Policy Integration for Complex Environmental Problems: The Example of Mediterranean Desertification*. Routledge.
- Bricas, Nicolas, Damien Conaré, et Marie Walser. 2021. *Une écologie de l'alimentation*. Versailles (France): Éditions Quæ.
- Bricas, Nicolas, Claire Lamine, et François Casabianca. 2013. « Agricultures et alimentations: des relations à repenser? » *Natures Sciences Sociétés* 21(1): 66-70.
- Brun, Matthieu. 2023. « L'agriculture : un enjeu de puissance et de souveraineté ». *Regards croisés sur l'économie* 33(2): 178-85. doi:10.3917/rce.033.0178.

- Buck, Daniel, Christina Getz, et Julie Guthman. 1997. « From farm to table: The organic vegetable commodity chain of Northern California ». *Sociologia ruralis* 37(1): 3-20.
- Bullmann, Udo. 1996. « The politics of the third level ». *Regional & Federal Studies* 6(2): 3-19. doi:10.1080/13597569608420965.
- Cadiou, Stéphane. 2016. *Gouverner sous pression?. La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*. LGDJ. <https://journals.openedition.org/lectures/20111> (10 mars 2024).
- Campagne, Pierre, et Bernard Pecqueur. 2014. *Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation*. Paris (France): Charles Léopold Mayer.
- Campana, Aurélie, Emmanuel Henry, et Jay Rowell. 2007. *La construction des problèmes publics en Europe. Émergence, formulation et mise en instrument*. Presses universitaires de Strasbourg. <https://hal.science/halshs-00150598/> (29 mars 2024).
- Candel, Jeroen J. L. 2014. « Food security governance: A systematic literature review ». *Food Security* 6. doi:10.1007/s12571-014-0364-2.
- Candel, Jeroen J. L. 2018. « Diagnosing integrated food security strategies ». *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences* 84: 103-13.
- Candel, Jeroen J. L., et Robbert Biesbroek. 2016. « Toward a Processual Understanding of Policy Integration ». *Policy Sciences* 49(3): 211-31. doi:10.1007/s11077-016-9248-y.
- Candel, Jeroen J. L., et Laura Pereira. 2017a. « Towards Integrated Food Policy: Main Challenges and Steps Ahead ». *Environmental Science & Policy* 73: 89-92. doi:10.1016/j.envsci.2017.04.010.
- Candel, Jeroen J. L., et Laura Pereira. 2017b. « Towards Integrated Food Policy: Main Challenges and Steps Ahead ». *Environmental Science & Policy* 73: 89-92. doi:10.1016/j.envsci.2017.04.010.
- Carter, Caitriona. 2014. « The transformation of Scottish fisheries: Sustainable interdependence from 'net to plate' ». *Marine Policy* 44: 131-38.
- Carter, Caitriona. 2018. *The Politics of Aquaculture: Sustainability Interdependence, Territory and Regulation in Fish Farming*. Routledge. doi:10.4324/9781351014991.
- Carter, Caitriona, Gabrielle Bouleau, et Sophie Le Floch. 2021. « The Policy and Social Dimension of Restoration Thinking ». *Wiley Online Library*: 107-27. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781119410010.ch5> (1 avril 2022).
- Carter, Caitriona, et Florian Drouaud. 2022. « Territory, ecological transition and the changing governance of ports ». *Territory, Politics, Governance* 0(0): 1-21. doi:10.1080/21622671.2022.2038661.
- Carter, Caitriona, et Sophie Le Floch. 2022. « Interdependency work and emancipation ». Présenté à Communication au Séminaire de l'Axe 1 « Interdépendances et inégalités en tension », UR ETTIS INRAE, Septembre, 2022., Cestas.

- Carter, Caitriona, et Sophie Le Floch. 2024. « Searching for emancipatory transformation in an era of environmental change: an operational interdependency approach ».
- Carter, Neil, et David Ockwell. 2007. « New labour, new environment? an analysis of the labour government's policy on climate change and biodiversity loss ». *Friends of the Earth, July*, <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/58026/1/fullreportfinal.pdf>.
- Casabianca, François, Bertil Sylvander, C. Béranger, Jean Baptiste JB Coulon, et F. Roncin. 2005. « Terroir et typicité: deux concepts-clés des appellations d'origine contrôlées. Essai de définitions scientifiques et opérationnelles ». In *Colloque international de restitution des travaux de recherche sur les Indications et Appellations d'Origine Géographiques*,.
- Casieri, Arturo, Bernardo De Gennaro, et Umberto Medicamento. 2008. « Framework of economic institutions and governance of relationships inside a territorial supply chain: the case of organic olive oil in the Sierra de Segura (Andalusia) ». *Cahiers Agricultures* 17(6): 537-41.
- Cejudo, Guillermo M., et Cynthia L. Michel. 2017. « Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration ». *Policy Sciences* 50(4): 745-67. doi:10.1007/s11077-017-9281-5.
- César, Christine. 2003. « Les métamorphoses des idéologues de l'agriculture biologique ». *Ecologie politique* 27(1): 193-206.
- CESER Nouvelle-Aquitaine. 2021. *Pour un nouveau pacte social. Réaliser la nécessaire transition agroécologique en Nouvelle-Aquitaine*. Section Veille et Prospective. [https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2021-07/Rapport\\_agriculture\\_version\\_web.pdf](https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2021-07/Rapport_agriculture_version_web.pdf).
- Chabaud, Julie, Justine Bosredon, Sébastien Palluault, et Jade Omer. 2022. « Les Labo'Mobiles, retour sur une démarche de et pour la recherche et le développement social ». *Note de R&D du LabCom Destins* (4): 4.
- Chambelland, Benjamin, et Nathalie Corade. 2022. « L'agriculture de proximité comme socle d'un Système Alimentaire Social et Solidaire : le cas du PAT du « Grand Projet des Villes de la Rive Droite » au sein de la métropole de Bordeaux ». <https://hal.science/hal-03712821> (1 mars 2023).
- Chambelland, Benjamin, Nathalie Corade, Bernard Davasse, Pascal Tozzi, Nicolas d'Andrea, Maëlle Bouloire, Luc Greffier, et al. 2021. « Une alimentation de qualité dans la restauration collective publique comme levier d'une transition agricole, écologique et sociale. Une recherche-action sur la Rive droite de la métropole bordelaise ». report. UMR 5319 Passages ; CNRS ; UR ETBX ; INRAE. <https://hal.science/hal-03354272> (6 juillet 2023).
- Chambre d'Agriculture Gironde. 2020. « Bilan de campagne 2019. Les chiffres clés de l'agriculture girondine ». : 8.
- Chartier, Lucie. 2015. « Les agriculteurs : des précaires invisibles ». *Pour* 225(1): 49-59. doi:10.3917/pour.225.0049.

- Chelle, Elisa. 2012. « Gouverner les pauvres: politiques sociales et administration du mérite. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll ». *Res publica*.
- Chiffolleau, Y. 2019. *Les circuits courts alimentaires. Entre marché et innovation sociale*. Toulouse (France): Érès éditions.
- Chiffolleau, Yuna. 2017. « Dynamique des identités collectives dans le changement d'échelle des circuits courts alimentaires ». *Revue française de socio-économie* (1): 123-41.
- Chiffolleau, Yuna, Grégori Akermann, Dominique Paturel, et Julien Noël. 2023. « Des circuits courts à la sécurité sociale de l'alimentation : économies concrètes et récit politique pour la solidarité alimentaire ». *Lien social et Politiques* (90): 310-29. doi:10.7202/1105099ar.
- CIRAD-SAR. 1996. *Systèmes agroalimentaires localisés : organisations, innovations et développement local*. Proposition d'animation scientifique du laboratoire STSC N°134/96. <https://agritrop.cirad.fr/575624/1/dk575624.pdf> (21 novembre 2017).
- Clapp, Jennifer, et Caitlin Scott. 2018. « The global environmental politics of food ». *Global Environmental Politics* 18(2): 1-11.
- Clavier, Carole, et France Gagnon. 2013. « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu ». *La Revue de l'innovation: La Revue de l'innovation dans le secteur public* 18(2): 1-16.
- Clergeau, Christophe. 2001. *Le processus de création de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments : généalogie, genèse et adoption d'une proposition de loi*. Inconnu. Technical Report. <https://hal.science/hal-02308977> (31 janvier 2024).
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, et Marc Howard Ross. 1976. « Agenda building as a comparative political process ». *American political science review* 70(1): 126-38.
- Conseil départemental de la Gironde. 2015. *GIRONDE 2033. Le Département au coeur des solidarités humaines et territoriales. Pour une nouvelle stratégie départementale*. [https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-02/gironde\\_2033.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-02/gironde_2033.pdf).
- Conseil départemental de la Gironde. 2016. *Livre blanc des territoires girondins. Document concerté 2015*. <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2017-03/lb2-ok-bd.pdf>.
- Conseil départemental de la Gironde. 2019. *Labo Mobile. Partir de là où on veut aller...* <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2019-06/BilanLabomobile.pdf> (25 juillet 2023).
- Conseil national de l'alimentation. 2005. *Avis n°49 - Avis sur la politique nutritionnelle*.
- Conseil national de l'alimentation. 2021. « Avis n°89 – Retour d'expérience de la crise Covid-19 – Période du premier confinement national ». <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n89-07-2021-retour-dexperience-de-la-crise-covid-19-periode-du-premier-confinement-national/> (14 décembre 2023).

- Conseil national de l'alimentation. 2022. « Avis n°91 – Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire ». <https://cna-alimentation.fr/download/avis-n91-10-2022-prevenir-et-lutter-contre-la-precarite-alimentaire/> (14 décembre 2023).
- Corade, N. 2016. « La performance globale des circuits courts et de proximité et le développement des territoires : premiers éléments méthodologiques ». In Toulouse et Aspet (FR). [https://colloque.inra.fr/ecole-chercheurs-psdr4/Media/Fichier/PERFECTO\\_Corade](https://colloque.inra.fr/ecole-chercheurs-psdr4/Media/Fichier/PERFECTO_Corade) (6 novembre 2017).
- Corade, N. 2019. « Le ré-emparement de la question alimentaire par les communes et les intercommunalités ». In Douai (FR).
- Corade, N., A. Alonso Ugaglia, M. Lemarié-Boutry, Smith A., D. Carayon, C. Chamard, B. Del'homme, et al. 2021. « PSDR4 Perfecto - La performance des circuits courts de proximité : une approche compréhensive des attentes des acteurs ». *Innovations Agronomiques* 86: 375-89.
- Corade, N., et A. Alonso-Ugaglia. 2017. *Quel potentiel agricole pour le projet alimentaire de territoire du Grand Bergeracois ?* Étude menée par les étudiants de Bordeaux Sciences Agro.
- Corade, N., A. Gomez, Julie Lailliau, et M. Lemarié-Boutry. 2019. « PAT des villes, PAT des champs. L'alimentation peut-elle bouleverser les territorialités ? » In Iasi (Roumanie).
- Corade, Nathalie, et Julie Lailliau. à paraître. « Les réseaux néo-aquitain et girondin des Projets alimentaires territoriaux : des révélateurs de postures politiques à l'égard des territoires et de l'Etat ». In *Les chemins des projets alimentaires territoriaux*, Presses universitaires de Rennes.
- Corade, Nathalie, Julie Lailliau, Marie Lemarié-Boutry, et Julien Noël. 2021. « L'intégration de la dimension sociale dans une politique alimentaire métropolitaine. L'exemple de Bordeaux Métropole ». *Pole Sud* 55(2): 35-54.
- Corade, Nathalie, et Marie Lemarié-Boutry. 2020. « Les projets alimentaires de territoire : entre reconfiguration des territoires et nouvelles relations villes/campagnes ». *Géographie, économie, société* 22(3-4): 373-97. doi:10.3166/ges.2020.0013.
- Corade, Nathalie, Julien Noel, Julie Lailliau, Benjamin Chambelland, et Marie Lemarié-Boutry. à paraître. « L'alimentation, un levier d'atténuation des fractures socio-spatiales dans la métropole bordelaise ? Etude de deux PAT à vocation sociale ».
- Courlet, Claude. 2001. « Les systèmes productifs localisés : un bilan de la littérature ». *Revue d'Études en Agriculture et Environnement* 58(1): 81-103. doi:10.3406/reae.2001.1658.
- Courlet, Claude, et Bernard Pecqueur. 1992. « Les systèmes industriels localisés en France: un nouveau modèle de développement ». *Les régions qui gagnent, Paris, PUF*: 81-102.
- Crédoc. 2023. « En forte hausse, la précarité alimentaire s'ajoute à d'autres fragilités ». <https://www.credoc.fr/publications/en-forte-hausse-la-precarite-alimentaire-sajoute-a-dautres-fragilites> (18 décembre 2023).
- Crutzen, Paul J., et Eugene F. Stoermer. 2021. *The 'anthropocene'(2000)*. Springer.

- Da Silva, Nicolas. 2023. *La bataille de la Sécu: une histoire du système de santé*. La fabrique éditions.  
<https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=LorGEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=La+bataille+de+la+s%C3%A9cu&ots=XdWULAYdIj&sig=9f8GhN7gDwTZTeS-WK5U0Y0Cijo> (7 décembre 2023).
- Dabas, Claire, Marion Charbonneau, Delphine Thivet, et Xabier Itçaina. 2023. « La pluralisation des modèles agricoles au Pays basque: vers une recomposition du système agri-alimentaire territorial? » In *Annales de géographie*, Cairn/Publilog, 33-67.  
[https://www.cairn.info/revue-annaes-de-geographie-2023-4-page-33.htm?casa\\_token=aRsU\\_7zGrmEAAAAA:gIFLI0HL13Sy34Bk55NzrajcSz1qI1U1JpXeSR28L\\_mEd9MAu7T348\\_01\\_kIUnZ4apTHrcwu65O8v9w](https://www.cairn.info/revue-annaes-de-geographie-2023-4-page-33.htm?casa_token=aRsU_7zGrmEAAAAA:gIFLI0HL13Sy34Bk55NzrajcSz1qI1U1JpXeSR28L_mEd9MAu7T348_01_kIUnZ4apTHrcwu65O8v9w) (5 mars 2024).
- Dalmais, Mathieu, et Louise Seconda. 2021. *Encore des patates ?! Pour une Sécurité Sociale de l'Alimentation*. <https://securite-sociale-alimentation.org/outils-pedagogiques/bandes-dessinees/>.
- Dantec, Morgane, Louise Dreuillet, Julie Lombion, Camille Penneç, Zoé Pujol, Sarahlynn Rizard, et Julie Rossato. 2018. *L'approvisionnement en bio et local de la restauration collective sur le territoire de la CCE*. Rapport Bordeaux Sciences Agro pour la Communauté de Communes de l'Estuaire.
- Dargent, Jérôme. 2017. « Questionnement éthique sur l'obésité et l'alimentation ». *Revue française d'éthique appliquée* 4(2): 37-48.
- Darly, Ségolène, et Christine Aubry. 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(89/1-2): 145-57.  
doi:10.4000/geocarrefour.9470.
- Darrot, Catherine, Gilles Maréchal, et Thomas Bréger. 2019. « Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) en France: Etat des lieux et analyse ». PhD Thesis. Agrocampus Ouest: Rennes; Cabinet Territoires et Alimentation Terralim.
- Darrot, Catherine, Maxime Marie, Camille Hochedez, Pierre Guillemain, et Pascale Guillermin. 2022. « Chronologie de la transition vers l'alimentation locale dans quatre villes de l'Ouest: quels enseignements? » *Économie rurale* 382(4): 111-31.  
doi:10.4000/economierurale.10718.
- Darrot, Catherine, Maxime Marie, Camille Hochedez, Pascale Guillermin, et Pierre Guillemain. 2019. « Frises chronologiques de la gouvernance de la transition agricole et alimentaire dans 4 villes de l'Ouest de la France: quels enseignements? » In *XIIIeme journées de la recherche en sciences sociales" L'innovation sociale"*,.
- Darrot, Catherine, Bernard Pecqueur, Maxime Marie, Luc Bodiguel, Séverine Saleilles, Jennifer Buyck, Christine Margetic, et al. 2020. « Comprendre les systèmes alimentaires urbains: flux alimentaires, systèmes d'acteurs et formes urbaines ». : 117.
- Darrot, Catherine, Pascal Verdier, et Cyril Bigot. 2013. « Rennes Métropole, ville vivrière? » PhD Thesis. Agrocampus ouest.

- Daviron, Benoît, et Tancreède Voituriez. 2010. « Chapitre 11 / La PAC et ses réformes face aux discours sur le « développement ». In *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Sciences Po, 351-70. doi:10.3917/scpo.hervi.2010.01.351.
- Daviter, Falk. 2011. *Policy framing in the European Union*. Springer. [https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=XNWGDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Policy+framing+in+the+European+Union&ots=K\\_4YK6EAz6&sig=I82zhaQWyZYXI1B5F2HVxFA00k](https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=XNWGDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Policy+framing+in+the+European+Union&ots=K_4YK6EAz6&sig=I82zhaQWyZYXI1B5F2HVxFA00k) (29 mars 2024).
- De Iulio, Simona, et Susan Kovacs. 2014. « ? « ? Communiquer, prévenir, éduquer? Circulation de normes et de savoirs sur les risques alimentaires à l'école ». *Communication et organisation* 45: 99-114.
- De Schutter, Olivier. 2017. « The political economy of food systems reform ». *European Review of Agricultural Economics* 44(4): 705-31.
- Deffontaines, J. P., E. Marcelpoil, et P. Moquay. 2001. « Le développement territorial: une diversité d'interprétations In: Lardon S., Maurel P., Piveteau V.(Eds.), Représentations spatiales et développement territorial ».
- Deffontaines, Nicolas. 2014. « La souffrance sociale chez les agriculteurs: Quelques jalons pour une compréhension du suicide ». *Études rurales* (193): 13-24. doi:10.4000/etudesrurales.9988.
- Degron, Robin. 2007. « Etat, département et communes : une géoalliance sociale exclusive ». *Pouvoirs Locaux* (75): 25.
- Delanty, Gerard, et Aurea Mota. 2017. « Governing the Anthropocene: Agency, governance, knowledge ». *European Journal of Social Theory* 20(1): 9-38.
- DeLind, Laura B. 2002. « Place, work, and civic agriculture: Common fields for cultivation ». *Agriculture and Human values* 19: 217-24.
- Delvaux, Bernard, et Frédéric Schoenaers. 2012. « Knowledge, local actors and public action ». *Policy and Society* 31(2): 105-17. <https://academic.oup.com/policyandsociety/article-abstract/31/2/105/6422230> (12 décembre 2023).
- Demszky, Alma, et Armin Nassehi. 2012. « Perpetual Loss and Gain: Translation, Estrangement and Cyclical Recurrence of Experience Based Knowledges in Public Action ». *Policy and Society* 31(2): 169-81. doi:10.1016/j.polsoc.2012.04.006.
- Denis, Gilles. 2014. « Une histoire institutionnelle de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) – Le premier Inra (1946-1980) ». *Histoire de la recherche contemporaine. La revue du Comité pour l'histoire du CNRS* (Tome III-N°2): 125-36. doi:10.4000/hrc.802.
- Deverre, C., et C. Lamine. 2010. « Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales ». *Économie rurale* 317: 57-73. doi:10.4000/economierurale.2676.
- Di Méo, Guy. 2010. « À propos de la qualité des productions agricoles et de sa relation aux territoires ».

- D'odorico, Paolo, Joel A. Carr, Francesco Laio, Luca Ridolfi, et Stefano Vandoni. 2014. « Feeding humanity through global food trade ». *Earth's Future* 2(9): 458-69.
- Douillet, Anne-Cécile, Emmanuel Négrier, et Alain Faure. 2015. « Trois regards sur les politiques publiques vues du local ». <https://shs.hal.science/halshs-01116857/> (30 janvier 2024).
- Douillet et Lefebvre. 2017. *Sociologie politique du pouvoir local*. Malakoff (France): Armand Colin.
- Drees. 2012. « Les dépenses sociales des collectivités locales ». (822).
- Dubois, Vincent. 2003. « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques ». <https://shs.hal.science/halshs-00464322/> (15 novembre 2023).
- Dubois, Vincent. 2012. « Ethnographier l'action publique: Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain ». *Gouvernement & action publique* (1): 83-101.
- Dubuisson-Quellier, Sophie. 2016. *Gouverner les conduites*. Sciences Po (Les Presses de). <https://journals.openedition.org/lectures/20803> (12 décembre 2023).
- Dubuisson-Quellier, Sophie, et Pierre François. 2011. « Introduction - Institutions économiques et institutions marchandes. Nature, puissance et genèse ». In *Vie et mort des institutions marchandes*, Presses de Sciences Po, 11-38. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02445660> (24 mai 2023).
- DuPuis, E. Melanie, et David Goodman. 2005. « Should we go "home" to eat?: toward a reflexive politics of localism ». *Journal of rural studies* 21(3): 359-71.
- Duran, Patrice. 2020. « Territorialisation ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 529-37. doi:10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0529.
- Duran, Patrice, et Jean-Claude Thoenig. 1996. « L'Etat et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*: 580-623.
- Duru, Michel, et Claire Le Bras. 2020. « Crises environnementales et sanitaires : des maladies de l'anthropocène qui appellent à refonder notre système alimentaire ». *Cahiers Agricultures* 29: 34. doi:10.1051/cagri/2020033.
- Duverger, Timothée. 2018. *L'invention du revenu de base. La fabrique d'une utopie démocratique*. Bord de l'eau (Le). <https://journals.openedition.org/lectures/28190> (29 novembre 2023).
- Duverger, Timothée. 2019. « Expérimenter le revenu de base. Les départements au défi de l'innovation sociale ». *Connexions* 111(1): 207-18.
- Duverger, Timothée. 2020. « La fabrique politique d'une expérimentation sociale: les départements et l'expérimentation du revenu de base ». *RDSS. Revue de droit sanitaire et social*. <https://hal.science/hal-03635990/document> (29 novembre 2023).

- Duvernoy, Isabelle, Amélie Gonçales, et Boris Merville. 2022. « Projet Gouvernances Alimentaires Territoriales en Occitanie ».
- Dye, Thomas R. 2013. *Understanding public policy*. Pearson.
- El Bilali, Hamid. 2020. « Transition heuristic frameworks in research on agro-food sustainability transitions ». *Environment, development and sustainability* 22(3): 1693-1728.
- Epaul, Grégory. 2022. « Une coopérative habitante de paysage (CHP) en Haute Gironde: agir ensemble pour un projet alimentaire territorial ». *Norois*: 151-68.
- Epstein, Renaud. 2015. « La Gouvernance Territoriale: Une Affaire D'état "La Dimension Verticale De La Construction De L'action Collective Dans Les Territoires" ». *L'Année sociologique (1940/1948-)* 65(2): 457-82.
- Epstein, Renaud. 2020. « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie ». *Revue française de science politique* 70(1): 101-17. doi:10.3917/rfsp.701.0101.
- Estèbe, Philippe. 2005. « Le département insubmersible: entre modernité territoriale et archaïsme politique ». *Informations sociales* (1): 66-75.
- Etiévant, Patrick, France Belliste, Jean Dallongeville, Fabrice Etilé, Elisabeth Guichard, Martine Padilla, et Monique Romon-Rousseaux. 2010. *Les comportements alimentaires. Quels en sont les déterminants? Quelles actions, pour quels effets? Expertise scientifique collective, rapport, INRA*. <https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/35555bff2994621617c25384c6902e8d.pdf>.
- Evrard, Aurélien, Guillaume Gourgues, et Thomas Ribémont. 2019. « Acteurs ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 29-36. doi:10.3917/scpo.bouss.2019.01.0029.
- Farrell, Henry, et Abraham Newman. 2016. « The New Interdependence Approach: Theoretical Development and Empirical Demonstration ». *Review of International Political Economy* 23(5): 713-36. doi:10.1080/09692290.2016.1247009.
- Faucher, Anna. 2014. « Initier une gouvernance alimentaire territoriale. Guide à l'intention des collectivités. Mémoire de master, réalisé avec le CEREMA ».
- Faure, Alain. 2006. « Les changements d'échelle en science politique: objet classique, questions nouvelles ». In *4eme journée scientifique de l'action publique et du développement local*, FUCAM, 7. <https://shs.hal.science/halshs-00079085/> (1 mars 2024).
- Faure, Alain. 2014. « Territoires/Territorialisation ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 623-32. doi:10.3917/scpo.bouss.2014.01.0623.
- Faure, Alain, et Anne-Cécile Douillet. 2005. « L'action publique et la question territoriale ». <https://hal.science/halshs-00290252/> (23 mars 2024).

- Faure, Alain, Jean-Philippe Leresche, Stephan Nahrath, et Pierre Muller. 2007. *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Éditions L'Harmattan. <https://sciencespo.hal.science/hal-03397654/> (1 mars 2024).
- Faure, Alain, Gilles Pollet, et Philippe Warin. 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris (France): Édition L'Harmattan.
- Feenstra, Gail. 2002. « Creating space for sustainable food systems: Lessons from the field ». *Agriculture and human values* 19: 99-106.
- Ferrand, Mathilde. 2021. « L'accès à l'alimentation des ruraux en situation de pauvreté 1: Dispositifs d'aide et stratégies individuelles dans la Communauté d'Agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse ». *Pour* 239(1): 55-67.
- Fischler, Claude. 1990. *L'Homnivore: Sur les Fondamentaux de la Biologie et de la Philosophie*. Odile Jacob.
- Fontaine, Joseph, et Patrick Hassenteufel. 2002. *To Change or not to Change?: Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. PU Rennes.
- Forte, Thomas. 2021. « Argent public et intérêt public, à qui sert le droit ? Le cas des marchés publics d'un conseil départemental ». Présenté à Colloque de l'Association Belge francophone de Science Politique (ABSP), ST 20 – Contester ou ordonner les finances publiques par le droit: le déplacement des politiques financières, monétaires et économiques sur le terrain juridique.
- Fort-Jacques, Théo, et Côme Marchadier. 2022. « Faire solidarité dans les politiques alimentaires de Nantes Métropole: tensions entre dynamiques participatives et affirmation d'acteurs publics ». *Norois*: 49-60.
- Fouilleux, Ève. 2003. « La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation ». *La Politique Agricole Commune et ses réformes*: 1-404.
- Fouilleux, Ève. 2008. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». In *Politiques publiques 1*, Académique, Paris: Presses de Sciences Po, 113-46. doi:10.3917/scpo.borra.2008.01.0113.
- Fouilleux, Ève, et Frédéric Goulet. 2012. « Firmes et développement durable: le nouvel esprit du productivisme ». *Études rurales* (190): 131-46.
- Fouilleux, Ève, et Bruno Jobert. 2017. « Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale: pour une approche agonistique des politiques publiques ». *Gouvernement & action publique* (3): 9-36.
- Fouilleux, Ève et Michel. 2020a. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Rennes (France): Presses universitaires de Rennes.
- Fouilleux, Ève, et Laura Michel. 2020b. *Quand l'Alimentation se fait Politique(s)*. Rennes (FR): Presses universitaires de Rennes.

- Fouilleux et Michel. 2020c. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Rennes (France): Presses universitaires de Rennes.
- Fourcade, Colette. 2008. « Des dynamiques territorialisées novatrices : le cas des PME agro-alimentaires ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2: 193-210. doi:10.3917/reru.082.0193.
- Fournier, Stéphane, Ronan Le Velly, Geoffrey Lafosse, Carole Chazoule, et Mathieu Désolé. 2020. « L'intermédiation territoriale publique, une troisième voie entre dispositifs top-down et bottom-up? Le cas du Pôle agroalimentaire de l'Isère ». *Géographie Économie Société* 22(3): 329-46.
- Francis, Charles A. 2004. « Education in agroecology and integrated systems ». *Journal of Crop improvement* 11(1-2): 21-43.
- Francis, Charles, Geir Lieblein, Stephen Gliessman, Tor A. Breland, Nancy Creamer, Richard Harwood, Lennart Salomonsson, et al. 2003. « Agroecology: The ecology of food systems ». *Journal of sustainable agriculture* 22(3): 99-118.
- Fraser, Nancy. 2011. « Qu'est-ce que la justice sociale?. Reconnaissance et redistribution ». *Lectures, Les livres*. <https://journals.openedition.org/lectures/4910> (29 janvier 2024).
- Frau, Caroline, et Anne-France Taiclet. 2021. « Dans les marges de l'action publique: Enquêter sur les activités de (s) relais de la régulation politique ». *Gouvernement et action publique* (4): 9-37.
- Frayssignes, Julien. 2009. « L'impact économique et territorial des Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine. Aspects comptables, évaluation de l'importance économique et synergies entre activités ». <https://hal.science/hal-02192754/> (16 janvier 2024).
- Fressoz, Jean-Baptiste. 2020. « L'anthropocène est un «accumulocène» ». *Regards croisés sur l'économie* 26(1): 31-40.
- Friedberg, Erhard. 1997. *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*. 2e édition revue et complétée. Paris (France): Éd. du Seuil.
- Frinault, Thomas. 2013. « Du guide des aides aux contrats de territoire: un triple repositionnement départemental ». *Politiques et management public* 30(2): 199-219. doi:10.3166/pmp.30.199-219.
- Frinault, Thomas. 2023. « Le département-providence et la décentralisation ». *Informations sociales* 209-210(1-2): 31-39. doi:10.3917/inso.209.0031.
- Galaz, Victor. 2014. *Global environmental governance, technology and politics: the Anthropocene gap*. Edward Elgar Publishing.
- Garnier, Félix. 2022. « Assurer une bonne vie pour tou.te.s à l'intérieur des limites planétaires ». Présenté à Séminaire Bordeaux Sciences Sociales de l'Environnement, Bordeaux (FR).
- Garraud, Philippe. 1990. « Politiques nationales: élaboration de l'agenda ». *L'Année sociologique (1940/1948-)* 40: 17-41.

- Gasselin, Pierre. 2019. « Transformation of French Family Farming: from Diversity Study to Coexistence Analysis of Agricultural Models ». *The Natural Resource Economics Review* (March 2019): 61-73.
- Gasselin, Pierre, Sylvie Lardon, Claire Thuillier-Cerdan, Salma Loudiyi, Denis Sautier, et Sylvie Zasser-Bedoya. 2021. *Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires: un nouveau paradigme du développement territorial?* Versailles (France): Editions Quæ, Éditions Quæ.
- Gaté, Romain, et Laure Latruffe. 2016. « Difficultés rencontrées lors de la transmission d'exploitations agricoles. Le cas de la Bretagne ». *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires* (351): 5-24. doi:10.4000/economierurale.4792.
- Gatien-Tournat, Amandine, Frédéric Fortunel, et Julien Noël. 2016. « Qualité et proximité dans l'approvisionnement de la restauration collective en Sarthe (France) : jeux d'acteurs entre volontés et réalités territoriales ». *Annales de géographie* 126(6): 666-91. doi:10.3917/ag.126.0666.
- Geels, Frank W. 2002. « Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study ». *Research policy* 31(8-9): 1257-74.
- Geels, Frank W. 2004. « From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory ». *Research policy* 33(6-7): 897-920.
- Geels, Frank W. 2011. « The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms ». *Environmental innovation and societal transitions* 1(1): 24-40.
- Gerbaux, Françoise, et Pierre Muller. 1992. « Les interventions économiques locales ». (60): 99-114.
- Gibbon, Peter, et Olga Memedović. 2006. *Decoding organic standard-setting and regulation in Europe (1991-2005)*. United Nations Industrial Development Organization, UNIDO.
- Gilbert, Guy, et Alain Delcamp. 1993. *La décentralisation dix ans après: actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg, [Paris], les 5 et 6 février 1992*. Paris (France): Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Gillot, Lucie. 2023. « Sécurité sociale de l'alimentation : à fond les caisses ! » *Revue SESAME*. <https://revue-sesame-inrae.fr/securite-sociale-de-lalimentation-a-fond-les-caisses/> (7 décembre 2023).
- Gilly, Jean-Pierre, et Yannick Lung. 2005. « Proximités, secteurs et territoires ». *Cahier du GRES* 9.
- Gilly, Jean-Pierre), et André) Torre. 2000. *Dynamiques de proximité*. Paris ; Montréal : Bagneux: L'Harmattan ; diffusion Numilog.
- Giraud, Christophe. 2013. « Là où le célibat blesse. L'estimation du célibat en milieu agricole ». *Revue d'Études en Agriculture et Environnement* 94(4): 367-96. doi:10.4074/S196696071301401x.

- Gleyze, Jean-Luc, et Ariel Kyrou. 2022. « Expérimenter un revenu d'émancipation et d'autonomie ». *Multitudes* (1): 109-14.
- Gleyze, Jean-Luc, et Jean Petaux. 2020. « Être Girondin La démocratie au quotidien ». <https://livre.fnac.com/a13548497/Jean-Luc-Gleyze-Etre-Girondin> (26 avril 2021).
- Goodman, David. 2000. « The Changing Bio-Politics of the Organic: Production, Regulation, Consumption ». *Agriculture and Human Values* 17(3): 211-13. doi:10.1023/a:1007604107874.
- Goodman, David. 2004. « Rural Europe redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change ». *Sociologia ruralis* 44(1): 3-16.
- Goodman, David, E. Melanie DuPuis, et Michael K. Goodman. 2012. *Alternative food networks: Knowledge, practice, and politics*. Routledge.
- Goodman, David, et Michael Redclift. 1991. *Refashioning Nature: Food, Ecology and Culture*. Routledge. <https://www.routledge.com/Refashioning-Nature-Food-Ecology-and-Culture/Goodman-Redclift/p/book/9781138881297> (15 février 2023).
- Goodman, David, et Michael J. Watts. 1997. *Globalising Food: Agrarian Questions and Global Restructuring*. Routledge. <https://www.routledge.com/Globalising-Food-Agrarian-Questions-and-Global-Restructuring/Goodman-Watts/p/book/9780415162531> (15 février 2023).
- Gottlieb, Robert, et Andrew Fisher. 1996. « Community food security and environmental justice: Searching for a common discourse ». *Agriculture and human values* 13: 23-32.
- Gottlieb, Robert, et Anupama Joshi. 2010. *Food justice*. Mit Press.
- Gourgues, Guillaume. 2020. « Démocratie participative ». In *Dictionnaire des politiques territoriales, Références*, Paris: Presses de Sciences Po, 141-47. doi:10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0141.
- Gourgues, Guillaume, et Alice Mazeaud. 2019. *L'action publique saisie par ses « publics »: Gouvernement et (dés)ordre politique*. Presses Universitaires du Septentrion.
- Grandgirard, Agnès, Rémi Barbier, et Marie Tsanga Tabi. 2009. « Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau ». *Économie rurale* 309(1): 22-33.
- Granjou, Céline. 2004. « Le travail des experts: analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires ». *Sociologie du travail* 46(3): 329-445.
- Greenpeace. 2017. *Viande et produits laitiers : l'Etat laisserait-il les lobbies contrôler l'assiette de nos enfants ?* [https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2017/12/rapport\\_greenpeace\\_viande\\_et\\_produits\\_laitiers\\_a\\_la\\_cantine-1.pdf](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2017/12/rapport_greenpeace_viande_et_produits_laitiers_a_la_cantine-1.pdf) (23 janvier 2024).
- Grégory, Marie-Ange. 2017. *Les départements, une controverse française*. Boulogne-Billancourt (France): Berger-Levrault.

- Grémion, Pierre. 1976. 49 *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*. Seuil Paris.
- Grimonprez, Benoît. 2019. « Transmission et installation en agriculture ».
- Gruia, Romulus, et Liviu Gaceu. 2022. « The Concept of Integrated Food Policy ». *Annals of the Academy of Romanian Scientists Series Agriculture, Silviculture and Veterinary Medicine Sciences* 11(2): 105-19.
- Guay, Louis. 2003. « André Joyal, Le développement local. Comment stimuler l'économie des régions en difficulté, Sainte-Foy, Les Éditions de l'IQRC, 2002, 156 p. (Diagnostic, 30.) ». *Recherches sociographiques* 44(3): 590-. doi:10.7202/008221ar.
- Guillot, Lola, et Cécile Blatrix. 2021. « Alimentation, État et territoires. Diffusion et reconnaissance des Projets Alimentaires Territoriaux en France (2014–2021) ». *Géographie Économie Société* 23(4): 437-59.
- Guiomar, Xavier. 2011. « Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité ». *Pour* 209-210(2): 169-83. doi:10.3917/pour.209.0169.
- Guiomar, Xavier. 2012. « De la reterritorialisation à la relocalisation des filières, avec ou sans terroir ». *Pour* 215-216(3-4): 147-60. doi:10.3917/pour.215.0146.
- Gusfield, Joseph R. 1981. *The culture of public problems: Drinking-driving and the symbolic order*. University of Chicago Press.
- Guthman, Julie. 2000. « Raising Organic: An Agro-Ecological Assessment of Grower Practices in California ». *Agriculture and Human Values* 17(3): 257-66. doi:10.1023/A:1007688216321.
- Guyomard, Hervé. 2005. « La PAC issue de la réforme de juin 2003 a-t-elle un avenir? » <https://shs.hal.science/halshs-00079677/> (15 janvier 2024).
- Hall, Peter A., et Rosemary CR Taylor. 2009. « Health, social relations and public policy ». In *Successful societies: How institutions and culture affect health*, Cambridge University Press Cambridge, UK, 82-103. <https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=paLlIU3WB1wC&oi=fnd&pg=PA82&dq=Health,+social+relations+and+public+policy.+In+Successful+societies.+How+institutions+and+culture+affect+health,&ots=W-WIaOM9zj&sig=1a5KFFwzNrArvg92iUTsu3vPplc> (29 mars 2024).
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. 2019. « Instrument ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 321-30. doi:10.3917/scpo.bouss.2019.01.0321.
- Haschar-Noé, Nadine, Philippe Terral, Jean-Charles Basson, et Samuel Julhe. 2015. « La prévention sanitaire au local. L'appropriation par les communes et les intercommunalités du Programme national nutrition santé en Midi-Pyrénées ». *Collectivités, territoires et santé. Regards croisés sur les frontières de la santé*, Paris, L'Harmattan: 337-55.

- Hasnaoui Amri, N., L. Michel, et C. T. Soulard. 2020. « Une politique alimentaire à Montpellier. La transition agroécologique vecteur de compromis politique ». *Fouilleux, È., & Michel, L. Quand l'alimentation se fait politique (s), Presses Universitaires de Rennes: 253-71.*
- Hasnaoui Amri, Nabil. 2018. « La participation des agriculteurs à une politique alimentaire territoriale. Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole ». Thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace. Université de Montpellier 3. <http://www.theses.fr/2018MON30026> (26 avril 2021).
- Hassanein, Neva. 2003. « Practicing food democracy: a pragmatic politics of transformation ». *Journal of Rural Studies* 19(1): 77-86. doi:10.1016/S0743-0167(02)00041-4.
- Hassenteufel, Patrick. 2010. « Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* 157(1): 50-58.
- Hassenteufel, Patrick. 2011a. « Les acteurs intermédiaires des politiques publiques ». *Sociologie politique: l'action publique.*
- Hassenteufel, Patrick. 2011b. *Sociologie politique: l'action publique.* 2e édition. Armand Colin. <https://www.cairn.info/sociologie-politique-l-action-publique--9782200259990.htm>.
- Haut Conseil pour le Climat. 2024. *Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste. Rapport thématique.* [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2024/01/2024\\_HCC\\_Alimentation\\_Agriculture\\_25\\_01\\_webc\\_vdef\\_c.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2024/01/2024_HCC_Alimentation_Agriculture_25_01_webc_vdef_c.pdf).
- Hay. 2010. *New Directions in Political Science: Responding to the Challenges of an Interdependent World.* Basingstoke, New York (): Palgrave Macmillan, in association with the Political Studies Association.
- Hendrickson, Mary K., et William D. Heffernan. 2002. « Opening spaces through relocalization: locating potential resistance in the weaknesses of the global food system ». *Sociologia ruralis* 42(4): 347-69.
- Hepburn, Eve. 2013. « Using Europe: Territorial party strategies in a multi-level system ». *Using Europe: territorial party strategies in a multi-level system: 1-288.*
- Hervieu, Bertrand, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle, et Jacques Rémy. 2010. *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole.* Paris: Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/les-mondes-agricoles-en-politique--9782724611649.htm>.
- Hervieu, Bertrand, et François Purseigle. 2009. « Pour une sociologie des mondes agricoles dans la globalisation ». *Études rurales* (183): 177-200. doi:10.4000/etudesrurales.8999.
- Hinrichs, C. Clare. 2000. « Embeddedness and local food systems: notes on two types of direct agricultural market ». *Journal of rural studies* 16(3): 295-303.

- Hinrichs, C. Clare. 2003. « The practice and politics of food system localization ». *Journal of rural studies* 19(1): 33-45.
- Hirczak, Maud. 2011. « L'interrelation complexe entre signes de qualité et environnement en France ». *Norois. Environnement, aménagement, société* (219): 75-88.
- Hirczak, Maud, Bernard Pecqueur, et Amédée Mollard. 2004. « Le panier de biens et de services de qualité: vers un modèle de développement territorial durable? » *Montagnes Méditerranéennes* (20): 35-42.
- Hobeika, Alexandre. 2013. « La collégialité à l'épreuve: la production de l'unité au sein de la FNSEA ». *Politix* 26(3): 53-76.
- Hobeika, Alexandre. 2016. « Les représentations de la FNSEA: profession, Etat, marchés (Orne, années 1980-2015) ». PhD Thesis. Paris, EHESS.
- Hobeika, Alexandre. 2020. « Résistances de la FNSEA aux problématisations environnementales et alimentaires de l'agriculture ».
- Hogl, Karl, Daniela Kleinschmit, et Jeremy Rayner. 2016. « Achieving policy integration across fragmented policy domains: Forests, agriculture, climate and energy ». *Environment and Planning C: Government and Policy* 34(3): 399-414.
- Holloway, Lewis, Moya Kneafsey, Laura Venn, Rosie Cox, Elizabeth Dowler, et Helena Tuomainen. 2007. « Possible food economies: a methodological framework for exploring food production–consumption relationships ». *Sociologia ruralis* 47(1): 1-19.
- Honta\*, Marina, et Nadine Haschar-Noé\*\*. 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.
- Honta, Marina, Nadine Haschar-Noé, et Émilie Salaméro. 2018. « L'État à l'épreuve de la régulation territoriale. La mise en négociations des contrats locaux de santé ». *Négociations* (1): 143-55.
- Honta, Marina, Nadine Haschar-Noé, et Loïc Sallé. 2011. « La fabrique des territoires de santé publique en France: Une analyse comparée de la mise en œuvre du Programme national nutrition santé en Aquitaine, Midi-Pyrénées et Nord-Pas de Calais ». *Cahiers de géographie du Québec* 55(156): 379-97.
- Houdart, Marie, Pierre-Mathieu Le Bel, et Sylvie Lardon. 2020. « Repenser l'analyse de la participation dans les dispositifs publics de développement territorial. Illustration tirée de l'élaboration d'un Projet Alimentaire Territorial ». *Géographie Économie Société* 22(2): 159-82.
- Hourcade, Renaud, et Nathan McClintock. 2023. « L'alimentation, un enjeu de justice sociale: mouvements alimentaires, politiques publiques et inégalités ». *Lien social et Politiques* (90): 5-34. <https://www.erudit.org/en/journals/lsp/1900-v1-n1-lsp08653/1105087ar/abstract/> (22 novembre 2023).

- Howlett, Michael. 2009. « Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design ». *Policy Sciences* 42: 73-89.
- Ilbery, Brian, et Damian Maye. 2005. « Alternative or conventional? An examination of specialist livestock production systems in the Scottish-English borders. » In *Rural change and sustainability: agriculture, the environment and communities*, CABI Publishing Wallingford UK, 85-106.
- Ilbery, Brian, Carol Morris, Henry Buller, Damian Maye, et Moya Kneafsey. 2005. « Product, process and place: an examination of food marketing and labelling schemes in Europe and North America ». *European Urban and Regional Studies* 12(2): 116-32.
- IPES Food. 2015. « The new science of sustainable food systems: Overcoming barriers to food systems reform ». *First Report of the International Panel of Experts on Sustainable Food Systems*.
- IPES Food. 2016. « De l'uniformité à la diversité. Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agro écologiques diversifiés ».
- IPES Food. 2017. « Unravelling the Food-Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems ». *Ipes-Food. Belgium*.
- IPES Food. 2019. *Towards a Common Food Policy for the European Union. The Policy Reform and Realignment that is required to build Sustainable Food Systems in Europe*. 112.
- IUFN. 2012. *Nourrir nos villes. Pour une gouvernance alimentaire durable*. Rapport réalisé avec l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), le centre de ressource du développement territorial (Etd) et Terres en Villes. [http://www.iufn.org/wp-content/uploads/2016/12/IUFN-2012-Nourrir\\_nos\\_villes.pdf](http://www.iufn.org/wp-content/uploads/2016/12/IUFN-2012-Nourrir_nos_villes.pdf) (30 juin 2019).
- Jackson, Peter, Polly Russell, et Neil Ward. 2007. « The appropriation of 'alternative' discourses by 'mainstream' food retailers ». In *Alternative food geographies: Representation and practice*, Elsevier Amsterdam, 309-30.
- Jarosz, Lucy. 2008. « The City in the Country: Growing Alternative Food Networks in Metropolitan Areas ». *Journal of Rural Studies* 24(3): 231-44. doi:10.1016/j.jrurstud.2007.10.002.
- Jean-Marc Fontan. 2011. « Développement Territorial et Innovation Sociale: L'apport Polanyien ». *Interventions Économiques pour une Alternative Sociale* 38(38). doi:10.4000/interventionseconomiques.369.
- Jobard, Fabien, Jérémy Geeraert, Bénédicte Laumond, Irina Mützelburg, et Ulrike Zeigermann. 2020. « Sociologie politique des passeurs: Acteurs dans la circulation des savoirs, des normes et des politiques publiques ». *Revue française de science politique* 70(5): 557-73.
- Jobert, Bruno, et Pierre Muller. 1987. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. FeniXX.

- Jordan, Andrew, et Andrea Lenschow. 2010. « Environmental Policy Integration: A State of the Art Review ». *Environmental Policy and Governance* 20(3): 147-58. doi:10.1002/eet.539.
- Julia, Chantal, et Serge Herberg. 2016. « Research and Lobbying Conflicting on the Issue of a Front-of-Pack Nutrition Labelling in France ». *Archives of Public Health* 74(1): 51. doi:10.1186/s13690-016-0162-8.
- Jullien, Bernard, et Andy Smith. 2014. *The EU's government of industries: markets, institutions and politics*. Routledge.
- Keeler, John TS. 1987. *The politics of neocorporatism in France: farmers, the state, and agricultural policy-making in the Fifth Republic*. Oxford University Press New York. <https://library.wur.nl/WebQuery/titel/406126> (24 janvier 2024).
- Keiff, Sébastien. 2022. « Le projet de Revenu de base en Gironde: une expérience de «bureaucratie représentative active par l'extérieur» dans l'administration française ». *Gestion et management public* 10(2): 77-94.
- Keohane, Robert Owen, et Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Toronto (): Little Brown.
- de Kermel, Sidonie, Nathalie Corade, Bernard Del'Homme, et Marie Lemarié-Boutry. 2022. *Diagnostic du système alimentaire de Nouvelle-Aquitaine. Une sécurité alimentaire fragilisée par une durabilité faible et une résilience interrogée*. Programme de recherche Sécurité et résilience alimentaire en Nouvelle-Aquitaine (Serealina).
- Kissinger, Meidad, William E. Rees, et Vanessa Timmer. 2011. « Interregional Sustainability: Governance and Policy in an Ecologically Interdependent World ». *Environmental Science & Policy* 14(8): 965-76. doi:10.1016/j.envsci.2011.05.007.
- Kloppenburg, Jack, John Hendrickson, et G. W. Stevenson. 1996. « Coming in to the Foodshed ». *Agriculture and Human Values* 13(3): 33-42. doi:10.1007/BF01538225.
- Kneafsey, Moya, Rosie Cox, Lewis Holloway, Elizabeth Dowler, Laura Venn, et Helena Tuomainen. 2008. *Reconnecting consumers, producers and food: exploring alternatives*. Bloomsbury Publishing.
- Kovacs, Susan, et Denise Orange-Ravachol. 2015. « La pyramide alimentaire : permanence et mutations d'un objet polymorphe controversé ». *Questions de communication* (27): 129-49. doi:10.4000/questionsdecommunication.9720.
- Krausz, Nicolas, Isabelle Lacourt, et Maurizio Mariani. 2013. 191 *La ville qui mange: Pour une gouvernance urbaine de notre alimentation*. ECLM.
- Lacour, Claude, Alette Delamarre, et Muriel Thoin. 2010. *40 ans d'aménagement du territoire*. 6e éd. actualisée. (France): Paris : La Documentation française : DATAR.
- Lacquement, Guillaume, et Pascal Chevalier. 2018. « Quels modèles de développement pour les ruralités? »

- Lacroix, A., et A. Mollard. 1987. « Mais pourquoi les agriculteurs travaillent-ils tant? » In *Colloque: Les agriculteurs et la politique depuis 1970*,.
- Lacy, William B. 2000. « Empowering Communities Through Public Work, Science, and Local Food Systems: Revisiting Democracy and Globalization\* ». *Rural Sociology* 65(1): 3-26. doi:10.1111/j.1549-0831.2000.tb00340.x.
- Lafond, François D. 2001. *La création de l'autorité alimentaire européenne: enjeux institutionnels de la régulation des risques*. Notre Europe.
- Lafore, Robert. 2004. « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence ». *Revue française des affaires sociales* (4): 17-34. doi:10.3917/rfas.044.0017.
- Lafore, Robert. 2011. « Les territoires de l'action sociale: l'effacement du modèle départementaliste? » *Revue de droit sanitaire et social*: 5-17.
- Lafore, Robert. 2013. « Où en est-on du « département-providence? » ». *Informations sociales* (5): 12-27.
- Lagrange, Louis. 1999. « Signes officiels de qualité et développement agricole ». In *Colloque SFER (1999: Clermont-Ferrand, France)*, Technique et documentation.
- Lagroye, Jacques. 1985. « La légitimation ». In *Traité de science politique*, Presses universitaires de France, 395-467.
- Lagroye, Jacques. 2003. 1270 *La politisation*. Belin Paris.
- Lailliau, Julie. 2016. « Analyse et évaluation de l'accompagnement des territoires à la mise en place d'un projet alimentaire territorial - Mémoire de fin d'études ».
- Lailliau, Julie, Cairóna Carter, Nathalie Corade, et Marie Lemarié-Boutry. 2022. « La mise à l'agenda de la question alimentaire au Conseil Départemental de la Gironde : une lecture de l'intégration d'une politique alimentaire locale par les interdépendances ». *Géocarrefour* 96(4). doi:10.4000/geocarrefour.21100.
- Lamine, Claire. 2012. « “Changer de système” : une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux ». *Terrains & travaux* 20(1): 139-56. doi:10.3917/tt.020.0139.
- Lamine, Claire, et Yuna Chiffolleau. 2012. « Reconnecter agriculture et alimentation dans les territoires: dynamiques et défis ». *Pour* 232(4): 225-32.
- Lamine, Claire, Henk Renting, Adanella Rossi, J. S. C. Wiskerke, et Gianluca Brunori. 2012. « Agri-food systems and territorial development: innovations, new dynamics and changing governance mechanisms ». *Farming systems research into the 21st century: the new dynamic*: 229-56.
- Lampin, Didier, Jacky Bonotaux, et Virginie Régnier. 2018. *La filière viti-vinicole : Bordeaux-Aquitaine et Charentes-Cognac, deux bassins proches et distincts*. . INSEE Dossier Nouvelle-Aquitaine. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3537189?sommaire=3537221> (12 avril 2024).

- Lang, Tim, David Barling, et Martin Caraher. 2009. *Food policy: integrating health, environment and society*. OUP Oxford.
- Lang, Tim, et John Ingram. 2013. « Why food systems need complex governance ». *Addressing Tipping Points for a Precarious Future* 81.
- Lardon, Sylvie, Marie Houdart, Salma Loudiyi, Rosalia Filippini, et Elisa Marraccini. 2017. « Food, Integrating Urban and Agricultural Dynamics in Pisa, Italy ». *Toward Sustainable Relations Between Agriculture and the City*: 15-31. doi:10.1007/978-3-319-71037-2\_2.
- Lardon, Sylvie, et Salma Loudiyi. 2014. « Agriculture et alimentation urbaines: entre politiques publiques et initiatives locales ». *Géocarrefour* 89(89/1-2): 3-10.
- Lardon, Sylvie, Jean-Philippe Tonneau, Richard Raymond, Eduardo Chia, et Patrick Caron. 2008. « Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture Analyse de trois situations en France et au Brésil ». *Norois* 209: 17-36.
- Lascoumes, Pierre. 2008. « Les instruments d'action publique, traceurs de changement: L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) ». *Politique et Sociétés* 26(2-3): 73-89. doi:10.7202/017664ar.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. *200 Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences po Paris. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0008423906339984> (8 novembre 2023).
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Gales. 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. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x.
- Laurence, Bérard, et Philippe Marchenay. 2004. « Les produits de terroir: Entre cultures et règlements ». *Paris, CNRS éditions*.
- Laurent, Éloi. 2020. *The new environmental economics: sustainability and justice*. John Wiley & Sons.
- Laurent, Éloi. 2021. *The well-being transition: analysis and policy*. Springer Nature.
- Laval Mader, Nathalie. 2013. « Réflexions sur l'"agencification" de l'action publique locale ». *Pouvoirs Locaux: les cahiers de la décentralisation/Institut de la décentralisation III(N°98)*. [https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/21728/1/Laval\\_Mader\\_21728.pdf](https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/21728/1/Laval_Mader_21728.pdf).
- Lawrence, Thomas, et ROY Suddaby. 2006. « Institutions and institutional work ». In *Handbook of Organization Studies*, , 215-54. doi:10.4135/9781848608030.n7.
- Le Lidec, Patrick. 2008. « La réforme des institutions locales ».

- Le Lidec, Patrick. 2020. « Décentralisation ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris: Presses de Sciences Po, 126. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02978079> (9 mars 2023).
- Le Pape, Yves, et Andy Smith. 1998. « Décentralisations et agricultures: analyse comparée de deux régions françaises ». *Politiques et management public* 16(4): 16-31.
- Le Velly, R. 2017. *Sociologie des systèmes alimentaires alternatifs. Une promesse de différence*. Presse des mines. doi:10.4000/books.pressesmines.3715.
- Le Velly, R. 2019. « Allowing for the Projective Dimension of Agency in Analysing Alternative Food Networks ». *Sociologia Ruralis* 59(1): 2-22. doi:10.1111/soru.12217.
- Le Velly, R., V. Bottois, J.-P. Brechet, C. Chazoule, M. Cornee, S. Emin, C. Praly, et N. Schieb-Bienfait. 2011. « Comment se fait la rencontre entre offres et demandes locales pour la restauration collective publique ? » In *Circuits courts, contribution au développement régional*, Transversales, éd. Jean-Baptiste Traversac. Dijon (FR): Educagri éditions, 187-94.
- Le Velly, R., et Jean-Pierre Bréchet. 2011. « Le marché comme rencontre d'activités de régulation. Initiatives et innovations dans l'approvisionnement bio et local de la restauration collective ». *Sociologie du travail* 53(4): 478-92. doi:10.1016/j.socotra.2011-08-009.
- Le Velly, Ronan, et Christophe-Toussaint Soulard. 2020. « Alimentation ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Références, Presses de Sciences Po, 34-39. <https://www-cairn-info.proxy.sciencespobordeaux.fr/dictionnaire-des-politiques-territoriales--9782724626001-page-34.htm> (17 mars 2024).
- Lefebvre, Rémi. 2020. « Démocratie locale ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 136-41. doi:10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0136.
- Legagneux, Bruno, et Valérie Olivier-Salvagnac. 2017. « Chapitre 10. Les exploitations agricoles françaises aux allures de firmes. Lecture statistique d'une nouvelle diversité ». In *Le nouveau capitalisme agricole*, Académique, Paris: Presses de Sciences Po, 275-302. doi:10.3917/scpo.purse.2017.01.0275.
- Leroux, Benoît. 2015. « L'émergence de l'agriculture biologique en France: 1950-1990 ». *Pour* (3): 59-66.
- Lesourt, Enzo. 2013. « Réconcilier souveraineté individuelle et vie en société : la société écologiste d'André Gorz et la société conviviale d'Ivan Illich ». *Natures Sciences Sociétés* 21(3): 307-14. doi:10.1051/nss/2013112.
- Levkoe, C. 2006. « Learning Democracy through Food Justice Movements ». *Agriculture and Human Values* 23: 89-98. doi:10.1007/s10460-005-5871-5.
- Lictevout, Léo. 2022. « L'Europe en région : la Nouvelle-Aquitaine ». *Toute l'Europe.eu*. <https://www.touteurope.eu/l-europe-en-region/l-europe-en-region-la-nouvelle-aquitaine/> (23 juin 2023).

- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New-York, N.Y (Etats-Unis d'Amérique): Russell sage foundation.
- Loudiyi, Salma. 2020. « Construire une géographie des politiques alimentaires intégrées : Acteurs, échelles et gouvernance ». Habilitation à diriger des recherches, vol. 2. Université Clermont Auvergne.
- Loudiyi, Salma, et Marie Houdart. 2019. « L'alimentation comme levier de développement territorial? Réflexions tirées de l'analyse processuelle de deux démarches territoriales ». *Economie rurale* n° 367(1): 29-44.
- Lowi, Theodore J. 1972. « Four systems of policy, politics, and choice ». *Public administration review* 32(4): 298-310.
- Macé, Louise, et RnPAT. 2017. « Rapport d'analyse comparative. La prise en compte et l'articulation des différents champs de l'alimentation dans les Projets Alimentaires Territoriaux ». : 75.
- de Maillard, Jacques, et Daniel Kübler. 2021. « Mise en oeuvre des politiques publiques: de l'application à la reformulation des décisions ». *Politiques publiques: fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*. Bruxelles, Bruylant: 229-54.
- Maillo, Marie. 2023a. « La superposition des territoires de PAT : quels intérêts de la coordination à l'échelle départementale ». : 14.
- Maillo, Marie. 2023b. *Le déploiement des projets alimentaires territoriaux aux échelles départementales : quelle pertinence pour l'action publique territoriale ?* . Mémoire de fin d'études d'ingénieur - VetAgro Sup. <https://france-pat.fr/wp-content/uploads/rnpat-publications-exports/memoire-maillo-2023.pdf>.
- Malassis, Louis. 1992. « Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire ». *Economie rurale* 211(1): 47-52.
- Malassis, Louis. 1994. 16 *Nourrir les hommes: un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*. Flammarion.
- Mansfield, Brent, et Wendy Mendes. 2013. « Municipal food strategies and integrated approaches to urban agriculture: Exploring three cases from the global north ». *International Planning Studies* 18(1): 37-60.
- Marchand, Frédéric, et Dominique Chabanet. 2022. « Projets Alimentaires Territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort » ».
- Maréchal, Gilles, Julien Noël, et Frédéric Wallet. 2018. « Les projets alimentaires territoriaux (PAT): entre rupture, transition et immobilisme? » *Pour* 234-235(2): 261-70. doi:10.3917/pour.234.0261.
- Margetic, Christine, Julien Noel, Ivan Dufeu, et Laurent Le Grel. 2016. « Organisations collectives territorialisées. Le département comme référence ».
- Marsden, Terry. 2004. « The quest for ecological modernisation: Re-spacing rural development and agri-food studies ». *Sociologia ruralis* 44(2): 129-46.

- Marsden, Terry, Jo Banks, et Gillian Bristow. 2000. « Food Supply Chain Approaches: Exploring their Role in Rural Development ». *Sociologia Ruralis* 40(4): 424-38. doi:10.1111/1467-9523.00158.
- Martin, Solange, et Albane Gaspard. 2017. « Les comportements, levier de la transition écologique? Comprendre et influencer les comportements individuels et les dynamiques collectives ». *Futuribles* (4): 33-44.
- Martin-Meyer, Laura. 2022. « [Alimentation] Ces aides qui nourrissent la précarité ». *Sesame* 12(2): 16-21.
- Masson-Delmotte, Valérie, Panmao Zhai, Hans-Otto Pörtner, Debra Roberts, Jim Skea, Eduardo Calvo Buendía, Priyadarshi R Shukla, Raphael Slade, et Sarah Connors. 2020. *Changement climatique et terres émergées - Rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres - Résumé à l'intention des décideurs*.
- Mazeaud, Alice, et Guillaume Rieu. 2021. « Une privatisation de l'état bleu? Ingénierie publique, ingénierie privée dans la gouvernance territoriale des risques littoraux ». *Revue française d'administration publique* (1): 153-69.
- Ménard, Claude, et Egizio Valceschini. 2005. « New institutions for governing the agri-food industry ». *European Review of Agricultural Economics* 32(3): 421-40.
- Mendras, H. 1995. « Les sociétés paysannes, éléments pour une théorie de la paysannerie, 368 p ».
- Mendras, Henri. 2019. « La fin des paysans. Vingt ans après ». *EcoRev'* 47(1): 101-4. doi:10.3917/ecorev.047.0101.
- Mendras, Henri, et Bertrand Hervieu. 2010. « Chapitre 1 - Fin ou retour des paysans, en France et en Europe ». In *Agricultures et paysanneries du monde*, Hors collection, Versailles: Éditions Quæ, 25-38. doi:10.3917/quæ.wolfe.2010.01.0006.
- Mény, Yves. 1990. « L'optimum dimensionnel: rêve technocratique ou absurdité politique? » *Pouvoirs locaux* 4.
- Mestre, Hugo. 2021. « Les projets alimentaires territoriaux: entre cadrage et limites de l'action publique alimentaire territoriale. Le cas de l'élaboration du PAT sur l'île d'Oléron ». *Pôle Sud* (2): 71-88.
- Michel, Laura, Ève Fouilleux, et Nicolas Bricas. 2020. « Conclusion. Politiser pour ne rien changer? L'alimentation entre critiques et canalisation de la critique ». In *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Presses universitaires de Rennes, 329-44.
- Michel, Laura, et Christophe-Toussaint Soulard. 2021. « Introduction. La fabrique des politiques alimentaires locales en France : réponse aux crises ou usage de la crise ? » *Pôle Sud* 55(2): 7-18. doi:10.3917/psud.055.0007.
- Minaud, Marion. 2016. « Quel outil pour accompagner les collectivités territoriales dans l'introduction de produits bio et/ou locaux en cantine ? - Mémoire de fin d'études ».

- Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire. 2011. *Le Programme national pour l'alimentation (PNA)*. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/fra200016.pdf>.
- Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. 2014. *Le nouveau programme national pour l'alimentation*. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/fra200017.pdf>.
- Mollard, Amédée. 2001. « Qualité et développement territorial: une grille d'analyse théorique à partir de la rente ». *Économie rurale* 263(1): 16-34. doi:10.3406/ecoru.2001.5240.
- Moran, M. 2010. « Policy-making in an interdependent world ». *New directions in political science*: 25-42.
- Morgan, Kevin. 2009. « Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning ». *International Planning Studies* 14(4): 341-48. doi:10.1080/13563471003642852.
- Morgan, Kevin. 2013. « The rise of urban food planning ». *International Planning Studies* 18(1): 1-4.
- Morgan, Kevin, Terry Marsden, et Jonathan Murdoch. 2006. « Networks, conventions, and regions: theorizing 'worlds of food' ». In *Worlds of Food*, Oxford University Press.
- Morgan, Kevin, et Roberta Sonnino. 2010. « The urban foodscape: World cities and the new food equation ». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 209-24. doi:10.1093/cjres/rsq007.
- Morgan, Kevin, et Roberta Sonnino. 2013. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781849773256/school-food-revolution-kevin-morgan-roberta-sonnino> (15 mars 2024).
- Muchnik, J., J. Sanz Cañada, et G. Torres Salcido. 2008. « Systèmes agroalimentaires localisés : état des recherches et perspectives ». *Cahiers Agricultures* 17(6). <http://revues.cirad.fr/index.php/cahiers-agricultures/article/view/30748> (20 novembre 2017).
- Muchnik, José, et Elisabeth Lopez. 1997. « Petites entreprises et grands enjeux: le développement agroalimentaire local ». *Petites entreprises et grands enjeux*: 1-362.
- Muchnik, José, Denis Requier-Desjardins, Denis Sautier, et Jean-Marc Touzard. 2007. « Dossier Systèmes agroalimentaires localisés ». *Économies et sociétés* 29: 1465-84.
- Muller, Pierre. 1984. *Le technocrate et le paysan: essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture, de 1945 à nos jours*. Paris (France): Les éditions ouvrières.
- Muller, Pierre. 1985. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles ». *Revue française de science politique*: 165-89.
- Muller, Pierre. 1995. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. » In *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de référentiel*, Paris: l'Harmattan, 153-79.

- Muller, Pierre. 2000. « La politique agricole française: l'État et les organisations professionnelles ». *Économie rurale* 255(1): 33-39.
- Muller, Pierre. 2004. « Les Politiques Publiques, 5 e édition, Paris ». *Que sais-je:* 69-71.
- Muller, Pierre. 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs ». *Revue française de science politique* 55(1): 155. doi:10.3917/rfsp.551.0155.
- Muller, Pierre. 2014. « Secteur ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 591-99. doi:10.3917/scpo.bouss.2014.01.0591.
- Muller, Pierre. 2015. *Le technocrate et le paysan: Les lois d'orientation agricole de 1960-1962 et la modernisation de l'agriculture française 1945-1984 - 1945-1984*. Editions L'Harmattan.
- Muller, Pierre. 2019. « Référentiel ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 533-40. doi:10.3917/scpo.bouss.2019.01.0533.
- Mundler, Patrick, et Jacques Rémy. 2012. « L'exploitation familiale à la française : une institution dépassée ? » *L'Homme & la Société* 183-184(1-2): 161-79. doi:10.3917/lhs.183.0161.
- Murdoch, Jonathan, et Mara Miele. 1999. « 'Back to nature': changing 'worlds of production' in the food sector ». *Sociologia ruralis* 39(4): 465-83.
- Nay, Olivier. 1998. « Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 11(44): 161-90. doi:10.3406/polix.1998.1766.
- Nay, Olivier, et Andy Smith. 2002. « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions ». *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique, Paris, Economica*: 47-86.
- Neff, Roni A., Kathleen Merrigan, et David Wallinga. 2015. « A food systems approach to healthy food and agriculture policy ». *Health Affairs* 34(11): 1908-15.
- Nestle, Marion. 1993. « Food Lobbies, the Food Pyramid, and U.S. Nutrition Policy ». *International Journal of Health Services* 23(3): 483-96. doi:10.2190/32F2-2PFB-MEG7-8HPU.
- Nestle, Marion. 2013. *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health*. University of California Press. doi:10.1525/9780520955066.
- Neuner, Kailee, Sylvia Kelly, et Samina Raja. 2011. « Planning to eat? Innovative local government plans and policies to build healthy food systems in the United States ». *Buffalo, The State University of New York. Planning to Eat*.
- Nguyen, Geneviève, et François Purseigle. 2012. « Les exploitations agricoles à l'épreuve de la firme ». *Études rurales* (190): 99-118. doi:10.4000/etudesrurales.9695.

- Nicolas, Frédéric. 2018. « Entrer en agriculture biologique: sociologie politique d'une professionnalisation sous contrainte (1945-2015) ». PhD Thesis. Bourgogne Franche-Comté.
- Nougarèdes, Brigitte, Sophie Giraud, Camille Clément, Claire Ruault, Carole Lambert, et Annabel Rixen. 2022. « Construire un système alimentaire territorial durable ». *Norois* 262(1): 79-99.
- Odas. 2011. « Dépenses départementales d'action sociale en 2011 : se poser les bonnes questions ». *Lettre de l'Odas*. <https://odas.net/actualites/depenses-departementales-daction-sociale-en-2011-se-poser-les-bonnes-questions> (17 mars 2023).
- Odas. 2013. « Décentralisation et cohésion sociale - contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation ». <https://odas.net/actualites/decentralisation-et-cohesion-sociale-contribution-de-lodas-au-debat-sur-la-reforme-de-la> (17 mars 2023).
- Ohnet, Jean-Marc. 1996. *Histoire de la décentralisation française*. Librairie générale française.
- Ollagnon, Marie. « Les circuits courts de commercialisation »:
- Oosthuysen, Clara. 2020. *Caractérisation des politiques alimentaires menées par les Départements métropolitains français*. Bordeaux (FR): Bordeaux Sciences Agro.
- Orset, Caroline, et Marco Monnier. 2020. « How Do Lobbies and NGOs Try to Influence Dietary Behaviour? » *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies* 101(1): 47-66. doi:10.1007/s41130-020-00114-y.
- Ozouf-Marignier, Marie-Vic. 1984. « Territoire géométrique et centralité urbaine. Le découpage de la France en départements. 1789-1790 ». In *Les Annales de la Recherche urbaine*, Persée-Portail des revues scientifiques en SHS, 58-70.
- Ozouf-Marignier, Marie-Vic. 1990. « La formation des départements ». *Géographes associés* 8(1): 11-14.
- Ozouf-Marignier, Marie-Vic. 2017. « Département ». In *Dictionnaire de la décentralisation*, Berger-Levrault, 339-44.
- Ozouf-Marignier, Marie-Vic. 2020. « Département ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 147-53. doi:10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0147.
- Paddeu, F. 2016. « D'un mouvement à l'autre: des luttes contestataires de justice environnementale aux pratiques alternatives de justice alimentaire ? » *Justice spatiale-Spatial justice* 9. <http://www.jssj.org/article/dun-mouvement-a-lautre-des-luttes-contestataires-de-justice-environnementale-aux-pratiques-alternatives-de-justice-alimentaire/> (12 avril 2021).
- Paddeu, Flaminia. 2012. « L'agriculture urbaine dans les quartiers défavorisés de la métropole New-Yorkaise: la justice alimentaire à l'épreuve de la justice sociale ». *VertigO* 12(2).

- Pahun, Jeanne. 2020a. « L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises ». phdthesis. Université Paris-Est. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03117411> (21 avril 2021).
- Pahun, Jeanne. 2020b. « Manger local: Canalisation des débats politiques sur l'alimentation en régions ». *Quand l'alimentation se fait politique (s)*: 181-98.
- Pahun, Jeanne. 2022. « Gouverner l'agriculture localement? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole ». *Géocarrefour* 96(4). doi:10.4000/geocarrefour.21213.
- Pahun, Jeanne, et Ève Fouilleux. 2022. « Organisational troubles in policy integration. French local food policies in the making ». *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*: 1-23.
- Palier, Bruno. 2019. « Path dependence ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 446-53. doi:10.3917/scpo.bouss.2019.01.0446.
- Palluault, Sébastien, et Julie Chabaud. 2021. « LaboMobiles : quand un dispositif d'innovation publique se nourrit de la R&D sociale ». *Horizons Publics* (23): 42-49.
- Palsson, Gisli, Bronislaw Szerszynski, Sverker Sörlin, John Marks, Bernard Avril, Carole Crumley, Heide Hackmann, et al. 2013. « Reconceptualizing the 'Anthropos' in the Anthropocene: Integrating the Social Sciences and Humanities in Global Environmental Change Research ». *Environmental Science & Policy* 28: 3-13. doi:10.1016/j.envsci.2012.11.004.
- Paranthoën, Jean-Baptiste. 2013. « Définir les circuits courts par et pour la science? Comparaison de trois dispositifs du groupe de travail Barnier ». In *Congrès de l'Association française de science politique*,.
- Paranthoën, Jean-Baptiste. 2015. « L'incursion des scientifiques dans l'organisation des marchés agricoles: la promotion des circuits courts ». *Politix* 28(3): 119-40.
- Parrott, Nicholas, Natasha Wilson, et Jonathan Murdoch. 2002. « Spatializing quality: regional protection and the alternative geography of food ». *European Urban and Regional Studies* 9(3): 241-61.
- Parsons, Kelly, David Barling, et Tim Lang. 2018. « Chapter Seven - UK Policymaking Institutions and Their Implications for Integrated Food Policy ». In *Advances in Food Security and Sustainability*, éd. David Barling et Jessica Fanzo. Elsevier, 211-51. doi:10.1016/bs.af2s.2018.09.005.
- Pasquier, Romain. 2012. *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Sciences Po (Les Presses de).
- Pasquier, Romain. 2020. « Région ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris: Sciences Po (Les Presses de), 477-82.
- Paturel, Dominique, et Patrice Ndiaye. 2020. *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*. Nîmes: Champ social. <https://www.cairn.info/le-droit-a-l-alimentation-durable-en-democratie--9791034605958.htm>.

- Paturel, Dominique, et Julien Noel. 2021. « Les projets alimentaires territoriaux, un levier pour la démocratie alimentaire ? » In Paris (France), 139-46. <https://www.cit-in.fr/programme-du-colloque-cit-in>.
- Pecqueur, Bernard, et H. Gumuchian. 2007. *La ressource territoriale*. Paris. [https://press.uth.gr/images/ebooks/TroodosFR\\_web.pdf#page=53](https://press.uth.gr/images/ebooks/TroodosFR_web.pdf#page=53) (29 janvier 2024).
- Pecqueur, Bernard, et Robert Salais. 1996. *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris, Montréal (Québec): Éd. l'Harmattan.
- Percheron, Daniel. 2016. « Le revenu de base en France: de l'utopie à l'expérimentation' ». *Mission commune d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France, Rapport* (35): 2016-17.
- Perraud, Daniel. 2001. « Les politiques agricoles et rurales dans les régions: une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe? » *Économie rurale* 261(1): 7-22.
- Perrier-Cornet, Philippe. 2009. « Les systèmes agroalimentaires localisés sont-ils ancrés localement? Un bilan de la littérature contemporaine sur les Syal ». In *Politiques agricoles et territoires*, Update Sciences & Technologies, Versailles (FR): Éditions Quæ, 49-68. doi:10.3917/quæ.aube.2009.01.0049.
- Perrin, C., et C.-T. Soulard. 2014. « Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan ». *Géocarrefour* 89(1-2): 125-34. doi:10.4000/geocarrefour.945.
- Perrin, C., et C.-T. Soulard. 2017. « Introduction. L'agriculture dans le système alimentaire urbain: continuités et innovations ». *Natures Sciences Sociétés* 25(1): 3-6. doi:10.1051/nss/2017012.
- Persico, Simon, et Florent Gougou. 2020. « La poussée (inachevée) de EELV: leçons tirées du 1er tour des municipales ». *Les notes de la FEP*.
- Pesle, Manon, et Ghislaine Gallenga. 2023. « La thèse Cifre en SHS ». <https://shs.hal.science/halshs-04358154/> (10 janvier 2024).
- Peters, B. Guy, et Jon Pierre. 2014. « Food Policy as a Wicked Problem: Contending with Multiple Demands and Actors ». *World food policy* 1(1): 4-11. doi:10.18278/wfp.1.1.1.
- Pilmis, Olivier, et Henri Bergeron. 2020. « Le difficile gouvernement de la santé par le marché. Le cas des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels ». <https://www.cairn.info/revue-sciences-sociales-et-sante-2020-1-page-77.htm> (17 janvier 2024).
- Pisani, Edgard. 2004. *Un vieil homme et la terre: neuf milliards d'êtres à nourrir, la nature et les sociétés rurales à sauvegarder*. Paris (France): Ed. du Seuil.
- Ploeg, Jan Douwe, et Henk Renting. 2004. « Behind the "Redux": A Rejoinder to David Goodman ». *Sociologia Ruralis* 44(2): 234-42. doi:10.1111/j.1467-9523.2004.00272.x.

- Plouchard, Emma. 2022. « Les départements au cœur de la construction d'un système alimentaire de proximité : leur saisie des Projets alimentaires territoriaux (PAT) ». *Pour* 243(2): 7-18. doi:10.3917/pour.243.0007.
- PNNS. 2002. *La santé vient en mangeant. Document d'accompagnement du guide alimentaire pour tous destiné aux professionnels de santé*. [https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_alimentairepro.pdf](https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide_alimentairepro.pdf).
- Poisnel, Elise. 2020. « "L'alimentation, c'est nous". Tentative inaboutie d'une politique alimentaire régionale dans le Nord-Pas-de-Calais (2010-2015) ». In *Quand l'alimentation se fait politique (s)*, *PUR*, , 199-216.
- Porter, Michael E. 1998. « Clusters and the New Economics of Competition ». *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition> (8 février 2023).
- Pothukuchi, Kameshwari, et Jerome L. Kaufman. 1999. « Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning ». *Agriculture and human values* 16: 213-24.
- Poulain, Jean-Pierre. 2003. « Epidémie d'obésité : comment lutter ». *Oléagineux, Corps gras, Lipides* 10(2): 140-43. doi:10.1051/ocl.2003.0140.
- Poulain, Jean-Pierre. 2009. *Sociologie de l'obésité*. Paris (France): Presses universitaires de France.
- Prevost, B. 2014. « Des circuits courts à la reterritorialisation de l'agriculture et de l'alimentation ». *RECMA - Revue internationale de l'économie sociale* 331(1): 30-44. doi:10.7202/1023483ar.
- Procureur, Thomas. 2013. « Le Département, institution caméléon ? : les formes paradoxales d'une légitimation ». These de doctorat. Rennes 1. <https://www.theses.fr/2013REN1G019> (7 mars 2023).
- Procureur, Thomas. 2015. « II. Le département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation ». *Annuaire des Collectivités Locales* 35(1): 565-74. doi:10.3406/coloc.2015.2944.
- Purseigle, François. 2003. « L'engagement des jeunes agriculteurs dans les organisations professionnelles agricoles. Contribution à l'étude des processus d'entrée dans l'action collective. Thèse de doctorat de sociologie rurale sous la co-direction de Jean-Pierre Prod'homme et Pierre Roux, Institut national polytechnique de Toulouse, 4 volumes, 435 f°, soutenue le 22 mai 2003 devant le jury composé de Jacques Abadie, Philippe Lacombe, Hugues Lamarche, Jean-Pierre Prod'homme, Jacques Rémy et Pierre Roux, mention Très honorable avec les félicitations à l'unanimité du jury. » *Ruralia. Sciences sociales et mondes ruraux contemporains* (12/13).
- Radaelli, Claudio M. 2019. « Récits ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 528-33. doi:10.3917/scpo.bouss.2019.01.0528.
- Rallet, A. 2002. « L'économie de proximités : Propos d'étape ». *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*: 11-25.

- Ramel, Magali. 2022. « Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France ».
- Rastoin, Jean-Louis. 2006. « Le système alimentaire mondial est-il soluble dans le développement durable ». *Unité mixte de recherche MOISA, working paper 5*: 15.
- Rastoin, Jean-Louis. 2016. « LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES TERRITORIALISÉS : ENJEUX ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ».
- Rastoin, Jean-Louis, et Gérard Gherzi. 2010. *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*. Versailles: Éditions Quæ. <https://www.cairn.info/le-systeme-alimentaire-mondial--9782759206100.htm>.
- Raton, Gwenaëlle, Corinne Blanquart, et Laure de Biasi. 2017. « Des circuits courts durables : de l'utopie à la réalité ». *Cahiers de l'IAURIF* (173): 6p.
- Raynolds, Laura T. 2002. « Consumer/Producer Links in Fair Trade Coffee Networks ». *Sociologia Ruralis* 42(4): 404-24. doi:10.1111/1467-9523.00224.
- Rebourg, Clémence. 2023. « L'émergence d'espaces intermédiaires de l'action publique : Le cas de la Tournée des popotes ». Présenté à Journée d'étude « Les politiques alimentaires locales : du dynamisme territorial aux enjeux nationaux », Paris (France).
- Regnier, Pauline. 2022. *La solidarité alimentaire à Bordeaux Métropole*.
- Renard, Marie-Christine. 1999. « The interstices of globalization: the example of fair coffee ». *Sociologia ruralis* 39(4): 484-500.
- Renard, Marie-Christine. 2003. « Fair Trade: Quality, Market and Conventions ». *Journal of Rural Studies* 19(1): 87-96. doi:10.1016/S0743-0167(02)00051-7.
- Renting, Henk, T. K. Marsden, et J. Banks. 2003. « Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development ». *Environment and Planning A* 35(3): 393-411. doi:10.1068/a3510.
- Requier-Desjardins, Denis. 2009. « Territoires – Identités – Patrimoine: Une Approche Économique ? » *Développement durable & territoires* (Dossier 12). doi:10.4000/developpementdurable.7852.
- Reynaud, Jérémie. 2022. « Les collectivités territoriales et l'action publique européenne: le cas du Département de la Gironde et la programmation européenne 2021-2027 ». Bordeaux.
- Reynolds, Kristin, Daniel Block, et Katharine Bradley. 2018. « Food justice scholar-activism and activist-scholarship: Working beyond dichotomies to deepen social justice praxis ». *ACME: An International Journal for Critical Geographies* 17(4): 988-98.
- Rieucou, Louis. 1962. « Où en est le remembrement rural en France? » *L'Information Géographique* 26(4): 161-65.
- Rieutort, Laurent. 2009. « Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture ». *L'Information géographique*: 30-48.

- Rocheftort, David A., et Roger W. Cobb. 1994. *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. University Press of Kansas. <https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=t5eAAAAIAAJ&oi=fnd&pg=PP11&dq=The+politics+of+problem+definition.&ots=AdO3WjAAI2&sig=w3DCLLV5kHDDrdfSAmhZBURCO9E> (29 mars 2024).
- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, Eric F. Lambin, Timothy M. Lenton, et al. 2009. « A safe operating space for humanity ». *nature* 461(7263): 472-75.
- Romeyer, Hélène. 2010. *La santé dans l'espace public*. Presses de l'EHESP Rennes. [https://www.academia.edu/download/34634529/Romeyer\\_\\_ed\\_\\_2010\\_\\_La\\_sante\\_dans\\_l\\_espace\\_public-libre.pdf](https://www.academia.edu/download/34634529/Romeyer__ed__2010__La_sante_dans_l_espace_public-libre.pdf) (31 janvier 2024).
- Romeyer, Hélène. 2015. « Le bien-être en normes: les programmes nationaux nutrition santé ». *Questions de communication* (27): 41-61.
- Rosenau, James N. 1980. *The Study of Global Interdependence: essays on the analysis of world politics*. Frances Pinter.
- Routier, Cédric, et Agnès d'Arripe. 2013. « Au-delà de l'opposition entre savoir profane et savoir expert: une triangulation des méthodes ». *Recherches qualitatives*: 221-33.
- Sallé, Loïc, Marina Honta, et Nadine Haschar-Noé. 2021. « Les injonctions contradictoires à l'intersectorialité dans l'action publique sanitaire. L'exemple du Programme National Nutrition Santé ». *Sciences sociales et santé* 39(3): 79-105. doi:10.1684/sss.2021.0206.
- Salles, Denis. 2011. « Responsibility based environmental governance ». *SAPI EN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society* (4.1).
- Sautter, Gilles. 1986. « La géographie rurale en crise? » * tudes rurales* 103(1): 259-74. doi:10.3406/rural.1986.3167.
- Sen, Amartya. 2008. « The Idea of Justice1 ». *Journal of Human Development* 9(3): 331-42. doi:10.1080/14649880802236540.
- Sénégas, Léa. 2019. « Le soutien du Conseil régional d'Auvergne à l'agriculture biologique: entre volonté politique et intérêts professionnels ». * conomie rurale*: 19-33.
- Sénégas, Lea. 2022. « Les Länder et les Régions face à l'agriculture biologique. La construction d'une capacité d'action par la marge. » These. Rennes 1. <https://www.theses.fr/s195645> (29 mars 2023).
- Serrano, José, Céline Tanguay, et Jean-Louis Yengué. 2021. « Le rôle des collectivités locales dans la gouvernance alimentaire : le cas du projet alimentaire territorial de Tours-Métropole-Val-de-Loire ». * conomie rurale* 375(1): 41-59. doi:10.4000/economierurale.8563.
- Shucksmith, Mark, Kenneth J. Thomson, et Deborah Roberts. 2005. *The CAP and the regions: the territorial impact of the Common Agricultural Policy*. CABI publishing. <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20053160178> (22 janvier 2024).

- Sibbing, Lara, Jeroen J. L. Candel, et Katrien Termeer. 2021. « A Comparative Assessment of Local Municipal Food Policy Integration in the Netherlands ». *International Planning Studies* 26(1): 56-69. doi:10.1080/13563475.2019.1674642.
- Smith, Andy. 2011. « Territoires ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Sciences Po (Les Presses de), 469-74.
- Smith, Andy. 2014. « How the European Commission's Policies Are Made: Problematization, Instrumentation and Legitimation ». *Journal of European Integration* 36(1): 55-72. doi:10.1080/07036337.2013.809344.
- Smith, Andy. 2019. « Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse ». *Sociologie du travail* 61(Vol. 61-n° 1). doi:10.4000/sdt.14661.
- Smith, Andy. 2020. « Territoire ». In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Références, Paris: Presses de Sciences Po, 525-29. doi:10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0525.
- Smith, Joe, Nigel Clark, et Kathryn Yusoff. 2007. « Interdependence ». *Geography Compass* 1(3): 340-59. doi:https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2007.00015.x.
- Sonnino, Roberta. 2016. « The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies ». *The Geographical Journal* 182(2): 190-200.
- Sonnino, Roberta, Ana Moragues Faus, et Albino Maggio. 2014. « Sustainable Food Security: An Emerging Research and Policy Agenda ». *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 21(1): 173-88. doi:10.48416/ijaf.v21i1.161.
- Sonnino, Roberta, et Terry Marsden. 2006. « Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe ». *Journal of Economic Geography* 6(2): 181-99. doi:10.1093/jeg/lbi006.
- Soulé, Bastien. 2007. « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales ». *Recherches Qualitatives* 27: 127-40.
- Spire, Alexis. 2008. « Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration ». *Lectures, Les livres*. <https://journals.openedition.org/lectures/2403> (15 novembre 2023).
- Stam, Claire. 2019. « Vers une politique alimentaire commune? » [www.euractiv.fr](http://www.euractiv.fr). <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/collective-of-400-eu-stakeholders-call-for-a-common-food-policy/> (21 février 2023).
- Steib, Jean. 1987. « Les interventions économiques des collectivités locales ». *Journal Officiel. Avis et Rapports du Conseil Economique et Social* (12).
- Stierand, Philipp. 2012. « Chapter 5 Food Policy Councils: recovering the local level in food policy ». In *Sustainable food planning: evolving theory and practice*, Wageningen Academic Publishers, 369-87.
- Streeck, Wolfgang, et Kathleen Thelen. 2009. « Institutional change in advanced political economies ». *Debating Varieties of capitalism: a reader*: 95-131.

- Terres en Villes. 2009. *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles*. Rapport « Territoires, activités économiques et développement durable » du Réseau Rural Français et Terres en Villes en collaboration avec l'APCA, la FN Cuma, la FN Civam, Trame et l'Inra. [http://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2016/11/TEV\\_CH3.2\\_DigestGouvAlimAgglo\\_2009.pdf](http://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2016/11/TEV_CH3.2_DigestGouvAlimAgglo_2009.pdf) (7 septembre 2020).
- Thomas, Arnaud. 2022. « Politisation ou dépolitisation? Les luttes politiques sur les interdépendances économie-environnement des milieux aquatiques continentaux ». PhD Thesis. Bordeaux.
- Torre\*, André. 2015. « Théorie du développement territorial ». *Géographie Économie Société* 17(3): 273-88.
- Tosun, Jale, et Achim Lang. 2017. « Policy integration: mapping the different concepts ». *Policy Studies* 38: 1-18. doi:10.1080/01442872.2017.1339239.
- Trouvé, Aurélie. 2004. « Les régions, acteurs des politiques agricoles. Analyse comparée en Bavière et Schleswig Holstein ». *Économie rurale* 282(1): 3-18.
- Trouvé, Aurélie, Marielle Berriet-Sollic, Jean-Christophe Kroll, et Pierre Wavresky. 2005. *Mise en oeuvre du Règlement de Développement Rural par les régions européennes: des leviers économiques diversifiés*. Working Paper, CESAER/INRA-ENESAD. [https://www.researchgate.net/profile/Aurelie-Trouve/publication/228464213\\_Mise\\_en\\_oeuvre\\_du\\_Reglement\\_de\\_Developpement\\_Rural\\_par\\_les\\_regions\\_europeennes\\_des\\_leviers\\_economiques\\_diversifies/links/564324c208ae9f9c13e021e3/Mise-en-oeuvre-du-Reglement-de-Developpement-Rural-par-les-regions-europeennes-des-leviers-economiques-diversifies.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Aurelie-Trouve/publication/228464213_Mise_en_oeuvre_du_Reglement_de_Developpement_Rural_par_les_regions_europeennes_des_leviers_economiques_diversifies/links/564324c208ae9f9c13e021e3/Mise-en-oeuvre-du-Reglement-de-Developpement-Rural-par-les-regions-europeennes-des-leviers-economiques-diversifies.pdf) (24 janvier 2024).
- Trouvé, Aurélie, Marielle Berriet-Sollic, et Denis Lépicier. 2013. *Le développement rural en Europe: quel avenir pour le deuxième pilier de la politique agricole commune?* Bruxelles, Bern, Berlin [etc (Belgique): PIE-P. Lang.
- Trouvé, Aurélie, et Claudia Gottschalck. 2006. « Le futur FEADER: un tour d'horizon européen des perspectives d'application ». *Sciences Eaux & Territoires* (Spécial Ingénieries-EAT-23): 237-46.
- Ventura, Flaminia, et Pierluigi Milone. 2000. « Theory and practice of multi-product farms: farm butcheries in Umbria ». *Sociologia Ruralis* 40(4): 452-65.
- Viljoen, A., et J. Wiskerke. 2012. *Sustainable Food Planning: Evolving Theory and Practice*. Wageningen (NDL): Wageningen Academic Publishers. doi:10.3920/978-90-8686-187-3.
- Vos, Timothy. 2000. « Visions of the Middle Landscape: Organic Farming and the Politics of Nature ». *Agriculture and Human Values* 17(3): 245-56. doi:10.1023/A:1007623832251.
- Voß, Jan-Peter, et Arno Simons. 2014. « Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading ». *Environmental Politics* 23(5): 735-54. doi:10.1080/09644016.2014.923625.

- Warin, Philippe. 1999. « Les «ressortissants» dans les analyses des politiques publiques ». *Revue française de science politique*: 103-21.
- Watts, David CH, Brian Ilbery, et Damian Maye. 2017. « Making reconnections in agro-food geography: alternative systems of food provision ». *The Rural*: 165-84.
- Webb, Patrick, Tim G. Benton, John Beddington, Derek Flynn, Niamh M. Kelly, et Sandy M. Thomas. 2020. « The urgency of food system transformation is now irrefutable ». *Nature Food* 1(10): 584-85.
- Wesselink, Anna, Karen S. Buchanan, Yola Georgiadou, et Esther Turnhout. 2013. « Technical knowledge, discursive spaces and politics at the science–policy interface ». *Environmental science & policy* 30: 1-9.
- Wilkins, Jennifer L. 2005. « Eating right here: Moving from consumer to food citizen: 2004 presidential address to the agriculture, food, and human values society, Hyde Park, New York, June 11, 2004 ». *Agriculture and human values* 22: 269-73.
- Winter, Michael. 2003. « Geographies of food: agro-food geographies making reconnections ». *Progress in Human geography* 27(4): 505-13.
- Wiskerke, Johannes SC. 2009. « On places lost and places regained: Reflections on the alternative food geography and sustainable regional development ». *International planning studies* 14(4): 369-87.
- Wynne, Brian. 1999. « Une approche réflexive du partage entre savoir expert et savoir profane ». *Les Cahiers de la sécurité intérieure* 38: 219-36.



# ANNEXES

## Liste des annexes

Annexe 1. Politique agricole sectorielle *versus* politique alimentaire intégrée (IPES Food, 2019)

Annexe 2. Carte du département de la Gironde, avec ses cantons et ses communes

Annexe 3. A titre d'exemple, liste d'activités menées au sein du CD33 pendant la première année de thèse CIFRE

Annexe 4. Liste non exhaustive des délibérations départementales mobilisées pour la recherche

Annexe 5. Liste des codes créés sur MaxQDA afin de réaliser un travail de codage des entretiens et de la littérature grise

Annexe 6. Gouvernance de l'intervention départementale sur l'alimentation

Annexe 7. Facilitation graphique réalisée au cours de la rencontre entre le collectif pour la SSA et le Conseil départemental de la Gironde (Punch Memory, 2022)

## Annexe 1. Politique agricole sectorielle *versus* politique alimentaire intégrée (IPES Food 2019)

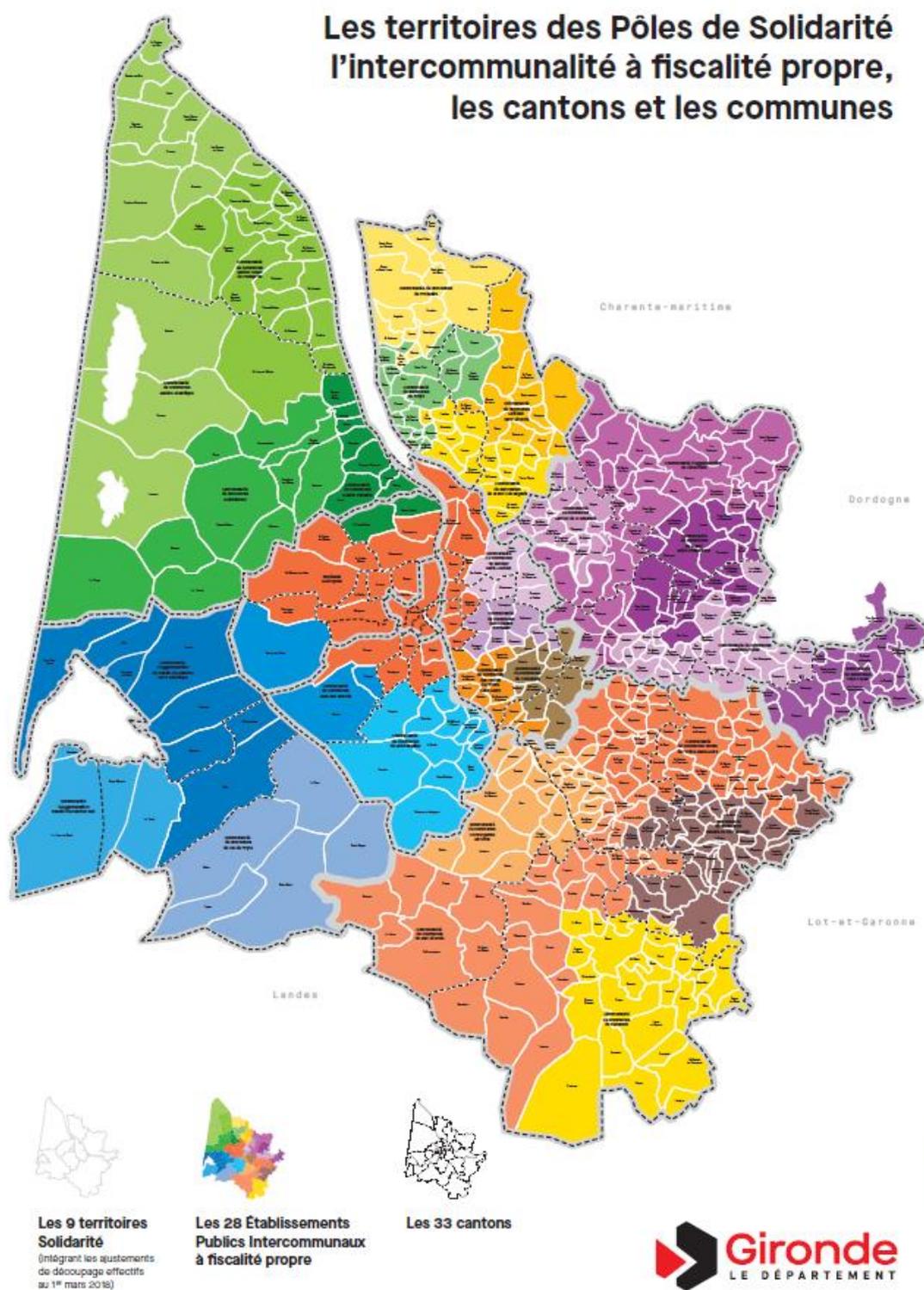
Un travail de définition de ce que serait une politique alimentaire intégrée – ici à l'échelle européenne et en comparaison avec la Politique agricole commune – a été effectué en 2019 par IPES-Food (Tab. 49).

Tableau 49. *Débloquer la transition vers des systèmes alimentaires durables : réforme de la PAC versus politique alimentaire (IPES Food 2019, 33)*<sup>412</sup>

	Approche sectorielle ' <i>business as usual</i> ' (PAC)	Politique alimentaire intégrée (politique alimentaire européenne)
Qui élabore les politiques ?	Rôle dominant de la Direction générale de l'agriculture et du développement rural, de la Commission de l'agriculture et du développement rural, des acteurs du conseil en agriculture et de l'agro-industrie ; tensions entre les agriculteurs (en tant que titulaires) et ceux de l'environnement, de la santé, de la lutte contre la pauvreté, groupes de consommateurs et entre ces groupes (en tant que parties prenantes consultées)	Agriculture, santé, environnement, lutte contre la pauvreté, acteurs du développement, etc. sur un pied d'égalité en tant que co-concepteurs de la politique alimentaire.
Liens entre les domaines d'intervention publiques	Objectifs à l'échelle du système alimentaire avec les outils et les ressources d'une politique agricole ; exigences de base pour l'alignement des politiques au niveau national	Objectifs à l'échelle du système alimentaire avec une gamme complète d'outils et de ressources ; conditionnalités intersectorielles strictes (par exemple, paiements de la PAC conditionnés aux progrès nationaux en matière d'alimentation saine).
Liens entre les niveaux de gouvernance	Outils politiques standardisés à l'échelle de l'UE et financement limité des initiatives locales (simplification et compatibilité)	Gouvernance délibérée à plusieurs niveaux avec des mécanismes d'apprentissage et un soutien accru à l'expérimentation locale (gestion de la complexité et renforcement de la complémentarité)
Sécurité alimentaire et prix	Priorité à la fourniture de calories bon marché par le biais de la production de masse et du commerce (système alimentaire à faible coût)	Se concentre sur la réduction des coûts cachés (par exemple, les externalités climatiques et sanitaires), coûts partagés équitablement tout au long de la chaîne, celle-ci étant rémunératrice pour assurer la production d'aliments durables et sains (système alimentaire à véritable coût).
Paradigme d'innovation	Se concentrer sur l'innovation technologique des produits avec des applications universelles (par exemple, agriculture de précision, l'agriculture intelligente face au climat)	Se concentrer sur les innovations sociales, technologiques, organisationnelles, basées sur les processus et à l'échelle du système (par exemple, l'agroécologie).
Paradigme de résilience	Recours aux outils de gestion des risques et à un soutien continu des revenus	Renforce la résilience à long terme grâce à l'agroécologie, à la diversification et aux chaînes de valeur

<sup>412</sup> Traduit de l'anglais

## Annexe 2. Carte du département de la Gironde, avec ses cantons et ses communes



### **Annexe 3. A titre d'exemple, liste d'activités menées au sein du CD33 pendant la première année de thèse CIFRE**

#### **Participation, co-animation de la politique Gironde Alimen'Terre du Département :**

Collaboration avec la Direction Inclusion Insertion sur les épiceries solidaire (réunion 03/10/2019)

Co-organisation d'une rencontre sur les approvisionnements locaux à destination des épiceries solidaires (05/11/2019),

Appui dans la mise en place d'un « groupe consommateur » au sein du CD33 (livraison de paniers producteurs),

Travail de recensement des initiatives alimentaires girondines pour la réalisation d'une carte en partenariat avec le service Coopérations des Territoires,

Co-organisation et co-animation de rencontres InterPAT : première rencontre sur les réussites et attentes des PAT (11/02/2020), deuxième rencontre en visio sur la construction de la compétence alimentaire par les collectivités territoriales, en réponse à la crise sanitaire (10/07/2020),

RDV porteurs de projets (CET, Kanopee Konzept, Caroline Miquel, E.Graine),

Comité de direction de la politique Gironde Alimen'Terre(10/03/2020)

#### **Suivi des projets alimentaires territoriaux girondins et autres initiatives alimentaires :**

Présence aux rencontres, réunions de PAT girondins, entretiens avec des porteurs d'initiatives : Communauté de communes de Montesquieu (19/09/19), Conseil Consultatif de Gouvernance Alimentaire de Bordeaux Métropole (20/09/2019, 21/10/2019), PAT du collectif citoyen Aliment-Terre du Bassin d'Arcachon-Val de L'Eyre (RDV bureau d'étude diagnostic SCoT 26/09/2019, plénière du 08/10/2019, restitution du SCoT (16/09/2019), Communauté de communes de l'Estuaire (COPIL du 26/09/2020), Association Castillonnais en Transition (19/11/2019, 27/02/2020), PAT Sud Gironde (20/11/2019, 23/03/2020, 24/03/2020), PAT Cœur Entre Deux Mers (20/11/2019), CALS Sud Gironde (04/11/2019), PAT du PNR Médoc (31/03/2020)

#### **Vie de l'organisation CD33 – MAG21 :**

Participation à la journée d'accueil CD33 (02/10/2019), Formation Electrochoc (19/10/2018), Participation aux réunions d'équipe hebdomadaires de la Mission Agenda 21 et séminaires d'équipe (2 fois dans l'année), Participation à quelques Comités de Suivi Opérationnel de la MAG21 et présentation de l'avancée de mes travaux (18/11/2019, 06/04/2020, 20/04/2020, 04/05/2020), Participation à une Réunion Inter Services (RIS), Intervention auprès des services civiques Les Semeurs (Ligue de l'Enseignement) (16/01/2020), Participation aux rencontres Labo Mobile + (nouveau dispositif d'accompagnement de la MAG21 aux projets radicaux de transformations sociales et écologiques – partenariat avec ELLYX) : 07/10/2019, 11/10/2019, 10/12/2019, 19/12/2019, 15/04/2020, Co-organisation et facilitation d'une rencontre Vitirev (29/11/2019), Participation au Conseil des Territoires du Bassin d'Arcachon (13/11/2019), Participation et parfois co-animation des Cousinades (semaine de l'innovation publique du 25 au 29/11/2019), organisation et animation d'un atelier sur « résilience alimentaire, mobilisation citoyenne et radicalité » (15/06/2020), Participation à Solutions Solidaires (05-06/11/2020), Recherches et rédaction d'une note sur la résilience alimentaire, Pendant le confinement : réalisation de chroniques d'étonnements (~7entretiens par semaine), Participation au jury « projets agricoles et alimentaires » du Budget participatif du CD33, Soutien à la retranscription des ateliers « agricultures et alimentations » du Panel citoyen du CD33, Participation à des rencontres de la Communauté résiliente animée par la MAG21, Participation à deux réunions de la Communauté Résiliente.

#### Annexe 4. Liste non exhaustive des délibérations départementales mobilisées pour la recherche

Date	Délibération	Intitulé de l'affaire délibérée
<b>2012</b>		
19/10/2012	2012.1591.CP	Chambre d'Agriculture de la Gironde - Prestations agricoles et viticoles - Avenant à la décision de la CP du 24 octobre 2011
19/10/2012	2012.1592.CP	Attribution d'aides départementales à des structures collectives ou individuelles pour le développement des circuits courts
19/10/2012	2012.1590.CP	Attribution d'une aide départementale à la Fédération Régionale des Producteurs de Lait du Sud-Ouest pour la réalisation d'une étude prospective sur la filière laitière en Gironde
26/11/2012	2012.1941.CP	Attribution d'aides départementales de fonctionnement à divers organismes et associations agricoles
26/11/2012	2012.1936.CP	Partenariat avec l'Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement pour une démarche de Responsabilité Sociétale et la mise en place d'une plateforme des associations agricoles
26/11/2012	2012.1944.CP	Attribution d'une aide départementale au Syndicat Mixte du Pays de la Haute Gironde au titre des circuits courts
21/12/2012	2012.107.CG	Dispositifs départementaux en faveur de l'agriculture et de l'élevage
21/12/2012	2012.84.CG	Politique Foncière Départementale
<b>2013</b>		
08/04/2013	2013.416.CP	Attribution d'aides départementales à la Chambre d'Agriculture de la Gironde - Fonctionnement 2013
31/05/2013	2013.698.CP	Attribution d'aides départementales à diverses associations de la filière viticole Bio
12/07/2013	2013.1005.CP	Attribution d'une aide départementale au Relais Agriculture et Tourisme de la Gironde
12/07/2013	2013.997.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes agricoles
18/10/2013	2013.1352.CP	Adhésion du département de la Gironde au club des territoires Un plus Bio et demande d'attribution du label territoire bio engagé
18/10/2013	2013.1350.CP	Attribution d'aides départementales à diverses structures du monde associatif et professionnel agricole
22/11/2013	2013.1675.CP	Attribution d'aides départementales au titre de la politique de soutien aux filières agricoles
19/12/2013	2013.123.CG	Dispositifs départementaux en faveur de l'agriculture
<b>2014</b>		
11/04/2014	2014.467.CP	Autorisation de lancement de l'appel à projet P.L.A.A.E - Plan Local d'Actions Agri-Environnementales
11/04/2014	2014.465.CP	Attribution d'aides départementales au titre de la politique de soutien aux filières agricoles
11/04/2014	2014.205.CP	Soutien départemental à l'Association Solidarité en Créonnais pour la mise en place d'une épicerie solidaire au centre social 'La Cabane à projets'
11/07/2014	2014.993.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes des filières agricoles
02/06/2014	2014.694.CP	Attribution d'aides départementales au Centre d'Information et de Vulgarisation pour l'Agriculture en Milieu rural (CIVAM) des agrobiologistes de la Gironde
02/06/2014	2014.693.CP	Attribution d'aides départementales à diverses structures du monde associatif et professionnel agricole

26/06/2014	2014.15.CG	Adoption de l'Acte 3 de l'Agenda 21 de la Gironde - Laboratoire de coresponsabilité sociétale territoriale
11/07/2014	2014.994.CP	Attribution d'aides départementales à la Chambre d'Agriculture de la Gironde au titre de l'année 2014
11/07/2014	2014.992.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes de conseils
14/10/2014	2014.1197.CP	Biodiversité, gestion des Milieux Aquatiques, des Espaces Naturels Sensibles et valorisation des Paysages - Avis sur le projet de Schéma Régional de Cohérence Ecologique.
24/11/2014	2014.1537.CP	Renouvellement de l'adhésion au Club des Territoires "Un plus Bio" et versement de la cotisation - Année 2014
24/11/2014	2014.1533.CP	Attribution d'aides départementales au titre de la politique de soutien aux filières agricoles
24/11/2014	2014.1383.CP	Acte 3 de l'Agenda 21 : culture des transitions sociétales - Expérimentation de résidence de compétences au sein du Labo'M 21
18/12/2014	2014.88.CG	Politique Foncière Départementale
18/12/2014	2014.107.CG	Dispositifs départementaux en faveur de l'agriculture, de la viticulture, de l'ostréiculture, de la conchyliculture et de la pêche
18/12/2014	2014.75.CG	Acte 3 de l'Agenda 21 de la Gironde : l'Agenda 21 des solutions ' La part CG ', programme de contribution
18/12/2014	2014.72.CG	Gironde 2033: le document stratégique départemental en faveur des solidarités humaines et territoriales
15/12/2014	2017.249.CP	PLAN D'ACTION PAYSAGE. Autorisation de lancement des Appels à Manifestation d'Intérêt (AMI) 2017 "Les paysages agricoles"
<b>2015</b>		
13/02/2015	2015.197.CP	Actions d'accompagnement à la structuration de l'offre bio et local vers la restauration collective
01/06/2015	2015.441.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes agricoles
09/07/2015	2015.723.CP	Attribution d'aides départementales dans le cadre de la création d'entreprise et l'installation - CREAG 33
09/07/2015	2015.731.CP	Attribution d'une aide départementale à la Chambre d'Agriculture de la Gironde au titre de l'année 2015
09/07/2015	2015.665.CP	Convention cadre de partenariat avec DARWIN Ecosystème pour la Zone d'Agriculture Urbaine Expérimentale - ZAUE (Défi prioritaire de l'Agenda 21 des solutions girondines)
09/07/2015	2015.611.CP	Attribution d'une aide départementale à Cistude Nature pour l'étude : concilier agriculture et biodiversité sur le PEANP des Jalles
09/07/2015	2015.726.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes professionnels agricoles - Fonctionnement 2015
09/07/2015	2015.798.CP	Attribution d'une aide départementale à l'association ATIS pour l'étude de faisabilité du projet "Conserverie Solidaire"
09/07/2015	2015.613.CP	Attribution d'une aide départementale à Bordeaux Métropole pour l'animation PEANP/ ZPENS en 2015
12/10/2015	2015.935.CP	Agenda 21 des solutions girondines - Défi Capacité alimentaire Signature du Pacte Milan 2015, ' Nourrir la planète, énergie pour la vie
12/10/2015	2015.934.CP	Agenda 21 des solutions girondines - Défi Capacité alimentaire Accompagnement des structures d'accueil touristique associatives dans la définition de systèmes alimentaires locaux

12/10/2015	2015.983.CP	Attribution d'aides départementales au titre de la politique de soutien aux filières agricoles
12/10/2015	2015.985.CP	Adhésion au Club des Territoires "Un Plus Bio" - Cotisation 2015
12/10/2015	2015.984.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes agricoles
12/10/2015	2015.992.CP	Attribution d'aides départementales à des organismes professionnels agricoles (prestations installation cofinancement F.S.E.) et aide au parrainage.
12/10/2015	2015.936.CP	Versement des dotations aux lauréats des Trophées Agenda 21 de la Gironde
20/11/2015	2015.63.CD	Adoption du 5ème rapport annuel de situation au regard du développement durable 2015
30/11/2015	2015.1314.CP	Attribution d'aides départementales au titre de la politique de soutien aux filières agricoles
30/11/2015	2015.1315.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes agricoles
13/12/2015	2015.59.CP	Attribution d'une aide à la Commune de Blanquefort au titre de la politique d'acquisitions foncières à vocation agricoles
17/12/2015	2015.79.CD	Politique foncière Départementale
17/12/2015	2015.93.CD	Politique départementale agricole, maritime, forestière et de développement rural
17/12/2015	2015.85.CD	Politique de l'Agenda 21 : pour une dynamique visant le bien-être durable pour tous sur les territoires pour aujourd'hui et pour demain
17/12/2015	2015.99.CD	Politique de lutte contre la précarité
<b>2016</b>		
29/02/2016	2016.99.CP	Attribution d'aides départementales au titre de la politique de soutien aux filières agricoles
30/06/2016	2016.31.CD	Evolution de la compétence économique du Département en lien avec la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe)
04/07/2016	2016.570.CP	Attribution d'aides départementales au titre du soutien à la filière viticole
04/07/2016	2016.571.CP	Attribution d'aides départementales au titre de la politique de soutien aux filières agricoles
04/07/2016	2016.572.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes agricoles
04/07/2016	2016.498.CP	Valorisation et retours d'expériences de la ZAUE, Zone d'Agriculture Urbaine Expérimentale dans le cadre de la Journée de l'Agriculture Urbaine
04/07/2016	2016.621.CP	Signature d'une convention financière avec la Région ALPC pour le paiement du FEADER
17/10/2016	2016.892.CP	Attribution d'aides départementales à la production d'asperges du Blayais
17/10/2016	2016.60.CD	Adoption du ' Rapport de redevabilité et revue départementale des engagements au regard du développement durable ' - 2016
17/10/2016	2016.836.CP	Attribution d'aides départementales aux associations dans le cadre de l'appel à projets collègue 2016-2017 Agenda 21 : de la graine à l'assiette
28/11/2016	2016.1204.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes agricoles
28/11/2016	2016.1206.CP	Actions d'accompagnement à la structuration de l'offre bio et local vers la restauration collective
28/11/2016	2016.1118.CP	Agenda 21 des solutions girondines - Défi Capacité alimentaire - Création d'un jardin partagé - Commune du Porge - Canton Sud Médoc
14/12/2016	2016.102.CD	La politique départementale agricole forestière, halieutique et de cultures marines
14/12/2016	2016.85.CD	La politique foncière départementale

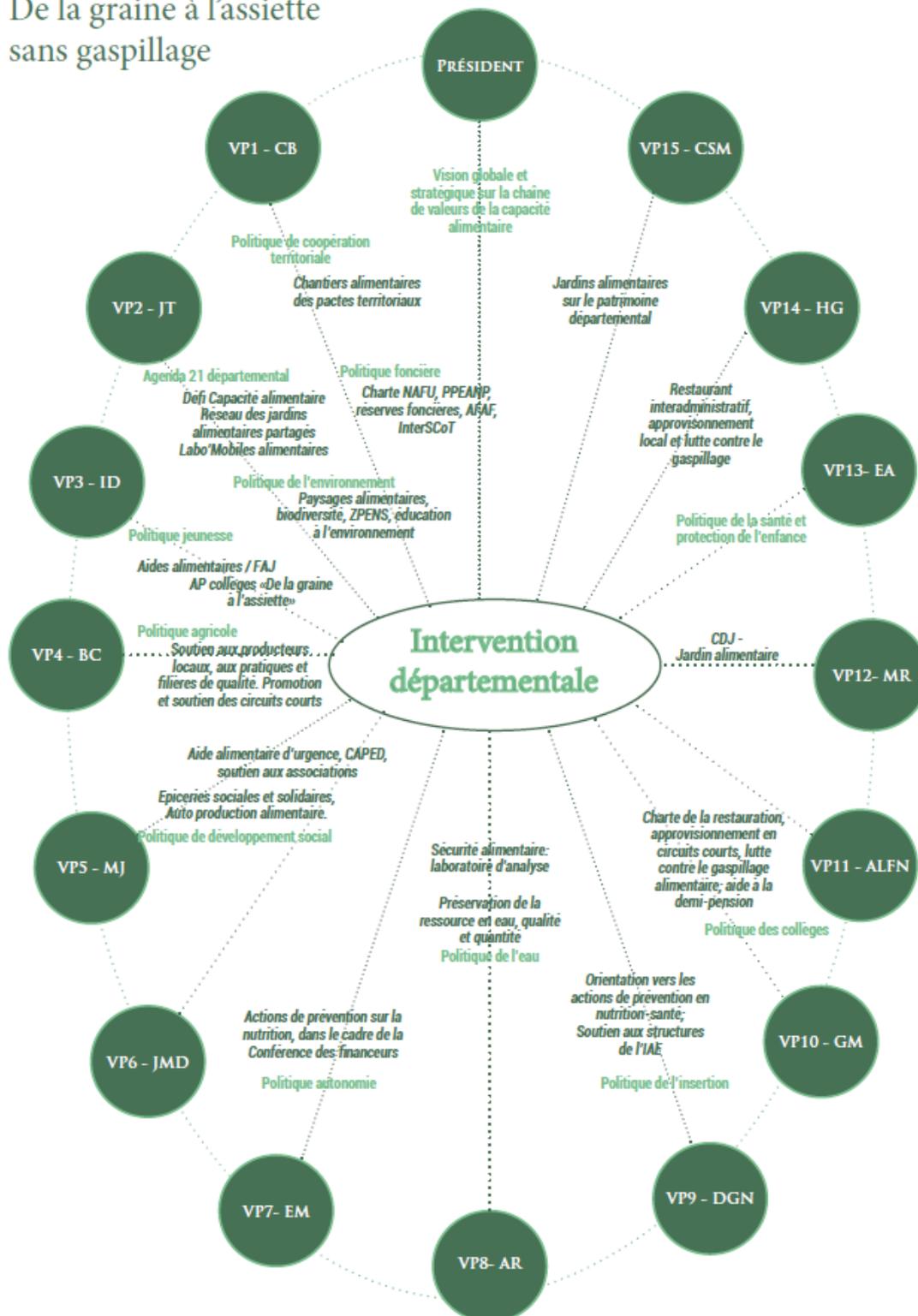
14/12/2016	2016.91.CD	Agenda 21 de la Gironde - Feuille de route 2017
<b>2017</b>		
06/02/2017	2017.35.CP	' Labo Mobile ' : Lancement d'un Appel à manifestation d'intérêt des acteurs et des territoires Girondins
06/04/2017	2017.324.CP	Attribution d'aides départementales au titre du soutien aux filières agricoles.
03/04/2017	2017.249.CP	PLAN D'ACTION PAYSAGE. Autorisation de lancement des Appels à Manifestation d'Intérêt (AMI) 2017 "Les paysages agricoles"
03/04/2017	2017.363.CP	Coopération Internationale - Municipalité de Nis - Aide départementale à l'association INTERBIO - Evaluation de la mise en place de la filière de culture de Griotte biologique
13/04/2017	2017.8.CD	Convention entre la Région Nouvelle-Aquitaine et le Département de la Gironde en matière de développement économique pour les secteurs de l'agriculture (dont la pêche et l'aquaculture), de la forêt et de l'agroalimentaire - Prorogation
<b>2018</b>		
17/12/2018	2018.111.CD	BUDGET PRIMITIF 2019 - La politique de promotion, de soutien et de maîtrise des risques en faveur des filières Agricole, Viticole, Forestière et Halieutique
17/12/2018	2018.126.CD	Agenda 2030, Amplifier la contribution girondine aux ODD pour le bien-être de toutes et de tous. Stratégie de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative et stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire.
17/12/2018	2018.92.CD	Orientations 2019 de la politique Achat
<b>2019</b>		
20/05/2019	2019.492.CP	Attribution d'aides départementales au titre de l'appel à manifestation d'intérêt en faveur de la traduction des projets et des enjeux agricoles au sein des documents d'urbanisme
24/06/2019	2019.14.CD	Vers une stratégie girondine de résilience territoriale, adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux
24/06/2019	2019.15.CD	Projet de création du domaine départemental de Nodris, commune de Vertheuil : acquisition du site.
24/06/2019	2019.14.CD	Vers une stratégie girondine de résilience territoriale, adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux
01/07/2019	2019.655.CP	Arrêté du périmètre - procédure de remise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées au sein du PEANP des Jalles.
01/07/2019	2019.674.CP	Attribution d'aides départementales au titre de l'Appel à Manifestation d'Intérêt en faveur du foncier agricole
18/11/2019	2019.44.CD	Adoption du « Rapport de redevabilité et revue départementale des engagements au regard du développement durable » - 2019 Premiers pas vers une stratégie de résilience girondine
16/12/2019	2019.80.CD	Projet Gironde Alimen'terre - objectifs et premières actions pour 2020
16/12/2019	2019.60.CD	Première étape opérationnelle d'une stratégie de résilience territoriale girondine : Orientations et mesures fortes à l'échelle de la collectivité départementale pour une anticipation et adaptation urgente aux changements environnementaux et sociétaux
16/12/2019	2019.61.CD	BUDGET PRIMITIF 2020 - Politique foncière du Département
16/12/2019	2019.72.CD	Agenda 2030 - Stratégie départementale de la gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative pour amplifier la contribution girondine aux ODD pour le bien-être de toutes et de tous. ' La Gironde s'invente '
16/12/2019	2019.79.CD	BUDGET PRIMITIF 2020 - La politique de promotion, de soutien et de maîtrise des risques en faveur des filières Agricole, Viticole, Forestière et Halieutique.
<b>2020</b>		
17/02/2021	2020.9.CP	Prestations d'analyses dans le cadre du PEANP des Jalles et du Domaine départemental de NODRIS

06/07/2020	2020.574.CP	Attribution d'aides départementales aux organismes agricoles
05/10/2020	N°2020.752.CP	Agenda 21 - Appel à projets collèges Soutien aux projets à haute ambition sociale écologique et aux projets de sensibilisation à l'alimentation durable dans les collèges Deux dispositifs : ' Lab'ODD : collèges à haute ambition sociale écologique ' et ' De la graine à l'assiette '
16/11/2020	2020.31.CD	Adoption du procès-verbal de la séance du Conseil départemental du 5 Octobre 2020
14/12/2020	2020.64.CD	BUDGET PRIMITIF 2021 - Politique de promotion, de soutien et de maîtrise des risques en faveur des filières Agricole, Viticole, Forestière et Halieutique.
<b>2021</b>		
12/04/2021	2021.398.CP	GIRONDE ALIMEN'TERRE - PROJET AGRICOLE NODRIS
12/04/2021	2021.2.CD	Adoption du procès-verbal de la séance du Conseil départemental du 16 Novembre 2020
11/10/2021	2021.701.CP	Attribution d'aides départementales à la filière agricole, forestière et CREAG 33 - GIRONDE ALIMEN'TERRE -
11/10/2021	2021.702.CP	Aide départementale aux organismes agricoles
11/10/2021	2021.703.CP	GIRONDE ALIMEN'TERRE - Ferme départementale NODRIS - Subvention LEADER
13/12/2021	2021.132.CD	BUDGET PRIMITIF 2022 - Politique de promotion et de soutien à l'Agriculture, à l'Alimentaire, à la Forêt, à la Mer, au Bois et aux Industries Agro Alimentaire.
13/12/2021	2021.88.CD	Budget Primitif 2021 - Agenda 2030 - Mise en oeuvre des actions départementales
<b>2022</b>		
12/12/2022	2022.109.CD	BUDGET PRIMITIF 2023 - Politique de promotion et de soutien à l'Agriculture, à l'Alimentaire, à la Forêt, à la Mer, au Bois et aux Industries Agro Alimentaire.
12/12/2022	2022.74.CD	Agenda 21, résilience et innovation territoriale
<b>2023</b>		
10/07/2023	2023.556.CP	Soutien au projet de recherche et développement Acclimat'action pour la coordination de la modélisation partenariale de l'expérimentation d'une Sécurité Sociale de l'Alimentation en Gironde
10/07/2023	2023.684.CP	Attribution d'aides départementales à la filière agricole et Gironde Alimen'Terre et prorogation d'un dossier de subvention.
<b>2024</b>		
12/02/2024	2024.41.CD	BUDGET PRIMITIF 2024 - Politique foncière du Département et Politique de promotion et de soutien à l'Agriculture, à l'Alimentaire, à la Forêt, à la Mer, au Bois et aux Industries Agro Alimentaire.



## Annexe 6. Gouvernance de l'intervention départementale sur l'alimentation

De la graine à l'assiette  
sans gaspillage





# Table des matières détaillée

Résumé.....	3
Remerciements.....	7
Table des matières.....	9
Table des illustrations.....	11
Sigles et abréviations.....	16
Introduction générale.....	19
PARTIE I. La fabrique d'une politique alimentaire départementale intégrée : la proposition d'une analyse par les interdépendances.....	27
Chapitre 1. D'un modèle agricole en crise(s) à la construction de politiques alimentaires locales intégrées.....	29
1.1. De la déterritorialisation de l'agriculture à l'avènement d'un modèle agroalimentaire mondialisé en crise(s) dans la seconde moitié du XXe siècle.....	32
1.1.1. La modernisation agricole ou le renouvellement des éléments coordonnés dans la régulation du secteur agricole.....	32
a) La déterritorialisation de l'agriculture et la fin de la paysannerie.....	32
b) Les dimensions économiques et technique de l'avènement du modèle agroalimentaire industriel.....	34
c) L'imposition du référentiel agricole moderne par son institutionnalisation politique.....	35
1.1.2. Les réponses politiques européenne et nationale aux crises du modèle agroalimentaire industriel : les débuts d'une intégration des enjeux environnementaux et sanitaires.....	37
a) « De la ferme à l'usine, de la cuisine à l'usine » : un modèle alimentaire agro-industriel traversé de crises.....	38
b) L'intégration des enjeux environnementaux et de développement local dans les politiques agricoles européenne et nationale (1990-2000).....	43
c) Intégration des enjeux sanitaires et de santé publique dans les politiques alimentaires européenne et nationale.....	47
1.2. De la relocalisation de l'agriculture à la reterritorialisation de l'alimentation à partir des années 1990-2000.....	53
1.2.1. La relocalisation de l'agriculture, des transitions institutionnelles et agricoles à la marge.....	54
a) Les Syal : de la relocalisation spatiale des opérateurs économiques de l'agroalimentaire à une réintroduction du territoire.....	54
b) Les circuits courts alimentaires et la domination du secteur agricole majoritaire dans leur institutionnalisation.....	58
1.2.2. La reterritorialisation des systèmes alimentaires : nouveau support, nouveaux enjeux, nouveaux acteurs.....	66
a) Les systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux, différences et congruences des acceptions transatlantiques.....	67

b)	Les projets de territoires, la « réelle promesse de différence » des systèmes alimentaires alternatifs et territoriaux .....	70
c)	L'alimentation, un nouveau levier de développement territorial .....	72
1.3.	L'entrée en politique(s) de l'alimentation et la construction de politiques alimentaires locales intégrées, à partir des années 2010 .....	76
1.3.1.	L'alimentation, un nouvel objet de <i>policy</i> et de <i>politics</i> .....	76
a)	Les autorités publiques locales et la gouvernance alimentaire locale .....	77
b)	L'alimentation comme objet de <i>policy</i> : du Programme national pour l'alimentation aux Projets alimentaires territoriaux .....	79
c)	L'alimentation comme objet de <i>politics</i> , ou son inscription dans les joutes électorales.....	88
1.3.2.	Les enjeux d'une analyse de la construction de politiques alimentaires locales intégrées en science politique.....	90
a)	L'analyse du travail de mise en lien et de coordination dans les politiques alimentaires locales intégrées .....	90
b)	L'analyse du changement dans les politiques alimentaires locales intégrées	93
	Conclusion.....	95
	Chapitre 2. Le Département, d'un guichet agricole à l'initiateur de politiques alimentaires. Les paradoxes et la réaffirmation d'une collectivité mal-aimée ? .....	97
2.1.	L'histoire du Département : de la circonscription à la collectivité cheffe de file des solidarités humaines et territoriales .....	100
2.1.1.	1789-1982 : naissance des départements, un enfant bicentenaire de la Révolution, une circonscription territoriale .....	101
2.1.2.	Le Département dans la décentralisation, entre consécration et fragilisation	103
a)	Acte I de la décentralisation (années 1980) et la consécration du Département en tant que collectivité territoriale.....	104
b)	Acte II de la décentralisation (années 2000) : entre renforcement et affaiblissement d'un département devenu (presque) « providence » .....	106
2.1.3.	Camper fermement : les stratégies de légitimation et de survie d'un département dans la tourmente.....	109
a)	Le Département dans les réformes territoriales des années 2010, entre intégration par le haut et dilution par le bas .....	110
b)	Le social et le département : ce qui sauve, ce qui blesse.....	113
c)	Les stratégies de survie et de légitimation d'un Département « caméléon »	117
2.2.	Le Département, du guichet de référence de la régulation locale l'agriculture au faiseur de politiques alimentaires locales .....	122
2.2.1.	Le Département, un ancien cœur de la régulation locale du secteur agricole	123
a)	Le Département et la régulation agricole dans les processus de changement politique : la reconnaissance d'un carrefour et d'un guichet.....	123

b)	Le Département, un « dispositif territorial » des politiques agricoles locales	125
c)	Un ancien périmètre d'organisation des groupes d'intérêts agricoles locaux et de l'action collective .....	127
2.2.2.	La perte d'évidence du lien agriculture-Département .....	129
2.2.3.	Les Départements, des faiseurs de politiques alimentaires locales intégrées... peu étudiés.....	131
a)	Des stratégies alimentaires départementales peu analysées .....	132
b)	Intérêts et enjeux de l'analyse politique de la construction et de la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire départementale intégrée .....	137
2.3.	Le cas d'étude : Les tensions du territoire Girondin, les défis de l'action publique départementale .....	140
2.3.1.	Le Conseil départemental de la Gironde .....	140
2.3.2.	Les tensions du territoire girondin, des défis pour la fabrique d'une politique alimentaire départementale intégrée.....	143
a)	Dynamique démographique girondine et tension foncière.....	143
b)	La Gironde : du pin, du vin... et des PAT.....	145
c)	Des défis à relever dans une Gironde plurielle, faite de disparités territoriales et sociales .....	149
	Conclusion.....	152
Chapitre 3. Un appareillage analytique originale pour étudier la politique alimentaire intégrée du Conseil départemental de la Gironde .....		
3.1.	Interdépendances, travail politique, et intégration dans les politiques publiques : les ingrédients d'une nouvelle grille d'analyse .....	157
3.1.1.	Changements politiques et anthropocène : les interdépendances et leur reconnaissance dans la formulation et l'analyse des politiques complexes .....	158
a)	Changements politiques récents et catégorisation des interdépendances.....	158
b)	Les interdépendances dans les politiques complexes de transition à l'heure de l'anthropocène.....	160
c)	La reconnaissance des interdépendances, vers un renouvellement en science politique et une réorientation des cadres d'analyse.....	164
3.1.2.	Affiner l'analyse du changement par l'observation du travail politique mené par les acteurs autour des interdépendances.....	168
a)	Capturer le changement politique par les concepts intermédiaires de travail politique et de travail institutionnel.....	168
b)	Définition et apports du « travail politique en termes d'interdépendances »	172
3.1.3.	Le troisième ingrédient pour la constitution d'une nouvelle grille d'analyse : l'intégration dans les politiques alimentaires .....	175
a)	Définition et défis de l'intégration dans les politiques publiques .....	176
b)	Intégration, interdépendances et travail politique: mise en dialogue et proposition d'un appareillage analytique .....	181

3.2. Constitution d'une grille d'analyse originale et matériau et méthode de la recherche	187
3.2.1. Constitution d'une grille d'analyse.....	187
3.2.2. Recherche embarquée et constitution d'un matériau composite .....	188
Conclusion.....	194
Conclusion de partie 1 .....	195
<b>PARTIE 2. La mise en lumière par les interdépendances des cadrages structurant la construction d'une politique alimentaire départementale intégrée .....</b>	<b>197</b>
Chapitre 4. Du local à la coresponsabilité alimentaire, premiers éléments de recadrage d'une stratégie alimentaire départementale intégrée mais inaboutie (de la fin des années 2000 à 2018).....	199
4.1. Quand le local ne fait pas (encore) stratégie alimentaire (fin des années 2000)..	201
4.1.1. Genèse de la politique girondine en faveur du développement des circuits courts (2009) .....	202
4.1.2. Du soutien aux acteurs agricoles au déploiement d'une ingénierie territoriale à destination des acteurs publics locaux, porteurs de démarches alimentaires territoriales	204
a) La persistance du Département « guichet agricole » .....	205
b) La naissance du Département « animateur de la question alimentaire auprès des territoires » .....	207
c) Synthèse. Le Département « guichet agricole » et « animateur territoriale » ou la sélection d'interdépendances public-privé et territoriales.....	210
4.2. Recadrage vers une stratégie alimentaire départementale intégrée ambitieuse... avortée (2014-2018) .....	214
4.2.1. 2014. La « capacité alimentaire » comme défi prioritaire de la politique de développement durable du Département de la Gironde .....	217
a) 2013-2018. La stratégie départementale de coresponsabilité sociétale territoriale pour le bien-être de tous .....	217
b) 2014-2016. Participation au chantier expérimental de gouvernance alimentaire en Aquitaine .....	221
c) 2017. Le Labo'M21 et les Labo'Mobiles, des initiatives alimentaires par et pour une innovation sociale, écologique, participative et territoriale .....	225
4.2.2. 2014. Gironde 2033, la stratégie départementale pour les solidarités humaines et territoriales.....	229
a) 2014. Gironde 2033, une stratégie de réaffirmation du Conseil départemental dans le contexte des réformes territoriales .....	229
b) 2015. Les pactes territoriaux et les chantiers alimentaires girondins .....	232
4.2.3. 2018. La stratégie départementale Agenda 2030 et la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire .....	236
a) L'Agenda 2030, la stratégie girondine de gouvernance de l'innovation sociale, écologique et participative.....	236
b) Définition de la stratégie opérationnelle de coresponsabilité alimentaire ....	240

c) Le vote officiel de la stratégie de coresponsabilité alimentaire : la réussite de l'Agenda 21 .....	245
4.3. Synthèse. Reconnaître et mettre en gouvernance les interdépendances : un travail politique une une stratégie alimentaire ambitieuse et au processus d'intégration bien engagé.....	249
4.3.1. Du local à la coresponsabilité alimentaire : rebattre les cartes des interdépendances structurantes.....	249
4.3.2. L'action publique départementale alimentaire : processus d'intégration et effets pour le système alimentaire et pour le Département .....	254
a) La stratégie de coresponsabilité alimentaire : la construction d'un processus d'intégration bien engagé .....	255
b) Changements pour le système alimentaire .....	256
c) Changement pour le Conseil départemental lui-même.....	257
Conclusion.....	260
Chapitre 5. Gironde Alimen'terre : un programme d'action agricole construit sur une sélection « par défaut » des interdépendances (De 2019 à 2023) .....	261
5.1. La naissance de Gironde Alimen'terre, le grand projet de la stratégie de résilience territoriale du Département de la Gironde.....	263
5.1.1. De la stratégie de coresponsabilité alimentaire à Gironde Alimen'terre : délégation, transfert et (en)jeux politico-administratifs .....	263
a) Les responsables du transfert de la stratégie alimentaire : un Cluedo au sein du Département de la Gironde et l'influence inédite du Cabinet du président .....	266
b) Le « torpillage » de l'alimentation par l'agriculture au Département comme ailleurs .....	267
5.1.2. Gironde Alimen'terre dans la stratégie girondine de résilience territoriale et d'adaptation urgente aux changements écologiques et sociétaux .....	269
a) Etat des lieux des changements globaux et reconnaissance de l'urgence à agir	270
b) Le Conseil départemental de la Gironde entre en résilience .....	271
5.1.3. Les « laissés de côté » du processus de définition des objectifs de Gironde Alimen'terre .....	275
a) Le vote officiel de Gironde Alimen'terre .....	275
b) Les « gagnants » et les « perdants » de l'officialisation de Gironde Alimen'terre et leurs récits.....	276
5.2. La gouvernance de Gironde Alimen'terre : une sélection partielle des interdépendances dans la définition du <i>design</i> organisationnel (2020-2021) .....	281
5.2.1. Structuration d'une gouvernance à l'intégration partielle des secteurs de politiques publiques départementales.....	281
5.2.2. Les lacunes d'une transversalité dotée de peu de moyens et faiblement animée : les marqueurs d'un manque de projet politique ? .....	286
a) Les faibles ressources humaines de Gironde Alimen'terre .....	286

b)	La transversalité « par le tour de table » d'un programme d'action agricole manquant de projet politique ? .....	288
5.3.	L'instrumentation de Gironde Alimen'terre : la mise en récits d'une sélection « par défaut » des interdépendances (2020-2023) .....	295
5.3.1.	Une analyse des instruments comme dispositifs techniques : champs d'intervention et natures des instruments déployés dans Gironde Alimen'terre.....	296
a)	Champs d'action en matière d'alimentation investis par le Département et natures des instruments d'action publique déployés dans le cadre de Gironde Alimen'terre .....	299
b)	Une action remarquable, la ferme départementale de Nodris : un instrument d'intervention directe pour être visible .....	302
5.3.2.	Une analyse des instruments comme dispositifs relationnels et symboliques : des démonstrations de la mise en récits et de l'institutionnalisation des interdépendances	307
a)	Le conditionnement des aides départementales aux acteurs agricoles : la sélection consensuelle d'interdépendances domaniales public-privé .....	309
b)	La création et l'animation du réseau départemental des PAT : une illustration des interdépendances territoriales .....	313
c)	L'accompagnement du Conseil départemental de la Gironde au collectif citoyen CAT-BARVAL : une illustration des interdépendances domaniales public-civil	318
d)	Expertise interne, technique, citoyenne, territoriale et sciences : les interdépendances entre formes de savoir mobilisées dans la prise de décision politique	319
5.4.	Synthèse. Une sélection « par défaut » et dépolitisée des interdépendances structurantes d'une stratégie alimentaire qui se vide ?.....	324
5.4.1.	Une sélection « par défaut » des interdépendances .....	324
5.4.2.	L'action publique départementale alimentaire : processus d'intégration et effets pour le système alimentaire et pour le Département .....	327
a)	Un cadrage de désintégration dans la politique alimentaire girondine.....	327
b)	Des changements pour le système alimentaire réduits à des espaces interstitiels	329
c)	Changement pour le Conseil départemental lui-même : le Département propose, les acteurs territoriaux disposent .....	331
	Conclusion.....	333
Chapitre 6.	Participation, expérimentation, développement social et solidarités : un travail de repolitisation des interdépendances ? (À partir de 2021) .....	335
6.1.	Gironde Alimen'terre dans la nouvelle mandature : les marqueurs d'un recadrage par la participation et vers le développement social (à partir de 2021).....	338
6.1.1.	L'observation de changements dans la gouvernance de Gironde Alimen'terre dans la nouvelle mandature .....	339
6.1.2.	Les marqueurs de changement dans le programme d'action de Gironde Alimen'terre dans la nouvelle mandature .....	344

6.2. La sécurité sociale de l'alimentation, le nouveau projet d'expérimentation de Jean-Luc Gleyze .....	348
6.2.1. Le Revenu de base, le projet d'expérimentation du premier mandat .....	348
6.2.2. Vers une sécurité sociale de l'alimentation en Gironde, un projet d'expérimentation qui réactualise la coordination et la mise en gouvernance des interdépendances .....	350
a) Les auditions de cadrage avec le collectif national pour la sécurité sociale de l'alimentation et les acteurs girondins de l'aide alimentaire .....	351
b) Entre le Département de la Gironde, le collectif Acclimat'action et la Ville de Bordeaux : une convergence des initiatives .....	354
c) Le lancement officiel de l'expérimentation d'une Sécurité sociale de l'alimentation en Gironde.....	360
6.3. Synthèse. Les contours d'un quatrième cadrage de réactualisation et de repolitisation des interdépendances.....	366
6.3.1. Un « reboot » du travail politique mené autour des interdépendances : repartir des interdépendances de savoirs et domaniales public-civil .....	366
6.3.2. L'action publique départementale alimentaire : processus d'intégration et effets pour le système alimentaire et pour le Département .....	371
a) Un cadrage de réintégration de la politique alimentaire girondine.....	371
b) Des changements pour le système alimentaire : retourner la chaîne de valeur pour un changement plus systémique ?.....	373
c) Des changements pour le Conseil départemental lui-même : le Département qui innove, expérimente et résiste .....	375
Conclusion.....	378
Conclusion de partie 2.....	380
Conclusion générale .....	389
Bibliographie.....	395
ANNEXES .....	435
Table des matières détaillée .....	447