



HAL
open science

Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole

Jeanne Pahun

► **To cite this version:**

Jeanne Pahun. Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole. *Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon*, 2022, 96 (4), pp.1-19. 10.4000/geocarrefour.21213 . hal-04338456

HAL Id: hal-04338456

<https://hal.science/hal-04338456v1>

Submitted on 12 Dec 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Géocarrefour

96/4 | 2022

Quelles transitions alimentaires dans les territoires ? 2

Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole

Governing agriculture locally ? The political capacity of local authorities on the regulation of the agricultural sector

Jeanne Pahun



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/21213>

ISSN : 1960-601X

Éditeur

Association des amis de la Revue de géographie de Lyon

Référence électronique

Jeanne Pahun, « Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole », *Géocarrefour* [En ligne], 96/4 | 2022, mis en ligne le 10 janvier 2023, consulté le 10 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/21213>

Ce document a été généré automatiquement le 10 janvier 2023.

Tous droits réservés

Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole

Governing agriculture locally ? The political capacity of local authorities on the regulation of the agricultural sector

Jeanne Pahun

Introduction

- 1 Notre système alimentaire industrialisé et globalisé est adossé à un modèle de production agricole à l'origine de nombreuses dégradations environnementales telles que la destruction des écosystèmes, l'érosion de la biodiversité, la diminution de la fertilité des sols, la pollution des eaux ou de l'air. Penser la transition des systèmes alimentaires sur les territoires implique ainsi de penser la transition de l'agriculture sur ces mêmes territoires, voire au-delà. Mais quelles sont les capacités politiques des collectivités territoriales pour agir sur le secteur agricole ? Quel échelon de gouvernance locale apparaît aujourd'hui comme le plus à même d'orchestrer cette transition ?
- 2 Les États demeurent aujourd'hui les acteurs majeurs de la régulation publique du système alimentaire et agricole, que cela soit par le truchement des gouvernements nationaux ou par leur association au sein de la Commission européenne (Fouilleux et Michel, 2020). Localement, l'essentiel de la régulation du secteur agricole est assuré en France par les organes déconcentrés d'État : les Préfectures, les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ou les directions départementales des territoires (DDT). Cependant les collectivités territoriales sont de plus en plus nombreuses à établir des politiques alimentaires dotées de volets agricoles (Bonnefoy

et Brand, 2014). En 1999, la commune de Mouans-Sartoux a par exemple initié pour ses cantines un programme d'approvisionnement en produits issus de l'agriculture biologique, dont le plan d'action comprenait l'installation d'une régie agricole communale, des aides à l'installation pour les agriculteurs ou la création d'un atelier de transformation¹. Depuis, de nombreuses collectivités territoriales ont, elles aussi, inscrit à leur agenda l'élaboration de politiques alimentaires abordant des enjeux agricoles, qu'il s'agisse d'accès au foncier, de structuration des filières, de type de commercialisation ou de modes de production. Ces politiques alimentaires territoriales et leurs liens avec le secteur agricole sont de plus en plus étudiés dans la littérature académique, que cela soit par l'analyse de leur genèse, souvent liée à une action agricole antérieure des collectivités (Billion, 2018), de leurs impacts sur la gestion du foncier périurbain (Baysse-Lainé, Perrin et Delfosse, 2018), du développement de l'agriculture urbaine, des circuits courts ou d'une gouvernance agri-urbaine (Perrin et Soulard, 2017), de la participation des agriculteurs en leur sein (Hasnaoui Amri, 2018) ou de l'influence des représentants hégémoniques de la profession sur ces politiques (Poisnel, 2020 ; Pahun, 2020a).

3 Nous proposons dans cet article d'analyser la capacité politique des collectivités territoriales en matière de régulation du secteur agricole, au-delà de leurs compétences légales en la matière (Bodiguel *et al.*, 2021) qui ne sont qu'une facette de leur pouvoir d'action en termes de politique publique. La capacité politique d'une autorité publique peut en effet se définir plus largement comme sa « capacité à prendre des décisions, à élaborer et à mettre en œuvre des politiques publiques » (Hepburn, 2013, p. 30)². Cette définition englobe trois séquences de l'action publique : la formulation d'orientations stratégiques, la mise en instruments de politique publique de ces stratégies (Painter et Pierre, 2005) et enfin la mise en œuvre de ces stratégies et de ces plans d'action. Ces processus de politiques publiques sont intimement liés les uns aux autres, mais ce séquençage a cependant pour valeur heuristique de nous permettre de déterminer trois éléments de définition de la capacité politique d'une collectivité territoriale :

- La capacité à formuler. Cette capacité renvoie à la légitimité (légale ou symbolique) dont bénéficie une autorité publique pour justifier des programmes politiques qu'elle énonce. Cette capacité à formuler des orientations stratégiques dépend aussi du personnel politique qui accède au pouvoir de cette autorité.
 - La capacité d'expertise. Cette capacité est celle de la traduction des orientations stratégiques en plans d'action opérationnels. Cette traduction dépend des ressources internes dont dispose l'autorité publique, que cela soit en termes de personnel et d'organisation des services (nombre, formation, reconnaissance institutionnelle, etc.) ou de ressources budgétaires.
 - La capacité à mettre en œuvre. Cette capacité se mesure à l'aune du décalage qu'il peut advenir entre l'énonciation des orientations stratégiques et la mise en œuvre du plan d'action qui lui est consacré. Cette mise en œuvre dépend notamment des relais d'actions publiques dont dispose l'autorité légale, à la fois quant à son pouvoir d'enrôlement des partenaires et à la fois quant à sa faculté d'imposer son agenda malgré des intérêts parfois contraires de groupes de pression locaux.
- 4 Analyser l'ensemble de ces facettes de la capacité politique des collectivités territoriales en matière de régulation du secteur agricole permet de rendre compte et de comparer leur pouvoir respectif quant à la transformation locale de l'agriculture, au-delà de l'action menée par l'État sur les territoires. La multiplication récente de

politiques alimentaires locales constitue un moment d'analyse opportun pour analyser cette capacité politique, celui de la formulation et de la mise en œuvre simultanée de volets agricoles à différents échelons territoriaux. Nous avons ainsi étudié l'émergence et la mise en œuvre de volets agricoles de neuf différentes collectivités territoriales (trois conseils régionaux, trois conseils départementaux et trois cas mixtes de villes et de métropoles). L'ensemble de ces cas d'étude est présenté dans le tableau 1.

Tableau 1 : Présentation des cas d'étude : politiques alimentaires sélectionnées, collectivités territoriales porteuses et dates de lancement des politiques

Échelons de gouvernance	Région Bretagne	Région Grand Est	Région Occitanie
Conseils régionaux	Démarche Breizh Alim' Conseil régional de Bretagne, 2016	Assises alimentaires du Grand Est Conseil régional du Grand Est, 2017	Pacte régional pour une alimentation durable Conseil régional d'Occitanie, 2018
Conseils départementaux	Projet alimentaire territorial du Finistère Conseil départemental du Finistère, 2016	Projet alimentaire territorial du Sud Meurthe-et-Mosellan Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, 2018	Politique alimentaire du Département du Gard Conseil départemental du Gard, 2015
Centres urbains	Plan Alimentaire Durable de la ville de Rennes Ville de Rennes, 2017	Stratégie de développement d'une agriculture locale durable et innovante répondant aux besoins alimentaires de la population Ville et Eurométropole de Strasbourg, 2008	Politique Agroécologique et Alimentaire de la Métropole de Montpellier Métropole de Montpellier, 2014

- 5 Le choix des trois régions d'étude qui apparaissent dans le tableau 1 a été motivé par plusieurs critères de sélection : l'existence en leur sein de politiques publiques alimentaires et la diversité des paysages agricoles régionaux. Démarche, assises, pacte, plan, stratégie, projet ou politique : les appellations de ces neuf politiques alimentaires présentent une forte variabilité. Leurs volets agricoles constituent cependant des objets comparables dans la mesure où ils incarnent tous une volonté des collectivités territoriales de mener une action publique sur le secteur agricole et qu'ils ont été initiés dans un pas de temps relativement restreint (2008-2018), répondant donc à des règles du jeu politico-administratif relativement similaires.
- 6 Nous inscrivant à la croisée de trois champs théoriques principaux (sociologie des controverses, territorialisation de l'action publique et analyse cognitive des politiques publiques), détaillés dans la thèse dont est issu cet article (Pahun, 2020b), la méthodologie déployée ici est double. Elle repose d'une part sur une série d'entretiens (100) menés entre 2017 et 2019 et d'autre part sur une collecte de la littérature grise concernant les politiques alimentaires étudiées (documents institutionnels,

budgétaires, communicationnels, etc.). Les entretiens ont été menés auprès d'acteurs clés de ces politiques : élus locaux (22), fonctionnaires territoriaux (30), professionnels de la représentation agricole ou agents de structures d'accompagnement agricole (25). Concernant la répartition des entretiens entre échelles de gouvernance, 52 personnes ont été enquêtées au sein d'une collectivité territoriale : 29 en conseil régional, 8 en conseil départemental et 15 en ville ou en métropole. La multiplication des cas d'étude nous permet d'établir plusieurs perspectives comparatives (entre régions géographiques aux profils agricoles variés, entre échelles de gouvernance, entre collectivité territoriale d'un même type) permettant une certaine montée en généralité du propos quant à la capacité politique des collectivités territoriales à réguler le secteur agricole. Cette montée en généralité s'établit aux dépens de la description détaillée des politiques étudiées, de leur genèse ou de leur contenu.³

- 7 S'il existe de multiples approches pour caractériser la capacité politique d'une autorité publique (Wu, Ramesh et Howlett, 2015), nous avons opté ici pour une approche inductive fondée sur l'observation des déterminants, des ressources et des difficultés rencontrées dans le déploiement de l'action publique des collectivités territoriales en matière de développement agricole. La régulation agricole locale française présente en effet certaines spécificités telles que la cogestion (Thareau, 2011 ; Hobeika, 2016) ou la réticence des élites agricoles locales à l'adoption de mesures agro-environnementales (Benoit et Patsias, 2017). Ainsi, l'étude de l'efficacité des stratégies que déploient les représentants hégémoniques agricoles locaux pour influencer cette action publique s'est révélée être cruciale pour caractériser la capacité politique des collectivités territoriales dans le domaine. Trois éléments principaux structurent ainsi la présentation de nos résultats : la capacité des collectivités territoriales à formuler des orientations stratégiques de développement agricole (partie 1), leur capacité d'expertise pour mettre en œuvre ces orientations politiques (partie 2) et la structuration locale des groupes d'intérêts agricoles ainsi que leur influence sur l'élaboration de l'action locale en matière d'agriculture (partie 3). Cet article vient *in fine* questionner les échelles de gouvernance pertinentes de la transition des systèmes alimentaires concernant les enjeux de durabilité de l'agriculture sur les territoires.

Formuler des orientations stratégiques en matière d'agriculture

- 8 La répartition des compétences légales entre collectivités territoriales structure leurs possibilités d'intervention : selon son statut de ville, de métropole, de conseil départemental ou de conseil régional, vouloir intervenir dans un domaine d'action précis ou sur une zone géographique particulière va induire des procédures, des objectifs et des possibilités différentes pour ces collectivités. L'ensemble de ces compétences en matière d'agriculture est consigné dans un rapport intitulé *L'action publique en matière d'alimentation locale* (Bodiguel *et al.*, 2021). Nous revenons dans cette partie sur l'évolution de ces compétences, mais aussi sur les autres éléments qui viennent moduler la formulation d'orientations politiques locales sur l'agriculture : la légitimité politique et le périmètre légal d'actions des collectivités.

Les départements : des acteurs historiques

- 9 Jusqu'aux années 2010, les quelques pouvoirs déconcentrés en matière d'agriculture appartenaient majoritairement aux conseils départementaux⁴ dans le cadre de leur clause générale de compétence et grâce à leur proximité avec les chambres d'agriculture départementales⁵. Les conseils départementaux étaient alors à l'origine des deux tiers des interventions publiques locales en matière d'agriculture (Berriet-Sollic, 2002), dont le montant total cumulé n'atteignait cependant pas plus de 6 % de l'ensemble des concours publics destinés aux domaines agricoles et ruraux sur le territoire⁶. Malgré les faibles budgets en jeu, les conseils départementaux représentaient toutefois le premier interlocuteur et le guichet principal des acteurs locaux de l'agriculture, se situant au carrefour des réseaux agricoles territoriaux, qu'ils soient d'ordre professionnel, organisationnel ou institutionnel (Hobeika, 2016, p. 46).
- 10 Après des années de remise en cause politique de cet échelon territorial (Grégory, 2014), une série de lois⁷ de l'acte III de la décentralisation initié en 2013 est venue affaiblir les compétences légales des conseils départementaux. Les départements perdent à cette occasion leur compétence économique et leur clause générale de compétence ; ils ne peuvent plus agir directement sur le secteur agricole local ou alors uniquement par dérogation et dans le cadre d'une convention passée avec les conseils régionaux. Lorsqu'ils mettent en œuvre une politique alimentaire territoriale, le volet agricole de cette politique est lui aussi soumis à cette approbation régionale. D'échelon de gouvernance historique de l'organisation du secteur agricole au niveau local, le département s'efface ainsi progressivement de sa régulation publique au profit des conseils régionaux.

Les conseils régionaux : de nouveaux chefs de file

- 11 Suite à la loi Maptam de 2014⁸, les conseils régionaux sont devenus des instances majeures de l'administration du secteur agricole à l'échelle locale grâce à une régionalisation partielle de la politique agricole commune (PAC). Les Régions deviennent alors autorités de gestion des fonds européens agricoles pour le développement rural. Ces fonds constituent le « second pilier » de la PAC et en financent la partie dite « verte », soit 20 % du budget total de la politique agricole commune qui s'élevait en France à 9,1 milliards d'euros pour la programmation 2015-2020⁹. Sur cette programmation les Régions ont estimé le budget annuel qu'elles avaient à gérer pour le développement agricole et rural à 2,32 milliards d'euros, enveloppe financée environ à 80 % par les fonds européens et à 20 % par les fonds propres des conseils régionaux¹⁰. L'allocation de ces fonds dépend cependant pour une large partie du cadre national imposé par l'État et de manière minoritaire des orientations politiques propres aux Régions (Pacquet, 2014). L'agriculture constitue cependant un domaine politique d'importance pour les conseils régionaux. Dans les trois cas d'étude, il existait un vice-président assigné aux questions agricoles ainsi qu'une commission thématique dédiée et constituée d'élus régionaux.

Les centres urbains : des acteurs dynamiques aux faibles compétences légales

- 12 La loi Maptam précédemment citée et la loi NOTRe de 2015¹¹ ont opéré le transfert de la compétence du développement économique des communes vers les intercommunalités et les métropoles dont elles créent alors le statut. Ces collectivités peuvent à ce titre intervenir sur le développement agricole de leur périmètre d'action en soutenant par exemple les exploitations agricoles des communes qui les composent. Si à l'issue de l'acte III de la décentralisation les communes conservent leur clause de compétence générale, elles ne peuvent cependant plus intervenir de manière directe sur le développement agricole de leur périmètre d'action. Cette disparition des compétences « agricoles » des villes achève leur progressive exclusion de la régulation publique du secteur au cours du XX^e siècle (Daviron, Perrin et Soulard, 2017).
- 13 Pourtant l'émergence récente de politiques alimentaires urbaines s'est accompagnée d'une remise à l'agenda des questions agricoles au sein des gouvernements urbains. Pour certains auteurs, la construction de ces « politiques agri-alimentaires » serait même un moment politique clé dans la reconstruction du lien ville/campagne (Bonnefoy et Brand, 2014). Sans compétence légale en la matière, comment les villes réussissent-elles à légitimer des orientations politiques sur le secteur agricole ? Elles disposent tout d'abord d'un ensemble de leviers juridiques et techniques variés leur permettant d'avoir indirectement une action sur la régulation de l'agriculture (Halliday, 2017). Une autre stratégie d'intervention identifiée sur les terrains d'étude, a été celle de faire valoir la double appartenance des services de la ville avec ceux de la métropole. Pour intervenir sur les espaces agricoles périphériques à la ville de Strasbourg l'élue locale de la politique alimentaire s'est par exemple appuyée sur les services techniques de la ville mutualisés avec ceux de la métropole, élargissant ainsi son périmètre légal d'action ainsi que son périmètre géographique d'intervention. Il existe en effet une porosité significative entre élus municipaux et conseillers métropolitains, ce qui constitue une ressource politique et pratique pour la mise en œuvre des volets agricoles des programmes alimentaires des villes. Enfin, les compétences légales d'une collectivité ne sont pas les seules à leur permettre de légitimer des discours politiques. Certaines collectivités urbaines tirent ainsi le bien-fondé de leurs orientations stratégiques en matière d'alimentation ou d'agriculture des ressources symboliques, ou du *leadership* (Keating, 2011), dont elles disposent, notamment en termes de traduction « directe » des attentes de leurs concitoyens desquels elles peuvent apparaître plus proches géographiquement ou démocratiquement par rapport aux autres types de collectivités départementales ou régionales.

Orientations stratégiques et périmètres d'intervention

- 14 Si les compétences légales sont inégalement réparties entre les différentes collectivités territoriales en matière de régulation du secteur agricole (Bodiguel *et al.*, 2021), cela n'empêche pas la formulation généralisée d'orientations stratégiques locales sur le secteur agricole comme développé plus haut. Ainsi les centres urbains au nom de compétences annexes (gestion de la qualité de l'eau potable ou de l'amélioration du cadre de vie par exemple) et forts de la demande citoyenne légitimant leurs politiques,

établissent eux aussi des orientations stratégiques en matière agricole. Leur périmètre d'intervention est cependant structurellement et fortement limité. Afin de fournir un ordre de grandeur, le tableau 2 récapitule, pour l'exemple de la région Bretagne, la surface agricole et le nombre d'exploitants que compte chaque type de collectivité territoriale étudié :

Tableau 2 : SAU et nombre d'exploitations par type de collectivité territoriale étudié, exemple de la région Bretagne

	Région Bretagne	Département Ille-et-Vilaine	Périmètre de la métropole de Rennes	Périmètre de la ville de Rennes
Superficie agricole utilisée (SAU) en hectares	1 624 200	440 456	38 843	404
Nombre d'exploitations	26 300	7 001	718	12

Chiffres Agreste du recensement agricole de 2020

- 15 Ces périmètres légaux d'intervention peuvent être élargis à l'aune de certaines innovations juridiques des collectivités territoriales. Par exemple, pour l'approvisionnement de ses cantines en produits issus de l'agriculture biologique, la ville de Rennes, en association avec la collectivité Eau du Bassin Rennais, a élaboré en 2015 un marché public spécifique destiné aux 2 000 agriculteurs situés sur les 500 km² de bassins versants d'eau potable approvisionnant la ville. Pour y répondre, ces agriculteurs doivent être engagés dans une démarche IDEA (indicateur de durabilité des exploitations agricoles) d'amélioration de leurs pratiques agricoles. Grâce à l'élaboration de ce marché, la ville de Rennes agit donc indirectement sur la transformation de paysages agricoles lointains, ceux des bassins versants de la ville, situés majoritairement hors de son périmètre légal d'action.

Des capacités d'expertise inégales

- 16 La régulation du secteur agricole fait appel à un ensemble complexe de connaissances et de compétences. Aux questions techniques agronomiques ou environnementales, s'additionnent les aspects légaux de gestion du foncier agricole ou ceux de la gouvernance multiniveaux mêlant cadre national et directives européennes. Pour opérationnaliser leurs orientations stratégiques en matière de développement agricole, au sens de traduire en instruments de politique publique ces orientations, les collectivités territoriales ont besoin de ressources internes parmi lesquelles : des services dédiés, du personnel qualifié et des budgets appropriés (Pahun et Fouilleux, 2022). Ces éléments sont déterminants dans la capacité politique des collectivités territoriales pour au moins trois raisons. Premièrement, ils permettent de conserver une certaine autonomie vis-à-vis des partenaires extérieurs dont l'agenda politique ou le programme idéologique ne correspondraient pas aux orientations fixées par la collectivité. Deuxièmement, un service institué et compétent permet de dépasser les oppositions que peuvent présenter les autres services de la collectivité au déploiement

d'une nouvelle politique. Troisièmement, ces éléments permettent de pérenniser l'action publique des collectivités territoriales au-delà des changements de majorité politique, c'est par exemple ici particulièrement important pour les centres urbains ou les conseils départementaux qui n'ont pas ou plus de compétences directes en matière de développement agricole et dont l'action est donc fortement dépendante de la « volonté des élus ».

- 17 Pour illustrer la dépendance de la capacité politique des collectivités territoriales aux ressources dont elles bénéficient pour opérationnaliser leurs orientations stratégiques, nous développons un premier exemple, celui de l'attribution de terres agricoles par la métropole de Montpellier.

Garder la main sur l'opérationnalisation de sa stratégie : le cas de l'attribution de terres par la métropole de Montpellier

- 18 En 2010 la métropole de Montpellier a acquis 110 ha de terres agricoles qu'elle destinait à la culture maraîchère et aux grandes cultures de type légumes secs¹². La gestion de ce domaine devait alors s'inscrire dans la préservation des équilibres « ville-nature »¹³ conciliant à la fois des fonctions urbaines (éducatives, récréatives, alimentaires, environnementales) et à la fois des fonctions agricoles (économiques, productives). Pour l'attribution des terres, la direction du foncier et de l'aménagement opérationnel de la métropole, alors en charge du dossier, fit appel à la Safer (société d'aménagement foncier et d'établissement rural). Après une brève diffusion d'appel à manifestation via ses canaux de diffusion traditionnels, la Safer attribua les 110 ha en question à des agriculteurs déjà établis selon la répartition suivante : la moitié des parcelles à des producteurs de céréales et de fourrages, un tiers à des viticulteurs en conventionnel et le restant à des producteurs aux cultures diverses (oliveraie, horticulture et héliiculture) (Broussolle et al., 2014). Cette attribution servait alors principalement les projets d'agrandissement des exploitations de la petite quinzaine d'agriculteurs retenus. La sélection de leur dossier fut opérée, d'après les propos d'un des techniciens de la Safer, sur des critères de « professionnalisme » (Jarrige et Perrin, 2017) et non sur des critères de conformité au projet politique de la métropole. Le directeur départemental de la Safer de l'époque reconnaissait lui-même n'avoir pas suivi le cahier des charges de la collectivité et parlait même d'une certaine concurrence entre son organisme et les services de l'agglomération¹⁴.
- 19 Lorsque la situation d'attribution de terres se représenta à la métropole en 2015 dans le cadre de sa nouvelle politique alimentaire, l'élue en charge décida de gérer le dossier en interne. Le domaine de 4,8 ha qui appartenait à la métropole fit ainsi l'objet d'un appel à projets en vue de l'installation d'agriculteurs « mobilisés en faveur de l'agroécologie nourricière »¹⁵. Pour instruire les dossiers de candidature, l'équipe de la métropole mobilisa un assistant à la maîtrise d'ouvrage indépendant, un maraîcher/éleveur installé dans la métropole. Ce dernier était jugé plus « en phase » avec les nouvelles orientations de la politique métropolitaine que la chambre d'agriculture départementale toujours perçue en 2015 comme « un peu éloignée quand même de la politique agroécologique et alimentaire »¹⁶. L'objectif de la métropole était de rester indépendante sur ce dossier et le plus proche possible de la politique qu'elle entendait mettre en place. Cependant, le manque de compétences en interne, associé à la « mauvaise volonté » relatée des services de l'aménagement urbain ont constitué un

ensemble de freins à l'avancement du dossier comme l'expliquait l'élue de la politique alimentaire : « *[Les services de la métropole] ont une très grosse compétence sur l'aménagement urbain parce que ça ils savent faire, mais l'ingénierie rurale, c'est zéro. Et à chaque fois qu'on installe un malheureux agriculteur [...], mais c'est catastrophique quoi ! De faire trainer les choses comme ça, de pas savoir comment faire face à une serre, à un système d'irrigation...* »¹⁷. Dans les faits, l'installation effective du collectif de jeunes maraîchers retenu aura duré pratiquement un an et demi, sans pour autant que tous les aspects n'en soient totalement réglés comme la signature du bail agricole ou la démolition d'une serre amiantée sur le domaine.

- 20 L'exemple montpelliérain témoigne du fait que la constitution d'une équipe interne et la montée en compétences de ses agents sont des éléments essentiels pour déterminer la capacité politique d'une collectivité territoriale, et en particulier sa faculté à opérationnaliser ses orientations politiques. Et comme illustré par ce cas montpelliérain, les centres urbains (villes ou métropoles) ne sont pas bien dotés en la matière.

Des équipes transversales, mais peu qualifiées et fortement concurrencées dans les centres urbains

- 21 Les villes et les métropoles ne possèdent pas de service technique consacré aux questions agricoles, engendrant donc un déficit de ressources humaines et de compétences associées sur le sujet. Pour la traduction opérationnelle du volet agricole de leurs politiques alimentaires, les élus ont dû créer des équipes de travail transversales, constituées d'agents volontaires issus de différents services et se réunissant aux besoins des dossiers de la politique. Dans les trois cas d'étude, la constitution de ces équipes *ad hoc* n'a pas constitué de difficulté majeure. La coordinatrice de la politique de la métropole de Montpellier indiquait par exemple : « *Il y a un enthousiasme dans les équipes, ça c'est sûr, parce qu'on a un socle commun, celui que tout le monde mange. Il y en a beaucoup qui aiment jardiner et se balader dans la nature aussi. C'est à la fois une force et une très grande difficulté en fait pour la gestion au quotidien des politiques publiques. Chacun parle non pas depuis sa place professionnelle, mais depuis son vécu personnel* »¹⁸. Les thématiques du système agri-alimentaire sont mobilisatrices au sein des gouvernements urbains. Cependant le manque de formation des agents sur les enjeux techniques agricoles a été souligné de façon récurrente, ces derniers s'exprimant davantage d'un point de vue personnel ou au nom des compétences de leur service d'origine. Cette situation rend nécessaire la collaboration avec des services d'expertise extérieurs. Ces collaborations ne sont cependant pas forcément synonymes de perte d'autonomie comme évoqué dans le cas montpelliérain. La ville de Rennes a par exemple mis en œuvre le volet agricole de sa politique alimentaire grâce à une étroite collaboration avec la collectivité Eaux du Bassin Rennais et ses techniciens, sans renier son programme politique de développement de produits AB dans les cantines scolaires.
- 22 Pour l'animation de ces équipes éclatées entre plusieurs services, des coordinatrices techniques ont été recrutées dans les trois cas d'étude. Une partie de leur mission est consacrée à l'organisation de réunions interservices et à la coordination des différentes actions menées par des services disparates. Au cours de nos entretiens avec elles, l'un des éléments récurrents de leurs propos était le manque de temps dont elles disposaient pour mener à bien leur mission de coordination. Ainsi, l'une d'entre elles

exprimait en entretien : « À l'enthousiasme succède aussi la lassitude à cause du trop-plein [de travail] »¹⁹. La difficulté de recrutement (moins de 2 ETP en moyenne pour opérationnaliser ces nouvelles politiques alimentaires) intervient dans un contexte global de raréfaction globale des ressources budgétaires locales. Cependant, un autre obstacle s'est ajouté à la capacité d'expertise de certaines des collectivités urbaines étudiées : l'obstruction faite par d'autres services pour contrer la montée en puissance de ces nouveaux champs d'intervention agricole ou alimentaire, constituant potentiellement une menace de coupe financière auprès des services traditionnels.

Des services bien structurés dans les conseils régionaux et en cours de recomposition dans les conseils départementaux

- 23 Les conseils régionaux ont une capacité d'expertise concernant les enjeux de régulation agricole bien plus élaborée que celle des collectivités urbaines. Chacun des trois conseils régionaux étudiés possédait par exemple une direction ou un service constitué d'agents territoriaux dédiés aux questions agricoles. Si ces directions opérationnelles de l'agriculture, parfois couplées à celles du développement économique, ne figuraient pas parmi les directions les plus dotées en ressources de ces conseils régionaux, elles étaient cependant considérées comme des directions stratégiques, notamment grâce à l'enveloppe budgétaire européenne qu'elles administraient ou par les enjeux politiques qu'elles cristallisaient dans certaines régions. En fonction de la taille des régions et de l'importance qu'y occupe le secteur agricole, ces directions régionales sont plus ou moins pourvues en ressources humaines. En 2017, le service « agriculture et agroalimentaire » de la région Bretagne comptait par exemple 13 fonctionnaires et techniciens en son sein²⁰. La région Grand Est comptabilisait pour sa part une trentaine d'agents travaillant sur la mise en œuvre de la politique régionale sur l'agriculture et la forêt²¹. De plus, pour la gestion et l'administration des fonds PAC, il existe dans les conseils régionaux une délégation spéciale de la direction des affaires européennes.
- 24 Concernant les conseils départementaux, la perte de leurs compétences spécifiques en matière de développement agricole a engendré la restructuration de leurs services agricoles auparavant bien institués. Certains départements étudiés ont fait le choix de dissoudre ce service ainsi que l'ensemble des aides qui y étaient rattachées (aides à l'installation, aides d'urgence ou encore prise en charge d'une partie des analyses sanitaires en laboratoire). D'autres départements ont fait le choix d'aménager leur service agricole en en changeant l'intitulé sous le vocable de « mission transition écologique » ou de « service alimentation ». Leur capacité d'expertise en la matière demeure donc importante, mais les plans d'action qui en émanent sont cependant assujettis à une validation extérieure comme détaillé dans la partie précédente.

Actions des groupes d'intérêts agricoles auprès des collectivités territoriales

- 25 La structuration de groupes d'intérêts, l'attention qu'ils portent aux politiques locales et leurs relations avec les collectivités territoriales représentent une variable de la capacité politique de ces dernières (Keating, Cairney, et Hepburn, 2009). En matière de régulation agricole locale, ces éléments se sont avérés particulièrement importants à étudier.

Les chambres d'agriculture et la FNSEA, « propriétaires publics » du problème agricole local

- 26 La représentation infranationale des intérêts en matière d'agriculture est aujourd'hui largement dominée par les sections locales du syndicat agricole majoritaire la FNSEA²², organisations professionnelles agricoles présidant près de 95 % des chambres d'agriculture départementales²³. Les chambres d'agriculture départementales ou régionales sont des organes consulaires consultatifs et représentatifs des intérêts agricoles auprès des collectivités territoriales²⁴. Le couple que forment les sections locales de la FNSEA et les chambres d'agriculture constitue donc le groupe d'intérêts agricoles majoritaire sur les territoires.
- 27 Dans le prolongement de la cogestion à l'œuvre au niveau des politiques agricoles nationales (Colson 2008), la gouvernance locale du secteur agricole est ainsi marquée par un corporatisme fort. Ces groupes d'intérêts influencent en effet considérablement l'action publique locale puisque ses acteurs constituent à la fois un intermédiaire politique obligatoire pour les pouvoirs publics locaux et à la fois les propagateurs centraux des politiques de développement agricole (Compagnone et al., 2013 ; Hobeika, 2016). Ils bénéficient pour cela en contrepartie « de vastes prérogatives dans la gestion du secteur » (Hobeika, 2013, p. 54). Cette cogestion des politiques agricoles locales confère aux groupes d'intérêts agricoles un rôle « d'interlocuteurs incontournables » ou de « propriétaires du problème public » de l'agriculture (Gusfield 1996) leur assurant « un minimum d'accès automatiques aux centres de décisions » (Neveu, 2015). La présence de ces groupes d'intérêts au sein des systèmes politico-administratifs territoriaux est un phénomène ancien, principalement étudié à l'échelle historique du pouvoir agricole local, celle du département. On assiste aujourd'hui à une « régionalisation » de ces groupes d'intérêts concomitamment à la montée en compétences des conseils régionaux dans le domaine.

La régionalisation des groupes d'intérêts agricoles

- 28 Deux éléments viennent étayer la thèse d'une « régionalisation » des groupes d'intérêts majoritaires du secteur agricole : la création ou le renforcement des chambres d'agriculture régionales et la composition des équipes d'élus et d'agents en charge de l'agriculture dans les conseils régionaux étudiés.
- 29 Puisque les grands arbitrages économiques se prennent dorénavant à l'échelle de la Région et qu'une partie des aides de la PAC sont pilotées à cet échelon de gouvernance, le réseau des chambres d'agriculture ainsi que les réseaux locaux de la FNSEA ont restructuré ces dernières années une partie de leurs activités de lobbying à l'échelle des conseils régionaux. Ainsi en 2015, anticipant la fusion des régions prévue par la loi NOTRe au 1^{er} janvier 2016, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture a donné pour mot d'ordre la fusion des anciennes chambres d'agriculture régionales, afin que les nouveaux conseils régionaux institués par la réforme n'aient qu'un seul interlocuteur auprès duquel s'adresser, et ce dès l'application du décret de loi.
- 30 Au-delà de ce rôle d'interlocuteurs, les groupes d'intérêts agricoles majoritaires locaux sont fortement présents au sein même des instances de gouvernance des conseils régionaux. En effet, il existe une porosité entre élites agricoles et élites politiques

régionales au sein des trois régions étudiées. Les postes clés des vice-présidences à l'agriculture, des directions de commission ou de services techniques étaient tous occupés par des personnes ayant fait leurs classes au sein des sections départementales de la FNSEA ou ayant exercé des postes à responsabilité au sein des chambres d'agriculture locales. Les commissions agricoles des conseils régionaux sont elles aussi fortement investies par le réseau des chambres d'agriculture ou du syndicalisme majoritaire. En septembre 2017 par exemple, plus de la moitié des membres de la commission agricole du conseil régional du Grand Est était composée de conseillers régionaux exerçant ou ayant exercé une fonction dans une chambre d'agriculture ou dans une section départementale de la FNSEA.

- 31 Cette forte représentation des groupes d'intérêts agricoles au niveau des conseils régionaux nuit à la capacité politique de ces derniers en matière de régulation agricole. En témoigne la forte ingérence des élites agricoles locales dans l'élaboration, l'opérationnalisation et la mise en œuvre des volets agricoles des trois politiques alimentaires régionales étudiées. La démarche « Breizh Alim' » de la Région Bretagne est par exemple issue d'une proposition de la chambre d'agriculture, celle de travailler conjointement avec le conseil régional sur les questions d'approvisionnement des restaurants scolaires en produits issus de filières longues régionales. De même, en région Grand Est, la tenue des Assises alimentaires repose sur une proposition de la chambre régionale d'agriculture afin d'opérationnaliser l'un des axes prioritaires de la politique agricole régionale, celui du développement des marchés régionaux. Le conseil régional confie alors à la chambre d'agriculture régionale et à un cabinet de conseil l'organisation de ces Assises et la rédaction de leur bilan. Constitué d'un ensemble de recommandations de politiques publiques élaborées donc par les représentants agricoles locaux, ce bilan a été largement repris par le conseil régional, alimentant à la fois ses contrats de filières passés avec les professionnels du secteur agricole et à la fois son document d'« orientations stratégiques du développement des marchés et filières alimentaires » validé par la collectivité territoriale en décembre 2017. En région Occitanie, la gouvernance de la politique alimentaire et de son volet agricole est davantage partagée entre conseil régional, représentants agricoles locaux et représentants divers de la société civile. Cependant, à l'instar des autres régions, on constate une forte porosité du personnel politique et administratif du conseil régional avec celui des groupes de représentation agricole locaux. L'élu en charge de l'agroalimentaire et de la viticulture était en 2018 aussi président de la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées, vice-président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et vice-président du groupe « développement rural » au Copa-Cogeca, instance de représentation syndicale du secteur agricole à Bruxelles et proche de la FNSEA. Par ailleurs, le directeur adjoint du service agricole avait été directeur de la chambre d'agriculture de l'Aveyron de 2013 à 2017, alors que le président de la chambre d'agriculture régionale d'Occitanie présidait lui-même, au moment de l'élaboration du Pacte alimentaire régional, la commission sur les questions agricoles et alimentaires au Conseil économique, social et environnemental de la région (Ceser).
- 32 L'étude des trois politiques alimentaires régionales révèle ainsi le rôle central qu'y ont joué les chambres d'agriculture régionales, tour à tour instigatrices de ces politiques, chargées de leur exécution et interlocutrices privilégiées sinon exclusives des conseils régionaux sur les volets agricoles de ces nouvelles politiques. Les idées défendues par ces groupes d'intérêts sont ambivalentes. Elles servent parfois à canaliser la

controverse alimentaire en instituant ou en soutenant des politiques d'approvisionnement territorial qui n'induisent pas de changement dans les modes de production comme dans le cas des politiques alimentaires de Bretagne et du Grand Est ; elles accompagnent dans d'autres cas les revendications citoyennes par le soutien à des politiques agricoles de différenciation et de montée en gamme des produits issus de l'agriculture comme dans le cas de la politique d'Occitanie (Pahun, 2020b).

- 33 De manière générale, le regroupement de régions ou la création de « méga-régions » suite à la loi NOTRe a favorisé l'influence des acteurs hégémoniques du secteur agricole local sur les centres de décision et ce, au détriment des acteurs du développement agricole alternatif. Par exemple, les structures dédiées à l'agriculture biologique, plus petites, ont davantage de difficultés à se fédérer et à agir auprès des instances de décisions régionales que cela soit pour des questions de temps, de budgets ou de ressources humaines. La concentration des pouvoirs locaux de régulation du secteur agricole dans les conseils régionaux, peuplés d'élus proches de l'élite agricole locale ou sous son influence, restreint ainsi dans certains cas la capacité des conseils régionaux à élaborer une action publique agricole novatrice en termes de durabilité des systèmes alimentaires. Qu'en est-il à l'échelle des métropoles ?

Les nouveaux partenariats agricoles des centres urbains

- 34 Les chambres d'agriculture locales sont historiquement moins tournées vers les centres urbains dont l'action sur le secteur agricole n'est qu'indirecte voire marginale. Dans le cas de Strasbourg par exemple, un agent de la chambre d'agriculture d'Alsace résumait ainsi la situation : « *Relation classique tendue. Les villes, elles mangent du foncier. [Strasbourg n'avait] aucune autre politique, encéphalogramme plat au niveau du dialogue avec le monde agricole* »²⁵. Dans le cas de la métropole de Montpellier, il existait à l'inverse une convention partenariale qui unissait les deux entités au profit d'une politique principalement déployée autour de soutien au secteur viticole.
- 35 L'élaboration des volets agricoles des politiques alimentaires de ces deux métropoles a rebattu entièrement les cartes de ces anciennes (non) collaborations, donnant lieu à des situations variées de coopération entre collectivités urbaines et chambre d'agriculture. Dans le cas de la métropole de Strasbourg, la convention partenariale entre les deux parties a été signée en 2010 ; elle est le résultat de différents compromis. Pour la métropole il s'agissait de gagner en expertise et en légitimité afin d'intervenir sur le verdissement des pratiques agricoles locales, notamment en termes de diversification des cultures. La chambre d'agriculture y voyait pour sa part l'occasion d'engager un dialogue sur la consommation du foncier agricole de la métropole et d'améliorer l'image des agriculteurs auprès des urbains. Depuis cette première convention partenariale, renouvelée en 2015, les services de la ville et de la métropole de Strasbourg collaborent étroitement avec la chambre d'agriculture d'Alsace. Dans le cas de la métropole de Montpellier, l'établissement de la politique alimentaire a été l'occasion d'une remise à plat de la convention partenariale avec la chambre départementale. L'élue estimait en effet que pour mener à bien sa politique il fallait que la chambre soit au service du projet métropolitain et non pas qu'elle mène sa politique à travers lui²⁶. Après un an de travail et de négociation entre les deux parties, une nouvelle convention a ainsi été établie en 2016, intégrant davantage les dimensions environnementales et la diversité des exploitations agricoles du territoire. Ces

nouvelles collaborations entre centres urbains et chambres d'agriculture apparaissent plus contrôlées et circonscrites que dans le cas précédent des conseil régionaux.

- 36 De plus, l'élaboration des politiques alimentaires est aussi l'occasion pour les métropoles d'associer d'autres acteurs du monde agricole. Les élues des politiques urbaines étudiées ont en effet multiplié les stratégies afin de réduire le poids des représentants majoritaires du secteur. Les conventions partenariales avec les chambres d'agriculture locales ont par exemple été doublées par des accords partenariaux avec des structures de développement agricole alternatives aux chambres, le réseau Inpact²⁷ à Montpellier et l'Opaba²⁸ à Strasbourg. Cette multiplication de conventions renforce la capacité politique des collectivités urbaines dans le déploiement d'une action publique « alternative » sur le secteur agricole et plus à même de traduire leurs orientations politiques dans le domaine.

Conclusion

- 37 Les collectivités territoriales étant de plus en plus nombreuses à inscrire à leur agenda politique des enjeux agricoles, via notamment l'élaboration de politiques alimentaires, il convient d'identifier leur capacité politique en la matière. Premièrement, celle-ci est sans commune mesure avec celles de l'État ou de la Commission européenne, premières autorités politiques en termes de développement agricole. Néanmoins quelques marges de manœuvre persistent sur les territoires, inégalement réparties entre échelons de gouvernance locaux.
- 38 Ces dernières années, les conseils régionaux se sont affirmés comme chefs de file de la régulation publique du secteur agricole à l'échelle territoriale, sous l'action d'un triple processus politique comprenant la régionalisation d'une partie des fonds de la PAC, la perte de la compétence économique des conseils départementaux et le renforcement de celle-ci auprès des conseils régionaux. Leur capacité d'expertise sur les dossiers agricoles est aussi la plus élaborée localement, avec des commissions et des services internes fortement pourvus en élus et en agents territoriaux. Les communautés de communes telles que les métropoles, au nom des mêmes compétences économiques, peuvent aussi entreprendre une action publique sur le secteur agricole sans avoir de comptes à rendre aux Régions. Leur périmètre d'intervention, leurs leviers d'action et leur capacité d'expertise en interne sont cependant bien plus restreints que ceux des conseils régionaux. Les villes ont quant à elles quelques leviers d'action indirecte en la matière, mais aucune compétence formelle pour intervenir sur le secteur agricole local.
- 39 Néanmoins, les centres urbains, par leur proximité avec les mouvements citoyens appelant de leurs vœux une transition du système alimentaire et agricole et par la composition de leur personnel politique plus éloigné des élites agricoles locales, ont la capacité de formuler des orientations stratégiques davantage novatrices, tournées vers la transformation et la durabilité du secteur agricole. Cependant, l'absence de service en interne et le manque de ressources humaines viennent affaiblir l'opérationnalisation de ces orientations stratégiques. En ce sens, si les centres urbains ont la capacité de formuler des orientations stratégiques nouvelles sur le développement du secteur agricole, leurs compétences légales et leurs capacités d'expertise en matière sont faibles, restreignant de fait la mise en œuvre de ces orientations stratégiques.
- 40 La spécificité de la régulation publique des affaires agricoles en France, frappée du sceau de la cogestion avec les partenaires agricoles, nous a poussé à mâtiner notre

approche de la capacité politique des collectivités territoriales à l'aune de l'action entreprise par les élites agricoles locales pour influencer l'action des différents échelons territoriaux. Les groupes d'intérêts agricoles majoritaires sur les territoires sont composés des sections locales de la FNSEA et des chambres d'agriculture. Structurés en réseau, ces groupes d'intérêts accompagnent et influencent au plus près les nouveaux centres de pouvoirs locaux en matière d'agriculture, les conseils régionaux. Ils y possèdent une large audience, du fait de la régionalisation qu'ils ont su opérer de leurs activités de conseil et de lobbying, mais aussi 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. L'influence des groupes d'intérêts agricoles locaux a donc été majeure dans l'élaboration et la mise en œuvre des volets agricoles des trois politiques alimentaires régionales étudiées, venant de fait relativiser la capacité politique des conseils régionaux à établir une action publique indépendante. Si les centres urbains détiennent peu de capacités politiques en matière de régulation du secteur de l'agriculture, l'élaboration du volet agricole de leurs politiques alimentaires a tout de même été investie aussi par ces groupes d'intérêts agricoles. Deux raisons principales ont été identifiées : le besoin d'expertise des collectivités urbaines concernant les enjeux agricoles, car ces collectivités bénéficient peu en interne de ressources humaines qualifiées sur le sujet ; et l'intérêt symbolique que trouvent les représentants de l'agriculture dans ces politiques alimentaires, celui d'afficher autour des villes un monde agricole en évolution ayant intégré les injonctions de durabilité qui leur sont régulièrement assignées. Les partenariats entre centres urbains et chambres d'agriculture locales apparaissent plus circonscrites que ceux menés par les conseils régionaux, d'autant plus que les centres urbains collaborent de manière systématique avec des structures de développement agricole alternatives aux chambres d'agriculture.

- 41 Les volets agricoles des politiques alimentaires urbaines ont donc en général une visée plus réformatrice de l'agriculture que celles menées par les conseils régionaux, mais elles ne bénéficient pas de la capacité politique de ces derniers pour les concrétiser. Ce panorama général de la capacité politique des collectivités territoriales en matière de régulation locale du secteur agricole est une première étape dans la compréhension du potentiel des territoires à enclencher une transition du système alimentaire. Des analyses sur l'articulation des échelles d'action et de leurs instruments de politiques publiques, ou des analyses portant sur les impacts de ces politiques territoriales sur le secteur agricole en lui-même, sur les exploitants agricoles et sur leurs pratiques agronomiques ou commerciales seraient nécessaires afin d'appréhender plus finement les composantes agricoles des nouvelles politiques alimentaires territoriales.

BIBLIOGRAPHIE

- BAYSSE-LAINÉ A., PERRIN C., DELFOSSE C., 2018, Le nouvel intérêt des villes intermédiaires pour les terres agricoles : actions foncières et relocalisation alimentaire, *Géocarrefour*, 15 février 2018, vol. 92, n° 92/4 <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.10417>
- BENOIT M., PATSIAS C., 2017, Greening the agri-environmental policy by territorial and participative implementation processes? Evidence from two French regions, *Journal of Rural Studies*, vol. 55, p. 1-11.
- BERRIET-SOLLIEC M., 2002, Décentralisation et politique agricole en France, *Economie Rurale*, vol. 268, n° 1, p. 54-67.
- BILLION C., 2018, *Rôle des acteurs du commerce et de la distribution dans les processus de gouvernance alimentaire territoriale*, Clermont-Ferrand, Université Clermont Auvergne, 302p.
- BODIGUEL L., BRÉGER T., MARÉCHAL G., ROCHARD C., 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*, mai 2021.
- BONNEFOY S., BRAND C., 2014, Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire, *Géocarrefour*, vol. 89, n°1, p. 95-103 <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9424>.
- BROUSSOLLE, CAMBOURNAC, CASSARD, DEMANGE, FABRE, KERISIT, SCHÜLLER, VONTHRON, 2014, *La politique de développement durable de la Communauté d'Agglomération de Montpellier et les pratiques des agriculteurs sur l'agriparc de Viviers : quels leviers d'action pour une meilleure cohérence ?*, Montpellier, Supagro,
- COLSON F., 2008, Que reste-t-il de la cogestion Etat-profession ? *Pour*, n° 1, p. 107-113.
- COMPAGNONE C., LEMERY B., PETIT S., KOCKMANN F., MORETTY P., 2013, Forme et réforme organisationnelles des Chambres d'agriculture. Une lecture à partir des régimes d'action des conseillers, *Économie Rurale. Agricultures, Alimentations, Territoires*, 15 octobre, n° 337, p. 41-58.
- DAVIRON B., PERRIN C., SOULARD C., 2017, Histoire des politiques alimentaires urbaines en Europe, de la ville antique à la ville industrielle, in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD C.-T. (coord.), *Construire des politiques alimentaires urbaines. Concepts Démarches*, Versailles, Éditions Quae, p. 43-65.
- FOUILLEUX È., MICHEL L., 2020, *Quand l'alimentation se fait politique(s)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 350 p.
- GRÉGORY M.-A., 2014, *La cause départementaliste : genèses et réinventions d'une controverse politique française*, PhD Thesis, Aix-Marseille,
- GUSFIELD J. R., 1996, *Contested meanings: The construction of alcohol problems*, Univ of Wisconsin Press,
- HALLIDAY J., 2017, Objectifs et leviers des villes pour une alimentation durable, in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD C.-T. (coord.), *Construire des politiques alimentaires urbaines. Concepts Démarches*, Versailles, Éditions Quae, p. 67-90 <https://books.openedition.org/quae/30577?lang=fr>.

- HASNAOUI AMRI N., 2018, *La participation des agriculteurs à une politique alimentaire territoriale. Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole*, Montpellier, Université Paul Valéry, 486 p.
- HEPBURN E., 2013, *Using Europe: territorial party strategies in a multi-level system*, Manchester University Press,
- HOBEIKA A., 2016, *Les représentations de la FNSEA : profession, Etat, marchés (Orne, années 1980-2015)*, PhD Thesis, Paris, EHESS,
- HOBEIKA A., 2013, La collégialité à l'épreuve : la production de l'unité au sein de la FNSEA, *Politix*, vol. 103, n° 3, p. 53-76.
- JARRIGE F., PERRIN C., 2017, L'agriparc : une innovation pour l'agriculture des territoires urbains ? *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, vol. Juin, n° 3, p. 537.
- KEATING M., 2011, *Capacité politique*, Paris, Presses de SciencePo, p. 52-57.
- KEATING M., CAIRNEY P., HEPBURN E., 2009, Territorial policy communities and devolution in the UK, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 2, n° 1, p. 51-66.
- NEVEU E., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 225 p.
- PACQUET L., 2014, L'impact de la régionalisation du FEADER sur la territorialisation en Région Île-de-France, *Pour*, n° 3, p. 13-18.
- PAHUN J., 2020a, « Manger local ». Canalisation des débats politiques sur l'alimentation en régions, in FOUILLEUX E. et MICHEL L (dir), *Quand L'alimentation Se Fait Politique(s)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 181-198.
- PAHUN J., 2020b, *L'agriculture face aux politiques alimentaires*, Thèse, Université Paris-Est,
- PAHUN J. et FOUILLEUX E., 2022, Organisational troubles in policy integration. French local food policies in the making, *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 103, p. 247-269. <https://doi.org/10.1007/s41130-022-00174-2>.
- PAINTER M., PIERRE J., 2005, Unpacking policy capacity: Issues and themes, in PAINTER M., PIERRE J., *Challenge to State Policy Capacity*, Springer, p. 1-18. DOI: 10.1057/9780230524194_1
- PERRIN C., SOULARD C.-T., 2017, Introduction. L'agriculture dans le système alimentaire urbain : continuités et innovations, *Nat. Sci. Sociétés*, janvier, vol. 25, n° 1, p. 3-6.
- POISNEL E., 2020, « L'alimentation, c'est nous ». Tentative inaboutie d'une politique alimentaire régionale dans le Nord-Pas-de-Calais (2010-2015), in FOUILLEUX E. et MICHEL L (dir), *Quand L'alimentation Se Fait Politique(s)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 199-216.
- THAREAU B., 2011, *Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole*, thèse, Université de Nanterre-Paris X.
- WU X., RAMESH M., HOWLETT M., 2015, Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, *Policy Soc.*, vol. 34, n° 3-4, p. 165-171.

NOTES

1. Brochure *Manger bio et durable à Mouans-Sartoux*, Maison d'éducation à l'alimentation durable, juillet 2017.
2. Cette définition et sa traduction sont celles développées dans la thèse de Léa Sénégas, *Les Länder et les Régions face à l'agriculture biologique. La construction d'une capacité d'action par la marge*, à paraître.

3. Ces éléments figurent cependant dans d'autres articles et chapitres publiés : pour les politiques urbaines (Pahun et Fouilleux 2022) et pour les politiques régionales (Pahun, 2020a).
4. Aussi appelés Conseils généraux avant mars 2015.
5. *Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural*, Inra, Enesad, Cemagref, juillet 2001, 165 p.
6. *Identifier les interventions des collectivités territoriales dans les champs de compétence du ministère en charge de l'agriculture - Éléments de méthodologie, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux*, CGAAER n° 11120, février 2012, 72 p.
7. Notamment la loi Maptam, loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi NOTRe, loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.
8. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
9. *La PAC en un coup d'œil*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, avril 2020, 80 p.
10. *Les chiffres clés des Régions, édition spéciale Politiques régionales agricoles, alimentaires, de la forêt et de la pêche*, Régions de France et Banque des territoires, décembre 2018, p. 14-19
11. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.
12. *Le guide des agriparks, Agenda 21*, Montpellier Agglomération, 2009, p. 16
13. *Agenda 21, des acquis aux projets. Le développement durable en marche*. Communauté d'Agglomération de Montpellier, 2011.
14. *Les agriparks sur la Métropole de Montpellier : un difficile équilibre entre alimentation durable et développement urbain*, Mathilde Coudray, rapport de fin d'étude, Master ISAM-IPAD, 2017, 7 p.
15. Appel à projets *Consolidation du tissu des fermes nourricières en agroécologie. Mobilisation du Domaine de la Condamine*, Montpellier Méditerranée Métropole, 2015
16. Entretien avec la coordinatrice de la politique alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, octobre 2018.
17. Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, octobre 2018.
18. Entretien avec la coordinatrice de la politique alimentaire de la métropole de Montpellier, Montpellier, octobre 2018
19. *Ibid.*
20. Entretien avec le directeur du service Agriculture et Agroalimentaire du Conseil régional de Bretagne, Rennes, juin 2017.
21. Entretien avec le directeur de la direction Agriculture et Forêt du Conseil régional du Grand Est, par téléphone, septembre 2017.
22. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.
23. *Résultats des élections 2019 des chambres d'agriculture*, février 2019, site de l'APCA.
24. Article L511-1 du code rural et de la pêche maritime.
25. Entretien avec un chef de service de la chambre d'agriculture départementale d'Alsace, Schiltigheim, mai 2018.
26. Entretien avec l'ancienne vice-présidente à l'agroécologie et à l'alimentation de la métropole de Montpellier, Montpellier, octobre 2018
27. Inpact, Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale.
28. Opaba, Organisation professionnelle de l'agriculture biologique en Alsace.

RÉSUMÉS

Les collectivités territoriales sont de plus en plus nombreuses à inscrire à leur agenda politique des enjeux agricoles, via notamment l'élaboration de politiques alimentaires. Cet article analyse leur capacité politique en la matière, à savoir leur capacité à formuler des orientations stratégiques sur le développement agricole, leur capacité d'expertise pour traduire en plan d'actions ces orientations et leur capacité à les mettre en œuvre. Au regard des spécificités de la régulation publique des affaires agricoles en France, nous analysons aussi l'action entreprise par les élites agricoles locales pour influencer l'action des différents échelons territoriaux. Les conseils régionaux apparaissent ainsi comme les nouveaux chefs de file de la régulation locale du secteur agricole mais leur action publique demeure largement sous l'emprise des groupes d'intérêts locaux agricoles. Les centres urbains ont quant à eux la capacité de formuler des orientations stratégiques nouvelles sur le développement du secteur mais leurs faibles compétences légales et leurs capacités d'expertise limitées, restreignent de fait la mise en œuvre de ces orientations stratégiques.

More and more local authorities are including agricultural issues on their political agenda, in particular through the development of food policies. This article analyzes their political capacity in this area, namely their capacity to formulate strategic orientations on agricultural development, their capacity of expertise to translate these orientations into action plans and their capacity to implement them. With regard to the specificities of the public regulation of agricultural affairs in France, we also analyze the action taken by local agricultural elites to influence the action of the different territorial levels. The regional councils thus appear as the new leaders in local regulation of the agricultural sector, but their public action remains largely under the influence of local agricultural interest groups. Urban centers have the ability to formulate new strategic orientations on the development of the sector, but their weak legal powers and their limited capacities for expertise effectively restrict the implementation of these strategic orientations.

INDEX

Keywords : political capacity, local authorities, agricultural policy, food policy, interest groups

Mots-clés : capacité politique, collectivités territoriales, politique agricole, politique alimentaire, groupes d'intérêts

AUTEUR

JEANNE PAHUN

Lisis, INRAE 3 All. Jean Renoir, 93160 Noisy-le-Grand jeanne.pahun@gmail.com