

GOUVERNANCE ALIMENTAIRE DANS LE NORD-PAS DE CALAIS: RETOUR SUR UNE EXPÉRIENCE DE DIALOGUE PLURI-ACTEURS (2010 - 2015)

SOMMAIRE

- I. La mise à l'agenda de l'enjeu alimentaire : sortir du prisme de la politique agricole.
 - I.1. La remise en question complexe d'une politique agricole autonome
 - I.2. L'opération de développement « gouvernance alimentaire » : une politique expérimentale
 - II. Le pilotage interne de la « gouvernance alimentaire » : identification d'un noyau dur.
 - II.1. La mise en place d'une équipe projet pluri-sectorielle
 - II.2. Les difficultés d'un portage politique transversal confronté aux logiques sectorielles
 - III. L'exercice du débat public : d'une mobilisation large à l'essoufflement.
 - III.1. L'ouverture aux acteurs du système alimentaire régional : une mobilisation large, mais des interlocuteurs dans l'expectative.
 - III.2. Essoufflement du dialogue : un manque de ressources matérielles et politiques trop flagrant.
- Conclusion

rapport
d'étudiants

mars 2017



RÉSUMÉ

Entre 2011 et 2015, la Région Nord-Pas-de-Calais a réalisé un travail pionnier dans la construction d'une gouvernance alimentaire régionale en tant qu'enjeu stratégique de développement. Cette note revient sur l'origine du projet, son contenu politique, et la méthode qui l'a caractérisé. Elle présente essentiellement les jeux de pouvoirs qui ont façonné le processus, (i) lors de la mise à l'agenda de la question alimentaire, au-delà du prisme de la politique agricole ; (ii) lors de la constitution d'un dispositif de pilotage interne ; et (iii) au cours du

débat public régional sur l'alimentation organisé entre les différentes parties prenantes. Elle souligne notamment en quoi les contraintes liées au fonctionnement néo-corporatiste de la politique agricole, au caractère non partagé de l'urgence écologique et au pouvoir des acteurs économiques, rendent difficile la mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire partagée sur le territoire.

Auteurs: Elise Poisnel, doctorante en science politique, CERAPS, Université de Lille.

1. Voir pour cela : <http://www.iufn.org/wp-content/uploads/2015/09/Brochure-NPDC-Gouvernance-alimentaire-locale-2014.pdf> ou <https://jean-jaures.org/nos-productions/gouvernance-alimentaire-la-region-nord-pas-de-calais-joue-la-proximite.> L'expérience de la gouvernance alimentaire dans le Nord-Pas de Calais est également le terrain d'étude d'un travail de recherche en sciences politiques mené actuellement par l'auteur (<http://www.theses.fr/s106051>).

2. La délégation est intitulée « Agriculture, agroalimentaire et pêche » de 1986 à 1992, « agriculture et pêche » de 1998 à 2004, puis « agriculture, pêche et développement rural » de 2004 à 2010. On soulèvera toutefois une exception entre 1992 et 1998 sous le mandat écologiste de Marie-Christine Blandin. L'agriculture est alors intégrée à une délégation plus large « action économique, emploi, solidarité, agriculture, pêche, communication ». Par commodité, dans la suite de cette note, nous désignerons la vice-présidence « alimentation, régionalisation de l'agriculture et ruralité » par l'intitulé : « alimentation et agriculture ».

3. Entretien avec Jean-Louis Robillard, 8 juin 2015.

4. Etude documentaire sur les archives de la politique agricole régionale entre 1986 et 2010.

5. Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles.

L'émergence de l'alimentation comme nouvel objet politique remonte aux années 1990 dans les pays anglo-saxons, et aux années 2000 en France. Au cours du travail de cadrage de ce nouvel objet, s'est rapidement posé la question de la gouvernance. L'alimentation suppose en effet des interactions multiples entre construits sociaux et contraintes biologiques et environnementales, entre acteurs publics et privés, entre échelles géographiques, et entre secteurs d'action publique (développement économique, aménagement et environnement, santé, culture, cohésion sociale, formation, urbanisme, gestion des équipements...). L'identification des acteurs et des dynamiques de leurs interactions s'avère rapidement complexe, tant les acteurs sont nombreux et le système éclaté. Pourtant, la compréhension de ces interactions est primordiale si l'on entend maîtriser les évolutions des normes socio-culturelles et l'organisation du système alimentaire, pour veiller à la prise en compte des questions de justice sociale et des contraintes écologiques.

Plusieurs acteurs, publics et privés, se sont récemment attelés à la compréhension du fonctionnement de la gouvernance alimentaire, souvent sur des échelles géographiques prédéterminées, dans l'idée d'en faire ressortir les rapports de force et d'en réorienter les tendances. Parmi eux, **le Conseil régional Nord-Pas de Calais a réalisé, entre 2011 et 2015, un travail pionnier dans la construction d'une gouvernance alimentaire régionale.**

Cette note revient sur l'origine du projet, son contenu politique, et la méthode employée. Il ne s'agit pas de présenter dans le détail l'ensemble des actions menées¹, mais de se concentrer sur les rapports de force qui ont façonné le processus de construction d'une gouvernance alimentaire, lors du cadrage initial, puis dans l'appropriation du projet politique par les services, et enfin dans sa déclinaison opérationnelle, par le biais d'un débat public régional sur l'alimentation.

I. LA MISE À L'AGENDA DE L'ENJEU ALIMENTAIRE : SORTIR DU PRISME DE LA POLITIQUE AGRICOLE.

En Région Nord-Pas de Calais, l'objet alimentation a été mis à l'agenda politique suite aux élections régionales de 2010. C'est un élu Europe Ecologie Les Verts (EELV), Jean-Louis Robillard, issu de mouvements militants pour l'agriculture paysanne et l'éducation populaire en milieu rural, qui est nommé vice-président en charge des questions agricoles. Dès sa prise de fonction, il demande que la délégation intitulée jusqu'alors « Agriculture, pêche et développement rural » soit renommée « Alimentation, régionalisation de l'agriculture et ruralité »².

« *J'ai revendiqué une vice-présidence 'alimentation', en disant (...) on va travailler sur la question du système alimentaire, et donc il faut cette légitimité dans l'intitulé pour ne pas être bloqué (...). Politiquement, dans ma conception des choses, c'était primordial pour enclencher les choses de manière à ne pas être sur de l'agricole-agricole, mais d'élargir* »³.

I.1. LA REMISE EN QUESTION COMPLEXE D'UNE POLITIQUE AGRICOLE AUTONOME

Depuis les années 1950, la politique agricole en France se caractérise par la force de ses frontières avec les autres secteurs d'action publique. Cette caractéristique s'observe également à l'échelle régionale, où la politique agricole a ses interlocuteurs, ses dispositifs, ses valeurs et un fonctionnement qui lui sont propres.

Ainsi, la politique agricole du Conseil régional Nord-Pas de Calais existe depuis les premières élections régionales de 1986. Evoluant en lien avec les politiques agricoles nationales et européennes, la politique agricole régionale s'articule autour de trois priorités⁴ :

(1) L'accompagnement à la modernisation du modèle économique agricole (aides à l'installation, à la diversification, à la mise aux normes, à l'investissement...),

(2) La structuration de filières agroalimentaires et la promotion de la production régionale (aides aux PME agroalimentaires, aux structures d'accompagnement et de valorisation de la production régionale...),

(3) Le développement d'une agriculture territoriale et durable (soutien à l'agriculture biologique, mesures agroenvironnementales, financement d'expérimentations de pratiques agricoles alternatives, contrats de pays...).

Les interlocuteurs privilégiés de cette politique sont les représentants professionnels des agriculteurs, issus du syndicat majoritaire (la FNSEA⁵), élus à la chambre d'agriculture. En affichant sa volonté d'élargir la focale de sa délégation, de l'agriculture et la pêche à l'alimentation, Jean-Louis Robillard prétend diversifier les interlocuteurs de la politique et relativiser le poids des revendications des représentants agricoles. Cet élargissement des cercles décisionnels de la politique agricole à d'autres acteurs s'avère cependant complexe, et plusieurs contraintes sont identifiables dès l'affichage de cette volonté politique :

Les représentants professionnels agricoles n'ont aucun intérêt à perdre leur position d'interlocuteur privilégié, et à voir leurs problématiques propres

diluées dans une remise en question globale du fonctionnement du système alimentaire. Selon eux, la politique agricole du Conseil régional doit d'abord s'intéresser aux problèmes de compétitivité des exploitations agricoles régionales.

Les politiques agricoles se sont fortement, technicisées avec des dispositifs spécifiques, liés notamment à la politique agricole commune. On identifie une certaine inertie dans les méthodes de travail et le contenu de la politique agricole régionale, d'autant que celle-ci dépend fortement des politiques suprarégionales.

Les moyens financiers et humains alloués à la délégation alimentation et agriculture restent quasiment constants, à hauteur de 10 millions d'euros⁶, 4 chargés de mission, 4 agents administratifs et financiers et un chef de service. Une baisse des moyens est annoncée pour la suite du mandat, ce qui suppose déjà un durcissement des positions des interlocuteurs habituels de la politique agricole qui veulent préserver leurs intérêts.

Cette **prévalence du prisme agricole** se manifeste dans les rapports de pouvoirs établis au sein de l'administration régionale. En poste depuis 1986, le chef du service agriculture, Marc Caulier⁷, est, de par son ancienneté et sa trajectoire personnelle, proche des représentants agricoles du syndicat majoritaire. De plus, il a plusieurs fois travaillé avec des vice-présidents peu au fait de la spécificité des questions agricoles, ce qui lui conférait une place importante et quasiment politique dans les cercles décisionnels. Enfin, le service agriculture est intégré à la direction de l'action économique, mais dispose d'une représentation politique, d'un budget et d'une commission qui lui sont propres, ce qui offre au chef de service une certaine autonomie vis à vis de la hiérarchie administrative.

L'arrivée et la mise à l'agenda du projet politique de Jean-Louis Robillard supposent pourtant que le chef de service perde cette position, en laissant davantage de place au politique. Pendant plusieurs mois, les deux hommes ne s'entendent pas sur le rôle que chacun entend occuper. Estimant qu'il ne peut mener à bien son projet politique s'il ne peut pas faire confiance à son service, l'élu exprime à la hiérarchie du Conseil régional son souhait de voir Marc Caulier remplacé. C'est finalement le cas en mai 2011. Le poste de chef du service agriculture est alors confié à Benoît Dorchies, lui-même ancien chargé de mission du service agriculture.

I.2. L'OPÉRATION DE DÉVELOPPEMENT « GOUVERNANCE ALIMENTAIRE » : UNE POLITIQUE EXPÉRIMENTALE

Du fait de son implication précédente dans des

projets de développement territorial liés à l'agriculture, le nouvel élu est conscient du **fonctionnement néo-corporatiste de la politique agricole régionale**. Afin de se dégager des marges de manœuvre sur le cadrage de son projet politique, il répond favorablement à une proposition du président du groupe EELV, de faire de l'alimentation une politique expérimentale. En effet, lors des négociations de l'entre-deux-tours des élections régionales, les deux présidents de groupes, Jean-François Caron pour EELV et Daniel Percheron pour le Parti Socialiste (PS), se sont entendus sur la création d'une commission spécifique, la « Transformation Ecologique et Sociale de la région Nord-Pas de Calais » (TESR).

La TESR fait suite aux conclusions d'un rapport sur les finalités de l'intervention publique dans le domaine de l'économie, rédigé lors du mandat précédent par Jean-François Caron (conseiller régional, président du groupe EELV), Gérard Grass (consultant), Laurent Cordonnier et Jean Gadrey (économistes hétérodoxes, Université de Lille)⁸. La commission TESR a pour fonction de suivre politiquement la mise en œuvre d'opérations de développement (OD), entendues comme des problèmes publics émergents ou faisant déjà l'objet d'un traitement politique par l'institution régionale, qui acquièrent, en intégrant la TESR, un statut de politique publique expérimentale. Ces problèmes publics sont affichés comme ayant la particularité d'intéresser plusieurs secteurs de l'action publique régionale, et plusieurs groupes d'interlocuteurs constitués. **C'est au travers de ce statut d'expérimentation que l'alimentation va être mise à l'agenda institutionnel**, avec huit autres OD⁹.

Le statut d'OD permet de bénéficier d'un accompagnement méthodologique, assuré par un chef de projet TESR, en lien avec un consultant. Ce statut n'offre en revanche pas de ressources humaines ou financières supplémentaires. Lors des premières négociations sur le budget fin 2010, l'élu à l'alimentation et l'agriculture parvient néanmoins à obtenir la création d'un poste de chef de projet à mi-temps, rattaché au service agriculture, et dédié à l'OD. La prise de poste est prévue pour début 2011, mais repoussée au fur à mesure à l'été, notamment en raison du conflit latent entre le chef du service agriculture et l'élu.

Dans l'entre-fait, le cadrage de l'OD sur l'alimentation est effectué par un premier cercle restreint d'acteurs : Jean-Louis Robillard, vice-président à l'alimentation et l'agriculture, Agnès Ortega, son assistante, ancienne chargée de mission du service agriculture, Dominique Dupuis, chef de projet TESR, Gérard Grass, consultant pour la TESR et l'auteure, alors stagiaire¹⁰, rattachée à la mission TESR. Ce travail de cadrage souligne rapidement les divergences d'interprétation des

6. Budget primitif agriculture 2011, fonctionnement et investissement.

7. Pour des raisons de confidentialité, les noms et prénoms des techniciens du Conseil régional ont été modifiés.

8. Caron J-F, Grass G, Cordonnier L. Rapport final de la mission d'enquête sur les finalités de l'intervention publique dans le domaine de l'économie [Internet]. Conseil régional Nord-Pas de Calais; 2008 avril p. 75. Disponible sur: <http://www.youblisher.com/p/155940-Mission-d-enquete-sur-les-finalites-de-l-intervention-publique-dans-l-economie/>

9. (1) Eau dans l'Audomarois, (2) Euralens et les Cités du Louvre, (3) Valorisation de la forêt et filière bois, (4) Démantèlement du nucléaire (5) Lycée du troisième millénaire, (6) Rénovation thermique des bâtiments, (7) Total et stratégie énergétique du territoire, (8) Diabète et santé-environnement.

10. Stage de fin d'étude en Master 2 de sciences politiques et sciences économiques réalisé de février à juillet 2011.



priorités à donner à l'OD. Initialement, Jean-François Caron a proposé une OD sur l'agriculture, dans l'idée de faire évoluer les méthodes de production alimentaire. Mais devant l'insistance de Jean-Louis Robillard pour parler d'alimentation, le débat se cristallise finalement entre deux intitulés, porteurs de deux visions différentes de l'objectif à donner à l'OD. D'une part, Jean-François Caron, Dominique Dupuis et Gérard Grass défendent une approche par la « qualité alimentaire », tandis que de l'autre côté, Jean-Louis Robillard et Agnès Ortega parlent de « gouvernance alimentaire ».

« Là où Jean-Louis nous a harcelé et n'a jamais voulu lâcher la question, c'est qu'il voulait absolument appeler l'opération 'gouvernance alimentaire'. Moi j'étais un peu septique, je trouvais que c'était plutôt la question de la qualité alimentaire et lui, il a poussé le curseur au taquet en disant 'Non, non, c'est vraiment un enjeu de gouvernance' »¹¹.

Pour l'élu et son assistante, l'enjeu d'une politique expérimentale sur l'alimentation dépasse la question du mode de production agricole, il s'agit de questionner l'organisation globale du système alimentaire.

« Il faut que tout le monde prenne conscience que l'on est dans un système alimentaire qui dans sa globalité, doit être changé. (...) Il faut que chaque acteur puisse reprendre la maîtrise de son alimentation. Les acteurs territoriaux par leur cantine, les consommateurs par leur choix de consommation, l'agroalimentaire par leur choix d'approvisionnement plus local... »¹².

La proposition du terme « gouvernance alimentaire » fait référence à un travail mené en 2008 par un collectif d'acteurs du développement rural, pour le compte du Réseau Rural national. Elle est définie comme « *un nouvel ensemble de coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire* »¹³.

Les débats sur l'intitulé se prolongent. Tous partagent l'idée que le système alimentaire n'est pas durable, mais d'un côté, il s'agit de se concentrer sur la dimension productive, et de travailler sur l'évolution des pratiques des agriculteurs régionaux, pour favoriser le développement de l'agriculture biologique. De l'autre côté, il s'agit de modifier l'organisation du système alimentaire afin d'y intégrer des enjeux de durabilité et d'équité, et, pour ce faire, de créer des espaces de rencontre et d'organiser la mise en réseau des différentes parties prenantes. Pendant les six mois de débat sur le nom à donner à l'opération, un travail de définition des termes et de précision des enjeux politiques que l'élu voulait aborder a été effectué. C'est finalement la

présentation d'une note d'intention¹⁴ à un comité composé d'universitaires, puis aux élus membres de la commission TESR, qui entérine l'intitulé « gouvernance alimentaire » en mai 2011.

II. LE PILOTAGE INTERNE DE LA « GOUVERNANCE ALIMENTAIRE » : IDENTIFICATION D'UN NOYAU DUR.

II.1. LA MISE EN PLACE D'UNE ÉQUIPE PROJET PLURI-SECTORIELLE

L'opérationnalisation du projet politique est confiée à Frédérique Tillier, cheffe de projet de la gouvernance alimentaire, qui arrive en juin 2011 au sein du service agriculture et du collectif des chefs de projet TESR. Issue du secteur sanitaire et social, et de la formation pour adultes, Frédérique Tillier a fréquenté plusieurs réseaux militants d'éducation populaire dans le Pas-de-Calais, proches de ceux de Jean-Louis Robillard, mais ils ne se connaissent pas. Elle connaît le monde agricole, de par ses origines familiales, mais se considère comme novice, et conçoit avant-tout sa mission de cheffe de projet comme une mission de coordination entre différents secteurs d'action publique.

« Je pensais que c'était plus de raccrocher des bouts existants. C'était vraiment mettre les gens en lien, faire du réseau. Enfin ce que je sais faire quoi, mais pas trop rentrer dans le contenu (...) Je suis quand même honnêtement arrivée en milieu inconnu »¹⁵.

En s'appuyant sur les éléments réunis par Agnès Ortega et l'auteure, au cours de son stage, Frédérique Tillier constitue rapidement, de façon informelle, un collectif d'agents en interne au Conseil régional. Ce collectif, baptisé « équipe projet », est constitué d'une quinzaine de personnes, toutes en charge de dispositifs de politiques publiques liés à l'alimentation (appel à projet alimentation, activité physique, bien-être ; fonds d'initiatives pour une consommation responsable et engagée ; pôle d'excellence des industries agro-alimentaires ; plan de restauration scolaire des lycées...). En partant de ces dispositifs, il devient possible de repérer les groupes d'acteurs régionaux déjà constitués qui interviennent sur le système alimentaire régional, au-delà d'une approche par le prisme de la production agricole.

La création de l'équipe projet est facilitée – mais aussi fragilisée, on le verra dans la partie suivante – par le statut expérimental de la politique de gouvernance alimentaire. En effet, dans le discours officiel de la TESR, la transversalité est valorisée, puisque les OD doivent permettre d'améliorer la coordination entre les acteurs. Le dépassement des frontières sectorielles habituelles est encouragé, mais laissé à la responsabilité des chefs de projet et de leur élu de référence. Dans le cas de la politique

11. Entretien avec Jean-François Caron, 2 octobre 2015.

12. Entretien avec Jean-Louis Robillard, 12 juin 2012.

13. http://terresenvalles.org/wp-content/uploads/2016/11/T_EV_CH3.2_DigestGouvAlim_Agglo_2009.pdf

14. <http://elus-ndpdc.eelv.fr/wp-content/blogs.dir/46/files/2011/07/Note-de-depositionnement-4-03-11.pdf>

15. Entretien avec Frédérique Tillier, juin 2015.

de gouvernance alimentaire, l'équipe projet est constituée à partir du réseau de connaissances qu'Agnès Ortega et Frédérique Tillier ont acquis au cours de leurs trajectoires professionnelles, complété par le travail de repérage mené par l'auteure, pendant son stage. Les membres de l'équipe projet sont donc sollicités directement et individuellement, sans passage systématique par la voie hiérarchique.

De fait, le rattachement du suivi hiérarchique des opérations de développement de la TESR est assez peu lisible. Le chef de projet TESR est rattaché à l'inspection générale des services (IGS), et suivi par les services du directeur général des services, tandis que les chefs de projets sont rattachés au directeur général adjoint correspondant à leur pôle. Mais rapidement, ce rattachement pose question, car tous les chefs de projets n'ont pas le même grade¹⁶, et toutes les OD n'ont pas la même envergure. Plusieurs fois mis à l'ordre du jour en réunion, cette question est finalement décidée au cas par cas, et dans les faits, les fonctionnements d'une OD à l'autre diffèrent. Au début de la période, la plupart des responsables hiérarchiques sont au fait de l'existence de la TESR. Ils se montrent en général peu intéressés, mais flexibles sur la mise à disposition de leurs chargés de mission. En conséquence, la participation aux réunions de l'équipe projet sur la gouvernance alimentaire dépend assez largement des motivations individuelles des agents.

L'équipe projet de la gouvernance alimentaire réunit des agents issus de sept directions différentes, et une dizaine de services. Elle se réunit au complet pour la première fois en novembre 2011. Chacun est amené à présenter ses dispositifs en lien avec l'alimentation, et un état des lieux du point de vue de ses priorités sectorielles. En janvier 2012, une seconde rencontre vise à construire un socle commun de connaissances, à partir d'une intervention de Marc Dufumier¹⁷, sur « Le bio peut-il nourrir l'humanité ? ». Enfin, une troisième rencontre a lieu en septembre 2012, afin de présenter le programme prévisionnel de la première phase du débat public régional sur l'alimentation (cf infra), et de discuter du relais que peut offrir chaque agent vers les acteurs de son secteur d'action publique.

Avec le recul, il apparaît que la constitution d'une équipe projet a permis de **favoriser la transmission des informations entre les différentes directions**, et de coordonner les réponses aux interlocuteurs externes qu'ils soient porteurs de projet ou financeurs. Un appel à projet avec une enveloppe commune, inter-directions est même envisagé en 2012. Cependant, le flou hiérarchique et la faiblesse des moyens humains affectés à la coordination et l'animation de la

gouvernance alimentaire ne permettent pas de concrétiser cette proposition.

II.2. LES DIFFICULTÉS D'UN PORTAGE POLITIQUE TRANSVERSAL CONFRONΤÉ AUX LOGIQUES SECTORIELLES

Le temps du mandat passant, l'équipe projet est finalement rappelée à l'ordre par les contraintes propres aux logiques sectorielles. **L'absence de portage politique transversal** amène certains responsables hiérarchiques à se montrer moins ouverts sur la mise à disposition du temps de travail de leurs chargés de mission, puisque cela ne répond pas à une priorité de leur élu de référence et que l'audience de la TESR s'érode, accélérée par la mise à l'agenda de la Troisième Révolution Industrielle¹⁸. Alerté par Agnès Ortega et Frédérique Tillier, Jean-Louis Robillard cherche à constituer l'équivalent de l'équipe projet au niveau politique, en vain.

« En gros, il y a sept vice-présidents qui sont concernés par l'opération. De ce point de vue-là, sans langue de bois, ça ne fonctionne pas (...). Chacun a son mandat sur un domaine d'activités et il mène la politique qu'il entend mener »¹⁹.

Après plusieurs tentatives avortées pour réunir l'ensemble des vice-présidents concernés, des rencontres bilatérales avec cinq d'entre eux ont lieu entre 2012 et 2013. La majorité se montre intéressée par l'expérimentation politique et accepte le principe d'une articulation avec leur propre politique sectorielle. En revanche, il n'est pas question que la durabilité du système alimentaire devienne un objectif politique prioritaire. En effet, ces élus, dont la plupart sont des professionnels de la politique, ont intégré l'idée que leur leadership repose sur leur capacité à répondre aux attentes des réseaux d'acteurs propres à leur secteur d'action publique, il n'est donc pas question de revenir sur la logique sectorielle, sous peine de fragiliser leur assise politique.

C'est donc au croisement des objectifs et des contraintes politiques des différents élus que l'opération de gouvernance alimentaire va se dégager des marges de manœuvre opérationnelles. Ainsi, l'objectif du vice-président à l'alimentation et l'agriculture de mobiliser les parties prenantes du système alimentaire, sous contrainte de faibles ressources politiques, budgétaires et humaines est compatible avec l'objectif de la vice-présidente EELV à la démocratie participative²⁰, de créer et légitimer une instance régionale du débat public (IRDP). C'est ce qui débouche fin 2012 sur le lancement d'un débat public régional sur l'alimentation.

16. On compte parmi les chefs de projets 2 chargés de mission, 1 chargé de mission expert, 2 chefs de projet complexes, 2 directeurs de projet, 1 directeur adjoint et 1 conseiller technique.

17. Agronome, enseignant chercheur puis professeur émérite à l'AgroParisTech.

18. La troisième révolution industrielle (TRI) est mise à l'agenda du Conseil Régional en 2013. Inspirée des travaux du prospectiviste américain Jeremy Rifkin, la TRI se présente comme une transition vers un nouveau modèle économique reposant sur les technologies de l'information et de la communication et les énergies renouvelables. Voir <http://www.latroisiemerevolutionindustrielleennordpasdecalais.fr/>

19. Entretien avec Jean-Louis Robillard, mars 2013.

20. L'intitulé exact de la vice-présidence est « Développement Durable, Démocratie Participative, et Evaluation ».

III. L'EXERCICE DU DÉBAT PUBLIC : D'UNE MOBILISATION LARGE À L'ESSOUFFLEMENT.

III.1. L'OUVERTURE AUX ACTEURS DU SYSTÈME ALIMENTAIRE RÉGIONAL : UNE MOBILISATION LARGE, MAIS DES INTERLOCUTEURS DANS L'EXPECTATIVE.

Le débat public régional sur l'alimentation commence en 2012 et se termine en 2014. Il a pour but de permettre des échanges entre parties prenantes, et se faisant, la prise de conscience de la non durabilité du système alimentaire régional, et donc l'émergence d'une volonté commune de le faire évoluer. C'est en tout cas le projet politique de Jean-Louis Robillard, qui défend fermement la participation des acteurs, comme levier du changement.

« Mon cheval de bataille c'est dans la méthode, parce qu'aujourd'hui, soit, on a négocié une vice-présidence, mais (...) il faut qu'on arrive à convaincre »²¹.

« Je pense que le changement ne se fait que progressivement, et donc le challenge de la gouvernance alimentaire, c'est de dire, mettons tout ces gens là - qui disent que c'est bien - face à tout ces gens - qui disent que c'est pas bien. (...) La confrontation des points de vue dans le bon sens du terme doit aider chacun à dire 'finalement on peut faire autrement'. »²²

En raison d'une certaine frilosité politique et technique, qui anticipe une confrontation entre des militants environnementalistes d'une part et les représentants agricoles d'autre part, **le débat public est découpé en deux phases**. La première phase se déroule d'octobre 2012 à juin 2013, et a pour objectif de recueillir, **d'abord entre pairs**, les positions des différents groupes d'acteurs constitués, et ainsi de réaliser un diagnostic du système alimentaire régional. Huit réunions avec les producteurs, les industries agro-alimentaires, les restaurateurs et métiers de bouche, les distributeurs, les professionnels de la santé, les professionnels de la formation, les collectivités territoriales et les associations ; puis trois « rencontres citoyennes », sous forme d'ateliers ou de micro-trottoir avec des lycéens, des agents du Conseil régional et des passants sur un marché de plein vent à Lille, sont organisées. Cette première phase se conclut par une journée de « croisements de regards » en juin 2013, au siège de Région, où l'ensemble des participants est convié²³. Tout au long de la démarche, l'équipe projet est mobilisée, notamment pour fournir les contacts des personnes à inviter ou pour co-animer des rencontres.

Plusieurs éléments ressortent de cette première

phase du débat public : d'abord la mobilisation est globalement bonne, notamment grâce aux relais effectués par les membres de l'équipe projet. Les acteurs montrent leur enthousiasme à se rencontrer. Les échanges soulignent cependant que les situations au sein d'un même secteur d'activité sont très diverses, et qu'il existe peu de liens entre les acteurs. Ensuite, on peut souligner que la logique partisane s'estompe temporairement avec la participation aux différentes rencontres d'élus régionaux et locaux issus d'autres partis qu'EELV. Enfin, la durabilité du système alimentaire n'apparaît pas clairement comme une préoccupation, sauf pour les acteurs associatifs et les collectivités territoriales. Ce dernier élément peut s'expliquer par l'orientation donnée à l'animation des rencontres. Ainsi, les participants sont conviés à se prononcer sur « *ce qui va dans le sens d'une alimentation de qualité pour tous* » et « *comment cet enjeu d'alimentation de qualité pourrait être davantage partagé* ». Mais le postulat politique de la non durabilité du système alimentaire, pourtant à l'origine de l'opération gouvernance alimentaire, n'est jamais présenté explicitement. Cela s'explique par la volonté des techniciens et des élus de ne pas exacerber les tensions existantes, au risque toutefois de susciter en retour des frustrations chez les participants qui ne comprennent pas bien l'objectif de la démarche, ou y voient une forme d'instrumentalisation de la participation.

« Je ne sais pas très bien où ils vont arriver ! »²⁴

« On sert à crédibiliser les propos de Jean-Louis Robillard. Je ne suis pas contre à la limite, mais je préférerais qu'il joue cash. Alors il ne peut peut-être pas, c'est compliqué, mais ces colloques et ces trucs, il en a peut-être besoin mais c'est bouffer de temps et on n'avance pas »²⁵.

En reprenant l'intégralité des échanges qui ont eu lieu au cours des réunions, Frédérique Tillier, Agnès Ortega et une partie du service agriculture mobilisée par le débat public formulent six priorités pour la gouvernance alimentaire régionale :

- valoriser, sensibiliser et former les mangeurs, acteurs de leur alimentation,
- renforcer la filière alimentaire du Nord Pas de Calais, pour davantage de localisation de l'alimentation,
- travailler à la mise en réseau des acteurs,
- agir ensemble pour réduire le gaspillage et les déchets alimentaires,
- accompagner les professionnels vers une plus forte intégration dans leurs pratiques d'une

21. Entretien avec Jean-Louis Robillard, juillet 2010.

22. Entretien avec Jean-Louis Robillard, mars 2013.

23. D'après les listes d'émargements, la première phase du débat public a mobilisé environ 550 personnes, tout événements confondus (réunion de lancement, rencontres par pairs, rencontres citoyennes et regards croisés). Cette estimation ne tient pas compte du fait que des personnes aient pu participer à plusieurs événements.

24. Entretien avec un représentant agricole, Chambre d'agriculture du Nord-Pas de Calais, Avril 2013.

25. Militant et salarié associatif, mars 2013.

21. Entretien avec Jean-Louis Robillard, juillet 2010.

22. Entretien avec Jean-Louis Robillard, mars 2013.

23. D'après les listes d'émargements, la première phase du débat public a mobilisé environ 550 personnes, tout événements confondus (réunion de lancement, rencontres par pairs, rencontres citoyennes et regards croisés). Cette estimation ne tient pas compte du fait que des personnes aient pu participer à plusieurs événements.

24. Entretien avec un représentant agricole, Chambre d'agriculture du Nord-Pas de Calais, Avril 2013.

25. Militant et salarié associatif, mars 2013.

26. Poste de chargée de mission gouvernance alimentaire, occupé par l'auteure dans le cadre d'un contrat CIFRE.

27. Les moyens humains : une cheffe de projet à mi-temps, une chargée de mission à mi-temps et une assistante, les moyens financiers : 205 000€ de budget réservés pour le fonctionnement de la gouvernance alimentaire sur l'ensemble de la période.

28. La manifestation se veut une réaction à une interview du vice-président parue dans la Voix du Nord du 20 février 2014, au cours de laquelle celui-ci déclarait « le système alimentaire a été confisqué et notre modèle agricole a atteint ses limites. Quelle agriculture voulons-nous ? Sommes-nous

prêts à payer plus cher les produits agricoles pour davantage de qualité ? Nous avons le choix aujourd'hui entre une agriculture qui ne reste compétitive que grâce à ses gros volumes – seuls capables de contrecarrer des prix trop bas – ou une agriculture de diversification de ses productions avec une réelle solidarité entre exploitants et consommateurs ». On peut voir cette manifestation comme la volonté d'une démonstration de force de la part de la profession agricole, dans un calendrier politique de négociations tendues avec les élus écologistes du Conseil régional, sur la finalisation du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) d'une part, et sur l'ouverture

alimentation de qualité,

- agir pour une restauration hors domicile engagée en matière de qualité alimentaire.

Ces priorités doivent guider l'action régionale pour la suite du mandat. Pour autant, bien que les moyens aient été légèrement renforcés (ouverture d'un poste d'assistante auprès de Frédérique Tillier et recrutement à mi-temps d'une chargée de mission²⁶), ils restent toujours extrêmement faibles au vu de l'ambition politique de l'OD²⁷.

L'opportunité de donner suite à cette première phase de débat public est largement discutée entre l'équipe du service agriculture, celle de l'IRDP et les vices-présidents concernés. Pour les techniciens du service agriculture, la mi-mandat approchant, il est temps d'entrer dans une phase plus opérationnelle, en s'appuyant notamment sur la bonne mobilisation des acteurs, pour favoriser des partenariats intersectoriels, avec l'aide de l'équipe projet. Pour l'équipe de l'IRDP et la vice-présidente à la démocratie participative, il faut légitimer l'instance de débat public, et donc élargir les publics concernés en sortant du cercle des professionnels de l'alimentation. Hésitant entre les deux, Jean-Louis Robillard décide finalement de poursuivre le débat public. Il y voit une façon de mobiliser davantage de personnes et de renforcer sa légitimité politique face aux représentants agricoles.

III.2. ESSOUFFLEMENT DU DIALOGUE : UN MANQUE DE RESSOURCES MATÉRIELLES ET POLITIQUES TROP FLAGRANT.

La deuxième phase du débat débute en mars 2014. Le jour du lancement, les FDSEA 59 et 62 appellent les agriculteurs à manifester devant le siège de région, sur le mot d'ordre suivant²⁸ :

« Si le Conseil Régional pense que l'alimentation n'est plus uniquement l'affaire des agriculteurs, il est grand temps de rappeler que la production de denrées alimentaires reste l'affaire des agriculteurs. Notre agriculture est forte, plurielle et de qualité. Tous les systèmes de production ont leur place !!! Mobilisez vous et venez nombreux »²⁹.

Cette première journée est suivie de cinq soirées débat entre mars et mai, la possibilité d'envoyer une contribution sur un site internet dédié, trois micro-trottoir avec une grille d'entretien, puis une restitution à l'ensemble des participants en juin 2014. Dans son ensemble, la deuxième phase du débat est à l'image de la journée de lancement : une confrontation plus ou moins virulente entre les représentants du monde agricole et les porteurs d'un modèle alimentaire alternatif. Les acteurs de la grande distribution, de l'industrie agro-alimentaire et de l'artisanat sont quasiment

absents, ceux de la santé et de la formation à peine moins.

Paradoxalement, cette deuxième phase du débat public est davantage visible à l'extérieur des frontières régionales. Frédérique Tillier et Jean-Louis Robillard sont souvent sollicités pour témoigner de leur expérience auprès d'autres collectivités ou associations, notamment parce que l'approche territoriale de l'alimentation a entre-temps été promue au niveau national³⁰. L'expérience à l'échelle régionale en Nord-Pas de Calais constitue un précédent inédit en matière de mobilisation sur l'enjeu alimentaire. En revanche, dans les faits, cette deuxième phase du débat marque plutôt le **retour d'une logique sectorielle et partisane**.

« On a eu des prises de paroles juxtaposées, mais sans parvenir à créer du débat (...). On n'a pas eu le grand public, on a eu des gens qui ont déjà un avis sur un aspect des choses (...). Tu donnes la parole, chacun défend sa chapelle. Bon, voilà »³¹

Alors que les représentants agricoles ont intérêt à se mobiliser pour défendre les frontières de leur secteur d'action publique, dans la perspective des négociations en cours sur la politique agricole, une large partie des acteurs issus d'autres secteurs d'activités se démobilisent, **en l'absence de retombées concrètes**³². On l'a vu, les moyens alloués à la gouvernance alimentaire ne permettent pas de travailler à la fois sur la formalisation d'un dispositif institutionnel intersectoriel et sur la mobilisation d'acteurs externes. Avec la poursuite du débat public, il est impossible pour la cheffe de projet de travailler sur l'opérationnalisation des six priorités issues de la première phase. Certains acteurs parviennent à obtenir des financements et/ou un soutien politique ponctuels, mais il s'agit d'acteurs disposant de ressources relationnelles avec le service agriculture, et qui font valoir la cohérence de leur projet avec le projet politique de l'élu³³. Les acteurs qui ne disposent pas de ces ressources tendent à se réorienter vers leurs interlocuteurs sectoriels habituels ou à se retirer totalement. Restent alors, avec les représentants agricoles, les militants en faveur d'un système alimentaire alternatif, qui partagent le projet politique de Jean-Louis Robillard, mais témoignent de leur impatience, voire, parfois, de leur déception vis à vis de la politique de gouvernance alimentaire.

« On veut bien participer, mais alors qu'on nous dise dès le départ, que ça ne servira à rien. »³⁴

En effet, l'approche des élections régionales, dans un contexte d'incertitudes sur le calendrier électoral³⁵, et le maintien de la cogestion – même temporairement déstabilisée – rend de moins en moins vraisemblable la transition du système

(...) des négociations sur le futur FEADER, pour lequel le Conseil régional devient autorité de gestion, d'autre part.

29. Extrait du tract d'appel à la manifestation, produit par les FDSEA 59 et 62 et les JA.

30. A titre d'exemples : la Priorité à l'ancrage territorial dans les appels à projets Programme National Alimentation (PNA), insertion du concept de « Projet Alimentaire Territorial » (PAT) par la députée Brigitte Allain, dans la Loi d'Avenir pour l'Agriculture et la Forêt (LAAF) de 2014, signature par l'Association des Régions de France (ARF) d'une déclaration sur les Systèmes Alimentaires Territoriaux (SAT), à Rennes en juillet 2014.

31. Entretien avec Jean-Louis Robillard, juin 2014.

32. On parle ici de retombées matérielles (subventions) mais aussi immatérielles (reconnaissance, accès à la décision...).

33. On peut citer parmi elles : l'écopôle alimentaire d'Audruicq et les Anges Gardins, l'association Les Sens du Goût, la Communauté d'Agglomération du Douaisis, la Métropole Européenne de Lille, Artois Comm', le CERDD, le MIN de Lomme, la Prospérité ferrière et le pays du ternois.

34. Discussion avec une animatrice de centre social dans le Douaisis, décembre 2015.

35. Les élections régionales ont finalement eu lieu en décembre 2015, mais il était question qu'elles aient lieu en décembre 2014, puis juin 2015. Il faut ajouter à l'approche des élections régionales, la tenue des élections municipales en mars 2014, soit au début de la deuxième phase du débat public, qui ont sensiblement déstabilisé les équilibres politiques précédents.

36. Le dispositif CAAP'Agglo est préfiguré dès 2011. Il est formalisé en 2013 par la signature des contrats avec trois territoires : la Métropole Européenne de Lille (MEL), la Communauté d'Agglomération du Douaisis (CAD) et la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay-Noeux Les Mines (Artois Comm').

alimentaire régional qu'ils appellent de leurs vœux. Dans les faits, la restitution du débat public, organisée en juin 2014, permet de discuter de la formalisation de l'IRDP, mais apporte peu d'éléments nouveaux du point de vue de la gouvernance alimentaire. La dernière année du mandat marque un certain essoufflement. L'événement annuel organisé en mai 2015 se concentre sur la valorisation du seul dispositif institutionnel formalisé dans le cadre de la politique agricole au cours du mandat : la contractualisation de politiques agricoles et alimentaires péri-urbaines avec des territoires infra-régionaux³⁶.

Suite aux résultats des élections régionales de décembre 2015, et à l'alternance politique qui s'ensuit, le nouvel exécutif ne se montre pas particulièrement hostile à la politique de gouvernance alimentaire, mais affiche une volonté forte de recentrer la politique agricole sur les enjeux agricoles, en lien étroit avec les représentants de la profession. En conséquence, les projets alimentaires soutenus lors du mandat précédent, bien que n'étant pas décris, ne reçoivent plus d'attention politique. Ils perdurent parce qu'ils dépendent de dispositifs institutionnels qui n'ont pas pour l'instant fait l'objet d'un nouvel arbitrage politique. La persistance des projets alimentaires repose donc finalement sur la capacité des porteurs de projets à trouver de nouveaux soutiens financiers et politiques. Dans la mesure où l'objet politique 'alimentation' s'est affirmé depuis, notamment au niveau national, il est possible que les acteurs régionaux qui ont bénéficié de la politique régionale de gouvernance alimentaire pour renforcer leur légitimité à intervenir sur l'alimentation, puissent désormais faire valoir leur expertise ou leur historique auprès de nouveaux acteurs institutionnels, quitte à réintroduire une forme de sectorisation dans leurs objectifs. Dans cet optique, ils peuvent s'appuyer sur les réseaux tissés lors des rencontres organisées dans le cadre de la gouvernance alimentaire, avec les membres de l'équipe projet et les autres financeurs institutionnels notamment, même si, en raison des mobilités professionnelles, ces réseaux s'affaiblissent progressivement.

CONCLUSION

Dans le Nord-Pas de Calais, la politique de gouvernance alimentaire s'est caractérisée par un postulat de départ : la non-durabilité du système alimentaire ; et par une méthode : la création d'un forum commun à l'ensemble des acteurs du système alimentaire. On parle de gouvernance alimentaire parce que l'aboutissement de la politique devait être d'identifier et de redistribuer le pouvoir entre les différents acteurs du système, pour intégrer les enjeux de durabilité.

Mais faire évoluer les rapports de force dans la gouvernance du système alimentaire ne demande pas seulement d'avoir une vision cohérente des enjeux liés à l'alimentation. Il est tout aussi nécessaire de disposer des ressources politiques, sociales, temporelles et matérielles suffisantes.

De ce point de vue, nous pouvons tirer de l'expérience du Nord-Pas de Calais quelques enseignements :

D'abord, le **fonctionnement néo-corporatiste de la politique agricole** en France constitue un paramètre de première importance. L'objectif de préserver l'unité syndicale a tendance à rendre peu lisible la ligne politique du syndicat majoritaire. Le positionnement des représentants agricoles sur les enjeux alimentaires est incontournable, mais ambigu.

Ensuite, l'alimentation suppose de reconsiderer la dépendance de l'homme à son environnement, pour la satisfaction de ses besoins vitaux. Pour autant, l'impact de la crise écologique sur le système alimentaire n'est pas envisagé de la même façon par tous les groupes d'acteurs. **La perspective de l'urgence n'est pas partagée**, notamment entre les représentants politiques eux-mêmes, ce qui complique la transposition d'un projet politique en dispositifs d'action publique.

Enfin, les outils de l'action publique se concentrent aujourd'hui sur l'accompagnement ou la sensibilisation, en particulier pour les collectivités territoriales qui ne disposent quasiment pas de pouvoir réglementaire. L'idée dominante dans la conception des politiques publiques aujourd'hui est que le citoyen est un individu rationnel susceptible de faire évoluer ses pratiques en fonction des informations qu'il reçoit. Les politiques publiques comptent sur les consommateurs pour faire évoluer les acteurs économiques, **laisant finalement à ceux-ci un pouvoir considérable**, peu compatible avec l'idée d'une gouvernance alimentaire partagée entre les acteurs.

