



SÉANCE 1 :

LA QUESTION ALIMENTAIRE À L'AGENDA DES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX : POURQUOI ? QUELS DÉFIS ?

Equipe pédagogique du MOOC « Acteurs, leviers, outils pour mener les transitions du système alimentaire »

- Dominique BERNIER, Cap Rural
- Stéphanie CABANTOUS, CITEGO
- Damien CONARE, Chaire UNESCO Alimentations du Monde
- Maëlle RANOUX, IUFN

Intervenants de la séance 1

- Damien CONARE, Chaire UNESCO Alimentations du Monde
- Nicolas BRICAS, CIRAD, Chaire UNESCO Alimentations du Monde
- Benoît DAVIRON, CIRAD
- Sébastien TREYER, IDDRI / Sciences-Po
- Olivier DE SCHUTTER, Panel d'experts sur les systèmes alimentaires durables (IPES-Food)

Cette première séance explicite le contexte du retour de la question alimentaire comme objet politique pour les pouvoirs publics locaux. Elle décrit les ressorts du système alimentaire actuel en faisant un détour historique du lien entre les villes et leurs hinterland et des rapports de pouvoirs entre pouvoirs publics locaux et Etat-Nation. Elle souligne les limites du système alimentaire actuel en regard des défis environnementaux, sanitaires, sociaux, économiques et démocratiques. Elle présente quelques ordres de grandeur et caractéristiques du profil agricole et alimentaire français. Cette séance vous permettra de mieux appréhender le caractère systémique de l'enjeu alimentaire et les défis d'une transition du système vers des systèmes davantage ancrés et tournés vers les besoins des territoires.

Table des matières

Introduction.....	2
1.1. Un modèle façonné au sortir de la seconde guerre mondiale qui révèle ses limites.....	2
1.2. Le caractère systémique de la question alimentaire et les verrouillages socio-techniques du système alimentaire industriel actuel.....	3
1.3. La demande de reterritorialisation / relocalisation de l'alimentation.....	7
1.4. Pour les gouvernements locaux urbains, une nouvelle étape dans la longue histoire du rapport des villes à leur stratégie alimentaire.....	10
1.5. Focus sur la France, des ordres de grandeur pour s'y retrouver.....	11



Introduction

Pratiques et régimes alimentaires, accessibilité à l'alimentation, agriculture urbaine, circuits courts... Nous constatons un retour de la question alimentaire, prise en main par les gouvernements urbains. Dans cette séquence, nous aborderons le contexte de ce renouveau en explorant les caractéristiques du modèle agro-alimentaire industriel et ses limites face aux enjeux contemporains. Nous expliciterons la demande de reterritorialisation / relocalisation alimentaire et l'inscrirons dans la longue histoire du rapport des villes à leur stratégie alimentaire. Nous préciserons la notion de système applicable à l'alimentation et les défis qu'elle pose.

1.1. Un modèle façonné au sortir de la seconde guerre mondiale qui révèle ses limites

C'est au sortir de la seconde guerre mondiale que se façonne le modèle agro-alimentaire dans lequel nous vivons. Nous pourrions résumer ainsi : l'Europe a faim et doit être reconstruite.

Dans les années 1950-1960, la France va prendre le virage de la « **modernisation de l'agriculture** », ce qui se traduit par une forte mécanisation, la spécialisation des bassins de production, l'homogénéisation des productions (variétés, espèces), l'intensification des modes de production et, peu-à-peu, la capitalisation du secteur productif.

Cette spécialisation des bassins de production agricole qui s'est opérée en France est corrélée aux progrès techniques en termes de transport, de stockage, de réfrigération, de transformation, mais aussi à des choix de simplifications des processus cultureux ou de modes d'élevage contribuant à diminuer les besoins en main d'œuvre pour la production.

En effet, si, au sortir de la deuxième guerre mondiale, il s'agissait de nourrir une population qui avait faim, il s'agissait aussi de libérer de la main d'œuvre nécessaire à l'effort de reconstruction et au développement des autres secteurs de l'économie. Cette spécialisation a accompagné autant qu'elle a été accompagnée par le développement de l'industrie chimique (engrais et pesticides) et celui de l'industrie agro-alimentaire. Le virage de la modernisation s'accompagne d'une grande **autonomisation d'un secteur agro-alimentaire** en croissance qui va subordonner l'agriculture.

Ces choix ont contribué à organiser le territoire et les filières dans un sens. Les investissements dans les outils de transformation, dans les infrastructures de stockage et de transports ont suivi cette organisation. Leur amortissement n'est pas toujours effectif.

Toute l'organisation de l'appareil productif et l'aménagement du territoire ont donc été mis au service du double défi d'accroître les quantités produites et de libérer de la main d'œuvre.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? En termes quantitatifs, l'objectif est atteint. Bien sûr, c'est un peu un trompe-l'oeil, nous pourrions nuancer filière par filière, qualité par qualité, évoquer la dépendance au soja brésilien ou à l'huile de palme, mais globalement, l'Europe est auto-suffisante. Certains doivent se souvenir des débats homériques sur les montagnes de beurre et autres cascades de lait qui avaient un temps conduit à l'adoption de quota.

Pour autant, **la question alimentaire est-elle réglée ? Nous pouvons en douter.**

Du point de vue de la santé, l'obésité voisine avec la mal-nutrition ou la sous-nutrition, en particulier les carences en micronutriments. De nouvelles pathologies nutritionnelles apparaissent. Ainsi, « le repas gastronomique des Français » a été inscrit en 2010 par l'UNESCO sur la Liste représentative du patrimoine



IUFN



SupAgro Montpellier



culturel immatériel de l'humanité, et pourtant, la prévalence de l'obésité chez l'adulte est de 17 %. D'un point de vue socio-économique, le revenu des agriculteurs est très loin de l'objectif affiché de parité avec celui des autres actifs, et les profits de la chaîne de valeur alimentaire sont concentrés en aval et en amont de la production, au sein de quelques grands groupes transnationaux. L'hyper-spécialisation des bassins de production, la mécanisation et, aujourd'hui, la robotisation et la numérisation, ont transformé des zones entières en déserts pour l'emploi.

Pour l'environnement enfin, l'épuisement des ressources (eau, sols...) et l'érosion de la biodiversité se conjuguent avec pollutions et émissions de gaz à effet de serre. Ce alors même qu'une part importante de la production agricole est perdue et des produits alimentaires gaspillés.

Un modèle de distanciations

Cette évolution a aussi contribué à créer de nombreuses distanciations :

- ✓ une **distanciation politique** avec une perte de contrôle par les citoyens de leur alimentation et une forte asymétrie face à des acteurs plus puissants ;
- ✓ une **distanciation économique** avec la multiplication des intermédiaires entre agriculteurs et consommateurs pour faire circuler, transformer, stocker et distribuer la nourriture
- ✓ une **distanciation géographique** par l'éloignement des zones de production, accentué par l'étalement urbain et la baisse des coûts des transports maritimes ;
- ✓ une **distanciation cognitive** par la perte des contacts entre citadins et agriculteurs, et une méconnaissance du monde agricole et alimentaire (méconnaissance qui génère « l'angoisse du mangeur » qui ne sait plus quoi et comment manger¹)

Malgré des **retombées positives indéniables** qu'il ne faut pas minorer (augmentation de la production, réduction des coûts, progrès sanitaires, diversification alimentaires) et dont témoignent notamment l'allongement de l'espérance de vie, le modèle développé au lendemain de la seconde guerre mondiale apparaît **dépassé**. Il produit trop pour certains, pas assez pour d'autres, sans doute mal pour presque tout le monde.

1.2. Le caractère systémique de la question alimentaire et les verrouillages socio-techniques du système alimentaire industriel actuel.

Différentes dimensions inter-reliées

Sans objectif d'exhaustivité, passons en revue les différentes dimensions auxquelles renvoie l'alimentation. Nous pouvons citer d'abord les **secteurs d'activités** concernés : production, transformation, distribution, consommation mais aussi tout ce qui concerne l'amont de la production avec la recherche notamment...; Ensuite, l'alimentation, ce n'est pas seulement produire des aliments pour les manger. C'est aussi des **pratiques sociales** liées à des conventions culturelles et sociales, à des compétences et connaissances, comme savoir cuisiner ou connaître les bienfaits et méfaits de telle ou telle pratique alimentaire. Ces pratiques sont également liées aux technologies et infrastructures à disposition des personnes (maillage commercial, disponibilité des aliments dans ces commerces, accessibilité...). L'alimentation est également liée à des **représentations de l'espace** : où produire ? En ville ou non ? Où

1 FISCHLER Cl., avril 2001, "L'angoisse du mangeur contemporain", *Le Monde des débats* 24, p. 18-20

Coordination



IUFN



SupAgro Montpellier



consommer ? Dans un espace privé ou public ?

L'alimentation implique bien sûr des **enjeux de durabilité** : préservation de la biodiversité, de la qualité de l'eau, des sols... et des auxiliaires indispensables à la production même comme les abeilles.

Enfin, l'alimentation s'adosse à des choix politiques et à leurs traductions en termes de lois, normes, instruments...

La question alimentaire est ainsi à la fois fortement liée à la culture et au politique au sens de **projet de société**. Le caractère multidimensionnel et les interdépendances entre les différentes dimensions de la question alimentaire se traduisent en **système**. Les orientations prises sur une des dimensions de la question alimentaire va trouver son corollaire dans une autre, contribuant à la création de systèmes robustes qui s'auto-renforcent. Ainsi, si nous choisissons de séparer les zones de production des zones de consommation, il faudra organiser le transport et le stockage, conduisant souvent au choix de variétés facilement « empilables » et s'assurer d'une moindre périssabilité des produits, de même que nous risquons fort d'accroître les déplacements et donc les pollutions.

Notion de système alimentaire

Entre les différentes dimensions de la question alimentaire existent des relations de corrélation, de rétroaction, de causalité.

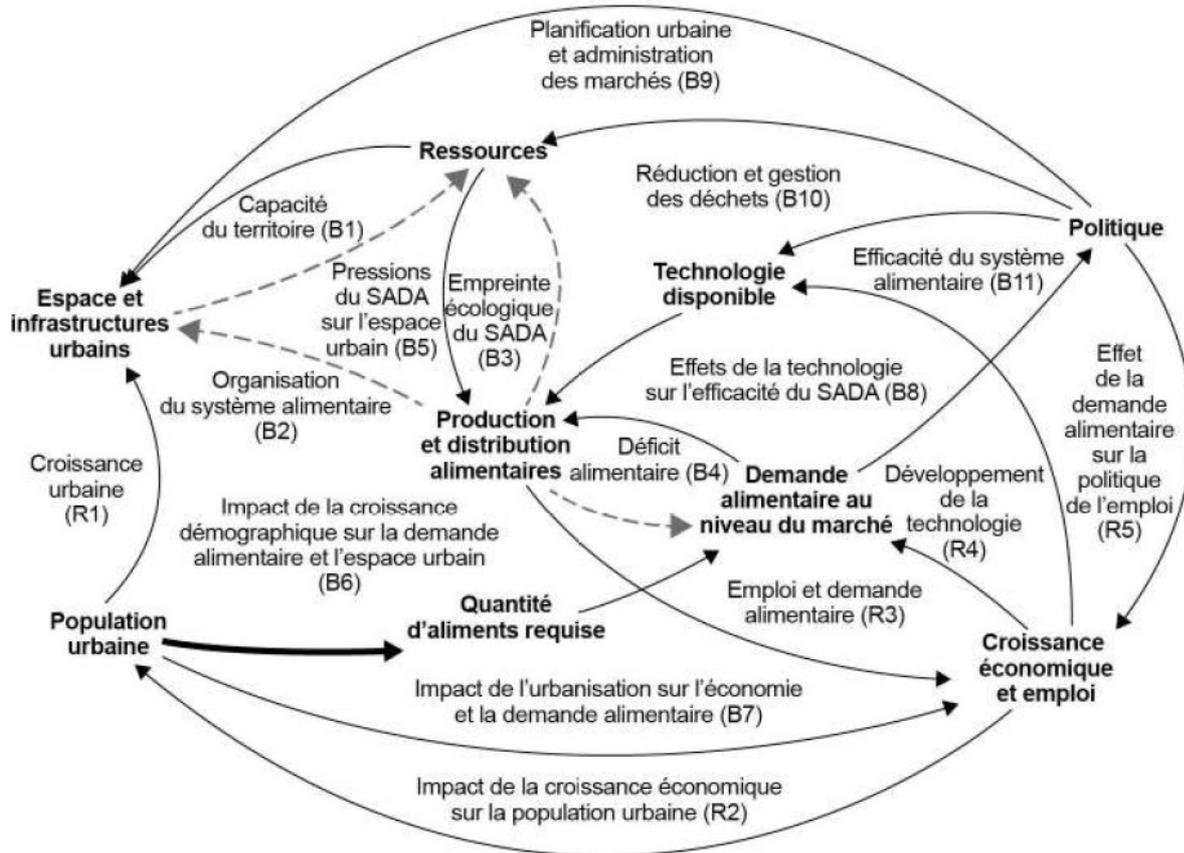


Figure 4.2. Modèle d'élaboration de cadres pour les SADA.

Source :

Vanessa ARMENDARIZ, Stefano ARMENIA, Stanislao ATZORI, *Exemple d'une approche systémique de l'approvisionnement et de la distribution alimentaires urbains* p.96 in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD Ch.-T., 2017, *Construire des politiques alimentaires urbaines*, Editions Quae, 160p.

La croissance de la population urbaine entraîne des besoins nouveaux en infrastructures et en logements et des modifications de l'affectation des sols. Elle diminue l'espace disponible pour les marchés et les routes, contraignant l'activité logistique. A contrario, si on augmente la production agricole locale et la distribution alimentaire locale via des marchés par exemple, on aura besoin d'espaces locaux de stockage et de transformation. Ce qui limitera la disponibilité en espaces et infrastructures pour faire face à une augmentation de la population. Sans entrer dans les détails de toutes ces boucles relationnelles, nous mesurons qu'une action sur une dimension a des répercussions sur d'autres dimensions qu'il convient d'apprécier pour arbitrer entre des objectifs politiques pouvant être contradictoires ou concurrents. Ainsi, vouloir augmenter l'espace et le temps dédié aux marchés, c'est aussi s'attaquer aux besoins en transports et en logistique (en particulier le fameux dernier km) dans des espaces urbains potentiellement déjà



fortement contraints, congestionnés et pollués.²

Il est particulièrement difficile s'agissant de l'alimentation de se cantonner à une dimension, indépendamment de ces relations, au risque de ne pas parvenir aux effets souhaités de l'action, voire d'entraîner des effets non souhaités.

Pour rendre compte de ces relations, nous parlerons de système.

Nous retiendrons la définition de Louis Malassis, fondateur de l'économie alimentaire, pour qui le système alimentaire, est « **la manière dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture** »³.

Les verrouillages socio-techniques du système alimentaire industriel actuel

Fruit d'une histoire, de choix politiques et socio-techniques, le système alimentaire actuel s'auto-renforce par une série de **verrouillages**. Ces verrouillages se construisent progressivement autour d'un réseau d'acteurs, de normes et de pratiques qui s'entretiennent mutuellement.

Ce système alimentaire dominant actuel que nous pouvons qualifier d'industriel a pour composante la plus connue l'agriculture industrielle. Ce type d'agriculture qui cherche à maximiser la productivité par la spécialisation et l'intensification de la production est caractérisée par le choix de la monoculture, le recours massif aux intrants extérieurs chimiques, la séparation des activités de production et l'homogénéisation des produits insérés dans des filières longues.

L'agriculture industrielle requiert des **investissements lourds** et se traduit par des **retours sur investissements longs**.

Le développement de ce système alimentaire industriel, mondialisé, s'est fait parallèlement et en corrélation avec les évolutions des secteurs de la transformation agro-alimentaire, des transports, de la finance, de l'énergie. Il est aussi favorisé par les politiques publiques. Ainsi, la Politique Agricole Commune et ses aides à l'hectare, indépendantes ou presque du type de production, de la diversité des productions et de l'emploi – malgré quelques évolutions depuis 2013, favorise les grandes exploitations pratiquant une agriculture industrialisée. Enfin, la concentration des pouvoirs au sein de quelques grandes entreprises intégrées de l'amont à l'aval de la chaîne alimentaire concoure, par l'exercice de leur pouvoir d'influence, à limiter le déploiement de systèmes diversifiés, déconcentrés, territorialisés qui ne présentent pas pour eux d'intérêt économique.

Illustration

Le verrouillage socio-technique de la consommation française de pesticides (J.-M. Meynard, Agronome, Directeur de recherche INRA - département SAD)⁴

Le plan national Ecophyto, lancé en 2008, qui visait une réduction de l'usage des pesticides de 50% en 10 ans, "si possible", est un échec : la consommation de pesticides a augmenté. Il existe pourtant de

2 BRICAS N., Les enjeux de l'urbanisation pour la durabilité des systèmes alimentaires, pp. 27-28 in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD Ch.-T., 2017, [Construire des politiques alimentaires urbaines](#), Editions Quae, 160p.

3 MALASSIS L., 1994, Nourrir les Hommes, Dominos-Flammarion, Paris : 110 p.

4 Le plan Ecophyto de réduction d'usage des pesticides en France : décryptage d'un échec et raisons d'espérer. https://www.cahiersagricultures.fr/articles/cagri/full_html/2017/01/cagri160188/cagri160188.html



IUFN



nombreuses solutions techniques efficaces à la réduction des pesticides. Alors pourquoi un tel échec ? les actions n'ont ciblé que les agriculteurs et leurs conseillers sans tenir compte des effets de "verrouillage sociotechnique", c'est-à-dire des interdépendances qui relient l'ensemble des acteurs économiques engagés dans la logique de systèmes agricoles, pour lesquels les pesticides jouent un rôle de pivot. Or, le verrouillage s'exerce dans de multiples dimensions à la fois, ce qui explique tant sa solidité que son emprise sur l'innovation⁵.

Ainsi :

- au plan économique, l'amortissement des installations industrielles pousse à la spécialisation régionale des productions et au rejet des solutions techniques qui pourraient entraîner une baisse de la production, comme les itinéraires techniques à bas intrants ;

- au plan social, aucune organisation n'a de légitimité pour organiser, au niveau des territoires, la gestion collective que requièrent certaines alternatives aux pesticides (lutte biologique par conservation, gestion durable des résistances génétiques...) ; et il est plus risqué, pour la crédibilité d'un conseiller agricole, de se tromper en disant de ne pas traiter alors que ce serait nécessaire, qu'en conseillant de traiter alors que ce ne serait pas nécessaire (erreur qui passera souvent inaperçue) ;

- au plan cognitif, la familiarité des solutions simples (à chaque problème, son intrant) n'incite pas agriculteurs et conseillers à s'approprier les méthodes agronomiques préventives, vécues comme plus hasardeuses – et conduit de fait à une perte de compétences sur les solutions traditionnelles (rotations, semis différé...) ;

- au plan culturel, le prestige du rendement élevé et la représentation collective du "beau champ" (très vert et homogène) chez les agriculteurs, et l'image du "beau fruit" (sans défauts extérieurs) chez les consommateurs renforcent la dépendance aux pesticides ;

- au plan réglementaire, les autorisations de vente, accordées essentiellement aux variétés pures, font qu'un agriculteur ne peut trouver sur le marché des semences d'associations variétales ; la normalisation de la qualité des fruits privilégie une absence de défauts de l'épiderme impossible à atteindre sans pesticides.

Conclusion

Pour faire évoluer le système alimentaire, l'approche technicienne ne suffit pas. **Négliger les interdépendances entre les différentes dimensions accroît les freins et les difficultés auxquelles nous serons de toute manière confrontés.**

Comment alors re-territorialiser l'alimentation quand la logique verticale des filières intégrées et financiarisées a pris le pas sur les logiques horizontales ?⁶

⁵ MEYNARD J.-M. 2012 Innovating in cropping and farming systems. In : Renewing innovation systems in agriculture and food : How to go towards more sustainability ? Edited by E. Coudel, H. Devautour, C.T. Soulard, G. Faure, B. Hubert. Wageningen Academic Publishers. Chapter 5, 2012, pp 89-108

⁶ GUIOMAR X. , De la reterritorialisation à la relocalisation des filières, avec ou sans terroir - 2012 in Revue POUR, alimentation et territoires, n°215-216, p. 148



IUFN



SupAgro Montpellier



Par miroir avec le système alimentaire dominant actuel, où les logiques verticales, intégrées et financiarisées dominant, et en nous inspirant de la définition proposée par le Professeur Jean-Louis Rastoin de la Chaire Unesco Alimentations du Monde, nous choisissons de définir un système alimentaire territorialisé comme un « ensemble cohérent de filières agroalimentaires localisées dans un espace géographique de dimension régionale » (ici région n'est pas au sens de région administrative française mais bien de cohérence territoriale). Il s'agit ici de « mettre l'accent sur une maximisation de l'intégration locale des filières, par opposition aux filières longues de la mondialisation agroalimentaire. »⁷

1.3. La demande de reterritorialisation / relocalisation de l'alimentation

Qu'elles soient le fait de mouvements citoyens, d'acteurs économiques ou de pouvoirs publics, les initiatives autour de l'alimentation sont toujours plus nombreuses. Cette récente remise à l'agenda s'ancre dans un terreau multifactoriel.

En Amérique du Nord, les « **déserts alimentaires** », la **désagrégation du tissu social** et les **problèmes de santé publique** (montée de l'obésité et des maladies cardio-vasculaires notamment) ont été le creuset de politiques alimentaires volontaristes de la part des gouvernements urbains.

En France, la dénonciation de la **malbouffe**, les **scandales sanitaires** (crise de la vache folle, dioxine du poulet et, plus récemment, lasagnes à la viande de cheval) et la défense de pratiques agricoles durables et de savoir-faire artisanaux ont fortement contribué à l'émergence d'une demande sociétale qui s'est notamment traduite dans les années 2000 par le développement des Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), annonçant un re-développement des formes de commercialisation plus directes.

Dans des pays qui pensaient « réglée » la question alimentaire, et dont l'enjeu était plutôt de devoir gérer les surplus que la pénurie, la mise en lumière de nombreux paradoxes comme revers d'une même médaille a catalysé des acteurs et des initiatives disparates qui cherchent aujourd'hui à mieux s'articuler.

En France, au-delà de la demande sociale, plusieurs facteurs contribuent à l'institutionnalisation de la question alimentaire à l'échelle territoriale. Nous pouvons citer :

- la **métropolisation et la montée en puissance d'intercommunalités** aux compétences élargies et aux périmètres géographiques intégrant territoires urbains et ruraux. Par l'élargissement, les communes rurales intègrent des intercommunalités jusqu'alors quasi-exclusivement urbaines, intercommunalités désormais dépositaires de compétences nombreuses et d'un certain pouvoir fiscal ;
- la **montée en puissance des Régions**, maître d'ouvrage des politiques de développement rural et autorités de gestion des fonds européens, y incluent des politiques de cohésion. Ce sont par ailleurs elles qui contractualisent avec les intercommunalités ;
- des **instruments nationaux** encourageant la territorialisation comme le Programme National de l'Alimentation et des cadres d'action comme les Projets alimentaires de territoire.

Le renouveau de l'intérêt pour l'alimentation des pouvoirs locaux vient par ailleurs rencontrer les attentes en termes de **développement territorial** et de reprise en main de la maîtrise de l'avenir du territoire. En



IUFN



effet, Jean-Louis Rastoin rappelle que le système alimentaire dominant se caractérise, par « *une division croissante du travail et un allongement des distances entre, d'une part, les sites de production agricole et, d'autre part, le lieu d'achat et de consommation des aliments* ». La territorialisation du système alimentaire peut être une opportunité pour un tissu entrepreneurial dense répondant aux critères du développement durable.

Mais, même à périmètre élargi, les limites administratives locales imposent de devoir négocier / coopérer avec d'autres. De par son caractère systémique, aucune dimension de la question alimentaire ne pourra être entièrement embrassée par les compétences et leviers disponibles au sein d'une seule collectivité. Par ailleurs, leur « légitimité » peut être interrogée par des acteurs économiques ou civils. Ces acteurs ont des modes d'organisation à géométrie variable, non directement calqués sur les périmètres administratifs, ce qui est particulièrement vrai pour les acteurs économiques de la chaîne agricole et alimentaire.

Aussi, le renforcement du lien entre alimentation et territoires passe par un **élargissement thématique et sectoriel**.

La remise de l'alimentation à l'agenda des pouvoirs publics locaux invite à reconsidérer ce qu'est un système « légitime », à s'interroger « *sur qui participe à la définition des enjeux des systèmes alimentaires et sur la manière dont des solutions sont élaborées en commun* ».⁸

La durabilité se situera alors moins dans la nature ou les effets des interventions de l'acteur public que dans le mode de gouvernance, dans sa capacité à organiser les relations à l'échelle du territoire.

L'alimentation peut être vue comme un **outil de gouvernance territoriale**, les différentes parties prenantes devant inventer autour de l'enjeu alimentaire leur processus d'interaction.

Point d'attention « fausse évidence »

Une dynamique non réservée au milieu urbain

Le rôle des gouvernements urbains dans la remise au goût du jour de la question alimentaire est indéniable.

Pour autant, définir une stratégie alimentaire pour le territoire est valable également pour les territoires ruraux. Les habitants des territoires ruraux sont bien évidemment également confrontés à des problèmes d'accès quantitatif et qualitatif. La précarité alimentaire se voit peut-être moins mais elle est également présente.

Certains territoires ruraux se sont emparés très tôt de ces questions alimentaires à l'instar du Parc naturel régional du Vercors. Il pilote depuis 2009 un programme « Alimentation santé Territoire ». Ce programme avait été initié dès 2005 par un acteur associatif, le Centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE) Vercors. Les enjeux du programme ? Une alimentation saine à la portée de tous, un maintien de l'agriculture favorisé par la consommation de produits locaux, la préservation des milieux, de la biodiversité et du cadre de vie. L'expertise acquise avec la conduite de ce programme positionne aujourd'hui le Parc naturel régional du Vercors en appui méthodologique de communes ou communautés de communes de son territoire pour l'émergence de Projets alimentaires territoriaux locaux. Comme, par exemple, celui de la communauté de communes Royans Vercors qui couvre 18 communes et regroupe 10 000 habitants. Son originalité ? avoir été impulsé par les services d'action sociale. Il ambitionne le développement d'une

⁸ MENDES W., p.88 in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD Ch.-T., 2017, [Construire des politiques alimentaires urbaines](#), Editions Quae, 160p.



agriculture nourricière en circuit court de proximité.

Le fait alimentaire est également régulièrement une entrée des projets de territoire des Pays (au sens de la loi Voynet) ou encore des stratégies locales de développement des territoires LEADER. Pour ces territoires, le maintien et le développement de l'agriculture sur leur territoire passe par des actions en faveur de la structuration et l'organisation de filières de proximité favorisant l'emploi local et l'accès à une alimentation de qualité.

Enfin, l'alimentation constitue une opportunité de coopération entre l'urbain et le rural.

Des projets ou stratégies émergent au sein de périmètres intercommunaux qui associent - notamment depuis les fusions de 2014 et 2017 - des communes urbaines, voire de grosses agglomérations, à des communes rurales.

Des stratégies inter-territoriales s'observent également, nées de la rencontre de bassins de production et de bassins de consommation. Citons, par exemple, la stratégie agricole et alimentaire inter-territoriale co-construite entre la Métropole de Grenoble, la communauté d'Agglomération du Pays voiroinnais, la communauté de communes Le Grésivaudan et les deux Parcs Naturels Régionaux de la Chartreuse et du Vercors.

Point d'attention « fausse évidence »

Relocalisation vs reterritorialisation

Deux dynamiques traduisent le retour de la question alimentaire à l'échelle territoriale : la relocalisation et la reterritorialisation.

Portée essentiellement par des consommateurs (des mangeurs) la relocalisation vise à rechercher davantage de proximité dans l'approvisionnement en produits de tous les jours.

D'avantage portée par les pouvoirs publics et les acteurs économiques, la re-territorialisation s'inscrit davantage dans une stratégie de différenciation territoriale, potentiellement tournée vers l'extérieur. Visant à un marquage territorial, à l'affirmation de l'identité territoriale, parfois dans le cadre de stratégie de marketing territorial, elle s'illustre dans la valorisation de produits « typiques », à forte valeur patrimoniale et de produits remarquables, protégés, souvent de niche (AOP).⁹

L'articulation et l'équilibre entre ces dynamiques pourra se traduire dans un système alimentaire complexe.

1.4. Pour les gouvernements locaux urbains, une nouvelle étape dans la longue histoire du rapport des villes à leur stratégie alimentaire

Focus historique

Jusqu'au Moyen-Âge et la montée en puissance des Etats-nations, ce sont les villes qui prédominaient et définissaient leurs politiques alimentaires. En Europe, nous distinguons d'une part les **villes « place centrale »**, fortement inscrites dans leur environnement immédiat qu'elles administrent et auprès duquel elles s'approvisionnent et, d'autre part, les **villes « réseau »** davantage inscrites dans une logique d'échanges commerciaux, y inclus alimentaires. Elles privilégient les importations pour leur approvisionnement.



IUFN



Les villes les plus ancrées sur leur territoire ont construit des **systèmes de régulation**, visant à éviter les disettes, en orientant prioritairement les approvisionnements vers les marchés publics (limitant le commerce privé) et avec une certaine forme de subordination des 'campagnes' aux besoins des villes.

Dans les deux cas, qu'elles choisissent leur environnement immédiat comme bassin de production ou qu'elles privilégient l'approvisionnement lointain, ces villes mettent en place leurs propres politiques alimentaires, à même d'éviter les disettes, et sans intervention de l'État. **Les villes ont la compétence de leurs compétences.** Elles sont le siège d'un pouvoir politique effectif leur permettant de choisir et de maîtriser leurs politiques alimentaires.

Depuis le Moyen-Âge, un mouvement long retire peu à peu aux villes leur capacité à être porteuses de leur propre politique alimentaire. Cette évolution est la conséquence de l'affirmation de l'État-nation. A partir du XVIème siècle, les Etats interviennent de plus en plus directement dans la production et la distribution des produits alimentaires. La montée en puissance des Etats-nations s'accompagne donc d'un **affaiblissement des systèmes de régulation à l'échelle urbaine** au profit de systèmes nationaux.

Au XIXème siècle, à la réduction du pouvoir politique des villes, s'ajoutent l'accroissement rapide de la population urbaine et les problèmes sanitaires associés à une trop grande proximité avec les activités de production/transformation. Les politiques hygiénistes et les progrès techniques (comme la réfrigération) vont finir de conforter la séparation entre résidence humaine et production, en particulier animale, qui s'opère au XXème siècle.

La capacité des villes à se doter d'une politique alimentaire est donc à considérer au prisme du **rapport de pouvoir entre les villes et les Etats-nations.**

Dans le dernier quart du XXème siècle, l'affaiblissement des Etats-nations face à des organisations supranationales comme l'Organisation Mondiale du Commerce ou l'Union Européenne (en charge de la Politique Agricole Commune) a paradoxalement facilité le retour des politiques alimentaires dans les villes. La libéralisation des échanges, encouragée par les accords comme ceux conclus au sein de l'OMC, a affaibli les systèmes de régulation nationaux (comme la gestion des stocks, les droits de douane, etc.) et redonné du pouvoir d'action aux villes pour s'auto-organiser. De même, la contractualisation directe de l'Union Européenne avec les villes et les Régions contrarie l'échelon des Etats-nations. Les collectivités s'organisent et se font représenter directement auprès de l'Union Européenne et plaident pour davantage d'autonomie. L'Union Européenne encourage cette dynamique. La régionalisation des aides européennes en est une illustration.

Aujourd'hui, le retour de la question alimentaire à l'échelle des villes s'inscrit donc dans ce **double mouvement de globalisation (libéralisation des échanges) et décentralisation (montée en puissance des territoires)** dans un contexte où, depuis 2007, la population mondiale est devenue **majoritairement urbaine.**

Point d'attention « fausse évidence »

L'image d'Epinal du tout local

L'image d'une ville fortement ancrée sur son territoire, avec une campagne environnante est réductrice. Historiquement, nombreuses sont les villes qui ont privilégié les importations. C'est le cas notamment des villes portuaires qui ont tiré leur puissance à la fois de leur capacité à fonctionner en réseau et de ces échanges commerciaux. Le développement économique régional ou les conditions de production n'étaient guère prioritaires.



IUFN



SupAgro Montpellier



Plus récemment, l'essor de l'agro-industrie et le choix d'approvisionner les marchés mondiaux ont conduit la campagne à se détourner de la ville. Contrairement à l'image qu'on a souvent d'une ville qui se serait détournée de sa campagne. Ces évolutions sont le reflet d'un choix politique des acteurs économiques. Le phénomène dominant aujourd'hui est celui de la déterritorialisation. Le Professeur Laurent Rieutort parle ainsi d' « *une agriculture productiviste peu soucieuse des terroirs paysans d'autrefois, insérée dans des filières agro-industrielles et des bassins de production spécialisés* »¹⁰

Ceci nous amène à notre premier point de vigilance : le « local trap » ou en français « piège du local ».

Le « localisme », sous une acceptation de distance kilométrique des approvisionnements, n'a pas forcément de « justification historique », et peut s'avérer peu pertinent pour des villes n'ayant pas de bassin agricole ou ayant toujours privilégié les importations. L'entrée « circuits courts » est une entrée parmi d'autres pour traiter de la question alimentaire. L'échelle locale n'est pas **intrinsèquement** la bonne échelle pour agir, ou en tout cas elle n'est pas suffisante. Rien n'est inhérent à une échelle particulière, car l'échelle en soit n'est pas donnée, c'est une construction sociale. Les systèmes alimentaires localisés ont, par exemple, autant de chances d'être justes ou injustes, durables ou non.

Nous attirons l'attention sur ce point, car nombreux sont les projets alimentaires territoriaux qui prennent pour entrée première la structuration des circuits courts ou des filières de proximité, avec le risque de ne pas répondre aux enjeux du territoire et de ne pas voir leur projet aboutir.

Quelle que soit l'échelle, les objectifs d'une politique alimentaire territorialisée sont à lier au contexte : ils dépendent des acteurs et de leur agenda. C'est le contenu de cet agenda, et non l'échelle à laquelle il est mis en œuvre, qui produit des objectifs de durabilité ou de justice sociale.¹¹

1.5. Focus sur la France, des ordres de grandeur pour s'y retrouver.

Pour caractériser le système alimentaire dans lequel nous évoluons en France, nous vous proposons de commencer par apprécier quelques ordres de grandeur. Ils permettront de mieux appréhender les angles d'approche possibles pour les acteurs territoriaux.

Première image à avoir en tête, notre lieu de vie.

Notre lieu de vie est devenu majoritairement urbain. En 2016, la Banque mondiale estimait que 54 % de la population mondiale était urbaine. Ce taux montait à 80 % pour la population française.¹²

En France, entre 2010 et 2012, l'INSEE a alternativement considéré que 95 % de la population française vivait sous l'influence des villes avant d'annoncer deux ans plus tard que 3/4 des bassins de vie sont ruraux. Gardons en tête qu'en France, nos modes de vie sont en majorité urbains. Pour autant, il existe des espaces périurbains et ruraux qui composent avec une plus ou moins grande discontinuité du bâti, une plus ou moins grande présence d'espaces naturels et agricoles, une plus ou moins grande qualité des services...

10 RIEUTORT L., 2009 cité dans Revue POUR, alimentation et territoires, n°215-216, p. 148 (Xavier Guiomar ; De la reterritorialisation à la relocalisation des filières, avec ou sans terroir)

11 BORN B., PURCELL M., 2006, Avoiding the local trap scale and food systems in planning research in Journal of Planning Education and Research, 26(2) : 195-207

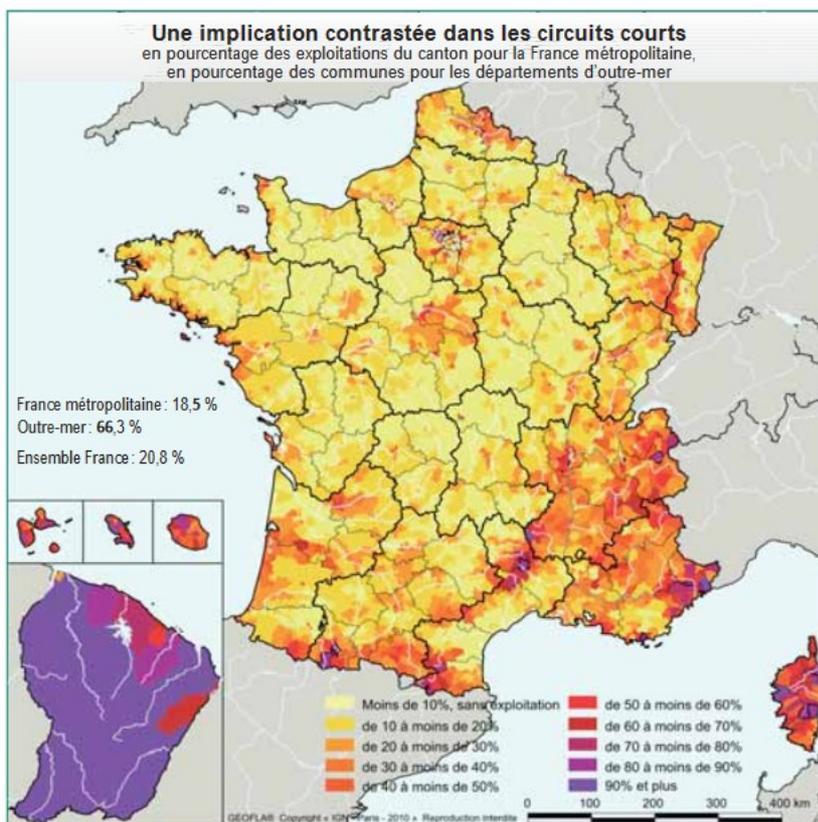
12 source : Banque mondiale <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2016&start=1960&view=chart>

Finalement, ce qu'il est important de retenir est le fait que nos pratiques alimentaires sont des pratiques sociales fortement liées à l'organisation et l'aménagement de l'espace.

Deuxième zoom : le profil agricole de notre pays.

Selon le Ministère de l'Agriculture, le nombre d'exploitations agricoles en France a chuté d'un million à 450 000 entre 1988 et 2013¹³.

La part des exploitations vendant en circuits courts est – elle - relativement stable dans le temps : 19 % en 1979 , 21 % en 2010. Il existe bien sûr des disparités régionales liées notamment à la nature des productions et à l'insularité (Corse)¹⁴.



Cette stabilité paraît pourtant contre-intuitive. En effet, la surface et la taille économique des exploitations n'ont cessé de croître en même temps que le nombre d'exploitations diminuait. Les systèmes de production se sont spécialisés et les exploitations se sont intégrées dans des systèmes économiques mondialisés. La part d'exploitations vendant en circuits courts devrait logiquement baisser. Sa stabilité dénote donc d'une

13 source Agreste 2017

14 source Agreste

Coordination



IUFN



SupAgro Montpellier



évolution d'une part de la population agricole qui choisit de ne pas s'insérer dans cette course à l'agrandissement et dans ces filières mondialisées.

Un autre indice intéressant est proposé par l'ADEME. Selon elle, 10 % des exploitations commercialisant en circuits-courts pratiquent l'agriculture biologique contre 2% des exploitations commercialisant en circuit long¹⁵. Il existe donc une corrélation entre les pratiques de production et les pratiques de commercialisation.

Finalement, il est important de retenir que l'alimentation résulte de choix politiques et entrepreneuriaux en matière d'agriculture.

Importations

La facture des importations agroalimentaires françaises est lourde : 37 milliards € en 2013, en progression de 77 % depuis 2000. Celle de l'agriculture s'élevait à 12 milliards € en 2013, en hausse de 48 % depuis 2000. Nous importons pour les 2/3 des pays de l'Union Européenne : viandes, fruits, poissons, vins et alcools, produits laitiers, produits à base de céréales, aliments pour animaux. Nous importons de ces pays alors qu'ils ont des conditions agro-climatiques proches des nôtres. Nous importons aussi le maïs et le soja, utilisés pour nourrir les animaux d'élevages industriels. Ces constats nous invitent à penser, qu'en dehors des produits tropicaux, les marges de manœuvre existent pour revoir nos systèmes de production.

Troisième zoom : le profil de consommation des ménages français.

Depuis 1960, les ménages consacrent à l'alimentation une part de plus en plus réduite de leurs dépenses de consommation : 20 % en 2014 contre 35 % en 1960. Cette dépense représentait 3600€ par habitant par an en moyenne en 2014. Un quart de cette dépense est réalisé en consommation hors domicile (contre 14 % en 1960).

Parallèlement, le contenu du panier alimentaire s'est modifié avec une augmentation de la part des produits transformés, des produits sucrés, des boissons non alcoolisées¹⁶. Notons toutefois que cette structure de consommation évolue en fonction du niveau de revenu. Les revenus élevés consomment moins de produits préparés ; les ménages moins aisés consommant eux davantage de pain et de céréales.

Finalement, il est important de retenir que l'alimentation est une question sociale.

Quatrième zoom : les pertes et gaspillages relatifs à l'organisation de nos filières agricoles et agro-alimentaires.

En France, les pertes et gaspillages alimentaires représentent 10 millions de tonnes de produits par an, soit une valeur commerciale estimée à 16 milliards d'euros.

32 % des pertes et gaspillages ont lieu en phase de production, 21 % en phase de transformation, 14 % en

15 source ADEME juin 2017

16 Source INSEE



IUFN



SupAgro Montpellier



phase de distribution et 33 % en phase de consommation.

Au stade de la consommation à domicile, l'ADEME estime ces pertes et gaspillages à 29 kg par personne et par an (dont 7 kg de déchets alimentaires non consommés encore emballés). Il faudrait y ajouter les pertes et gaspillages générés en restauration collective ou commerciale, d'autant plus qu'1/4 de la consommation alimentaire d'un ménage s'effectue hors domicile¹⁷.

Cinquième zoom : les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole et agro-alimentaire.

Retenons que, confondus, les secteurs agricole et agro-alimentaire représentent 20 à 30 % de nos émissions de GES, répartis ainsi :

- production agricole 11 à 15 % ;
- transformation agro-alimentaire (y inclus réfrigération et emballage) 13 à 15 % ;
- transports 5 à 6 % ;
- distribution 1 à 2 % ;
- décomposition déchets 3 à 4 %

A ces émissions s'ajoutent au niveau mondial celles liées au changement d'affectation des terres par déforestation pour l'extension des terres agricoles. Elles concernent 15 à 18 % des émissions totales.

Il est important de retenir qu'avec les pertes, les gaspillages et les émissions de gaz à effet de serre, l'alimentation est un enjeu environnemental.

Dernier zoom : nos pratiques d'achats.

Pour la distribution, les commerces :

L'approvisionnement de la grande distribution représente 5 % de l'ensemble des mouvements d'approvisionnement contre 45 % pour le secteur de l'hôtellerie-café-restauration. 54 % des approvisionnements sont réalisés par des véhicules légers (destinés à l'hôtellerie-café-restauration, aux petites épiceries...).

Pour les ménages :

Entre 6 et 7% des achats alimentaires sont effectués *via* des circuits courts, c'est-à-dire avec au maximum un intermédiaire¹⁸.

Bien que l'on pourrait penser que l'approvisionnement est ce qui génère le plus de trafic, les déplacements des particuliers pour leurs achats alimentaires représentent deux fois plus « d'occupation de voirie » que l'approvisionnement des commerces. Cette voirie est d'autant plus « occupée » que l'aménagement de l'espace (y inclus la répartition des commerces) ne permet pas d'envisager autre chose que de prendre sa voiture. Avec le numérique, un découplage commence à s'opérer entre l'acte d'achat et le déplacement

17 Source ADEME : <http://www.ademe.fr/etat-lieux-masses-gaspillages-alimentaires-gestion-differentes-etapes-chaine-alimentaire>

18 Source CESER Pays de la Loire 2013

Coordination



IUFN



SupAgro Montpellier



d'achat. Il est lui aussi à anticiper dans l'organisation de la ville.¹⁹

Il est important de retenir que l'alimentation est un paramètre dans l'aménagement de l'espace, un enjeu pour la logistique.

Conclusion

Les flux alimentaires actuels sont à mettre en regard de l'organisation de l'espace et du zonage des activités, dont la mondialisation. Historiquement, avec les politiques hygiénistes et les progrès techniques, les besoins d'espaces à bâtir pour l'extension de la ville et l'énergie peu chère ont contribué à la séparation des activités de production, transformation, distribution et consommation. De même, la spécialisation des productions, l'utilisation des engrais industriels permettant la rupture de complémentarité entre culture et élevage, ont contribué à l'éclatement de l'aire de d'approvisionnement des villes.

Ce bref panorama de quelques chiffres clés liés aux secteurs agricoles et alimentaires témoigne de la forte interdépendance entre les dimensions économiques, sociales, environnementales, politiques d'aménagement, pratiques sociales, etc. formant un système robuste.

19 ROUTHIER J.-L., Qui génère les flux d'approvisionnement alimentaire dans les agglomérations ?, pp 41-42 in BRAND C., BRICAS N., CONARE D., DAVIRON B., DEBRU J., MICHEL L., SOULARD Ch.-T., 2017, [Construire des politiques alimentaires urbaines](#), Editions Quae, 160p.