

Les Projets Alimentaires de Territoire sont-ils des Projets de Territoires Alimentaires ? Une analyse à partir de trois projets néo-aquitains

Mayté BANZO, UMR 5319 Passages CNRS - Université Bordeaux Montaigne

Nathalie CORADE, Bordeaux Sciences Agro, Irstea, UR ETBX

Marie LEMARIÉ-BOUTRY, Bordeaux Sciences Agro, UMR 5113 GREThA CNRS - Université de
Bordeaux

Résumé

En 2014, le ministère de l'agriculture a inscrit dans la loi d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (LOAAF), les projets Alimentaires de territoire (PAT). Tels qu'ils sont définis par la loi, les PAT, constituent des moyens de construire des systèmes alimentaires territoriaux, un système alimentaire territorial consistant en la manière dont la société s'organise à l'échelle des territoires pour se réapproprier l'alimentation. À partir de cette définition, la communication propose de s'interroger sur la portée des projets alimentaires territoriaux et particulièrement sur le « territoire » convoqué par les PAT. L'objectif de l'article est de questionner la dimension territoriale des PAT. À quel territoire le PAT fait-il référence ? Quels en sont les contours ? Quel est le sens donné au terme territoire ? Comment évolue-t-il sous l'influence des formes de gouvernance choisies dans le projet ? Le territoire alimentaire relève-t-il de contours institutionnalisés ou suscite-t-il de nouvelles limites ? Quel lien le territoire du PAT établit-il avec le système alimentaire ?

Au travers de l'observation de trois trajectoires de PAT de Nouvelle-Aquitaine, initiatives portées initialement par une métropole, un pays et un collectif citoyen, nous montrons ainsi que si ces projets s'inscrivent dans des contours territoriaux institutionnels, ils questionnent dans le fond la consistance voire la cohérence de ces territoires. Le mouvement de relocalisation de l'alimentation que cherchent à promouvoir les projets alimentaires territoriaux est propice à l'évolution des formes de gouvernance des territoires. Si le T des PAT correspond le plus souvent à des limites institutionnelles (donc existantes et reconnues par les acteurs), il n'est pas figé pour autant. L'interaction entre territoire et gouvernance alimentaires, différente suivant les situations locales, conduit à donner des sens différenciés au T des PAT.

Mots-clés : projet alimentaire de territoire, gouvernance, territoire, Nouvelle-Aquitaine, FR

Introduction

En 2014, le ministère de l'agriculture a inscrit dans la loi d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (LOAAF), les projets Alimentaires de territoire : les PAT. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) se définissent comme étant des projets qui sont « *élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet. Les PAT sont par définition amenés à se construire de manière concertée à l'échelle de bassins de vie, de consommation* » (LOAAF du 13 octobre 2014, article 39). Ainsi définis, les PAT constituent des moyens de construire des systèmes alimentaires territoriaux. Un système alimentaire se définissant selon Malassis (1994) comme « *la manière dont les hommes et les femmes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture* », un système alimentaire territorial, construction visée par les PAT, consiste en « [...] *la manière dont la société s'organise à l'échelle des territoires pour se réappropriar l'alimentation, de la production à la consommation en passant par la distribution* »¹.

Ces projets sont appuyés financièrement par des dispositifs tels que le Programme National de l'Alimentation² (PNA) et peuvent faire l'objet d'une labellisation par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Néanmoins, les PAT existants ne se limitent ni aux PAT financés par le PNA, ni aux PAT labellisés, c'est-à-dire reconnus en tant que tels par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et, à ce titre, présentent des formes assez diverses. En 2019, environ 150 PAT sont recensés en France, que ceux-ci soient ou non financés par le PNA. Parmi eux, 22 sont labellisés c'est-à-dire peuvent utiliser la marque « Projet Alimentaire de Territoire » du ministère de l'agriculture.

Au niveau national, le Réseau National des PAT (RnPAT) créé en 2015 sous l'intitulé initial de « Réseau national pour un projet alimentaire territorial co-construit et partagé »³ souligne également cette diversité⁴ : les projets peuvent avoir pour objectif la mise en place d'outils et de méthodes ponctuelles mais également l'organisation de circuits de distribution de produits locaux (projets « *agri-alimentaires structurants* ») ou encore la recherche de transversalité à travers la mise en lien de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire locale (Bonnefoy et al., 2016). Cette diversité repose en partie sur des démarches différenciées. Le spectre de celles-ci s'étend du mode « *d'ingénierie et de gestion de projet territorial 'classique et linéaire'* », à l'« *exercice de dialogue territorial où l'échange permanent nourrit le diagnostic et permet de réajuster l'ambition et les actions y afférents* » (Bonnefoy et al., 2016). L'étude du RnPAT montre que six domaines d'interventions sont mobilisés dans les projets : l'économie alimentaire, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'environnement, la nutrition santé, l'accessibilité sociale, la dimension culturelle et gastronomique. Cette diversité correspond à l'état d'esprit initial des initiateurs des PAT. En effet, pour Brigitte Allain, ex-députée de la Dordogne, si « *seuls les grands objectifs du projet alimentaire territorial ont été définis au niveau législatif* », c'est afin de « *laisser une grande latitude aux acteurs locaux pour organiser leur stratégie alimentaire territoriale* », « *les projets alimentaires territoriaux [devant pouvoir] être déclinés à tous les échelons du territoire, pour que cette orientation nouvelle et ambitieuse revête une dimension politique nationale* » (Allain 2015, p. 52). Ainsi certains projets sont partiels, ne s'inscrivant que dans un ou quelques objectifs quand d'autres sont plus systémiques³.

¹ <http://www.civam.org/index.php/systemes-alimentaires-agricoles-territorialises/systeme-notre-conception>, dernier accès le 12 septembre 2019

² <https://agriculture.gouv.fr/les-appels-projets-du-pna-accompagner-la-mise-en-oeuvre-du-programme-national-pour-l'alimentation>, dernier accès le 11 avril 2019.

³ <http://rnpat.fr/>, dernier accès le 11 avril 2019.

⁴ <http://rnpat.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/banque-des-pat/>, dernier accès le 10 avril 2019.

Si les PAT dans leur définition laissent « une grande latitude » dans leur organisation, comme l'indique Brigitte Allain, il en va de même pour le territoire qu'ils ciblent et revendiquent. En effet, la référence au territoire est affichée comme une évidence dans ces projets. On y parle des « acteurs du territoire », des « échelons du territoire », de « l'agriculture du territoire » et du « système alimentaire du territoire ». Toutefois rien n'est dit sur le territoire pour et sur lequel est réalisé le projet. L'objectif de l'article est alors de questionner la dimension territoriale des PAT. À quel territoire le PAT fait-il référence ? Quels en sont les contours ? Quel est le sens donné au terme territoire ? Comment évolue-t-il sous l'influence des formes de gouvernance choisies dans le projet ? Le territoire alimentaire relève-t-il de contours institutionnalisés ou suscite-t-il de nouvelles limites ? Quel lien le territoire du PAT établit-il avec le système alimentaire ?

L'hypothèse que nous formulons ici est que le mouvement de relocalisation de l'alimentation que cherchent à promouvoir les projets alimentaires territoriaux est propice à l'évolution des formes de gouvernance des territoires. Si le T des PAT correspond le plus souvent à des limites institutionnelles (donc existantes et reconnues par les acteurs), il n'est pas figé pour autant. L'interaction entre territoire et gouvernance alimentaires, différente suivant les situations locales, conduit à donner des sens différenciés au T des PAT.

Pour argumenter cette idée, nous nous appuyons sur la mise en perspective de trois études de cas en Nouvelle-Aquitaine. Dans un premier temps, nous rappelons le contexte de l'étude : objectifs et diversité des PAT et approche méthodologique des études de cas. Dans un deuxième temps, nous analysons les formes d'interaction territoire-gouvernance propres à chaque étude de cas. Dans un troisième temps, nous montrons comment ces interactions nourries par des conceptions différentes du territoire dessinent des projets territoriaux différenciés.

1- Le territoire des PAT : un objet mouvant non identifié

Dans la loi d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt de 2014, les PAT constituent une réponse à une volonté de remettre au cœur des territoires la question alimentaire et de repenser le modèle agricole en même temps que le système alimentaire par une approche plus territoriale. L'alimentation devient à la fois un objectif et un moyen. D'une part, il s'agit d'assurer l'accès à une alimentation saine, de qualité et suffisante à partir de produits locaux pour favoriser la sécurité alimentaire ; d'autre part, il s'agit de construire le modèle agricole voire le système alimentaire local qui permettra d'atteindre cet objectif. Le territoire invoqué dans ces projets est défini par les porteurs, il n'est donc pas préétabli.

1.1- Le territoire des PAT : entre institutions et gouvernance

Tels qu'ils sont définis par la loi, les PAT sont des projets qui sont « *élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial* » (LOAAF du 13 octobre 2014, article 39). Ainsi, s'il est évoqué « un territoire » préexistant duquel les acteurs se reconnaissent suffisamment pour se réunir autour d'un projet, il est également fait mention d'une gouvernance territoriale autour de l'alimentation puisque le projet se construirait de façon coordonnée entre les acteurs du territoire, et également de la mise en place d'un système alimentaire territorial.

Dans la première partie de la définition des PAT, le territoire est donc tout à la fois :

- prédéfini, puisque ce sont « les acteurs du territoire » qui définissent le projet,
- résultat d'une concertation des acteurs et donc d'une gouvernance territoriale autour de la question alimentaire,
- support d'un système alimentaire.

Par ailleurs, la définition précise que « *Les PAT sont [...] amenés à se construire de manière concertée à l'échelle de bassins de vie, de consommation* » (LOAAF du 13 octobre 2014, article 39). Il doit donc y avoir une cohérence entre les dynamiques territoriales insufflées par les pratiques quotidiennes des habitants en termes de mobilités, d'accès aux services, de consommation et l'échelle du projet. Le territoire des PAT est finalement indéfini et relève aussi bien du support de référence d'un système alimentaire et que du résultat d'une gouvernance organisée autour de la question alimentaire.

Dans la réalité, les PAT sont le plus souvent des projets portés par des territoires institutionnels et pour des territoires institutionnels. La banque des PAT du RnPAT⁵ recense et étudie une soixantaine de PAT en France. Ce recensement mentionne que pour 90% des PAT le porteur est un territoire institutionnel. Il peut s'agir soit d'une collectivité territoriale (commune, département, région), soit d'un EPCI (communauté de communes, communauté d'agglomération et Métropoles), soit de pôles territoriaux, anciens pays, ou de Parcs naturels régionaux. Pour les 10% restants les porteurs émanent de la société civile au travers de collectifs citoyens et d'associations de consommateurs (3 cas sur les 60 étudiés) et peuvent correspondre également à des acteurs socio-économiques tels que les chambres consulaires et notamment les chambres d'agriculture (2 cas sur les 60 étudiés).

Par ailleurs, le recensement montre que même lorsqu'ils sont portés par des collectifs citoyens ou des organismes économiques, les PAT restent circonscrits dans des territoires institutionnels. En effet, le contour des territoires institutionnels reste souvent une référence commode pour mettre en œuvre l'action. Seul le PAT des Pyrénées Catalanes, porté par l'association citoyenne « chemin faisant », ne prédéfinit pas l'échelle de son projet et prône une coopération transfrontalière. Pour les porteurs institutionnels l'échelle de leur territoire de compétence est le plus souvent privilégiée. Toutefois, dans le cas de la Métropole d'Aix-Marseille et du pays d'Arles, l'échelle revendiquée est plus large : elle relève du département.

À l'échelle de la région Nouvelle-Aquitaine, un recensement des initiatives territoriales sur l'alimentation a également été réalisé en 2017 par la Direction Régionale de l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt de Nouvelle-Aquitaine (DRAAF) (Rival, 2018). Parmi les 57 initiatives recensées en 2017, 27 étaient en cours de réalisation, 5 en projet, 5 en arrêt et 20 en phase de précision, confirmant une dynamique en développement. On retrouve ici le lien fort entre la diversité des porteurs de projet (collectivité territoriale, territoire de projet, collectif citoyen) et le territoire institutionnel comme référentiel spatial de l'initiative, même dans le cas d'initiatives citoyennes.

Partant des six thématiques mises en avant par le RnPAT dans sa classification, la DRAAF Nouvelle-Aquitaine a effectué une typologie des projets néo-aquitains montrant à son tour au prisme de l'exemple néo-aquitain la diversité des configurations des initiatives, que ceux-ci soient financés par le Programme National Alimentaire en tant que PAT ou non (*Encadré 1*).

⁵ <http://rnpa.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/banque-des-pat/>, dernier accès le 04 septembre 2019.

Encadré 1: Typologie des initiatives alimentaires de la DRAAF Nouvelle-Aquitaine (2017)

Dans le recensement réalisé par la DRAAF de Nouvelle-Aquitaine (Rival, 2018), quatre types sont identifiés parmi les initiatives les plus avancées: (type 1 ou « Ac_cp ») les projets ayant pour objectif le (ré)ancrage de l'agriculture et de l'alimentation par le développement des circuits alimentaires de proximité, (type 2 ou « Ac_rc ») les projets pour mettant au cœur de leur programme la relocalisation et l'amélioration de l'alimentation dans le secteur de la restauration collective – majoritaires en Nouvelle-Aquitaine, (type 3 ou « Pré-PAT ») les projets abordant l'alimentation de façon transversale en croisant plusieurs thématiques alimentaires de territoire et pouvant potentiellement être considérés comme des projets alimentaires de territoire en émergence et enfin (type 4 ou « PAT ») les projets alimentaires alliant les six thématiques du RnPAT et correspondant dans leur démarche à la logique des PAT sans toutefois avoir nécessairement été labellisés en tant que tel par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Indéfini dans le cadre de la loi, le territoire des PAT reste, pour la majorité des projets, circonscrit à un territoire institutionnel et s'appuie ainsi sur des contours déjà existants. Les PAT seraient en ce sens plus des projets de territoire que des territoires de projet. Les projets révèlent néanmoins une diversité de conceptions territoriales qui peuvent donner aux limites des finalités bien différentes. Nous souhaitons approfondir cet aspect à partir de l'analyse de trois projets proposés en Nouvelle-Aquitaine.

1.2- Observation participante de trois projets néo-Aquitains

La Région Nouvelle-Aquitaine, créée lors de la réforme territoriale de 2015, s'étend sur 84 100 km² avec une population de 5,987 millions d'habitants (Insee, RP, estimations de population, données au 1^{er} janvier 2019). Elle est considérée comme la plus grande région agricole de France et constitue à ce titre un territoire propice au développement des démarches PAT. Trois de ces initiatives alimentaires de territoire sont ici plus particulièrement étudiées : le projet de Bordeaux Métropole, le projet du Pays du Grand Bergeracois et le projet du collectif Aliment-Terre du bassin d'Arcachon.

Le projet de **Bordeaux Métropole** se construit en associant transversalement les six thématiques définies par le RnPAT, c'est-à-dire pour rappel : l'économie alimentaire, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'environnement, la nutrition santé, l'accessibilité sociale et la dimension culturelle et gastronomique mais également « *[en identifiant et impliquant] les parties prenantes de chaque maillon de la chaîne alimentaire via la création de conseils de politique alimentaire locaux* » (International Urban Food Network, 2016). Il s'agit d'une démarche type « pré-PAT » selon la typologie de la DRAAF (voir Encadré 1).

Le projet du **Grand Bergeracois**, seul projet labellisé début 2019 en Nouvelle-Aquitaine, relève d'une démarche PAT (type 4 ou « PAT »). Porté initialement par le Pays du Grand Bergeracois, il est aujourd'hui porté par la communauté d'Agglomération du Bergeracois qui a signé une convention avec les trois communautés de communes issues de l'ancien Pays pour poursuivre le portage des actions phare alors assurées par le Pays dont le programme LEADER et le PAT. Cette convention fait suite à la dissolution en 2018, du syndicat mixte du Pays du Grand Bergeracois, cadre administratif de l'ancien pays.

Le projet du collectif Aliment-Terre, en cours de construction, n'a pas fait l'objet d'une analyse de la DRAAF. Il fait partie des rares projets portés par un collectif de citoyens et non pas des acteurs territoriaux. Le cadre spatial de référence choisi correspond néanmoins aux 17 communes qui composent le pays **Bassin d'Arcachon Val de Leyre** (BARVAL) actuellement sans compétences affirmées. Ce contour correspond également au territoire de projet du SCoT en cours de révision.

Les trois démarches PAT ont été suivies depuis leur création en participant aux différents ateliers, réunions, séminaires et évènements organisés par les instances de gouvernance de ces projets (conseil consultatif de gouvernance ou comité de pilotage) dans une démarche d'observation participante. L'immersion de l'observateur au sein des structures étudiées favorise l'accès à des informations inexprimées et aux processus même de construction (Soulé, 2007).

Le matériau collecté rassemble ainsi les documents issus de l'ensemble des travaux conduits dans les démarches : comptes rendus de comités de pilotage, d'ateliers et rapports de synthèse réalisés par les animateurs des PAT. Une partie de ce matériau est disponible en ligne⁶. L'ensemble du matériau ainsi collecté permet de retracer les démarches, de consigner informations et paroles d'acteurs utiles pour la caractérisation des processus d'intermédiation à l'œuvre dans ces projets et ainsi de reconstituer la trajectoire de chaque projet au prisme de notre grille de lecture. Un vingtaine d'entretiens semi-directifs complémentaires a également été réalisée auprès d'acteurs parties prenantes des instances porteuses des projets.

Dans la deuxième partie de cet article nous précisons les démarches choisies par chaque initiative en mettant l'accent sur la place du territoire et les choix de gouvernance.

2- Le territoire des PAT au prisme des formes de gouvernance

Les trois projets se distinguent par la nature des porteurs, les démarches engagées, les finalités identifiées ; toutefois, les trois mobilisent un cadre territorial institutionnalisé pour se développer. L'analyse des trois cas en parallèle montre que l'alimentation participe de la construction d'une nouvelle gouvernance qui, si elle ne remet pas en question les contours du territoire, amène à en reconsidérer le contenu et la cohérence.

2.1- Trois projets pour trois territoires institutionnels

Le projet **de Bordeaux Métropole** est le plus ancien des trois dans son initiative. Il s'inscrit dans la lignée des démarches des grandes villes Européennes voire mondiales cherchant à répondre à l'enjeu alimentaire imposé par la croissance urbaine. Bordeaux Métropole concentre aujourd'hui environ 800 000 habitants (Insee, 2019) et prévoit d'atteindre le million d'ici 2050. Une étude de la chambre d'agriculture de Gironde de 2012 indique que la Communauté Urbaine conserve 5 500 ha agricoles (Chambre d'agriculture Gironde, 2012 cité par A'urba, 2017). Le PLU de 2016 consigne 9 172 ha en terres agricoles (A). Les surfaces agricoles utiles sont évaluées par le recensement général agricole de 2010 à 6 585 ha soit près de 72% des espaces A du PLU (Bordeaux Métropole, 2018). Il s'agit d'espaces répartis entre terres arables principalement localisées en zones humides : maïsiculture, prairies associées à des modes de conduite extensifs, maraîchage hérité de l'ancienne ceinture maraîchère de la vallée des Jalles au nord de l'agglomération ; mais aussi des vignes en appellation d'origine protégée. L'agriculture ne dispose pas historiquement d'une direction au sein de la Métropole. Ses

⁶ Le lecteur peut consulter la page du projet alimentaire de territoire du Pays du Grand Bergeracois (<https://www.la-cab.fr/d%C3%A9partement/C3%A9gation-g%C3%A9n%C3%A9rale-du-grand-bergeracois-projet-alimentaire-de-territoire>, dernier accès le 28 juin 2019) ainsi que le diagnostic établi https://www.la-cab.fr/sites/default/files/uploads/delegation_grd_bergeracois/pat/diagnostic_de_territoire_pat_grand_bergeracois_pco_inet.pdf), la page de Bordeaux Métropole (<https://ccgad.bordeaux-metropole.fr/>, dernier accès 28 juin 2019), et la page du collectif citoyen Aliment-Terre (<https://aliment-terre-barval.jimdo.com/>, dernier accès le 3 septembre 2019).

On peut aussi citer des sites liés (<http://www.aqui.fr/agricultures/perigueux-et-bergerac-mitonnent-leur-projet-alimentaire-avec-l-aide-de-la-safer,17017.html>, dernier accès le 3 septembre 2019).

problématiques ont été saisies par deux directions (la direction d'énergie, d'écologie et de développement durable et la direction de la nature). Elle fait aujourd'hui l'objet d'une attention croissante tant sur le plan de l'ingénierie que de la politique. Cette reconsidération de la question agricole vient en conséquence du constat alarmant quant à la faible autonomie alimentaire de la métropole montré dans un rapport de 2010 (Quévremont, 2011). C'est ainsi que la question alimentaire initialement portée par la ville de Bordeaux a été reprise par Bordeaux Métropole compte-tenu des enjeux liés à sa démographie. Cela s'est traduit d'abord pour la Métropole par la signature du pacte de Milan en octobre 2015⁷ dans le cadre de l'exposition universelle de Milan. Ce pacte signé par plus de cent villes à travers le monde consiste en un engagement (sur une base volontaire) à mettre en place des actions locales autour de l'alimentation suivant six axes⁸ prioritaires. Par la suite, la métropole s'est engagée dans un chantier expérimental de gouvernance alimentaire initiée par la DREAL de Nouvelle-Aquitaine.

Pour le pays du **Grand Bergeracois**, l'histoire du PAT démarre également en 2015. Suite à l'inscription des PAT dans la loi d'Avenir pour l'Alimentation, l'Agriculture et la Forêt, Brigitte Allain députée de la Dordogne a fait émerger l'idée de conduire un PAT dans le Grand Bergeracois. L'idée est concrétisée en novembre 2015 : le président du Pays et la députée décident de lancer une initiative PAT sur le Pays du Grand Bergeracois, territoire constitué alors de trois communautés de communes et d'une communauté d'agglomération (la communauté d'agglomération de Bergerac) ; ce qui représente 155 communes au total. En mars 2016, un comité de pilotage est mis en place afin de construire la démarche. Celle-ci aboutira à la définition de huit ambitions⁹ en vue de favoriser l'alimentation via l'agriculture locale.

Alors que la volonté politique est déterminante dans les deux premiers projets, elle n'est pas la force initiatrice dans le troisième projet étudié. En effet, celui-ci est porté au départ par des citoyens. Il s'agit de parents d'élèves investis dans la commission des menus de la cantine communale de leurs enfants. Leur questionnement sur la provenance des produits offerts à leurs enfants, le refus du système de liaison froide (produits venant d'une cantine centrale de l'agglomération bordelaise et réchauffés sur place), le désir d'avoir plus de produits bio dans l'alimentation de leurs enfants ont été les motivations qui ont amené ces parents à s'intéresser à la question alimentaire. Sur la base de cette préoccupation, ils constituent un collectif en 2015. Autour des parents d'élèves se sont associées des personnes intéressées à différents titres par la question alimentaire : un médecin, des personnes engagées dans des AMAP, des personnes liées à l'activité agricole (agriculteurs, agronome). En 2016, est créée l'association **Collectif Aliment-Terre**. Trois objectifs sont alors principalement définis : communiquer sur les actions en faveur des systèmes alimentaires territorialisés et biologiques, développer l'offre agricole de proximité, poursuivre la collaboration avec les institutions et les élus. Le territoire pris en compte pour le projet est le bassin d'Arcachon, il reprend de fait les contours du pays BARVAL qui intègre les 10 communes littorales et les 7 communes du Val de Leyre.

Ces projets s'inscrivent bien dans des territoires institutionnels dont les limites sont de fait prédéfinies ; ils induisent néanmoins de nouvelles formes de gouvernance autour de l'alimentation qui font évoluer intrinsèquement le territoire.

⁷ <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/text/>, dernier accès le 04 septembre 2019.

⁸ Ces six axes sont : (1) gouvernance alimentaire locale, (2) assurer un environnement propice à une action efficace, (3) promouvoir une alimentation durable et une bonne nutrition, (4) assurer l'équité sociale et économique, (5) appuyer la production alimentaire (liens rural-urbain), approvisionnement et distribution alimentaire, et (6) prévenir le gaspillage alimentaire.

⁹ https://www.la-cab.fr/sites/default/files/uploads/delegation_grd_bergeracois/pat/charte_ambition.pdf, dernier accès le 04 septembre 2019.

2.2- Des projets qui construisent de nouvelles formes de gouvernance

« *L'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial* » (LOAAF 2014) revendiqué par les PAT, oblige les porteurs à construire des espaces de concertation entre l'ensemble des parties prenantes du système alimentaire territorial (agriculteurs, consommateurs, élus, transformateurs, distributeurs...), l'alimentation ne pouvant être l'affaire que d'une seule catégorie d'acteurs. La littérature sur les systèmes alimentaires territoriaux fait référence à la gouvernance alimentaire territoriale pour définir ces modalités de concertation et de coordination (Perrin et al., 2014 ; Billion, 2017). Après Terres en Villes, qui définit en 2011 la gouvernance alimentaire territoriale comme « *un nouvel ensemble de coopération entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire* » (Terres en villes, 2011 cité par RnPAT, 2017), Billion et alii la définissent comme « *l'ensemble des processus de coordination des acteurs autour de l'alimentation à l'échelle territoriale, visant à favoriser leur organisation et limiter l'atomisation des initiatives touchant aux systèmes alimentaires* » (Billion 2017, p. 348). Au sein des trois projets étudiés la gouvernance alimentaire s'organise selon des modalités différentes.

Pour **Bordeaux Métropole**, la gouvernance alimentaire du territoire était en soi un objectif. À l'instar d'autres métropoles dans le monde comme Bristol ou Toronto (Brand et al., 2017), Bordeaux Métropole a construit son projet à partir de la mise en place d'une gouvernance alimentaire territoriale. En 2015, la métropole Bordelaise s'est inscrite dans un chantier expérimental de gouvernance alimentaire devant conduire à mettre en place un conseil de gouvernance alimentaire. Après 2 années de chantier expérimental, mettant en lien les différents acteurs du système alimentaire local, Bordeaux Métropole institutionnalise par délibération en 2017 son conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable¹⁰. Le conseil consultatif est composé de cinq collègues d'acteurs : (1) politiques publiques, (2) production alimentaire et agricole, (3) transformation alimentaire, (4) distribution alimentaire et (5) sensibilisation et défense des intérêts des « mangeurs ». L'enjeu est d'assurer la représentation de toutes les parties prenantes du système alimentaire. Il s'agit également de permettre aux acteurs de réfléchir ensemble au sein d'une même activité à des engagements vers davantage de durabilité et enfin de favoriser l'identification des acteurs du système alimentaire pour construire de nouveaux partenariats. À partir de 2018 (du 26 janvier au 5 février), quatre commissions thématiques se sont réunies tous les trois mois dont les finalités sont :

- renforcer la capacité agricole alimentaire du territoire ;
- relocaliser les filières et encourager les circuits courts et de proximité ;
- permettre à tous d'exercer son choix d'une alimentation durable et de qualité ;
- Lutter contre le gaspillage alimentaire.

Le territoire du **Bergeracois** a connu une trajectoire plus chaotique du point de vue de la gouvernance du projet. Au départ, la mise en place d'un conseil de gouvernance alimentaire comme dans le cas de Bordeaux Métropole était un objectif du PAT. Le comité de pilotage composé initialement devait disparaître pour laisser la place à un conseil de gouvernance alimentaire. De nombreuses réunions ont eu lieu sur la forme qu'il devait prendre et sur les participants à ce conseil. La dissolution du pays a coupé court aux discussions sur ce sujet. En effet, suite à la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République de 2015¹¹, le pays ne s'est pas transformé en pôle d'équilibre territorial et rural et le syndicat mixte porteur du pays a été dissolu en 2018 se transformant le 1er juillet 2018, en Délégation Générale du Grand Bergeracois. Néanmoins, à défaut d'une formalisation de la gouvernance, le projet

¹⁰ <https://ccgad.bordeaux-metropole.fr/>, dernier accès le 12 septembre 2019.

¹¹ Loi NOTRe, loi N° 2015-991 du 07 août 2014 portant nouvelle organisation territoriale de la République de 2015, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/7/RDFX1412429L/jo/texte>, dernier accès le 11 avril 2019.

du Bergeracois a organisé des espaces de concertation et d'échange. Le comité de pilotage constitué des élus (députée et président du pays), des acteurs institutionnels (Région, Département) et des acteurs du monde agricole (chambres d'agriculture et associations de développement (Agro-Bio, maison des paysan, Terre de liens...) va s'appuyer très vite sur des ateliers dans lesquels les acteurs locaux représentant les différents acteurs du système alimentaire (producteurs, distributeurs, consommateurs, restauration collective publique, institutions liées à l'agriculture et/ou à l'alimentation) échangent pour partager autour de leur fonctionnement, de leurs besoins et de leurs difficultés. Trois ateliers sont constitués pour permettre l'échange entre les acteurs locaux : un atelier sur la gestion du foncier et l'installation d'agriculteurs, un atelier sur les structures de commercialisation et de transformation, et un atelier sur la restauration collective et les consommateurs. Se voulant dès le départ global et inscrit dans une démarche telle que celle définie dans la loi, le projet alimentaire de territoire du Grand Bergeracois va peu à peu se construire dans une logique de (re)mise en lien des acteurs de la chaîne alimentaire locale. Si, comme l'indique la loi, un diagnostic est conduit, il n'est pas conçu comme un préalable à l'action et le choix est fait sur ce territoire de conduire ou de conforter des actions qualifiées de pilotes comme par exemple la mise en place d'un espace test agricole (Barèges et al. 2018, p. 24) et d'organiser des événements de mise en lien des acteurs. Après les ateliers, des temps d'échanges entre acteurs sont organisés favorisant les relations entre agriculteurs, artisans des métiers de bouche, élus et citoyens. En 2017, quatre réunions territoriales auprès de la population des communautés de communes sont organisées pour recueillir les besoins et les avis en matière d'alimentation. Petit à petit, la gouvernance se construit et le projet se consolide.

Du côté du **collectif Aliment-Terre**, très vite les membres de l'association (une vingtaine de personnes) se rendent compte que le développement du projet n'est possible qu'avec la collaboration des institutions locales, notamment les communes. Des rendez-vous sont pris auprès des maires pour essayer d'établir des contacts et plaider la cause des circuits de proximité, de l'agriculture locale, de l'alimentation bio. Lorsque l'association, encore toute récente, décide de répondre à l'appel à projet des PAT/PNA de 2016-2017, elle doit le faire sans l'appui des élus communaux qui ne se sentent pas encore vraiment concernés par la question alimentaire et l'agriculture de proximité. Le projet, un des rares (voire le seul) à être déposé par un collectif de citoyens cette année-là, est rejeté du fait même de l'absence des acteurs institutionnels dans la gouvernance du projet. Dès lors il devient très clair pour le Collectif que si le contact direct avec les élus communaux n'est pas possible, il faut passer par d'autres voies. C'est le Conseil départemental de Gironde qui va leur ouvrir une porte. Le contact est pris dès 2016 avec une demande de création d'un PPEANP (périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains) pour le bassin d'Arcachon. Cette voie n'est pas envisagée pour le CD33. Le Collectif répond également à l'appel à candidature 2017 de la mission Agenda 21 du CD33 pour les Labo'Mobiles¹². La candidature du Collectif est retenue. C'est alors le CD33 qui va solliciter les élus à participer à une première réunion pour discuter du possible lancement d'un projet alimentaire territorial sur le bassin d'Arcachon. La réunion a lieu le 9 juillet 2018 sur un territoire du Conservatoire du Littoral géré par le Conseil départemental de Gironde : le domaine de Certes. La présidence est assurée par le Président de la commission agriculture, mer et forêt du CD33, l'animation par une personne chargée de mission de la mission Agenda 21 du CD33. Autour de la table se trouvaient des citoyens (membres du Collectif Aliment-Terre en majorité), des acteurs d'organisation professionnelles agricoles (SAFER, Chambre d'agriculture 33, AGAP 33, GRCETA SFA : Groupement de Recherche sur les Cultures et Techniques Agricoles des Sols Forestiers d'Aquitaine), des agriculteurs et porteurs de projet, l'université Bordeaux Montaigne (enseignant, étudiants) engagée dans un projet pédagogique de

¹² « Le Labo'Mobile, lancé en 2017, est un dispositif d'animation territoriale proposé aux territoires et aux acteurs girondins pour expérimenter la mise en œuvre d'objectifs de transformation et co-concevoir des projets dédiés à de l'innovation sociale, écologique et participative qui nécessitent de 'faire autrement'. url : <https://www.gironde.fr/grands-projets/agenda-21-et-labom21labase>, , dernier accès le 12 septembre 2019.

recensement de friches agricoles sur le bassin d'Arcachon. Les communes sont peu au rendez-vous¹³ : présence du maire de Biganos (seul maire à manifester publiquement son intérêt pour la question agricole et alimentaire), adjoint à l'environnement de la mairie d'Andernos-les-Bains, adjoint au développement durable de la mairie de La Teste.

L'initiative Labo'Mobile a été l'opportunité pour réfléchir aux thématiques à discuter en vue de la mise en place d'un PAT et pour lancer un calendrier de réunions régulières. Ainsi plusieurs réunions se sont tenues depuis juillet 2018 :

- 10 décembre 2018, Biganos, réunion 2 : lancement du projet alimentaire de territoire du bassin d'Arcachon (thèmes : Qu'est-ce qu'un PAT ? ; atelier gouvernance ; atelier installation agricole) ;
- 5 février 2019, Belin-Béliet, réunion 3 : Projet Alimentaire Territorial Val de l'Eyre - Bassin d'Arcachon¹⁴ (thèmes : foncier ; engagement envisagé par participants) ;
- 28 mars 2019, La Teste-de-Buch¹⁵, réunion 4 : Projet Alimentaire Territorial Val de l'Eyre - Bassin d'Arcachon (thème : restauration collective) ;
- 6 juin 2019, Andernos-les-Bains, réunion 5 : Projet Alimentaire Territorial Val de l'Eyre - Bassin d'Arcachon (thème : installation des agriculteurs/trices).

Comme pour le Grand Bergeracois, les participants à ces réunions varient un peu en fonction des thématiques abordées. À noter dès la troisième réunion, la participation régulière de la SOGERES (alimentation des cantines). La représentation des communes varie également. Ont participé au moins une fois aux réunions des représentants, élus ou non (chargés de services, de mission) de : Andernos-les-Bains, Belin-Béliet, Biganos, Gujan-Mestras, Mios, La Teste-de-Buch. Seuls deux maires ont participé aux réunions : Biganos (2 fois mais aucune réunion en entier), Belin-Béliet (une seule réunion en entier + une introduction de réunion). Ce sont les deux maires ayant manifesté publiquement leur intérêt pour la question alimentaire sur leur territoire.

Le projet alimentaire territorial permet de réunir des acteurs différenciés autour de la table. Une interconnaissance des questions que soulève le projet de territorialisation de l'alimentation et de l'agriculture se construit. C'est une opportunité de rencontre entre les acteurs de la profession agricole et les acteurs locaux (communes). La méconnaissance de leur compétences et fonctionnement respectifs a été manifeste lors de la réunion sur la thématique de l'installation des agriculteurs/trices. Le besoin de créer des passerelles, des liens a été énoncé avec une proposition de la part de la chambre d'agriculture de Gironde de réaliser des permanences dans les mairies pour informer les porteurs de projets agricoles voulant s'installer sur le territoire sur les procédures à suivre.

Les trois projets présentés sont des projets pour des territoires institutionnels, qu'ils soient ou non portés par eux. Ils ne redessinent pas en soi des nouveaux territoires en termes de contours, néanmoins ils génèrent de nouveaux systèmes de gouvernance qui assurent une certaine coordination autour de l'alimentation confortant ainsi, voire modifiant la consistance interne des territoires institutionnels concernés. Par ailleurs les projets se construisent à partir d'une vision qu'ont les acteurs qui les portent du système alimentaire qu'ils projettent, ou autrement dit du projet qu'ils définissent dans le cadre du PAT. Partant de là, ils définissent des projets territoriaux différents.

3- Trois PAT pour trois projets territoriaux différents

Si les trois projets étudiés se construisent dans le cadre et pour des territoires institutionnels, ils se distinguent par les objectifs que les acteurs se fixent pour ce territoire. Ainsi les trois cas proposent des projets de territoires différents avec un territoire repensé dans le cas du Collectif Aliment-Terre,

¹³ La concurrence d'une réunion du Sybarval au même moment est évoquée pour expliquer les absences.

¹⁴ Changement de nom, Val de l'Eyre étant mis en avant par le Collectif.

¹⁵ Première réunion animée par un membre du Collectif Aliment-Terre et non par le CD33 (demande du Collectif).

un territoire reconsolidé dans le cas du Bergeracois et un territoire en réseau pour Bordeaux Métropole.

3.1- Le PAT, un moyen pour repenser le territoire du Bassin d'Arcachon Val de Leyre ?

Les scènes de débat ouvertes par les différentes réunions réalisées autour du projet alimentaire territorial sont intéressantes pour comprendre la grande diversité de représentations portées par le processus de relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation. Deux visions sont particulièrement affirmées : celles du Collectif et celle des communes constitutives du Pays BARVAL.

Pour le **Collectif Aliment-Terre**, il y a une croyance forte dans la possibilité d'envisager une autre manière de penser d'une part la relation des citoyens à l'alimentation, d'autre part la place de l'agriculture sur le territoire. Pour ses membres, les potentialités agricoles du territoire s'avèrent fortes à partir du moment où les normes ne sont plus considérées comme des interdictions mais comme des frontières mouvantes. L'agriculture est notamment fortement contrainte par les normes de protection environnementale : les formes de protection (loi littoral, diversité des zonages environnementaux, zonages risques) limitent la valorisation agricole nécessitant des équipements et surtout des constructions (structures, logement pour agriculteurs). Pour le Collectif, il s'agit avant tout de reformuler les questions : comment cultiver les terres protégées ? Comment cultiver sous couvert forestier ? Comment cultiver les interstices de l'urbain ? La norme ne doit pas être une limite mais la base d'une réflexion et de recherche de compromis. Le Collectif a bien conscience que le système alimentaire local du bassin d'Arcachon ne peut pas se limiter aux 17 communes du territoire de projet ; toutefois, il y a des possibilités inexploitées de rendre ce territoire plus autonome. C'est pour le Collectif une voie à vraiment prendre au sérieux. En ce sens, l'objectif du Collectif Aliment-Terre est de faire évoluer le projet de territoire. Les documents d'urbanisme deviennent alors des scènes de débat pour parler de l'agriculture et de l'alimentation. Par exemple, la commune de Biganos envisage de créer une zone agricole de 100 ha sur des terrains forestiers. C'est surtout au niveau des discussions dans le cadre de la révision du SCOT qu'alimentation et agriculture deviennent des sujets pouvant nourrir le projet de territoire des 17 communes. Un sujet qui ne faisait absolument pas partie des priorités dans le SCOT approuvé en 2013 et annulé en 2015. Le « vert comme point de départ » en était la principale orientation : l'accent était alors mis sur l'environnement comme moyen de valorisation du territoire mais en laissant des possibilités d'expansion pour le tourisme et l'urbanisation (moteurs classiques du développement du territoire du bassin d'Arcachon). C'est cette vision qui a été pénalisée par le tribunal administratif. Dans la mesure où l'espace non bâti offre des possibilités d'expansion urbaine réduites, sa valorisation doit passer par d'autres voies. L'agriculture pourrait-elle être une d'entre elle ? Le fait que la révision du SCOT soit en cours permet sans aucun doute que la thématique soit considérée avec plus d'attention par le Sybarval, syndicat mixte chargé de son élaboration, et les communes qui en sont les principaux membres.

Le positionnement des communes, sauf exception (Biganos, Belin-Béliet) est tout autre. Pour elles l'agriculture sur le bassin n'a aucun avenir. Les communes littorales sont largement urbanisées. Les terres non bâties subsistantes sont soumises à des normes de protection fortes ou elles sont occupées par l'exploitation forestière. En dehors du fait qu'il n'y a pas ou peu de foncier agricole disponible, les terres ne sont pas propices à l'agriculture car sableuses. La pression foncière est également un obstacle de taille : la terre non urbanisable garde une valeur potentielle forte qui suscite la spéculation et ne favorise pas sa mise à disposition pour l'agriculture par les propriétaires. Les acteurs territoriaux envisagent ainsi le non bâti plutôt en termes de limite au développement territorial. Celui-ci depuis le XIX^e siècle a davantage été conçu en termes de développement touristique et urbain et donc comme une réserve foncière. La question environnementale est alors envisagée comme un frein au développement (Banzo, 2018).

Pour certaines communes, l'agriculture reste cependant une piste à ne pas négliger. Les franges du territoire du SCOT sont occupées par une agriculture industrielle assez puissante et dont les bénéfices échappent en grande partie au territoire. Les terres sont exploitées pour les grandes cultures, voire les légumes destinés à l'agro-industrie. L'exploitation des ressources (sols, eau) est forte. La concurrence avec l'exploitation forestière est marquée. La tendance est au développement de la forêt. Les communes sont peu enclines à voir ce type d'agriculture se développer sur leur territoire. C'est là une opportunité pour le développement d'une autre forme d'agriculture plus respectueuse de l'environnement et plus adaptée aux besoins d'un territoire urbanisé et touristique. La réglementation, les possibilités de financement mettent la relocalisation de l'alimentation et de l'agriculture au goût du jour. Certains acteurs commencent alors à se poser la question de l'installation de nouveaux agriculteurs sur les terres dédiées à l'agriculture dans leur PLU. À ce titre la réunion sur l'installation des agriculteurs/trices était intéressante pour mettre en évidence les incompréhensions entre les attendus des porteurs de projet et les communes, même lorsque les deux parties s'accordent sur l'objectif d'installation de l'agriculture sur le territoire. La disponibilité du foncier demeure la préoccupation première. Les communes ont des compétences réduites pour favoriser la mise à disposition de terre par les propriétaires (soit par la vente, soit par la location) ; les superficies communales sont par ailleurs réduites. Les porteurs de projet sont intéressés par des terrains ayant un accès à l'eau, à l'électricité et si possible avec une possibilité de logement. Un produit rare sur le bassin d'Arcachon.

Pour le moment le projet alimentaire du Val de l'Eyre – Bassin d'Arcachon est d'avantage envisagé en tant que projet territorial et agricole. Comment développer une agriculture de proximité sur le territoire ? La réalité du système alimentaire du bassin d'Arcachon est peu évoquée sauf par le Collectif Aliment-Terre lorsqu'il dénonce la forte dépendance du territoire aux sources d'approvisionnement alimentaire extérieures (sans vraiment de données précises à l'appui). L'idée de système alimentaire a surtout été abordée lors de la réunion portant sur la restauration collective. La SOGERES a bien indiqué que sa principale préoccupation était le système alimentaire avec un effort notoire pour essayer de renforcer les circuits courts, les produits locaux et le bio ce qui ne va pas forcément de soi. Le local fait référence ici à une échelle beaucoup plus vaste que les 17 communes du bassin et se situe plutôt au niveau de la Région Aquitaine voire Nouvelle-Aquitaine.

3.2-Le territoire du PAT du Grand Bergeracois : d'un territoire consolidé à un territoire éclaté

Pour le **Grand Bergeracois**, le PAT est initialement pensé comme un moyen de reconsolider le territoire via la composante agricole. Le territoire du Pays du Grand Bergeracois bénéficie de nombreuses productions sous signes de qualité mais aussi d'une agriculture fortement diversifiée (polyculture dominante, viticulture, fruits et autres cultures permanentes, céréales, polyélevage) mais présente une certaine faiblesse en matière de production maraîchère. Le projet vise alors à allier objectifs agricoles et alimentaires. En effet, le territoire doit à la fois faire face à une diminution des terres agricoles (-9% entre 2000 et 2010), notamment en faveur de l'urbanisation, mais aussi à des revenus de ses ménages inférieurs aux revenus nationaux et régionaux (SCOT Bergeracois, 2019). Face au souci des pouvoirs publics de relocaliser l'alimentation des populations, le maintien de l'agriculture par l'installation s'inscrit donc comme un axe du projet alimentaire de territoire porté par le Pays. voire même, le projet du territoire vise, au travers de la question alimentaire non seulement à maintenir l'agriculture existante en l'orientant vers des débouchés plus locaux mais aussi à installer de nouveaux agriculteurs, notamment en maraîchage, ces derniers faisant défaut sur le territoire fortement investi par la viticulture.

Par ailleurs, au sein du Pays du Grand Bergeracois, s'organisent des connexions entre l'agglomération urbaine et les zones plus rurales de ce territoire. Le centrage du projet sur le maintien de l'agriculture locale d'un côté et la recherche de l'autonomie alimentaire de l'autre, conduit ce territoire à mettre

en lien ses bassins de production (communes rurales) avec ses bassins de consommation, notamment l'agglomération de Bergerac qui aujourd'hui est le porteur de ce projet pour l'ancien pays. De fait, les liens entre espaces ruraux et espaces urbains sont confortés, dans un premier temps, par la nouvelle structuration de Délégation générale. Il s'agit d'une structure de coopération entre les quatre intercommunalités composant le territoire de l'ancien pays à savoir la communauté d'agglomération de Bergerac (CAB) constituée de 38 communes et rassemblant 65 000 habitants et les trois autres communautés de communes rassemblant 92 communes et 40 000 habitants. Elles ont conventionné afin de poursuivre la construction conjointe de projets, dont le projet alimentaire de territoire, via une coordination partagée. Le PAT est donc à présent coportée par la CAB d'un côté et les trois communautés de communes plus rurales de l'autre.

Cette nouvelle structuration conforte l'alliance entre la communauté d'agglomération et les communautés de communes qui reste néanmoins fragile. En 2019, la Communauté d'agglomération de Bergerac lance « un plan d'excellence alimentaire » (PEA) ayant pour objectif de « *rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs pour développer l'agriculture sur les territoires ainsi que la qualité de l'alimentation* »¹⁶. Elle le fait sans concerter l'ancien président du pays ainsi qu'une partie du comité de pilotage du PAT du Grand Bergeracois. Pourtant les acteurs qui contribuent à ce plan sont pour certains les mêmes (la chambre d'agriculture, Agro-Bio Périgord...). Les actions phares affichées dans le cadre du plan d'excellence sont celles initialement inscrites dans le PAT du Grand Bergeracois. Ce manque de coordination pose question : s'agit-il de la manifestation d'un éclatement de la gouvernance établie ? Le PEA serait-il un élément du PAT ? Le territoire du PAT serait-il alors un ensemble composé de deux parties distinctes : les communes de l'agglomération urbaine et les communes des intercommunalités rurales, chacune devant penser les actions à mener en termes d'alimentation sur son territoire ?

3.3- Le Territoire du PAT de Bordeaux Métropole : un territoire réseau

Bordeaux Métropole a construit son projet sur un objectif « d'autonomie alimentaire » favorisant un accès égal à une alimentation locale, saine et de qualité. Pour Bordeaux Métropole, se tourner vers des territoires potentiellement nourriciers constitue une condition nécessaire pour mener à bien ce projet. En effet, dès 2010, le rapport de Philippe Quévremont avait révélé la diminution par deux en 20 ans du nombre d'exploitations agricoles dans le périmètre bordelais ainsi que la limite à une seule journée de l'autonomie alimentaire de l'agglomération (Quévremont, 2011). Il révélait les causes de la disparition de la ceinture verte nourricière et formulait des recommandations, allant de l'achat de foncier agricole inondable par la collectivité à la définition d'une politique agricole à l'échelle du SCoT (93 communes pour un million d'habitants). Il faisait apparaître la nécessité de considérer différemment les 50% d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui sont une partie intégrante de l'agglomération. Les 176 exploitations agricoles présentes encore dans la métropole sont pour la plupart d'entre elles localisées en zone inondables (Chambre d'agriculture Gironde, 2012, cité par A'urba, 2017) et présentent de fait des vulnérabilités importantes ne permettant pas d'assurer leur pérennité. La relocalisation de l'alimentation passe donc nécessairement pour la Métropole par une recherche de nouvelles ressources alimentaires.

C'est ainsi que Bordeaux Métropole a signé, en octobre 2018, une convention de partenariat avec le territoire de Val de Garonne Agglomération, territoire d'un peu plus de 60 000 habitants répartis sur

¹⁶ <https://www.la-cab.fr/blog/la-cab-lance-son-programme-dexcellence-alimentaire-pea>, dernier accès le 12 septembre 2019.

43 communes dont Marmande commune de plus de 15 000 habitants¹⁷. Ce territoire se situe à moins d'une heure de l'agglomération bordelaise qui exerce une forte attractivité sur celui-ci : plus de 100 000 véhicules réalisent des trajets quotidiens entre Bordeaux et Val de Garonne Agglomération, plus de 3 000 abonnements TER sont vendus à des Lot-et-Garonnais (Val de Garonne Agglomération, Bordeaux Métropole, 2018). Lorsque Bordeaux Métropole a décidé d'améliorer son autosuffisance alimentaire en produits locaux, il a été choisi de mettre en place une complémentarité entre territoires autour de l'enjeu alimentaire et agricole local. Cette volonté a conduit à un « protocole de coopération territoriale » entre Bordeaux Métropole, Val de Garonne Agglomération auquel est associée également la Communauté de communes du Réolais en Sud-Gironde. Les objectifs annoncés de cette coopération ciblent le développement d'une agriculture « biologique et durable », l'installation de jeunes agriculteurs, la structuration d'une chaîne logistique locale et enfin la « coopération au sein de la gouvernance alimentaire métropolitaine »¹⁸. Le processus de coopération territoriale entrepris dans le cadre de cette convention est à relier non seulement à un contexte plus général de rapprochement de Val de Garonne à Bordeaux Métropole, (l'agglomération Lot-et-Garonnaise ayant inscrit dès 2015 ce rapprochement dans sa stratégie territoriale), mais également aux objectifs de chacun de ces territoires en matière alimentaire. Bordeaux Métropole a construit son projet sur un objectif « d'autonomie alimentaire » favorisant un accès égal à une alimentation locale, saine et de qualité. Pour Bordeaux Métropole, se tourner vers des territoires potentiellement nourriciers constitue une condition nécessaire pour mener à bien ce projet.

Conclusion

La mise en place de projets alimentaires territoriaux suppose tautologiquement la préexistence de territoires sur lesquels les acteurs se rencontrent et fondent leur action. Qu'ils soient portés par des collectifs citoyens ou par l'acteur public, le territoire institutionnel s'avère une limite consensuelle pour les projets naissants. Le système alimentaire territorial se confondrait ainsi avec le territoire institutionnel.

Au travers de l'observation de trois trajectoires de PAT de Nouvelle-Aquitaine, initiatives portées initialement par une métropole, un pays et un collectif citoyen, nous montrons que si ces projets s'inscrivent dans des contours territoriaux institutionnels, ils questionnent dans le fond la consistance voire la cohérence de ces territoires. Dans le cas du bassin d'Arcachon, le PAT est une voie pour réinterroger la nature même du projet de territoire et met en concurrence différentes représentations voire options du développement territorial. Le système alimentaire n'est pas essentiel dans la démarche. Dans le cas du Grand Bergeracois, le PAT joue sur les complémentarités mais aussi sur les tensions entre ville et campagne. Cette relation est envisagée dans un territoire continu qui devrait être un support du système alimentaire. Dans le cas de Bordeaux Métropole, la relation ville-campagne devient discontinue et s'appuie sur une logique de réseau sans doute plus cohérente avec l'idée de système alimentaire. On constate ainsi que la mise en place d'une action concertée et d'une gouvernance partagée voulues par le cadre législatif des PAT, combinée aux enjeux et logiques propres

¹⁷ Val de Garonne Agglomération se situe dans le département du Lot-et-Garonne, département compétitif dans le secteur agricole avec des productions fruitières, arboricoles et maraîchères qui se situent parmi les principales productions nationales. Dans Val de Garonne Agglomération, 53% du territoire est agricole et l'agriculture représente 10% de l'emploi total, taux bien supérieurs à la moyenne nationale (SCoT de Val de Garonne Agglomération, 2018).

¹⁸ Bordeaux Métropole – Val de Garonne Agglomération (2018), *Projet de protocole de coopération 2018-2020 entre Val de Garonne Agglomération et Bordeaux Métropole*, 16 p. url : https://www.Bordeaux-metropole.fr/content/download/104421/file_pdf/1_Protocole_de_cooperation_BM_VGA_version_finale1535545136007.pdf, dernier accès le 11 avril 2019.

du système alimentaire, tend à interroger la pérennité du territoire institutionnel comme échelle d'action et de gouvernance alimentaire.

Les projets alimentaires territoriaux révèlent très bien la polysémie de la notion de territoire. Dans le territoire institutionnel on retrouve les références au pouvoir, à l'aire continue et à la limite propres à la dimension administrative et politique du territoire (Le Berre, 1995). Les trajectoires des projets montrent que le territoire des PAT ne se limite pas à cela. Si on le considère comme le résultat de coordinations d'acteurs, *« les limites [de celui-ci] ne sont plus définies en référence à un périmètre politico administratif (aspect politique) ou comme un fragment d'un système productif national (aspect économique) »* : *« elles définissent le lieu d'intersection de réseaux (physiques ou humains, formels ou informels), de stratégies et d'interdépendances entre partenaires reliés entre eux, le lieu de production, de négociation, de partage d'un devenir commun »*. *« Le système est bâti sur la proximité géographique de ses acteurs mais aussi sur la dynamique commune qui les rassemble, le construit — les actions — qui résultent de ces relations, voire les règles, normes et principes acceptés et mis en œuvre ensemble »* (Leloup et al. 2005, p. 326). Leloup, Moyart et Pecqueur (2005, p. 327) parlent alors *« d'un système aux limites auto-construites et dès lors fluctuantes en fonction du processus d'appropriation des acteurs »*. Le territoire renvoie donc à un construit collectif issu de processus de coordination et d'une gouvernance partagée. L'idée de système permet également de dépasser la fausse opposition entre territoire et réseau (Tesson, 2017).

Si le glissement du projet alimentaire de territoire au projet de territoire alimentaire n'est donc ici pas total, c'est bien à la question de territoire de projet, de sa cohérence et de ses représentations, à laquelle se confrontent les acteurs dans leurs démarches alimentaires.

Références

- Allain, B., 2015. *Circuits courts et relocalisation des filières agricoles et alimentaires*. Rapport d'information par la commission des affaires économiques N°2942.
- A'urba, 2017. *L'agriculture urbaine à Bordeaux. Panorama des projets exemplaires et premiers éléments de stratégie*.
- Banzo, M., 2018. Attractivité et protection au regard des documents d'urbanisme et des espaces ouverts : une brève histoire des annulations du PLU d'Andernos et du SCOT du bassin d'Arcachon. *Sud-Ouest Européen* 45, 89–107.
- Barèges, M., Calais, M., Daubas, M., Le Serrec, P. & Richard, M., 2018. *Projet alimentaire territorial du Grand Bergeracois. Diagnostic de territoire*. Rapport de l'INET réalisé pour la Délégation générale du Grand Bergeracois.
- Billion, C., 2017. La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France. *Géocarrefour* 91 (4).
- Bonnefoy, S. & Rimbaud, A., 2016. Première analyse des PAT et regard sur les typologies de démarches. Présentation aux Rendez-Vous RnPAT. Paris (France).
- Bordeaux Métropole, 2018. *Diagnostic de l'agriculture sur le territoire de Bordeaux Métropole et orientations partagées pour une politique agricole*.
- Brand, C., Bricas, N., Conaré, D., Daviron, B., Debru, J., Michel, L. & Soulard, C.-T., 2017. *Construire des politiques alimentaires urbaines. Concepts et démarches*, Update Sciences & technologies. Éditions Quæ, Versailles (France).
- Chambre d'agriculture Gironde, 2012. *Diagnostic agricole de la communauté urbaine de Bordeaux, état initial*.
- International Urban Food Network, 2016. *Dynamique des projets alimentaires territoriaux en Nouvelle-Aquitaine. État des lieux*. IUFN.
- Le Berre, M., 1995. Territoires In Bailly, A., Ferras, R., Pumain, D. eds. *Encyclopédie de Géographie. Economica*, Paris (France), 601–622.
- Leloup, F., Moyart, L. & Pecqueur, B., 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société* 7 (4), 321–332.
- Malassis, L., 1994. *Nourrir les hommes : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Dominos. Flammarion, Paris (France).
- Perrin, C. & Soulard, C.-T., 2014. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Géocarrefour* 89 (1–2), 125–134.
- Quévremont, P., 2011. *Note de synthèse établie par M. Philippe Quévremont à l'issue de la mission effectuée à la demande de la Communauté urbaine de Bordeaux*. Rapport pour la Communauté urbaine de Bordeaux.
- Rival, A., 2018. *Comment les PAT ou les démarches territoriales sur l'alimentation en Nouvelle-Aquitaine peuvent constituer des outils au service d'une relocalisation de l'alimentation ?* Mémoire de fin d'études Agro-Sup Dijon pour la DRAAF Nouvelle Aquitaine, 97p.
- RnPAT, 2017. *Glossaire sur la gouvernance alimentaire*. Réseau national pour un projet alimentaire territorial co-construit et partagé.
- SCOT Bergeracois, 2019. *Diagnostic Territorial*.
- SCoT de Val de Garonne Agglomération, 2018. *Rapport de présentation*.
- Soulé, B., 2007. Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales. *Recherches qualitatives* 27 (1), 127–140.
- Tesson, F., 2017. *De la spatialité des acteurs politiques locaux. Territorialités & réticularités*. Presses Universitaires de Pau et des Pays de l'Adour, Pau (France).