

Construire des politiques alimentaires urbaines



Concepts et démarches

Caroline Brand, Nicolas Bricas,
Damien Conaré, Benoit Daviron,
Julie Debru, Laura Michel,
Christophe-Toussaint Soulard,
coordinateurs

Construire des politiques alimentaires urbaines

Concepts et démarches

Caroline Brand, Nicolas Bricas, Damien Conaré,
Benoit Daviron, Julie Debru, Laura Michel,
Christophe-Toussaint Soulard, coordinateurs

Éditions Quæ
RD 10, 78026 Versailles Cedex

Campagnes contemporaines

Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français

S. Blancard, C. Détang-Dessendre, N. Renahy, coord.

2016, 162 p.

Valeurs de la biodiversité et services écosystémiques

Perspectives interdisciplinaires

P. Roche, I. Geijzendorffer, H. Levrel, V. Maris, coord.

2016, 220 p.

Partenariat pour le développement territorial

A. Torre, D. Vollet, coord.

2015, 256 p.

Abeilles et paysages

Enjeux apicoles et agricoles

E. Maire, D. Laffly, coord.

2015, 192 p.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'état générée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-001-01 Labex Agro, coordonné par Agropolis Fondation (Montpellier).



Éditions Quæ

RD 10

78029 Versailles cedex, France

www.quae.com

© Éditions Quæ, 2017

ISBN : 978-2-7592-2618-4

ISSN : 1773-7923

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, même partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.

Sommaire

Remerciements	5
Avant-propos	7
<i>Pascal Kosuth</i>	
Préface	9
<i>Kevin Morgan</i>	
Introduction	11
<i>Damien Conaré</i>	
1. Les enjeux de l'urbanisation pour la durabilité des systèmes alimentaires	19
<i>Nicolas Bricas</i>	
Encadré 1.1 — Métabolisme urbain et écologie territoriale	39
<i>Sabine Barles, Gilles Billen</i>	
Encadré 1.2 — Qui génère les flux d'approvisionnement alimentaire des agglomérations ?	41
<i>Jean-Louis Routhier</i>	
2. Histoire des politiques alimentaires urbaines en Europe, de la ville antique à la ville industrielle	43
<i>Benoît Daviron, Coline Perrin, Christophe-Toussaint Soulard</i>	
Encadré 2.1 — Famine, marché et politiques publiques dans les villes européennes de la fin du Moyen Âge.....	63
<i>François Menant</i>	
Encadré 2.2 — Le développement des laboratoires d'analyse en France.....	65
<i>Benoît Daviron</i>	
3. Objectifs et leviers des villes pour une alimentation durable	67
<i>Jess Halliday</i>	
Encadré 3.1 — Le concept de capacité stratégique de gouvernance urbaine et les facteurs de mise en œuvre des politiques alimentaires urbaines	88
<i>Wendy Mendes</i>	

4. Approches théoriques utiles pour construire des politiques alimentaires urbaines durables.....	91
<i>Julie Debru, Caroline Brand</i>	
Exemple d'une approche systémique de l'approvisionnement et de la distribution alimentaires urbains.....	94
<i>Vanessa Armendáriz, Stefano Armenia, Alberto Stanislao Atzori</i>	
Théorie des pratiques sociales pour une approche multidimensionnelle de l'alimentation et de la ville durables	105
<i>Nevin Cohen</i>	
Vers une compréhension globale des systèmes alimentaires par les cercles de vie sociale.....	109
<i>Paul James</i>	
5. Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines.....	121
<i>Nicolas Bricas, Christophe-Toussaint Soulard, Clément Arnal</i>	
6. Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ?	
Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole.....	137
<i>Laura Michel, Christophe-Toussaint Soulard</i>	
Encadré 6.1 — La politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier	151
<i>Montpellier Méditerranée Métropole</i>	
Conclusion.....	153
Liste des auteurs	157

Remerciements

Nous souhaitons remercier l'ensemble des personnes ayant participé de près ou de loin au programme *Surfood* (*Sustainable Urban Food Systems*), qui ont ainsi contribué à l'émergence d'une vision collective pluridisciplinaire de l'alimentation urbaine durable et de projets portés par la communauté scientifique montpelliéraine en lien avec les acteurs locaux. Ce programme a rassemblé plus de 100 chercheurs, enseignants et ingénieurs des unités de recherche Artdev, Cepel, Cired, Nutripass, Recyclage et Risque, Tetis, MRM, LET et Nort, en France ; Enda-Graf, Ipar, Isra et Ucad, à Dakar au Sénégal ; HUST, Malica (Casrad et Favri), à Hanoï au Viet Nam ; Etan (Kenitra), IAV et INAU, à Rabat au Maroc ; et de l'organisme international Bioversity International. Pour leur contribution aux ateliers de réflexion nous remercions également Anna Faucher (IUFN) et Florence Egal (consultante, Pacte de Milan), et pour le travail fourni sur la métropole de Montpellier nous remercions Simon Vonthron, Ronan Le Velly, Françoise Jarrige ainsi qu'Isabelle Touzard, Valérie de Saint Vaulry, Anne-Sophie Muepu et Sam Sandiani de Montpellier Méditerranée Métropole.

Ce travail n'aurait pas pu émerger sans le soutien d'Agropolis Fondation qui a initié et accompagné le programme *Surfood*, et celui de la Fondation Daniel et Nina Carasso qui appuie la Chaire Unesco Alimentations du monde depuis 2012.

Nous remercions tout particulièrement Flaminia Paddeu pour sa relecture attentive et avisée de l'ouvrage ainsi que Françoise Réolon et Marie-Christine Polge pour leur patience et leurs remarques pertinentes lors du travail minutieux d'édition qu'elles ont réalisé. Nous remercions également Dominique Manley pour la traduction des textes de l'anglais vers le français pour le chapitre 3 et les contributions d'auteurs anglophones dans les chapitres 3 et 4.

Avant-propos

Que vous habitiez en ville ou en milieu rural, dans un pays dit pauvre ou riche, en position de responsabilité ou simple citoyen, la question de la durabilité des systèmes alimentaires urbains renvoie d'abord à des questionnements personnels : dans quelles conditions assurer l'alimentation de ma famille ? Quelle part relève de ma culture, mes capacités économiques, mes choix personnels, et quelle part relève du système alimentaire environnant ? Comment m'adapterais-je à une situation de crise ?

Ces questionnements personnels laissent rapidement place à la dimension systémique de l'alimentation urbaine et de sa durabilité. Le lecteur peut s'arrêter sur une question : a-t-il déjà vécu dans un système alimentaire urbain non durable ? A-t-il eu connaissance d'un tel système ? Les réponses individuelles seront multiples et contrastées, mais plusieurs images viennent à l'esprit : les difficultés des habitants de villes en guerre pour s'alimenter ; l'impact de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014-2015 sur la circulation des denrées alimentaires ; les émeutes urbaines à l'origine des printemps arabes en 2010, déclenchées par l'augmentation incontrôlable des prix alimentaires ; mais aussi actuellement en Europe la puissance économique de la grande distribution face aux producteurs — et, qui sait, demain face aux consommateurs. À l'été 1982, l'approvisionnement en viande d'une grande capitale européenne a été rompu : en l'espace de deux semaines, les citadins ont mobilisé leurs réseaux familiaux dans les campagnes et des circuits informels d'approvisionnement se sont mis en place.

Face à la diversité des situations, des contraintes, des acteurs et des points de vue, et face à la complexité de l'enjeu, le risque existe de se sentir démuni au moment de définir une stratégie de gestion d'un système alimentaire urbain. Cela rend particulièrement cruciaux le partage d'expérience et la connaissance des démarches d'analyse et des cadres de référence mobilisables.

Certains systèmes urbains comme les transports ou l'approvisionnement en eau se prêtent à une analyse technique ou à la modélisation du système, et la simulation de scénarios permet d'identifier *a priori* les faiblesses et de déployer de façon préventive des stratégies d'amélioration.

Pour les systèmes alimentaires urbains, beaucoup plus décentralisés, les auteurs de l'ouvrage privilégient une approche de la durabilité fondée sur le renforcement de

la compétence des acteurs, de leur capacité à expliciter leur vision et leurs objectifs, à identifier les leviers d'action dont ils disposent et à les mettre en œuvre dans un cadre de co-gouvernance. Une telle approche est privilégiée par le *Milan Urban Food Policy Pact* signé à Milan en octobre 2015 par plus de 100 maires de villes du monde entier.

Cette démarche se nourrit doublement d'une connaissance historique éclairant les situations et les enjeux actuels, et d'un cas d'étude « vivant » autour de la ville de Montpellier. Les principales approches théoriques récentes présentées au chapitre 4 et le cadre conceptuel proposé au chapitre 5 serviront à de nombreux acteurs des systèmes alimentaires urbains pour analyser le contexte de leur ville, identifier des expériences proches, partager, confronter et capitaliser les connaissances.

Face à l'enjeu majeur que constitue la durabilité des systèmes alimentaires urbains, cet ouvrage coordonné par la Chaire Unesco Alimentations du monde, le Cirad et l'Inra, et soutenu par Agropolis Fondation, fournit un cadre conceptuel et un socle pour le développement et le partage des connaissances. C'est une contribution plus que bienvenue.

Pascal Kosuth
Directeur d'Agropolis Fondation, Montpellier

Préface

Du fait de l'urbanisation rapide, les villes ont été propulsées au premier plan du débat sur la durabilité des politiques alimentaires. Elles sont ainsi devenues un lieu qui concentre trois des défis les plus importants pour le système alimentaire conventionnel : la multifonctionnalité, la gouvernance participative et la métropolisation.

Inscrit sous la bannière de la multifonctionnalité, le mouvement alimentaire urbain a contesté l'idée convenue selon laquelle l'alimentation serait un bien de consommation comme un autre. Les militants de ce mouvement arguent du fait que l'alimentation, contrairement aux produits manufacturés, est ingérée et joue un rôle vital dans la santé et le bien-être des populations et de la planète.

Ce mouvement, qui consiste en un regroupement imprécis et parfois chaotique d'activisme municipal et d'engagement civique, conteste également l'idée que l'arène des politiques alimentaires soit réservée aux seuls intérêts des entreprises privées, des gouvernements nationaux et des institutions internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'un des mouvements sociaux contemporains les plus dynamiques est l'avènement de conseils municipaux de l'alimentation ou de partenariats en matière de politiques alimentaires, où des organisations de la société civile collaborent avec des élus locaux et représentants des services techniques pour créer un paysage alimentaire urbain plus durable. Un paysage dans lequel la justice sociale et le respect de l'environnement prennent plus d'importance dans l'équation de la politique alimentaire. De nouvelles formes de gouvernance participative commencent à apparaître dans nos villes, à mesure que les élus réalisent qu'ils doivent concevoir des politiques *avec* la société civile plutôt que *pour* la société civile — et la politique alimentaire urbaine est à l'avant-garde de ce processus.

Les systèmes alimentaires des régions urbaines constituent un troisième défi au cadre traditionnel de la politique alimentaire, dominé jusqu'à récemment par la logique de la mondialisation et par des paysages alimentaires déterritorialisés, où le prix est plus important que la provenance. Un nouveau mouvement défend un système alimentaire durable dans lequel les villes peuvent à la fois se reconnecter à leurs hinterlands régionaux et consommer des produits de provenance plus lointaine échangés équitablement. La durabilité ne doit pas être confondue avec une « autarcie verte » ! Les stratégies

alimentaires durables des régions urbaines représentent un défi car elles contestent une des divisions les plus profondes de la société capitaliste : celle entre les villes et l'État central.

La création de politiques alimentaires urbaines durables sera confrontée à de nombreux obstacles, notamment parce qu'elles remettent en cause fondamentalement les intérêts acquis dans le système alimentaire conventionnel. Un des grands mérites de ce livre — fondé sur le travail d'éminents chercheurs associés à Agropolis Fondation — est d'explorer l'éventail des possibilités pour des politiques alimentaires urbaines durables, l'un des plus grands défis sociétaux du *xxi*^e siècle.

Kevin Morgan
Professor of Governance and Development,
School of Geography and Planning, Cardiff University

Introduction

Damien CONARÉ

Cet ouvrage s'inscrit dans le cadre du projet de recherche *Surfood (Sustainable Urban Food Systems)*, soutenu par Agropolis Fondation. Ce projet « étandard » vise à coordonner, amplifier et rendre visible à l'international des travaux de recherche interdisciplinaires de différentes institutions membres du Labex Agro. Le présent ouvrage répond à une demande du conseil scientifique d'Agropolis Fondation de bâtir un cadre conceptuel pour l'analyse, l'évaluation et l'élaboration de systèmes alimentaires urbains durables.

Le ^{xxi}e siècle à nouveau le siècle des villes

Après le règne des États-nations, tout porte à croire que le ^{xxi}e siècle sera (à nouveau) le siècle des villes.

D'abord d'un point de vue structurel : aujourd'hui, plus de la moitié de la population mondiale est urbaine (contre 30 % en 1950), et elle le sera aux deux tiers à l'horizon 2050 selon les Nations unies (2014). Dans ce processus, le poids des villes moyennes reste considérable puisque la moitié de la population urbaine vit aujourd'hui dans des cités de moins de 500 000 habitants (quand un urbain sur huit vit dans une des 28 mégapoles de plus de dix millions d'habitants). L'essentiel de la croissance de la population urbaine (2,5 milliards de personnes supplémentaires dans les 35 prochaines années) se déroulera en Afrique et en Asie, continents encore majoritairement ruraux aujourd'hui. À eux trois, la Chine, l'Inde et le Nigeria vont représenter près de 40 % de la croissance de la population urbaine dans le monde d'ici à 2050. Cela pose des défis considérables pour répondre aux besoins en matière de logements, infrastructures, transports, énergie, emplois, éducation, santé et bien sûr alimentation.

Ensuite car les villes reprennent énormément de pouvoir social, politique et économique. Une montée en puissance qui, outre le poids démographique qu'elles représentent, s'explique en partie par les mutations des systèmes productifs dans un monde globalisé et par un désengagement financier des États en matière d'aménagement du territoire. Les villes représentent des relais locaux puissants sur lesquels les États peuvent s'appuyer pour gérer les transitions vers de nouveaux modèles de développement. Les villes ont ainsi étendu et affirmé leur pouvoir dans de très nombreux champs de la vie sociale pour transformer en réalités concrètes et locales un « éco-désir » ambiant (Haëntjens, 2009) et développer leurs registres d'action pour une « ville durable » (Emelianoff, 2007).

Les villes comme « établissements humains »

Cette évolution se traduit notamment par la multiplication des politiques territoriales de développement durable ainsi que par la création de réseaux internationaux de gouvernements locaux urbains. En 1992, à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, le Sommet de la Terre de Rio, les collectivités territoriales ont été appelées à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, considérant que : « [...] elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable » (chapitre 28 sur les initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21).

Des réseaux de villes (Metropolis, International Council for Local Environmental Initiative ou encore Cités et Gouvernements locaux unis) ont pris l'initiative des travaux pour veiller à la mise en œuvre concrète des Agendas 21 locaux.

Ces objectifs de durabilité ont été approfondis quatre ans plus tard, en 1996, à Istanbul, lors de la 2^e Conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat II). Lancé 20 ans plus tôt, en 1976, à Vancouver, ce processus onusien a marqué le début du cadre de référence d'une coopération internationale sur le thème des « établissements humains ». Un terme qui témoigne de la volonté de considérer les villes comme le fruit des relations entre les habitants et leurs structures, comme une forme que les populations urbaines bâtissent et organisent (Emelianoff, 2007).

Plus tard, de nombreux partenariats volontaires entre villes du monde se sont constitués, notamment sur la question des changements climatiques, pour des échanges de bonnes pratiques ou des engagements communs. Ces réseaux ont joué un rôle majeur, sous-jacent, souvent moins connu dans la gouvernance internationale. Étant donné par exemple que les villes sont responsables de près de 70 % des émissions totales de gaz à effet de serre (GES) — alors qu'elles n'occupent que 2 % de la superficie terrestre (Onu-Habitat, 2011) —, le C40 Cities Climate Leadership Group, un réseau de 83 villes dans le monde, a pris des engagements de réduction de ses émissions d'ici à 2020 d'un niveau correspondant aux émissions cumulées du Portugal et de l'Argentine. Organisées en réseaux, les villes cherchent ainsi à affronter un certain nombre de défis globaux.

Villes globales, villes organiques

Économiquement aussi les villes ont gagné du poids dans cette nouvelle phase de la mondialisation. Une analyse de la Banque mondiale (Kilroy *et al.*, 2015) portant sur 750 villes a montré que les trois quarts d'entre elles ont connu une croissance plus rapide que celle de leurs économies nationales respectives depuis les années 2000.

La géographe américaine Saskia Sassen a théorisé le concept de « ville globale » pour décrire l'impact qu'ont eu sur certaines villes les processus de libéralisation et de financiarisation de l'économie à partir des années 1980 (Sassen, 1991). Selon elle, la phase actuelle de mondialisation est marquée par un double mouvement de *dispersion* et de *concentration* géographiques : les activités économiques et les implantations industrielles sont de plus en plus éparpillées dans le monde, tandis que les fonctions centrales de direction (comptables, juridiques, de relations publiques, etc.) sont fortement

reconcentrées dans un certain nombre de « villes globales » où sont situés les sièges sociaux des plus grandes multinationales, des institutions financières et les principales places boursières. Ces « villes globales » sont donc définies par le rôle clé qu'elles jouent dans la nouvelle économie mondiale dont elles constituent les « postes de commandement », formant ainsi un « système urbain transnational ». L'échelle spatiale de ces villes globales, qui profitent des privatisations et de la dérégulation de l'économie, prend alors l'ascendant sur l'échelle nationale.

Ainsi, la mondialisation a-t-elle pu « couper » les principales villes de leur économie nationale, voire les « éloigner » de leur ancrage territorial. Dès lors, le secteur de l'alimentation représente une formidable opportunité pour les villes de renouer un lien parfois perdu avec leur environnement productif et nourricier. Mais aussi de renouer avec un passé de « ville organique » (Steel, 2008) qu'elles ont connu avant la Révolution industrielle, époque où les villes étaient encore littéralement façonnées par l'alimentation : structure spatiale de la ville organisée autour des marchés alimentaires centraux, souvent entourés des bâtiments symboliques des pouvoirs religieux (Église), économique (Bourse du commerce) et politique (Hôtel de ville) ; nom des rues en référence à des aliments ou des métiers de bouche ; architecture des maisons en lien avec l'approvisionnement alimentaire ; etc.

Nourrir les villes est donc redevenu une question importante alors même que dans certaines régions du monde elle ne se posait plus. Carolyn Steel prend ainsi l'exemple de Londres où il semble acquis que, chaque jour, suffisamment d'aliments doivent être produits, transportés, distribués, vendus et cuisinés pour nourrir 8,6 millions de personnes, dont il faudra ensuite gérer les déchets. Il s'agit pourtant d'un véritable exploit, qui doit se répéter chaque jour, dans toutes les villes du monde...

Nourrir la ville : un enjeu d'aménagement urbain

Aujourd'hui, la conscience monte qu'une urbanisation croissante, souvent mal contrôlée, conduit à des phénomènes d'étalement, d'inégalités socio-spatiales, de pollution et de dégradations de l'environnement, associés à des modes de production et de consommation non durables. La distanciation croissante entre les villes et les bassins d'approvisionnement, à la fois géographique (éloignement des bassins), économique (multiplication des intermédiaires) et cognitive (méconnaissance des conditions de production), pose de multiples problèmes : les coûts de transport augmentent, les consommations énergétiques et les pertes et gaspillages alimentaires se multiplient. Et finalement, avec les nombreuses opérations de transformation, logistique, distribution et restauration, les relations entre citadins et ruraux ont eu tendance à se distendre.

Alors que l'alimentation est redevenue une question débattue à l'échelle internationale suite à la crise des prix des matières premières agricoles de 2008 et suite à de nombreuses crises sanitaires (encéphalopathie spongiforme bovine, grippe aviaire, etc.), les villes s'intéressent de plus en plus aux moyens de répondre aux attentes des citadins portant sur l'amélioration de leur alimentation. Ce double mouvement, global et local, se traduit au niveau des territoires par une multiplication d'initiatives autour de la relocalisation de l'alimentation, de l'agriculture urbaine, de la protection du foncier agricole, de l'approvisionnement des cantines scolaires, etc. Ce foisonnement d'innovations est

encore peu structuré et sa traduction ou son inscription dans des politiques intégrées d'alimentation sont des phénomènes encore récents.

Selon Pothukuchi et Kaufman (1999), qui comptent parmi les premiers auteurs à s'être intéressés à l'importance du rôle de l'alimentation en ville, le désintérêt des acteurs de la ville pour la question alimentaire s'explique par au moins quatre raisons : le système alimentaire, considéré comme fonctionnant bien, ne nécessitait pas d'attention particulière ; le secteur de l'alimentation n'était pas dans le domaine d'action des aménageurs ; ce secteur n'attirait pas de financements, contrairement à ceux du transport et du logement ; enfin, il s'agissait d'abord et avant tout d'une préoccupation agricole et rurale (et non pas urbaine).

D'après Morgan (2009), ce dernier argument pour justifier une véritable « *puzzling omission* » de la part des aménageurs vis-à-vis de l'alimentation n'est pas recevable. Premièrement, le caractère multidimensionnel du système alimentaire signifie qu'il impacte profondément un certain nombre d'autres secteurs comme la santé publique, la justice sociale, l'énergie, l'eau, le foncier, les transports et le développement économique. Soit autant de secteurs considérés comme étant au cœur des préoccupations des acteurs de la ville qui ont toute légitimité à les traiter. Deuxièmement, imaginer la production d'aliments comme une activité exclusivement rurale remet en cause le fait que, dans de nombreuses villes du monde, l'agriculture urbaine est un élément central de la sécurité alimentaire et que, dans d'autres, elle inspire un riche mouvement social et économique cherchant à « produire en ville ».

Émergence de nouvelles stratégies alimentaires urbaines

Ainsi, la question alimentaire, certainement « *too big to see* » (Steel, 2008), a longtemps été délaissée par les acteurs urbains. Mais depuis une vingtaine d'années, de nombreuses villes ont développé leur propre stratégie alimentaire en intégrant dans un cadre commun différentes dimensions du système : production, transformation, distribution, accès, consommation et gestion des déchets. Ces stratégies sont souvent intégrées dans les aspirations plus larges de la ville à la durabilité (Jennings *et al.*, 2015) et dans la réduction de la fracture urbain-rural (Forster et Getz Escudero, 2014).

À cet effet, les gouvernements locaux urbains (villes, agglomérations, métropoles, etc.) disposent d'un certain nombre de leviers d'action : les appels d'offres pour les approvisionnements alimentaires en restauration collective (cantines scolaires, hôpitaux et autres institutions publiques) ; la gestion du foncier (préservation d'espaces productifs notamment) ; l'aménagement des zones commerciales, des quartiers et des flux ; la mise en place d'une structure de gouvernance comme les conseils locaux d'alimentation (*Food Policy Councils*) ; la création de marchés paysans ; etc. Une telle stratégie alimentaire locale peut contribuer à régler différents problèmes : améliorer la qualité de l'alimentation ; réduire les pertes et gaspillages ; stimuler le développement économique local ; renforcer la solidarité entre urbains ; améliorer leur santé ; protéger l'environnement ; etc. (Wiskerke, 2009).

Les stratégies mises en œuvre par les gouvernements locaux urbains sont soutenues par un mouvement plus vaste d'initiatives concourant à la relocalisation des systèmes alimentaires et mené par des structures individuelles ou associatives, des collectivités locales à différentes échelles, des agriculteurs, des entreprises de l'agroalimentaire et

des acteurs de la recherche (Feanstra, 1997 et 2002 ; Hendrickson et Heffernan, 2002 ; Feagan, 2007 ; Muchnik *et al.*, 2007 ; Martinez *et al.*, 2010 ; Association des Régions de France, 2014 ; Rastoin, 2016). Ce mouvement de relocalisation de l'alimentation a également inspiré un regard critique portant par exemple sur le « *local trap* » (Born et Purcell, 2006) : l'idée que l'échelle géographique de gouvernance seule ne garantit pas la durabilité du système alimentaire. Ce sont les acteurs et l'agenda qu'ils se fixent qui en sont les garants (Hinrichs *et al.*, 1998 ; Brown et Purcell, 2005 ; Watts *et al.*, 2005 ; Born et Purcell, 2006 ; Kneafsey, 2010).

Si les régions urbaines d'Amérique du Nord ont expérimenté des politiques alimentaires depuis le début des années 1990 (Neuner *et al.*, 2011 ; Viljoen et Wiskerke, 2012) — citons notamment Toronto comme symbole (Blay-Palmer, 2009) —, cette dynamique n'est pas l'apanage des seuls pays industrialisés. Ainsi, la métropole de Belo Horizonte au Brésil est considérée comme pionnière pour avoir développé une politique urbaine de lutte contre l'insécurité alimentaire. Son expérience est devenue un modèle pour la construction du programme national brésilien Faim Zéro (Rocha et Lessa, 2009). Dans la même lignée, bien d'autres villes ont expérimenté des stratégies locales de lutte contre l'insécurité alimentaire via les cantines scolaires, l'agriculture urbaine ou les circuits courts d'approvisionnement, comme, parmi beaucoup d'autres exemples, Mexico City (Mexique), Medellin (Colombie), Rosario (Argentine), Gampaha (Sri Lanka), Nairobi (Kenya) ou encore Accra (Ghana).

Dans tous les cas, la mobilisation de la société civile est déterminante (Morgan, 2009). De fait, non seulement ces initiatives sont porteuses d'alternatives techniques et économiques au modèle alimentaire standard de production, transformation et distribution, mais elles donnent aussi naissance à d'autres modes de gouvernance, qui stimulent des processus de démocratie locale (Guthman, 2008 ; Lang *et al.*, 2009 ; Starr, 2010 ; Block *et al.*, 2012).

Ces initiatives locales prennent de l'ampleur et se fédèrent au sein de réseaux nationaux et internationaux comme Sustainable Food for Cities (Royaume-Uni), Resources Centres on Urban Agriculture and Food Security (RUAF), Villes en transition, African Food Security Urban Network (AFSUN), Eating City, International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), International Urban Food Network (IUFN), Sustainable Food Planning Group of the Association of European Schools of Planning (AESOP), etc.

Toutefois, Caroline Brand (2015) a clairement démontré que la marche des territoires vers une appréhension globale et intégrée de la question alimentaire n'est pas si évidente. Il subsiste encore souvent un décalage entre le discours portant sur la question et la prise en compte réelle de l'alimentation dans les territoires. Par ailleurs, les stratégies mises en œuvre demeurent fréquemment parcellaires et ne traitent que l'une des multiples facettes de l'alimentation, voire ne cherchent pas à agir explicitement sur le système alimentaire (Hodgson, 2012).

Vers un cadre conceptuel

Pour mieux appréhender, analyser et conceptualiser les dynamiques à l'œuvre entre ville et alimentation, cet ouvrage s'organise comme suit.

Il s'intéresse tout d'abord aux limites du système alimentaire industrialisé (chapitre 1). Ce système, actuellement dominant à l'échelle globale, n'est pas durable. Les rapports se sont multipliés pour en montrer les écueils : fortement consommateur en ressources non renouvelables ; peu équitable socialement et économiquement ; peu valorisant pour certains de ses acteurs ; fortement contributeur à la perte de biodiversité et aux changements climatiques via l'émission de GES ; ou encore générateur de pertes et gaspillages. L'urbanisation du monde vient ajouter à ces effets négatifs. Mais, dans le même temps, la ville concentre un certain nombre de ressources qui sont des opportunités pour rendre le système alimentaire plus durable.

Le rapport entre ville et alimentation est ensuite abordé selon une perspective historique allant de l'Antiquité à la Seconde Guerre mondiale et focalisée géographiquement sur l'Europe et la Méditerranée (chapitre 2). Différentes formes d'intervention des autorités urbaines sont analysées à travers le temps : la sécurisation des circuits d'approvisionnement ; l'organisation des marchés de proximité ; la garantie de la qualité des aliments et le contrôle de la fraude ; la gestion des déchets et de la fertilité des sols ; etc. Ce faisant, l'objectif de ce chapitre est de montrer la richesse des actions entreprises dans le cadre des politiques alimentaires urbaines à travers le temps, afin d'élargir le champ des possibles dans les débats actuels.

Aujourd'hui, justement, et pour affronter les problèmes énoncés au chapitre 1, quelles sont les politiques mises en œuvre par les villes et quels en sont les objectifs, les moyens et les modes de gouvernance (chapitre 3) ? À travers une typologie des politiques alimentaires urbaines sur ces points, ce chapitre interroge la pertinence du concept de relocalisation de l'approvisionnement alimentaire des villes et cherche à mesurer la capacité de l'échelle locale à modifier réellement le système alimentaire.

La durabilité des systèmes alimentaires et, plus précisément, les politiques alimentaires urbaines, sont devenues un objet d'étude pour la recherche qui a développé un certain nombre de cadres conceptuels pour les analyser (chapitre 4). Ce chapitre propose un état des lieux des cadres existants. Il ne s'agit pas d'être exhaustifs mais de présenter quelques approches emblématiques qui ont été développées pour prendre en compte de manière intégrée la complexité de la question de l'alimentation des villes. Le chapitre révèle notamment la nécessité de combiner ces différentes approches.

Cet état de l'art permet de présenter la démarche développée par les chercheurs du programme *Surfood* qui vise à élaborer des politiques alimentaires urbaines, construire des outils d'analyse et d'évaluation, et fournir des connaissances éclairant les options d'intervention possibles des acteurs urbains pour construire des modèles alimentaires plus durables pour les villes (chapitre 5). Cette démarche envisage d'articuler trois dimensions : les leviers dont disposent les villes pour gouverner l'alimentation à leur échelle ; les problèmes auxquels elles doivent faire face ; et les modalités de gouvernance mises en œuvre pour lancer une stratégie alimentaire. Ce chapitre précise les objectifs de cette démarche, ses usages et applications possibles.

Cette démarche a notamment trouvé un terrain d'application sur le territoire de Montpellier Méditerranée Métropole qui a lancé en 2014 une politique agroécologique et alimentaire, appuyée par des chercheurs du projet *Surfood* (chapitre 6). Ce chapitre explore les cheminements qu'emprunte l'émergence d'une gouvernance alimentaire urbaine : depuis la mise à l'agenda de l'alimentation dans l'élaboration des politiques

publiques au sein des gouvernements locaux urbains, jusqu'à la mobilisation des acteurs de la société civile.

Enfin, cet ouvrage conclut sur une série de pistes de recherche pour comprendre et accompagner les dynamiques de transition vers des systèmes alimentaires urbains plus durables.

Références

- Association des Régions de France, 2014. Déclaration de Rennes : pour des systèmes alimentaires territorialisés. <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2016/10/déclaration-finale.pdf> (consulté le 25 novembre 2016).
- Blay-Palmer A., 2009. The Canadian Pioneer: The Genesis of Urban Policy in Toronto. *International Planning Studies*, 14(4) : 401-416.
- Block D.R., Chávez N., Allen E., Ramirez D., 2012. Food sovereignty, urban food access, and food activism: contemplating the connections through examples from Chicago. *Agriculture and Human Values*, 29 : 203-215.
- Born B., Purcell M., 2006. Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research. *Journal of Planning Education and Research*, 26(2) : 195-207.
- Brand C., 2015. *Alimentation et métropolisation : repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée*. Thèse de doctorat en géographie, université Grenoble Alpes, Laboratoire PACTE, UMR 5194, École doctorale 454 Science de l'homme, du politique et du territoire, Grenoble, 659 p.
- Brown J.C., Purcell M., 2005. There's nothing inherent about scale: Political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, 36 : 607-24.
- Emelianoff C., 2007. La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe. *L'information géographique*, 71(3) : 48-65.
- Feagan R., 2007. The place of food: mapping out the « local » in local food systems. *Progress in Human Geography*, 31(1) : 23-42.
- Feenstra G., 1997. Local food systems and sustainable development. *American Journal of Alternative Agriculture*, 12(1) : 28-37.
- Feenstra G., 2002. Creating space for sustainable food systems: Lessons from the field. *Agriculture and Human Values*, 19(2) : 99-106.
- Forster T., Getz Escudero A., 2014. *City Regions as Landscapes for People, Food and Nature*. Washington DC: EcoAgriculture Partners, on behalf of the Landscapes for People, Food and Nature Initiative.
- Guthman J., 2008. Bringing good food to others: investigating the subjects of alternative food practice. *Cultural geographies*, 15 : 431-447.
- Haëntjens J., 2009. *Le pouvoir des villes ou l'art de rendre désirable le développement durable*. Collection Monde en cours, Nouvelles éditions de l'Aube, 158 p.
- Hendrickson M.K., Heffernan W.D., 2002. Opening Spaces through Relocalization: Locating Potential Resistance in the Weaknesses of the Global Food System. *Sociologia Ruralis*, 42(4) : 347-369.
- Hinrichs C., Kloppenburg J., Stevenson S., Lezberg S., Hendrickson J., DeMaster K., 1998. *Moving beyond global and local*. United States Department of Agriculture, Regional Research Project NE-185 working statement, October 2.
- Hodgson K., 2012. *Planning for food access and community-based food systems: a national scan and evaluation of local comprehensive and sustainability plans*. American Planning Association.

- Jennings S., Cotte J., Curtis T., Miller S., 2015. *Food in an Urbanised World – The Role of City Region Food Systems in Resilience and Sustainable Development*. 3Keel.
- Kilroy A., Francis L., Mukim M., Negri S., 2015. *Competitive cities for jobs and growth: what, who, and how*. Washington DC, World Bank Group.
- Kneafsey M., 2010. The region in food – Important or irrelevant? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2) : 177-190.
- Lang T., Barling D., Caraher M., 2009. *Food Policy: Integrating Health, Environment and Society*. Oxford University Press, Oxford.
- Martinez S., Hand M., Da Pra M., Pollack S., Ralston K., Smith T., Vogel S., Clark S., Lohr L., Low S., Newman C., 2010. *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*. ERR 97, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, May.
- Morgan K., 2009. Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, 14(4) : 341-348.
- Muchnik J., Requier-Desjardins D., Sautier D., Touzard J.M., 2007. Introduction aux SYAL, *Économies et Sociétés*, 29 : 1465-1485.
- Neuner K., Kelly S., Samina, R., 2011. *Planning to eat? Innovative local government plans and policies to build healthy food systems in the United States*. Healthy Kids-Healthy Communities-Buffalo partnership and the Food Systems Planning and Healthy Communities Lab, University at Buffalo.
- Onu-Habitat, 2011. *Les villes et le changement climatique : Rapport mondial 2011 sur les établissements humains*. Londres, Washington D.C., Earthscan, 250 p.
- Pothukuchi K., Kaufman J.L., 1999. Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values*, 16(2) : 213-224.
- Rastoin J.L., 2016. Les systèmes alimentaires territorialisés : enjeux et stratégie de développement. *Journal Resolis*, 7 : 12-18.
- Rocha C., Lessa I., 2009. Urban governance for food security: The alternative food system in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies*, 14(4) : 389-400.
- Sassen S., 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press, 480 p.
- Starr A., 2010. Local Food: A Social Movement? *Cultural Studies Critical Methodologies*, 10(6) : 479-490.
- Steel C., 2008. *Hungry city: How food shapes our lives*. London, Random House Group Ltd, UK, 400 p.
- Viljoen A., Wiskerke J.S., 2012. *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
- Watts D.C.H., Ilbery B., Maye D., 2005. Making reconections in agro-food geography: alternative systems of food provision. *Progress in Human Geography*, 29(1) : 22-40.
- Wiskerke J.S.C., 2009. On places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, 14(4) : 369-387.

Chapitre 1

Les enjeux de l'urbanisation pour la durabilité des systèmes alimentaires

Nicolas BRICAS

Avec la contribution de : Sabine BARLES, Gilles BILLEN, Jean-Louis ROUTHIER

L'objet de ce chapitre est d'identifier les enjeux que pose l'urbanisation pour la durabilité des systèmes alimentaires. Depuis le XIX^e siècle et l'industrialisation, la ville est à la fois le produit et le moteur d'un système alimentaire qui apparaît non durable, mais qui tend pourtant à se généraliser à l'ensemble de la planète. Mais parce que la ville concentre les problèmes et les ressources, elle est aussi une source d'innovations qui peuvent contribuer à rendre ce système plus durable.

Villes, durabilité, système alimentaire : définitions

Ville

Pour comprendre les problèmes de durabilité que pose la ville ou qu'elle peut contribuer à résoudre, celle-ci peut être vue au travers de plusieurs caractéristiques :

- c'est d'abord une concentration humaine, un espace à forte densité de population et donc d'habitat, qui limite les espaces de production agricole extensifs. La ville est essentiellement nourrie par des espaces qui lui sont extérieurs. Cette concentration pose des problèmes particuliers de circulation compte tenu de la densité des marchandises nécessaires à la population. Initialement point de convergence de migrations, la ville est aussi un espace de coexistence et d'interaction entre des communautés d'origines géographiques et culturelles différentes (Lamizet, 2007), elle est à la fois source d'innovations et de possibles tensions ;
- la ville est aussi une concentration de ressources : pouvoir, savoir, richesse, biomasse. Celle-ci contraste avec la dispersion des ressources en zones rurales. Elle génère une

asymétrie de pouvoir entre milieu rural et milieu urbain. Si certains considèrent que les villes se sont développées grâce à une exploitation des zones rurales et continuent de l'entretenir (Salomon Cavin et Marchand, 2010 ; Salomon Cavin et Mathieu, 2014), d'autres soulignent au contraire que les villes ont été des moteurs du développement agricole offrant des débouchés pour des produits à valeur ajoutée croissante (Tacoli, 1998 ; Cour, 2004) ;

- la ville est un espace d'échanges commerciaux et culturels. Le marché qu'elle représente en fait un point de convergence des flux commerciaux, en particulier agricoles, et par conséquent un nœud de réseaux dont les ramifications peuvent s'étendre bien au-delà des périphéries de la zone urbaine.

À ces trois caractéristiques inhérentes à l'urbain depuis ses origines s'ajoutent deux autres caractéristiques propres aux villes depuis le XIX^e siècle :

- la croissance urbaine est, depuis près de deux siècles, un produit de l'industrialisation, entendue ici non pas tant comme le développement d'entreprises manufacturières, mais comme le développement d'un mode de production utilisant des ressources non renouvelables, en particulier pour l'énergie (Krausmann et Haberl, 2002). Or, c'est aussi en ville que cette industrialisation se concentre. Urbanisation et industrialisation apparaissent ainsi fortement liées tout autant que les problèmes engendrés par ces deux phénomènes sont indissociables ;

- parce que l'industrialisation a permis de considérables gains de productivité, la concentration des richesses et du pouvoir s'est accélérée. Les villes industrielles sont des espaces de fortes inégalités entre populations riches et pauvres vivant proches les unes des autres, entre petites et grandes entreprises positionnées sur les mêmes marchés, entre pouvoirs centraux où intérêts industriels, financiers et politiques s'associent bien souvent. L'accroissement des inégalités se traduit par une marginalisation d'une partie de la population, exclue du système de production où la mécanisation remplace toujours plus le travail humain et constituant un réservoir de main d'œuvre corvéable à faible coût.

L'évolution du rapport que la ville entretient avec son alimentation peut être interprétée comme une distanciation multiforme (Bricas *et al.*, 2013) :

- une distanciation géographique avec l'éloignement des zones de ravitaillement du fait du grossissement des villes et permis par l'abaissement des coûts de transport à énergie fossile ;

- une distanciation économique avec la multiplication des intermédiaires entre producteurs agricoles et consommateurs pour faire circuler, transformer, stocker et distribuer la nourriture ;

- une distanciation cognitive avec une part croissante de population née en ville au fur et à mesure que celle-ci vieillit, population qui n'a pas connu le monde rural, avec la quasi disparition des contacts entre citadins et agriculteurs, et avec la connaissance du monde agricole et alimentaire non plus directe mais désormais médiée par la science et les supports d'information ;

- une distanciation politique enfin avec la perte de contrôle par les citoyens de leur système alimentaire, contrôle réduit aux choix entre lieux d'approvisionnement et entre produits pour exprimer leurs préférences. Malgré le développement du consumérisme, les mangeurs se sentent dessaisis de leur pouvoir pour orienter le système, face à la puissance de certains acteurs qui dominent celui-ci.

Système alimentaire

Le système alimentaire désigne l'ensemble des activités interreliées de production, de circulation, de transformation et d'usage de la nourriture et des déchets, et les ressources qui leur sont nécessaires. Alors que les problématiques alimentaires ont longtemps été dominées par la question de la suffisance de la production, focalisant l'attention sur cette étape, la notion de système alimentaire se veut plus large, considérant non seulement la production mais tout ce qui la précède et lui succède (Malassis, 1983 ; Rastoin et Ghersi, 2010). Elle permet d'aborder des questions liées spécifiquement à la façon dont sont utilisés les produits agricoles pour l'alimentation des populations (Sobal *et al.*, 1998).

Encore récemment considérées comme s'achevant dans la consommation (du latin *consumere*), autrement dit la destruction, ces étapes doivent désormais intégrer le devenir des déchets après usage. Ces déchets ont été historiquement utilisés comme fertilisants dans des cycles de production agricole, jusqu'à ce que l'usage de pétrole pour la production d'engrais azoté et l'usage de phosphate et de potassium miniers les remplace. C'est ce qui a conduit à exclure les déchets des préoccupations liées au système alimentaire (Lewin, 2009). Dans une perspective de durabilité, nous les intégrons donc bien dans le système alimentaire, dans le but d'en minimiser les quantités et de recycler ceux qui sont irréductibles.

Alimentation

L'alimentation est entendue ici dans une vision multifonctionnelle (Fischler, 1990 ; Poulain, 2002). Elle ne vise pas seulement à satisfaire les besoins biologiques des êtres humains (fonction nutritionnelle). Elle sert aussi à créer et entretenir des interactions sociales au travers à la fois de l'organisation de la circulation des produits (rôle du marché) et de l'organisation des repas (rôle de la commensalité). Elle fournit également du plaisir et comporte ainsi une dimension artistique que valorise la gastronomie (fonction hédonique). Par le fait que la nourriture est incorporée dans le corps, l'alimentation comporte enfin une importante fonction identitaire. Elle est le support de la construction des identités individuelles et collectives. Si la fonction biologique apparaît vitale, elle ne peut plus être considérée prioritaire ou fondamentale dès que la survie biologique est assurée. L'importance relative des fonctions de l'alimentation dépend largement des cultures.

Durabilité

Il n'y a pas de consensus aujourd'hui sur ce qui relève de la durabilité parmi les problèmes de la société contemporaine. La question de la durabilité trouve son origine dans les irréversibilités environnementales engendrées par l'évolution des modes de production, et en particulier leur industrialisation. À cette dimension se sont ajoutées rapidement des dimensions sociales, telles que les problèmes d'inégalité, mais aussi des questions de santé voire des dimensions culturelles. Au nom de la durabilité sont abordés aujourd'hui de nombreux problèmes (Godard, 1994).

À partir des définitions proposées d'une part par la FAO et Bioversity International (Burlingame et Dernini, 2010) et d'autre part par IPES Food (2015), nous retiendrons ici une définition des systèmes alimentaires durables comme des systèmes qui :

- protègent l'environnement et la biodiversité sans épuiser les ressources non renouvelables et la biodiversité et sans polluer ;

- permettent l'accès pour tous à une nourriture suffisante, saine, nutritive et culturellement acceptable ;
- s'appuient sur un système économique inclusif favorisant la création d'emplois pour tous et réduisant les inégalités de pouvoir entre entreprises et au sein des chaînes de valeur pour une répartition plus équitable des valeurs ajoutées ;
- favorisent la cohésion sociale et le respect de la diversité et de la dynamique des cultures ;
- restaurent la confiance dans le système et permettent la participation des citoyens à son évolution.

Sur la base d'une telle définition, quels sont les enjeux de durabilité des systèmes alimentaires posés par l'urbanisation issue de l'industrialisation ?

Promouvoir des agricultures durables pour nourrir les villes

Reboucler les cycles de fertilisants et réduire les pollutions

Nourrir des concentrations de non-agriculteurs suppose de dégager des excédents de production alimentaire. Dans l'Antiquité, en Mésopotamie ou en Égypte, ou autour du XIII^e siècle dans le royaume Khmer, les villes ont été nourries par une agriculture qui bénéficiait d'une fertilisation par transfert de limons des bassins versants vers les plaines inondables de part et d'autre des fleuves. C'est ainsi que Babylone (Van der Spek, 2008), Alexandrie (Viollet, 2004) ou Angkor (Evans *et al.*, 2007) ont pu croître et, pour cette dernière, atteindre plusieurs centaines de milliers d'habitants avec une part importante de la population occupée à la construction de temples.

Cela dit, en 1800, seulement 3,4 % de la population mondiale était urbaine, contre environ la moitié en 2000 ! Si l'urbanisation a connu une telle accélération depuis le XIX^e siècle, c'est que l'évolution des modes de production agricole a permis de dégager d'une autre manière des excédents pour nourrir une population non agricole croissante. Cette évolution s'est principalement faite en deux phases (Daviron, 2016) : d'abord par une extension des surfaces cultivées, une colonisation des terres, et ensuite par un usage croissant du charbon minier comme source d'énergie. Le charbon a permis le développement du transport et le recours à des approvisionnements de longue distance. L'augmentation de la production agricole s'est ensuite faite par un usage généralisé du pétrole. Celui-ci a d'une part fourni une énergie à faible coût qui a remplacé le travail humain et le travail animal, et permis une augmentation considérable de la productivité du travail par la mécanisation. Et l'usage du pétrole a d'autre part libéré des forêts de la production de matériaux et d'énergie, et réduit les espaces dédiés à l'alimentation des animaux, qui constituaient la principale source d'énergie jusque-là. Ces espaces ont pu être dédiés à la production alimentaire. Le recours aux énergies fossiles a enfin conduit à ne plus avoir à boucler le cycle de l'azote, élément indispensable à la croissance des plantes. Au prix d'une importante consommation d'énergie (généralement le gaz naturel), le procédé Haber-Bosh a permis de transformer l'azote de l'air en engrais azoté chimique. De même, l'usage du phosphate et du potassium miniers a conduit à s'affranchir du recyclage des matières fécales pratiqué auparavant (encadré 1.1 et chapitre 2).

Bien connues aujourd'hui, les conséquences de cette industrialisation de la production agricole sont contrastées. Elles sont positives parce que cette industrialisation a entraîné un fort accroissement de la production alimentaire, permettant de nourrir une population croissante de non-agriculteurs. Si, à l'échelle mondiale, un actif agricole nourrit environ 5,5 personnes aujourd'hui du fait d'une proportion encore très importante d'agriculture non industrialisée en Asie et en Afrique, ce ratio atteint un pour plus de 140 en Amérique du Nord d'après les données de la base FAOSTAT.

Et les conséquences sont aussi négatives, car cette production s'est faite au prix d'une surconsommation des ressources non ou lentement renouvelables : charbon puis pétrole et gaz naturel, phosphore minier, mais aussi eau avec le développement de l'irrigation motorisée. Les ressources halieutiques ont été exploitées plus rapidement que leur capacité de renouvellement du fait de la motorisation des bateaux. À cet épuisement des ressources s'ajoute une saturation de l'environnement en polluants : déchets azotés, GES, eutrophisation, pesticides, entraînant des dommages sur le long terme. Enfin, la spécialisation de l'agriculture et les modes de production intensifs ont contribué à une érosion de la biodiversité des plantes cultivées et des animaux élevés, et à une rupture des équilibres biologiques : insectes et micro-organismes.

S'il a donc été possible de nourrir les villes en croissance rapide jusqu'à présent, la possibilité de continuer à le faire à l'avenir si l'urbanisation se poursuit apparaît donc compromise. Certes, le mode de production industriel peut sans doute être optimisé de façon à moins gaspiller les ressources utilisées et à moins polluer. Mais il reste néanmoins largement basé sur un usage de ressources non renouvelables et n'est donc pas viable à long terme. Il est nécessaire d'inventer de nouveaux modes de production permettant de dégager des excédents pour nourrir les villes mais sans l'usage de ressources non renouvelables. Dans la recherche de telles solutions alternatives, les villes révèlent un important potentiel dans la fourniture de ressources, en particulier pour la fertilité des sols.

Shanghai ou même Paris ont valorisé et recyclé jusqu'au début du ^{xx}e siècle les matières fécales et l'urine de leur population pour fertiliser les terres qui les nourrissaient. Le recours au pétrole, et par conséquent l'abandon du bouclage des cycles de l'azote et du phosphore, a permis à partir du ^{xx}e siècle d'étendre quasiment sans limites les zones d'approvisionnement alimentaire des villes. La réduction du coût du transport aidant, les villes reçoivent leur nourriture de zones de production de plus en plus éloignées. Les analyses en termes de métabolisme urbain (Girardet, 1999 ; Barles, 2007 ; Billen *et al.*, 2012) (encadré 1.1) montrent que les villes constituent désormais de gigantesques pompes à concentration de matières : l'azote et le phosphore en particulier. Les approvisionnements alimentaires viennent de bien plus loin que les zones rurales d'épandage des boues des stations d'épuration. Ces ressources rejetées en partie à la mer ou dans les fleuves, sont potentiellement utilisables comme fertilisants, et sont en fait largement gaspillées. Elles deviennent sources de pollutions, en particulier azotée (Lacroix, 1995).

Le re-bouclage des cycles de l'azote, du phosphore et plus généralement de la biomasse représente donc un enjeu important pour les politiques alimentaires urbaines. Il révèle que les villes peuvent contribuer à promouvoir de nouveaux modes de production agricole plus durables. Dans les interstices des quartiers d'habitat, dans les zones péri-urbaines où les contraintes foncières sont grandes, les « urbaculteurs » (Christine Aubry, communication personnelle), pratiquant l'agriculture urbaine, inventent eux aussi de nouvelles formes de production, moins ou non consommatrices de pesticides chimiques,

jouant sur les associations culturelles, économisant l'eau, valorisant des déchets. Il y a dans ces agricultures non conventionnelles des savoir-faire qui méritent d'être étudiés et sans doute valorisés.

Ce premier enjeu révèle d'emblée que les politiques alimentaires urbaines ne concernent pas seulement la population urbaine. Elles peuvent contribuer à orienter les modèles de production agricole pour les rendre plus durables.

Promouvoir des modèles agricoles et agroalimentaires créateurs d'emplois

En augmentant considérablement la productivité du travail par la mécanisation, l'industrialisation libère de la main d'œuvre dans les secteurs où elle s'opère. Dans les pays européens, le transfert de main d'œuvre du secteur primaire aux secteurs secondaire et tertiaire s'opère depuis près de deux siècles. Les rythmes d'accroissement de la productivité du travail et de la libération de main d'œuvre agricole ont été relativement compatibles avec les rythmes de création d'emplois dans l'industrie et les services.

Dans les pays plus récemment industrialisés, la situation est différente. Avec l'urbanisation, l'émergence du secteur agroalimentaire se traduit dans un premier temps par une multiplication d'activités et la création d'emplois, notamment pour les femmes. Dans un second temps, les concentrations industrielles et les investissements étrangers de grands groupes agro-industriels à forte intensité capitaliste ont l'effet inverse. Ils concurrencent et font disparaître rapidement des milliers de micro-activités artisanales et de PME (Malassis et Padilla, 1986), et risquent de générer de fortes inégalités de revenus et un chômage de masse (Weatherspoon et Reardon, 2003 ; Cadilhon *et al.*, 2006 ; Grain, 2014). Or les pays à industrialisation récente sont aussi ceux en pleine transition démographique. On estime ainsi qu'en Afrique subsaharienne, compte tenu de l'accroissement démographique, il faut créer environ 30 000 emplois par million d'habitants (Beaujeu *et al.*, 2011). Face à ce défi, le secteur agricole et le secteur agroalimentaire de la transformation, de la distribution et de la restauration apparaissent comme les principaux gisements potentiels d'emplois (Losch *et al.*, 2012 ; Farm, 2016).

Par la possibilité qu'elles ont d'encourager le développement d'entreprises plus ou moins intensives en main d'œuvre, par exemple au travers de l'urbanisme commercial ou du soutien à la création d'entreprises, les villes disposent d'une capacité d'influence sur les modèles de production, en particulier dans le secteur agroalimentaire.

Réduire les risques du recours aux approvisionnements lointains et reconnecter les villes à leur hinterland

Dépendance aux marchés internationaux et risques liés à leur instabilité

L'urbanisation est considérée par de nombreux observateurs comme un facteur important de dépendance alimentaire vis-à-vis des marchés internationaux (Pingali, 2007 ; Wilkinson, 2008 ; Porkka *et al.*, 2013). Pour certains, cette dépendance résulte de la domination des pays industrialisés. Le dumping sur les exportations agricoles pratiqué jusque dans les années 1990 par les États-Unis et l'Europe, de même que l'aide alimentaire, a concurrencé les productions locales (Barrett et Maxwell, 2007). Ces importations

régulières ont habitué les citadins à consommer des produits quand bien même ils étaient différents de ceux cultivés localement. Pour d'autres, comme Abdou Touré (1981) ou Victor Scardigli (1983), la domination économique et politique des pays occidentaux se traduit par des comportements d'imitation de leurs modèles par les consommateurs urbains. Si ces thèses du mimétisme et de l'extraversion des comportements ont été critiquées sur la base de travaux empiriques (Odey et Bricas, 1985 ; Requier-Desjardins, 1989, sur l'alimentation en Afrique ; Appadurai, 1996, plus généralement), elles subsistent implicitement avec les théories de la « *westernisation* » de l'alimentation (cf. les travaux de Popkin, Pingali, Usitalo, Goodland, etc.), de la « *cocacolonisation* » (Webster, 1989) ou de la « *mac-donaldisation* » (Ritzer, 2011) de l'alimentation.

D'autres auteurs comme Olivier Sudrie (1985) expliquent plus la dépendance aux importations comme un choix stratégique des pays pour sécuriser, à faible coût, l'alimentation de leur population urbaine, potentiellement instable politiquement. Une telle analyse rejoint le regard historique de Fernand Braudel (1979) à propos de l'urbanisation entre le *xv^e* et le *xviii^e* siècle qui rappelle la difficile construction des marchés intérieurs : « Un certain épanouissement du marché extérieur a précédé, d'ordinaire, l'unification laborieuse du marché national » (Braudel, 1979 : 332).

Autrement dit, il a souvent été plus facile pour les pays de recourir à des approvisionnements alimentaires lointains, le temps que se construisent les marchés nationaux. Plus récemment, dans un contexte de libéralisation économique, la période de stabilité des prix à un bas niveau qui a prévalu sur les marchés internationaux entre les années 1980 et la fin des années 2000, a encouragé nombre de pays à continuer de sécuriser leurs approvisionnements par ce recours aux importations.

Les flambées de prix de 2008 et 2010 sur les marchés internationaux et les émeutes urbaines qu'elles ont provoquées ont révélé la vulnérabilité de cette option de sécurisation alimentaire. Les marchés internationaux, fonctionnant à flux tendus avec peu de stocks, très financiarisés, sont aujourd'hui considérés plus instables et plus risqués qu'autrefois. On constate dès lors depuis quelques années une volonté de reconquête des marchés urbains par les productions locales afin de réduire cette dépendance aux importations. L'enjeu n'est pas seulement de réduire les risques d'instabilité des prix en diversifiant les sources d'approvisionnement. Reconnecter les villes à leur hinterland est aussi un moyen de générer des emplois et des revenus en milieu rural, et d'éviter ainsi des migrations trop rapides vers les villes.

Les villes, facteurs d'entraînement de la production agricole

La focalisation sur les céréales des débats liés à la dépendance alimentaire ne doit pas faire oublier que les villes sont déjà connectées à leur hinterland. Pour divers auteurs, l'urbanisation a entraîné la croissance d'un marché intérieur dont les producteurs agricoles ont su tirer parti. Les cultures dites vivrières et initialement considérées essentiellement comme des cultures d'autoconsommation paysanne, sont devenues des cultures de rente, destinées en particulier aux marchés urbains (cf. travaux de Bricas, Chaleard, Moustier, Tacoli, etc.). Non seulement l'urbanisation est motrice du développement agricole mais elle génère une multitude d'activités d'intermédiation avec le monde rural, favorisant la diversification des sources de revenus en milieu rural et la création d'emplois en milieu urbain (Lopez et Muchnik, 1997). L'analyse récente des enquêtes de consommation alimentaire en Afrique de l'Ouest, région qui a connu une forte augmentation

des importations alimentaires depuis les années 1960, montre une forte dépendance des villes vis-à-vis du riz et du blé importés. Les importations de ces deux céréales représentent environ les deux tiers de la valeur des produits de base amylacés consommés dans les villes. Mais ces produits amylacés ne représentent eux-mêmes qu'environ le tiers de la valeur économique de la consommation alimentaire des ménages urbains. Le reste, à savoir les produits animaux (pour un tiers), les produits de sauce (légumineuses, légumes, huile, condiments) et les fruits et produits sucrés (y compris les boissons) (pour un dernier tiers) sont très largement produits localement (Bricas *et al.*, 2016).

Il n'y a donc pas de fatalité à une mondialisation des alimentations qu'encouragerait l'urbanisation. Le rôle d'entraînement des marchés urbains sur les productions locales reste cependant un enjeu politique important que les villes peuvent contribuer à relever. En ce sens, certaines s'appuient ainsi sur des infrastructures (marchés de producteurs ou marchés de gros par exemple), sur de la réglementation ou de la contractualisation, notamment pour la commande publique (pour la restauration collective par exemple), sur des opérations de promotion de produits locaux, sur des investissements en milieu rural ou des soutiens financiers (par exemple aux agro-industries rurales), permettant d'accroître la valeur ajoutée des producteurs.

Rééquilibrer les relations villes/campagne

Mais cette connexion ne signifie pas pour autant un rapport de force équilibré entre villes et campagnes (Lipton, 1977). Parce qu'elles constituent un lieu de convergence des flux commerciaux, les villes mettent en concurrence les zones de production alimentaire et exercent par là une pression sur les agriculteurs. Les marchés urbains imposent des prix jugés peu rémunérateurs par les producteurs et des exigences de qualité qu'ils considèrent difficiles à satisfaire. Une telle pression aboutit au paradoxe d'agriculteurs familiaux dégageant des excédents de production pour nourrir les villes et qui souffrent d'insécurité alimentaire compte tenu de la faiblesse de leurs revenus. De ce point de vue, plus les agriculteurs sont éloignés des villes, plus ils doivent recourir à des intermédiaires pour accéder aux marchés urbains et plus leur rémunération est faible (Tacoli, 1998).

La pauvreté rurale et les différences croissantes de niveaux de vie entre villes et campagnes se traduisent par un exode rural qui finit par poser problème aux autorités urbaines. Le rééquilibrage de ces relations entre villes et campagnes devient une préoccupation des villes et des citoyens. Il peut prendre la forme d'investissements en zones rurales pour favoriser le maintien de populations, comme le font par exemple des associations de ressortissants de villages installés en ville (Ouattara, 2005) ou certaines municipalités (par exemple Hanoï avec des contrats de développement rural dans des provinces du Vietnam, ou Medellin avec l'appui aux agro-industries rurales pour augmenter la valeur ajoutée des producteurs agricoles). Ce rééquilibrage peut aussi prendre la forme de contractualisations entre la restauration collective et des zones rurales de production pour garantir un approvisionnement en produits de qualité et une meilleure rémunération des producteurs agricoles.

S'opposant ainsi à l'idée de campagnes réduites à la fonction de nourricières des villes, émerge un mouvement qui cherche à inventer des relations villes/campagnes plus équilibrées et plus durables. C'est notamment l'ambition du concept de « Système alimentaire de ville-région » (*City Region Food System*) qui insiste sur les avantages d'une relocalisation de l'agriculture autour de ses marchés et d'un meilleur équilibre des relations entre ces mondes complémentaires (Jennings *et al.*, 2015 ; Dubbelling *et al.*, 2015).

Faciliter la circulation des marchandises et l'accès à la nourriture

Réduire les coûts de transport du dernier kilomètre

Nourrir chaque jour de grandes concentrations de population pose d'importants problèmes de logistique. Le transport, le stockage et la distribution se traduisent par d'importants flux de marchandises dans des espaces contraints (Gaigné *et al.*, 2011). La plupart des villes construisent initialement leur marché en leur cœur. Le marché est en effet un des espaces de l'échange qui donne vie à la ville et autour duquel s'organisent de nombreuses autres activités. L'extension de la ville conduit ensuite généralement à reproduire le modèle du marché central dans les nouveaux quartiers, jusqu'à ce que l'extension de la surface urbaine et la densification du bâti rendent de plus en plus difficiles les flux de marchandises en gros. Nombre de villes se voient alors contraintes de dissocier les fonctions de gros et de détail et de les séparer géographiquement, installant des infrastructures de gros en périphérie urbaine pour désengorger la ville des camions qui la ravitaillent (Densley et Sanchez-Monjo, 1999). Par ailleurs, les contraintes sanitaires et en particulier la gestion des animaux vivants qui arrivent en ville contribuent également à la réorganisation des flux. Les abattoirs centralisés sont généralement construits en entrée de ville, permettant de ne pas faire rentrer les animaux dans les quartiers, et permettant leur contrôle sanitaire centralisé (Fitzgerald, 2010).

Ces réorganisations de la logistique se sont faites largement durant le ^{xx}e siècle et jusqu'à présent sans véritable contrainte énergétique. Avec la menace relativement récente d'un pétrole devenant potentiellement coûteux, l'impact environnemental des différents modèles de logistique, et en particulier la question des coûts énergétiques du transport, devient problématique. Mais cette question est encore peu étudiée (Masson et Petiot, 2012). En Grande-Bretagne, Alison Smith *et al.* (2005) calculaient ainsi que le déplacement en voiture des ménages pour leur approvisionnement alimentaire, majoritairement dans les supermarchés en périphérie des villes, représentait 47,5 % des distances parcourues pour le transport des aliments en 2002 et 13 % des émissions de CO₂ dues au transport des aliments. À l'heure où émergent de nouveaux modèles possibles de logistique, avec le développement du commerce électronique et celui de nouveaux modes de livraison (drive, drone), l'enjeu de l'organisation du dernier kilomètre devient important du point de vue environnemental. Sally Cairns (2005) montre ainsi que la livraison à domicile des aliments, plutôt que le déplacement de chaque ménage jusqu'au magasin, permettrait de réduire de 70 % les distances parcourues pour le transport des aliments (encadré 1.2). L'enjeu de la reconfiguration de la logistique alimentaire urbaine est aussi social (Morana et Gonzalez-Feliu, 2011). Le mode d'approvisionnement influence le rapport des consommateurs à leur alimentation. Permettant ou non le contact humain dans l'échange marchand, il induit plus ou moins une standardisation des produits et a un effet sur la diversité de l'offre.

Empêcher les déserts alimentaires

Le développement des supermarchés peut faire concurrence aux commerces de proximité jusqu'à les faire disparaître. Certains quartiers des villes deviennent alors sous-équipés en commerces alimentaires, réservant alors l'accès à une nourriture saine

et nutritionnellement adéquate aux ménages équipés de moyens de transport à moyenne distance (Beaulac *et al.*, 2009). La prise en compte des effets sur la nutrition de ces « déserts alimentaires » est ainsi devenue stratégique dans les politiques d'urbanisme commercial de certaines villes de pays industrialisés.

Mais lutter contre les déserts alimentaires ne signifie pas toujours maintenir les petits commerces, où les produits peuvent être vendus relativement chers. Dans certaines villes, comme Medellin en Colombie, la politique municipale en faveur d'un accès pour les plus pauvres à une alimentation de qualité s'est traduite par l'implantation de centrales d'achat dans des quartiers populaires de la ville qui n'étaient équipés qu'en petits commerces (Correa Pelàez, 2016).

Promouvoir des styles alimentaires urbains plus durables

Face aux changements de styles alimentaires liés à l'urbanisation...

L'éloignement croissant des zones de production agricole qui ravitaillent les villes conduit au développement d'activités de transformation pour réduire les volumes et le poids des aliments à transporter, et allonger leur durée de conservation : séchage, décorticage et extraction des parties utiles (huile, sucre, jus). Le secteur agroalimentaire se développe également pour offrir aux citadins des aliments déjà transformés, d'usage plus commode, puis de plus en plus diversifiés (Colonna *et al.*, 2011). La concentration humaine conduit également au développement d'activités de distribution et de restauration dans les villes. Initialement artisanales et menées à petite échelle, ces activités se sont industrialisées au fur et à mesure de l'accroissement du pouvoir d'achat des consommateurs, pouvant alors rémunérer de plus en plus de services incorporés dans les produits alimentaires : produits précuits, de longue durée de conservation, fractionnés en portions individuelles. Ces types de produits sont promus par des entreprises agroalimentaires parfois à grand renfort de publicité (Kearney, 2010 ; Monteiro et Cannon, 2012 ; Stuckler et Nestle, 2012).

D'une façon plus générale, le pouvoir d'achat plus élevé des citadins se traduit par une augmentation de la consommation de produits animaux, viande dans de nombreux pays ou produits laitiers comme en Inde.

... réduire le coût environnemental des régimes alimentaires

Du point de vue environnemental, cette évolution des régimes alimentaires vers plus de produits transformés industriellement se traduit, comme pour la production agricole, d'un côté par une forte consommation de ressources non ou lentement renouvelables, et d'un autre côté par des pollutions. Les calculs de la contribution du secteur agroalimentaire aux dégradations de l'environnement sont des exercices rendus difficiles par l'absence de données distinguant ce qui relève de l'alimentation dans les estimations de l'industrie, du transport, etc. L'ONG Grain (2011) a tenté cet exercice à l'échelle mondiale et conclut que le secteur de la transformation alimentaire, y compris la réfrigération et l'emballage, représente 13 à 15 % des émissions de GES totales. Le transport ne représente que 5 à 6 %, la distribution 1 à 2 %, et la décomposition des déchets organiques agricoles et alimentaires 3 à 4 %. Au total, le secteur agroalimentaire représente 15 à 20 % du total des émissions de GES contre 11 à 15 % pour la seule production

agricole et 15 à 18 % pour le changement d'affectation des terres, essentiellement lié à la déforestation dont 70 à 90 % est causée par l'extension des terres agricoles. Si l'on prend en compte d'autres impacts environnementaux que l'émission de GES (acidification, écotoxicité, eutrophisation, etc.), la contribution du secteur alimentaire apparaît moindre. Les produits alimentaires et les boissons contribueraient à hauteur de 20 à 30 % de l'impact environnemental global (Tukker et Jansen, 2006).

Une mention particulière doit être faite sur la question de la pollution par les emballages alimentaires. La multiplication des emballages individualisés, du simple sachet en polyéthylène aux emballages plus élaborés combinant plastiques, aluminium et carton, est une source de pollution importante, véritable préoccupation dans les villes où ces emballages se concentrent (Marsh et Bugusu, 2007). Elle a conduit certaines d'entre elles (Dacca, San Francisco, Kinshasa, Dakar, par exemple) à réglementer les usages de certains emballages, contraignant ainsi les entreprises à rechercher des solutions alternatives.

Du point de vue de la biodiversité, la standardisation des produits et le besoin croissant d'homogénéité de la qualité des matières premières, compte tenu des contraintes technologiques des procédés de transformation, conduisent à une érosion de la diversité des variétés utilisées (McKinney, 2006). Le nombre de variétés utilisables par l'industrie agroalimentaire diminue. Avec le fractionnement des éléments des matières premières, il est possible de reconstituer une très grande diversité de produits finis (Soler *et al.*, 2011). Par le modèle de logistique qu'elles privilégient, les villes disposent de leviers pour contribuer au maintien de la biodiversité. Le développement des centrales d'achat de la grande distribution se traduit par une réduction du nombre de références commercialisées compte tenu de la massification des volumes. En comparaison, le modèle des marchés de gros revendique un maintien d'une commercialisation d'une plus grande variété de produits, parce qu'il permet d'organiser une meilleure connexion entre petits producteurs et marchés de niche (De Raymond, 2010).

L'industrialisation des produits alimentaires ainsi que l'augmentation de la consommation de produits animaux, se traduisent par une baisse du rendement énergétique de l'alimentation. Pour fournir les 2 000 à 2 500 kcal ingérées quotidiennement par chaque individu, la quantité d'énergie nécessaire à la production animale, à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des aliments est croissante (Pimentel et Pimentel, 2007). La généralisation du modèle de consommation dit « occidental » à l'ensemble de la planète s'avère insupportable pour les ressources de la planète et génère un haut niveau de pollutions. Mais ces évolutions n'ont pas que des conséquences environnementales.

Lutter à la fois contre l'obésité et les malnutritions par carence

Les changements alimentaires liés à l'urbanisation ont aussi des conséquences nutritionnelles. Dans les zones rurales, l'insécurité alimentaire a longtemps été liée, et l'est encore dans certaines régions, à une insuffisance de disponibilités alimentaires du fait de faibles ou très variables productions, de pertes post-récolte importantes ou d'enclavement limitant le recours aux échanges. En zone urbaine, le problème est moins lié aux disponibilités. Les difficultés à se nourrir correctement tiennent avant tout à la pauvreté économique. Dans les pays en développement qui ont connu une urbanisation rapide, une part importante de la population urbaine ne dispose pas d'un emploi suffisamment

rémunérateur pour assurer ses besoins de base et se situe sous le seuil de pauvreté. D'après la base de données sur la pauvreté de la Banque mondiale, 50 % de la population urbaine était dans ce cas au Mexique en 2014, 36 % en Côte d'Ivoire en 2015, 25 % en Colombie en 2014, 21 % en Inde en 2009. Ces populations ne disposent pas d'un pouvoir d'achat suffisant pour accéder à des produits de qualité nutritionnelle ou sanitaire suffisante et sont très vulnérables aux hausses de prix.

Malgré l'importance de la pauvreté urbaine, les villes des pays en développement sont aussi le lieu d'émergence des classes moyennes. Les niveaux de vie des ménages urbains sont, en moyenne, partout supérieurs à ceux des ménages ruraux (Ginneken, 1976). Ces villes sont ainsi le lieu privilégié de ce qu'on appelle la double charge nutritionnelle, autrement dit la coexistence de sous-nutrition et de surnutrition (Boutayeb, 2006). La sous-nutrition est plus rarement qu'en zone rurale une consommation calorique ou protéique insuffisante. Elle est surtout le fait de carences en micro-nutriments (fer, vitamine A, zinc, etc.) qui provoquent un retard de croissance. Mais ce qui fait la spécificité des villes, c'est surtout l'augmentation considérable, en particulier dans la classe moyenne émergente, de pathologies liées à une surconsommation de produits gras, sucrés et salés, combinée à une activité physique réduite : surpoids et obésité, souvent associés au diabète, aux maladies cardio-vasculaires et à certains cancers (Popkin, 1999 ; Maire et Delpeuch, 2004 ; Goryakin et Suhrcke, 2014).

Après avoir longtemps privilégié les solutions de sensibilisation et d'éducation des populations, les politiques commencent à s'orienter vers des actions pour non plus tenter de changer seulement les connaissances et les attitudes des consommateurs, mais aussi leur environnement (Cohen et Ilieva, 2015). L'offre alimentaire n'est plus seulement considérée comme une réponse à une demande qui en serait indépendante, mais comme un moyen de façonner cette demande (Lahlou, 2005). Ce ne sont pas seulement les connaissances et les souhaits des consommateurs qui déterminent leurs comportements. Ce sont aussi les facilités et les incitations de leur environnement ou de leur paysage alimentaire qui créent des routines comportementales. Un tel changement de perspective met en lumière le rôle que peuvent jouer les politiques urbaines, par exemple par la façon dont est organisée la restauration collective, moyen d'apprentissage d'habitudes alimentaires, ou par l'urbanisme commercial : espaces laissés aux jardins, aux marchés, aux restaurants, organisation de la gestion des déchets, etc.

Améliorer la qualité sanitaire des aliments des populations pauvres

Dans les quartiers pauvres des villes, les contraintes d'horaires de travail et de déplacement et le manque de place dans les habitats précaires (Satterthwaite *et al.*, 2010) favorisent le recours à la restauration populaire et à l'alimentation de rue. Ces activités artisanales y constituent une opportunité d'emplois mais s'exercent avec des moyens limités : pas toujours d'accès à l'eau potable ou à des matières premières de qualité, environnement insalubre, manque de moyens de conservation, etc. (Henson, 2003 ; Broutin et Bricas, 2006). De plus, l'anonymat et les faibles capacités de contrôle institutionnel de la qualité favorisent des comportements « déloyaux » dans l'échange marchand. Bien que rendant d'importants services pour nourrir une population au pouvoir d'achat limité, le secteur informel alimentaire est ainsi souvent considéré comme générateur de risques sanitaires pour les consommateurs (Ekanem, 1998 ; Winarno et Allain, 1991).

Dans ces environnements, l'insécurité alimentaire prend donc également la forme d'une difficulté d'accès à des aliments sains. Plus généralement, on constate une segmentation du marché avec, d'un côté, une offre de produits dont la qualité est strictement contrôlée dédiée aux consommateurs relativement riches et, de l'autre, le développement d'une offre dédiée aux populations à faible pouvoir d'achat. Cette offre provient largement de micro-entreprises informelles et de commerce ambulant, mais aussi de filières plus spécifiques de produits invendus sur les marchés formels et recyclés pour les marchés populaires.

L'aménagement des places de marché pour en améliorer l'assainissement, la création d'espaces équipés dédiés à la restauration populaire, la formation des artisans, sont autant de moyens que certaines villes mettent en œuvre pour améliorer la qualité sanitaire des aliments.

Réduire les inégalités et asymétries de pouvoir

Outre le nécessaire rééquilibrage des pouvoirs entre petites et grandes entreprises et entre villes et campagnes, la réduction des inégalités au sein de la population urbaine constitue un enjeu social et politique important.

Dans les villes, la concentration de populations pauvres, qui ne peuvent avoir accès à une offre pourtant abondante, côtoyant des populations riches voire très riches, constitue un risque d'instabilité sociale en cas de crise. Les émeutes urbaines en 2008 et 2011 provoquées par les hausses des prix de l'énergie et de l'alimentation en sont le témoignage. Plusieurs d'entre elles se sont traduites par la destruction d'infrastructures publiques, par la violence et par la chute de gouvernements. Elles ont révélé l'importance de l'enjeu de la stabilisation des prix des aliments (HLPE, 2011), de même que l'enjeu de l'emploi.

Au-delà de ce risque politique, les distanciations géographiques, économiques, cognitives et politiques, génèrent une crise de confiance des mangeurs vis-à-vis de leur système alimentaire, accentuée par les asymétries de pouvoir.

Ces distanciations se traduisent en effet par un sentiment de moindre contrôle du système, de déprise entretenue par l'accélération de la modernité (Rosa, 2010), et par conséquent par une plus faible acceptabilité des risques (Slovic, 1987). La confiance de chacun envers la qualité des aliments s'appuie moins sur ses propres repères sensoriels et cognitifs et fait davantage appel à des tiers (les intermédiaires, les labels, le prix, la réputation de la marque, la garantie de l'État) (Cheyins et Bricas, 2003). Ce processus ne va pas de soi et génère inquiétudes et suspicions, surtout quand ces tiers se révèlent faillibles (crise de la vache folle, du sang contaminé, du nuage de Tchernobyl) ou sont suspectés de défendre leurs intérêts économiques avant la santé des consommateurs.

L'anxiété croissante des mangeurs est de plus accentuée par l'individualisation de leurs pratiques alimentaires (Fischler et Masson, 2008). Ce qui était autrefois un « allant de soi », une routine inscrite dans un univers de règles et de conventions, devient l'objet d'un choix individuel. Le mangeur doit désormais arbitrer face à une surenchère de diversité entre des attributs nutritionnels, gustatifs, environnementaux, de praticité, de prix, etc., sans pouvoir disposer de repères solides : les controverses et incertitudes sur la qualité des aliments se multiplient. L'accroissement de la liberté de choisir conduit à un paradoxe (Schwartz, 2004) : il génère de l'anxiété et un sentiment d'incapacité à orienter son alimentation convenablement (Poulain, 2002 ; Poulain et Corbeau, 2002).

Enfin, la sur-responsabilité des consommateurs tend à dédouaner les offreurs de leur responsabilité à façonner la consommation et à accentuer le sentiment d'anxiété (Figuié et Bricas, 2011).

On peut ainsi interpréter la recherche de nouvelles proximités comme une réaction face à cette distanciation et cette individualisation, et qui permet de rassurer les mangeurs. Nombre de politiques alimentaires urbaines, en particulier dans les pays les plus industrialisés, prennent en effet la forme de relocalisation de leurs approvisionnements et de construction de gouvernances plus inclusives. Les approvisionnements locaux, les circuits courts et la vente directe, les « systèmes alimentaires territorialisés », les conseils locaux de politiques alimentaires, etc., apparaissent comme autant de moyens de rassurer les mangeurs, de leur donner le sentiment de reprendre un certain contrôle sur leur alimentation.

Vivre ensemble

La ville est un espace de coexistence de populations à la fois d'origines culturelles diverses et de milieux sociaux contrastés. Pour certains, elle est un lieu de déculturation, d'anomie, engendrant des tensions sociales voire des violences exacerbées par la précarisation économique et les inégalités croissantes (Hérault et Adesanmi, 1997). Dans le domaine de l'alimentation, la ville a souvent été considérée comme un lieu de perte des repères « traditionnels » qui organisaient les routines alimentaires (Fischler, 1979 ; Mestdag, 2005) et comme l'espace privilégié de l'extension d'une culture globale (« *westernisation* »). Ces phénomènes engendrent, en réaction, des revendications de particularités alimentaires propres à certains groupes culturels ou religieux, signes d'une hyperculturalisation (Barber, 2010 ; Jourdan et Riley, 2013).

Pour d'autres auteurs, la ville est en revanche un espace d'intégration et de création d'une culture originale. L'identité urbaine se construit notamment au travers de la cuisine, que ce soit par le biais de la gastronomie et de grands chefs associés à une ville ou, plus souvent, par le développement de cuisines populaires issues de la petite restauration (Bricas et Odéy, 1985). En Afrique, le riz au poisson dakarais (*thiébou diène*) (Sankale *et al.*, 1980), la semoule de manioc d'Abidjan (*garba d'attiéké*) (Konaté, 2005), la semoule de maïs aux feuilles de Ouagadougou (*baabenda*), sont des mets typiquement urbains qui contribuent à l'intégration culturelle et à la construction identitaire de la ville.

D'un point de vue comme de l'autre, les changements de styles alimentaires liés à l'urbanisation représentent des enjeux socioculturels importants : celui de l'évolution des patrimoines alimentaires dans un contexte de fortes influences externes, celui du vivre ensemble dans un contexte de tensions sociales croissantes (Tibère, 2009).

La encore, les villes peuvent contribuer, au travers de leurs politiques alimentaires, à permettre de mieux vivre ensemble. La cuisine et la gastronomie sont des activités éminemment culturelles et identitaires, et peuvent contribuer à générer des identités intégratrices, à connaître et apprécier les autres cultures, par exemple par l'intermédiaire de la restauration collective.

Conclusion

Une grande partie de la littérature sur les systèmes alimentaires urbains durables tend à se focaliser sur les relations des villes à l'égard de l'agriculture et en particulier sur

la question des approvisionnements alimentaires. Ces travaux s'inscrivent notamment dans un mouvement de recherche de nouvelles proximités, géographiques (promotion du local), économiques (circuits courts), cognitives (apprentissage de l'agriculture par les jardins partagés) et politiques (gouvernance alimentaire). Le concept de Système Alimentaire de Villes-Régions (*City Region Food System*) porté par plusieurs organisations et ONG internationales, rend compte également de ce mouvement. D'autres travaux, dans la même logique de rapprochement entre zones urbaines et rurales, s'intéressent également aux bouclages possibles de cycles de matières qui tendent à s'accumuler en ville et qui pourraient être mieux valorisées dans l'agriculture.

Ces travaux insistent moins en revanche sur l'organisation alimentaire interne de la ville, sur les effets des formes d'urbanisation et des paysages alimentaires, et sur les comportements des citoyens. La non-durabilité des systèmes alimentaires urbains tient pourtant aussi aux modes de vie citoyens, à la configuration même de l'espace urbain et aux pratiques de consommation. En ce sens, tous les problèmes de durabilité des systèmes alimentaires liés à l'urbanisation ne peuvent être résolus par la seule reconnexion des villes à leur environnement rural.

Depuis longtemps, les villes disposent de ressources qui ont une influence sur l'alimentation. Elles gèrent du foncier et peuvent ainsi maintenir de l'activité agricole dans ou autour de la ville. Elles aménagent l'espace et façonnent ainsi les paysages alimentaires, la localisation des magasins et des places de marché. Elles organisent la logistique de leur approvisionnement par la gestion des marchés de gros, avec une incidence directe sur le type d'agriculture que ces modes de gestion favorisent. Elles gèrent souvent la restauration collective, en particulier celle des enfants et des jeunes, outil multifonctionnel de sécurisation alimentaire et nutritionnelle, d'éducation et d'intégration sociale. Elles favorisent la création d'activités économiques, notamment dans le secteur agroalimentaire, aménageant des espaces dédiés à la création ou l'implantation d'entreprises, jouant sur la fiscalité, organisant des services. Elles gèrent les déchets et par conséquent une ressource utilisable dans l'agriculture.

Relevant généralement de secteurs distincts, ces multiples leviers sont aujourd'hui reconsidérés dans une logique plus intégratrice. Il ne s'agit plus seulement de garantir un approvisionnement constant, de permettre à tous d'accéder à une alimentation de qualité, ou de désengorger la ville. Il s'agit de plus en plus désormais, avec ces leviers, de contribuer à inventer de nouveaux systèmes alimentaires plus durables.

Références

- Appadurai A., 1996. *Modernity At Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Barber B.R., 2010. *Jihad vs McWorld*. Random House.
- Barles S., 2007. Feeding the city: food consumption and flow of nitrogen, Paris, 1801-1914. *Science of the Total Environment*, 375(1) : 48-58.
- Barrett C.B., Maxwell D., 2007. *Food aid after fifty years: recasting its role*. London, Routledge, 314 p.
- Beaulac J., Kristjansson E., Cummins S., 2009. A systematic review of food deserts, 1966-2007. *Prev Chronic Dis*, 6(3) : A105.

- Beaujeu R., Kolie M., Sempéré J.F., Uhder C., 2011. *Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne. Comment remettre l'emploi au cœur des politiques de développement*. Paris, ministère des Affaires étrangères et européennes, AFD, Coll. À savoir, 5, 213 p.
- Billen G., Garnier J., Barles S., 2012. History of the urban environmental imprint: introduction to a multidisciplinary approach to the long-term relationships between Western cities and their hinterland. *Regional Environmental Change*, 12(2) : 249-253.
- Boutayeb A., 2006. The double burden of communicable and non-communicable diseases in developing countries. *Transactions of the Royal society of Tropical Medicine and Hygiene*, 100(3) : 191-199.
- Braudel F., 1979. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, ^{XV^e-XVIII^e siècle}*. Tome 3. *Le temps du monde*. Armand Colin.
- Bricas N., Lamine C., Casabianca F., 2013. Agricultures et alimentations : des relations à repenser ? *Natures Sciences Sociétés*, 21(1) : 66-70.
- Bricas N., Odéyé M., 1985. À propos de l'évolution des styles alimentaires à Dakar. In : *Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne*. Bricas N., Courade G., Coussy J., Hugon P., Muchnik J. (Éds.), Paris, France, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises : 179-195.
- Bricas N., Tchamda C., Mouton F. (Éds.), 2016. *L'Afrique à la conquête de son marché alimentaire intérieur. Enseignements de dix ans d'enquêtes auprès des ménages d'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad*. Paris, AFD, Coll. Études de l'AFD, Cirad, Afristat, 130 p.
- Broutin C., Bricas N., 2006. *Agroalimentaire et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne ; le rôle des micro et petites entreprises*. Paris, Éd. du Gret, 128 p.
- Burlingame B., Dernini S. (Éds), 2010. Sustainable Diets and Biodiversity. Directions and Solutions for Policy, Research and Action. Proceedings of the International Scientific Symposium Biodiversity and sustainable Diets United Against Hunger, 3-5 November 2010, FAO Headquarters, Rome, 309 p.
- Cadilhon J.J., Fearné A.P., Figue M., Giac Tam P.T., Moustier P., Poole N.D., 2006. The Economic Impact of Supermarket Growth in Vietnamese Food Supply Chains. *International Journal of Environmental, Cultural, Economic and Social Sustainability*, 2(7) : 1-12.
- Cairns S., 2005. Delivering supermarket shopping: more or less traffic? *Transport Reviews*, 25(1) : 51-84.
- Cheyns E., Bricas N., 2003. *La construction sociale de la qualité des produits alimentaires ; le cas du soubala, des céréales et des viandes sur le marché de Ouagadougou au Burkina*. Montpellier, Cirad, Série Alimentation, Savoir-faire et Innovations en agroalimentaire en Afrique de l'Ouest, 82 p.
- Cohen N., Ilieva R.T., 2015. Transitioning the food system: A strategic practice management approach for cities. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17 : 199-217.
- Colonna P., Fournier S., Touzard J.M., 2011. Systèmes alimentaires. In : *Pour une alimentation durable. Réflexion stratégique DuALIne*. Esnouf C., Russel M., Bricas N. (Éds.), Paris, Quæ : 59-84.
- Correa Peláez F., 2016. Alianza por el buen vivir. Fortalecimiento de Sistemas Agroalimentarios. 43rd Committee on World Food Security, Forum on Urbanization, Rural Transformation and Implications for Food Security and Nutrition, Roma, 20th October 2016.
- Cour J.M., 2004. Peuplement, urbanisation et transformation de l'agriculture : un cadre d'analyse démo-économique et spatial. *Cahiers agricultures*, 13(1) : 158-165.
- Daviron B., 2016. Agriculture et économie : du solaire au minier... et retour ? *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 6(1) : 23-34.
- De Raymond A.B., 2010. Dispositifs d'intermédiation marchande et politique des marchés. La modernisation du marché des fruits et légumes en France, 1950-1980. *Sociologie du travail*, 52(1) : 1-20.

- Densley B., Sanchez-Monjo, 1999. Wholesale market management. A manual. *FAO Agricultural Services Bulletin*, 140, 96 p.
- Dubbeling M., Renting H., Hoekstra F., Wiskerke J.S.C., Carey J., 2015. City Region Food Systems. *Urban Agriculture Magazine*, 29.
- Ekanem E.O., 1998. The street food trade in Africa: safety and socio-environmental issues. *Food Control*, 9(4) : 211-215.
- Evans D., Pottier C., Fletcher R., Hensley S., Tapley I., Milne A., Barbetti M., 2007. A comprehensive archaeological map of the world's largest preindustrial settlement complex at Angkor, Cambodia. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(36) : 14277-14282.
- Farm, 2016. Emploi en Afrique : et si l'agroalimentaire était une solution ? Colloque international 8 décembre 2016. http://www.fondation-farm.org/spip.php?page=article&id_article=992.
- Figuié M., Bricas N., 2011. Réinvestir la régulation publique. Le risque d'une sur-responsabilisation des consommateurs. *Problèmes politiques et sociaux*, 982 : 99-100.
- Fischler C., 1979. Gastro-nomie et gastro-anomie. *Communications*, 31(1) : 189-210.
- Fischler C., 1990. *L'omnivore. Le goût, la cuisine et le corps*. Paris, Odile Jacob.
- Fischler C., Masson E., 2008. *Manger : Français, Européens et Américains face à l'alimentation*. Paris, Odile Jacob.
- Fitzgerald A.J., 2010. A social history of the slaughterhouse: From inception to contemporary implications. *Human Ecology Review*, 17(1) : 58-69.
- Gagné C., Capt D., Faguer E., Frappier L., Hilal M., Hovelaque V., Le Cotty T., Parrot L., Schmitt B., Soulard C., 2011. Urbanisation et durabilité des systèmes alimentaires. In : *Pour une alimentation durable. Réflexion stratégique DuALIne*. Esnouf C., Russel M., Bricas N. (Éds.), Paris, Quæ : 123-142.
- Gunnen W.V., 1976. Rural and urban income inequalities in Indonesia, Mexico, Pakistan, Tanzania, and Tunisia. Geneva, International labour office, 67 p.
- Girardet H., 1999. Sustainable cities: A contradiction in terms ? In : *The earthscan reader in sustainable cities*. Satterthwaite D. (Éd.), Earthcan : 413-425.
- Godard O., 1994. Le développement durable. Paysage intellectuel. *Natures, Sciences, Sociétés*, 2(4) : 309-322.
- Goryakin Y., Suhrcke M., 2014. Economic development, urbanization, technological change and overweight: What do we learn from 244 Demographic and Health Surveys? *Economics & Human Biology*, 14 : 109-127.
- Grain, 2011. Food and Climate Change. The Forgotten Link. Barcelona, Grain, 5 p.
- Grain, 2014. Food sovereignty for sale: supermarkets are undermining people's control over food and farming in Asia. Barcelone, Grain, 19 p.
- Henson S., 2003. The economics of food safety in developing countries. *ESA Working Paper*, 19(3) : 19-30.
- Hérault G., Adesanmi P. (Éds), 1997. Jeunes, culture de la rue et violence urbaine en Afrique. Actes du symposium international d'Abidjan, 5-7 mai 1997. Ibadan, IFRA, 419 p.
- HLPE, 2011. Price volatility and food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, CFS, 79 p.
- IPES Food, 2015. The new science of sustainable food systems. Overcoming Barriers to Food System Reform. Bruxelles, IPES Food, 21 p.
- Jennings S., Cotte J., Curtis T., Miller S., 2015. *Food in an urbanized world. The Role of City Region Food Systems in Resilience and Sustainable Development*. London, International Sustainability Unit, 92 p.
- Jourdan C., Riley K.C., 2013. Présentation : La glocalisation alimentaire. *Anthropologie et Sociétés*, 37(2) : 9-25.

- Kearney J., 2010. Food consumption trends and drivers. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B: Biological Sciences*, 365(1554) : 2793-2807.
- Konaté Y., 2005. Abidjan : malentendu, poésies et lieux propres. *Outre-Terre*, 2 : 319-328.
- Krausmann F., Haberl H., 2002. The process of industrialization from the perspective of energetic metabolism: Socioeconomic energy flows in Austria 1830-1995. *Ecological Economics*, 41(2) : 177-201.
- Lacroix A., 1995. Des solutions agronomiques à la pollution azotée. *Cahiers Agricultures*, 4(5) : 333-342.
- Lahlou S., 2005. Peut-on changer les comportements alimentaires? *Cahiers de nutrition et de diététique*, 40(2) : 91-96.
- Lamizet B., 2007. La polyphonie urbaine : essai de définition. *Communication et organisation*, 32 : 14-25.
- Lewin R.A., 2009. *Merde: excursions in scientific, cultural, and socio-historical coprology*. Random House.
- Lipton M., 1977. Why poor people stay poor: urban bias in world development. *The Economic Journal*, 87(347) : 611-613.
- Lopez E., Muchnik J., 1997. *Petites entreprises et grands enjeux*. Paris, L'Harmattan.
- Losch B., Fréguin-Gresh S., White E.T., 2012. Structural transformation and rural change revisited: challenges for late developing countries in a globalizing world. World Bank Publications.
- Maire B., Delpeuch F., 2004. La transition nutritionnelle, l'alimentation et les villes dans les pays en développement. *Cahiers Agricultures*, 13(1) : 23-30.
- Malassis L., 1983. Filières et systèmes agro-alimentaires. *Économies et sociétés*, 17 : 911-921.
- Malassis L., Padilla M., 1986. *Économie agro-alimentaire, Tome 3. L'économie mondiale*. Paris, Cujas, 449 p.
- Marsh K., Bugusu B., 2007. Food packaging – roles, materials, and environmental issues. *Journal of food science*, 72(3) : R39-R55.
- Masson S., Petiot R., 2012. Attractivité territoriale, infrastructures logistiques et développement durable. *Cahiers Scientifiques du Transport*, 61 : 63-90.
- McKinney M.L., 2006. Urbanization as a major cause of biotic homogenization. *Biological conservation*, 127(3) : 247-260.
- Mestdag I., 2005. Disappearance of the traditional meal: temporal, social and spatial deconstruction. *Appetite*, 45(1) : 62-74.
- Monteiro C.A., Cannon G., 2012. The impact of transnational « big food » companies on the South: a view from Brazil. *PLoS Med*, 9(7) : e1001252.
- Morana J., Gonzalez-Feliu J., 2011. Le transport urbain vert de marchandises : leçons tirées de l'expérience de la ville de Padoue en Italie. *Gestion*, 36(2) : 18-26.
- Odey M., Bricas N., 1985. À propos de l'évolution des styles alimentaires à Dakar. In : *Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne*. Bricas N., Courade G., Coussy J., Hugon P., Muchnik J. (Éds.), Paris, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises : 179-195.
- Ouattara I., 2005. Les villes et les campagnes ivoiriennes : quels nouveaux liens ? In : *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*. Coll J.L., Guibbert J.J. (Éds), Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, Coll. Villes et Territoires : 149-162.
- Pimentel D., Pimentel M.H. (Éds.), 2007. *Food, energy, and society*. Third Edition, CRC press, 380 p.
- Pingali P., 2007. Westernization of Asian diets and the transformation of food systems: implications for research and policy. *Food policy*, 32(3) : 281-298.
- Popkin B.M., 1999. Urbanization, lifestyle changes and the nutrition transition. *World Development*, 27(11) : 1905-1916.

- Porkka M., Kummu M., Siebert S., Varis O., 2013. From Food Insufficiency towards Trade Dependency: A Historical Analysis of Global Food Availability. *PLoS ONE*, 8(12).
- Poulain J.P., 2002. *Sociologies de l'alimentation : les mangeurs et l'espace social alimentaire*. Paris, PUF.
- Poulain J.P., Corbeau J.P., 2002. *Penser l'alimentation. Entre imaginaire et rationalité*. Toulouse, Privat.
- Rastoin J.L., Gherzi G., 2010. *Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques*. Paris, Éditions Quæ.
- Requier-Desjardins D., 1989. *L'alimentation en Afrique : manger ce qu'on peut produire. L'exemple de la consommation alimentaire en Côte d'Ivoire*. Paris, Karthala, 169 p.
- Ritzer G., 2011. *The McDonaldization of society*. Pine Forge Press.
- Rosa H., 2010. *Accélération : une critique sociale du temps*. Paris, La Découverte, 474 p.
- Salomon Cavin J., Marchand B. (Éds.), 2010. *Antiurbain. Origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne, PPUR, 329 p.
- Salomon Cavin J., Mathieu N., 2014. Interroger une représentation collective : la ville mal-aimée. In : *Ville aimable*. Martouzet D. (Éd.), Tours, PUFR : 125-154.
- Sankale M., Wone I., Morosov T., Moroso S., De Lauture H., 1980. La place du « ceebu-jën » dans l'alimentation des populations suburbaines de Dakar. *Présence africaine*, (1) : 9-44.
- Satterthwaite D., McGranahan G., Tacoli C., 2010. Urbanization and its implications for food and farming. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 365(1554) : 2809-2820.
- Scardigli V., 1983. *La consommation, culture du quotidien*. PUF, 35.
- Schwartz B., 2004. *The paradox of choice: Why less is more*. New York, Ecco.
- Slovic P., 1987. Perception of risk. *Science*, 236(4799) : 280-285.
- Smith A., Watkiss P., Tweddle G., McKinnon A., Browne M., Hunt A., Treleven C., Nash C., Cross S., 2005. The validity of food miles as an indicator of sustainable development – final report produced for Defra. UK Defra, Report ED50254, 117 p.
- Sobal J., Khan L.K., Bisogni C., 1998. A conceptual model of the food and nutrition system. *Social Science & Medicine*, 47(7) : 853-863.
- Soler L.G., Requillart V., Trystram G., 2011. Organisation industrielle et durabilité. In : *Pour une alimentation durable. Réflexion stratégique DuALIne*. Esnouf C., Russel M., Bricas N. (Éds), Paris, Quæ : 109-142.
- Stuckler D., Nestle M., 2012. Big Food, Food Systems, and Global Health. *PLoS Med*, 9(6) : e1001242.
- Sudrie O., 1985. Dépendance alimentaire et urbanisation, une relation controversée. *Revue Tiers Monde*, 26(104) : 861-878.
- Tacoli C., 1998. Rural-urban interactions: a guide to the literature. *Environment and urbanization*, 10 : 147-166.
- Tibère L., 2009. *L'alimentation dans le « vivre ensemble » multiculturel : l'exemple de La Réunion*. Paris, L'Harmattan.
- Touré A., 1981. *La civilisation quotidienne en Côte d'Ivoire. Procès d'occidentalisation*. Paris, Karthala, 279 p.
- Tukker A., Jansen B., 2006. Environmental impacts of products: A detailed review of studies. *Journal of Industrial Ecology*, 10(3) : 159-182.
- Van der Spek R.J., 2008. Feeding Hellenistic Seleucia on the Tigris and Babylon. In : *Feeding the Ancient City*. Alston R., Van Nijf O.M. (Éds), Peeters, Leuven : 33-45.
- Viollet P.L., 2004. *L'hydraulique dans les civilisations anciennes : 5 000 ans d'histoire*. Presses des Ponts.

- Weatherspoon D.D., Reardon T., 2003. The rise of supermarkets in Africa: implications for agrifood systems and the rural poor. *Development Policy Review*, 21(3) : 333-355.
- Webster D., 1989. Coca-colonisation and national cultures. *Over Here*, 9(2).
- Wilkinson J., 2008. The food processing industry, globalization and developing countries. In : *The transformation of agri-food systems: globalization, supply chains and smallholder farmers*. McCullough E.B., Pingali P.L., Stamoulis K.G. (Éds.), Rome, FAO, Agricultural Development Economics Div. : 87-108.
- Winarno F.G., Allain A., 1991. Street foods in developing countries: lessons from Asia. *Food, Nutrition and Agriculture*, 1.

Encadré 1.1 — Métabolisme urbain et écologie territoriale

Sabine BARLES, Gilles BILLEN

Le métabolisme territorial — avec toute la prudence que requiert cette analogie organiciste — désigne la manière dont les territoires consomment et transforment énergie et matières, dont ils mobilisent et transforment les ressources de la biosphère. Cette notion naît de l'idée selon laquelle ils dépendent de ces ressources et modifient à différentes échelles la biosphère par l'usage qu'ils en font. Elle contribue à caractériser de façon systémique les interactions entre sociétés et nature : de combien d'énergie a besoin un territoire pour assurer l'ensemble de ses activités ? De combien de matières — eau, aliments, produits finis, etc. ? Que deviennent ces flux une fois qu'ils sont entrés dans le territoire, puisqu'ils ont été utilisés et transformés ? Sous quelle forme sont-ils éventuellement rendus à la nature ? Quelles en sont les conséquences ? L'écologie territoriale quant à elle vise à inscrire le métabolisme territorial dans un cadre spatial et social : les flux de matières et d'énergie mis en jeu résultent de choix politiques, économiques, sociaux et techniques — pour ne citer qu'eux —, ils reflètent non seulement les processus caractéristiques de la biosphère mais aussi le fonctionnement des sociétés, et ne sauraient être analysés sans la prise en compte de celui-ci. Ces flux lient les territoires à d'autres, qui les approvisionnent ou reçoivent leurs excreta, si bien que l'empreinte environnementale d'un territoire donné peut se situer très loin de ses limites — l'effet est particulièrement saisissant pour les villes, notamment en ce qui concerne leur alimentation.

Les villes sont en effet nées de la possibilité, pour une partie de leurs habitants au moins, de se libérer de la production de leur subsistance, leur permettant de développer d'autres activités, d'échanges notamment. Les villes traduisent donc une spécialisation sociale et spatiale. Le corollaire en est l'externalisation d'une partie au moins (et aujourd'hui de l'essentiel) de leur métabolisme (Barles, 2015). Cette externalisation a d'abord concerné les flux alimentaires, ainsi que les flux associés au chauffage et à la préparation alimentaire (ce qu'on appellera à partir du ^{xix}^e siècle « énergie ») ; les matériaux de construction étant souvent extraits à leur immédiate proximité, pour des raisons de commodité de transport. Avec les révolutions industrielles et la transition urbaine, l'externalisation a atteint son paroxysme : les villes sont devenues, pour la plupart d'entre elles, entièrement dépendantes de territoires extérieurs pour leur approvisionnement en matières et produits toujours plus nombreux, et pour l'élimination de leurs déchets toujours plus abondants. Leur consommation énergétique et matérielle a considérablement augmenté, tandis que leur métabolisme devenait de plus en plus linéaire : le recours aux énergies fossiles (charbon, hydrocarbures) et aux engrais industriels (azote fixé à partir de l'air par le procédé Haber-Bosch, phosphate et potasse issus de l'extraction minière), pour ne citer qu'eux, a permis aux sociétés humaines de faire abstraction des grands cycles biogéochimiques et de délaisser la valorisation et le recyclage des sous-produits urbains. L'empreinte environnementale qui en résulte est mondiale, éclatée, profonde.

L'étude des flux de matières contribuant à l'approvisionnement alimentaire urbain, en particulier celui de Paris qui a fait l'objet de recherches récentes (Abad, 2002 ; Billen *et al.*, 2011 et 2014 ; Bognon, 2014), montre combien ces flux sont l'expression des rapports sociaux et des tendances antagonistes qui les traversent. Jusqu'au début du ^{xx}^e siècle, le Bassin parisien (en gros le territoire inscrit dans un cercle de 200-250 km autour de Paris) a constitué l'hinterland nourricier principal de la capitale, la capacité à produire des excédents agricoles s'adaptant à l'accroissement démographique considérable de la demande alimentaire urbaine. Mais au cours de la deuxième moitié du ^{xx}^e siècle, la spécialisation des territoires agricoles et la rupture de la complémentarité entre grandes cultures et élevage, rendues possible par la généralisation du recours aux engrais industriels, ont abouti à l'éclatement de l'aire d'approvisionnement, entre d'une part le Bassin parisien tourné vers la céréaliculture exportatrice, et d'autre part le Grand Ouest voué à un élevage intensif basé en grande partie sur l'importation de soja d'Amérique latine. Le paradoxe parisien est aujourd'hui celui d'un marché alimentaire qui reste somme toute assez circonscrit localement, alors que

.../...

.../...

l'orientation productive des territoires agricoles environnants s'est largement ouverte sur le monde, Paris ne représentant plus pour eux qu'un débouché parmi d'autres. La ville est restée, plus qu'on ne le croit, tournée vers sa campagne, quand la campagne s'est détournée de la ville et s'est très largement insérée dans la mondialisation.

La trajectoire future du système alimentaire parisien dépendra de l'arbitrage entre deux tendances diamétralement opposées, correspondant à deux visions très différentes de l'avenir de la ville et de l'agriculture. Une tendance centrifuge est celle du développement économique de l'agriculture, des agro-industries et de la grande distribution, qui poursuit la spécialisation, et de la concentration des outils productifs et logistiques dans un cadre de plus en plus mondialisé. À l'opposé, de plus en plus de consommateurs urbains, relayés politiquement par les collectivités locales au travers par exemple du Schéma directeur de la Région Île-de-France (2013), impriment une tendance centripète avec des formes innovantes de relocalisation des liens nourriciers entre la ville et son hinterland historique.

Références

- Abad R., 2002. *Le Grand Marché. L'approvisionnement alimentaire de Paris sous l'Ancien Régime*. Paris, Fayard.
- Barles S., 2015. The Main Characteristics of Urban Socio-Ecological Trajectories: Paris (France) from the 18th to the 20th Century. *Ecological Economics*, 118 : 177-185.
- Billen G., Barles S., Chatzimpiros P., Garnier J., 2011. Grain, meat and vegetables to feed Paris: where did and do they come from? Localising Paris food supply areas from the eighteenth to the twenty-first century. *Regional Environmental Change*, 12 : 325-336.
- Billen G., Lasseletta L., Garnier J., 2014. A biogeochemical view of the global agro-food system: Nitrogen flows associated with protein production, consumption and trade. *Global Food Security*, 3 : 209-219.
- Bognon S., 2014. Les transformations de l'approvisionnement alimentaire dans la métropole parisienne. Trajectoire socio-écologique et construction de proximités. Thèse, urbanisme-aménagement, université Paris 1.

Encadré 1.2 — Qui génère les flux d'approvisionnement alimentaire des agglomérations ?

Jean-Louis ROUTHIER¹

Dans le schéma traditionnel en vigueur jusqu'au début des années 1960, les ménages venaient majoritairement s'approvisionner à pied dans des commerces de proximité livrés par des camions. Avec la démocratisation de l'usage de la voiture, il est devenu possible pour les particuliers de s'approvisionner eux-mêmes à des distances éloignées de leur domicile. Le schéma a ainsi évolué vers un développement des achats réalisés en voiture dans de grandes surfaces alimentaires. La grande surface joue alors un rôle d'entrepôt de distribution urbaine en substitution de ceux qui approvisionnent les commerces de proximité. On voit ainsi que l'approvisionnement se décompose entre celui des commerces d'une part, celui des ménages d'autre part.

L'approvisionnement des commerces alimentaires

À la lumière de l'enquête Marchandises en villes réalisée en Île-de-France en 2011 (ETMV), si l'on se préoccupe de la chaîne d'approvisionnement des magasins, il ressort que sur les 4 250 000 livraisons ou enlèvements de marchandises réalisés chaque semaine, 850 000 (19 %) concernent les biens alimentaires. Dans le détail, ces mouvements se répartissent en trois parts :

- un gros tiers en amont qui concerne la production industrielle et artisanale (11 %), les grossistes (20 %) et entrepôts (6 %) ;
- près de 45 % pour la restauration avec les cafés, hôtels et restaurants (31 %) et la restauration d'entreprise (13 %) ;
- enfin, les détaillants en représentent à peine 20 % avec le petit commerce alimentaire traditionnel (épiceries, boulangeries, boucheries et marchés) en tête (13 %) suivi de la grande distribution (seulement 5 %, mais évidemment en lots de plusieurs tonnes par des camions lourds !).

Pour effectuer ces opérations, ce sont les véhicules légers qui sont les plus nombreux (54 %), contre 39 % de camions de plus de 3,5 tonnes et 7 % de semi-remorques.

Bien entendu, les poids et conditionnements d'une livraison sont très différents d'un bout à l'autre de la chaîne. En moyenne, entrepôts, industries et hypermarchés présentent des tonnages moyens par livraison de 4 à 7 tonnes. Supermarchés et commerces de gros sont à 2,5 tonnes, et une tonne pour les supérettes. Enfin, cafés, épiceries et marchés reçoivent des lots de l'ordre de 500 kg. Lors des livraisons à domicile de biens alimentaires, les poids moyens s'établissent entre 50 et 90 kg ; tandis que lorsque les particuliers transportent eux-mêmes leurs achats, les poids de biens alimentaires s'échelonnent de quelques kilos lorsqu'ils sont à pied à 20 kg en moyenne lorsqu'ils sont en voiture.

Les déplacements des consommateurs vers les commerces

L'enquête globale transport d'Île-de-France 2010 (EGT) montre que les Franciliens effectuent 34 millions de déplacements d'achat par semaine, dont 33 % le week-end. Au total, 42 % sont réalisés en voiture, 50 % à pied, 8 % en transports collectifs ou en modes doux. Avec une correction de 1,29 passager par voiture, le nombre d'enlèvements d'achats en voiture particulière s'élèverait donc à 11 millions par semaine. Pour pouvoir comparer avec les chiffres du paragraphe précédent, il est nécessaire d'isoler parmi ces achats ceux qui concernent des biens alimentaires. C'est aujourd'hui difficile car les enquêtes de mobilité quotidienne ne précisent pas la nature des biens achetés. Aussi, faute de pouvoir traiter spécifiquement des achats alimentaires, nous comparons les déplacements d'achat des ménages en totalité et les mouvements de marchandises générés par la chaîne d'approvisionnement des commerces (production et commerces de gros de biens de consommation,

1. Mes remerciements vont à Florence Toillier, Marc Serouge et Mathieu Gardrat pour leur aide précieuse dans la production de plusieurs résultats qui sont synthétisés ici.

.../...

.../...

commerce de détail). On obtient alors 1 700 000 livraisons et enlèvements de marchandises chaque semaine, soit environ six fois moins que les déplacements de voitures pour les achats.

Mais la mesure la plus pertinente pour évaluer la durabilité des flux alimentaires en ville n'est pas le nombre de déplacements. Pour rendre compte de la rareté de l'espace de voirie qui caractérise l'espace urbain, mieux vaut s'intéresser à son occupation par la circulation des véhicules motorisés. Les enquêtes ETMV et EGT permettent d'estimer cette occupation de la voirie liée à l'approvisionnement des établissements commerciaux d'une part et des ménages d'autre part.

Ainsi 80 millions de km seraient parcourus chaque semaine par les franciliens pour leurs achats, dont 70 % vers la grande distribution. Si l'on compare avec les 41 millions de km-EVP² générés par la chaîne d'approvisionnement des commerces de détail en une semaine, on observe que les déplacements d'achat occupent deux fois plus l'espace de voirie que les véhicules impliqués dans la chaîne d'approvisionnement des commerces.

Ces quelques chiffres montrent bien que les enjeux de l'approvisionnement alimentaire en ville sont très largement liés aux pratiques de mobilité d'achat des particuliers.

Les « nouvelles pratiques » sont-elles vertueuses ?

Dans ce domaine, comme ailleurs, on assiste à une diversification forte des modes d'approvisionnement alimentaire dans les villes : marchés, commerces de proximité, grande distribution, mais aussi les très nombreux cafés et restaurants. Les pratiques se diversifient également, allant du « drive » aux livraisons en point relais ou à domicile, sans oublier les Amap de quartier et même la récolte effectuée dans les jardins des maraîchers par les ménages urbains en quête de nature. Le schéma d'approvisionnement est donc de nouveau en train d'évoluer et de se complexifier.

Les calculs préliminaires d'une enquête administrée fin 2015 sur la métropole de Lyon, montrent que chaque ménage génère environ 20 actes d'achat matériel par an « découplés » du déplacement d'achat (cela signifie que la réception de la marchandise par l'acheteur n'est pas réalisée simultanément à l'acte d'achat : livraison à domicile ou en point relais suite à un achat par téléphone ou internet, etc.). Si l'on transpose ce chiffre aux déplacements d'achat traditionnels en Île-de-France, il représenterait environ 6 % du total des déplacements d'achat des particuliers et 18 % de leurs déplacements automobiles pour achat. Parmi ces 20 achats découplés annuels, seulement quatre concernent des courses alimentaires et trois des commandes à distance de repas. Nous sommes donc devant un phénomène émergent qui, bien qu'en croissance rapide, n'a pas encore modifié les flux ni l'occupation de la voirie de manière structurelle. Ces nouvelles pratiques sont susceptibles de s'ajouter aux déplacements d'achat traditionnels ou de les remplacer en totalité ou en partie ; les recherches et expérimentations en cours devraient permettre d'évaluer les impacts de ces évolutions comportementales et opérationnelles sur la ville.

Les traitements qui ont permis de produire ce document ont été réalisés par le Laboratoire aménagement économie transports (LAET) à l'aide des sources ci-dessous.

Références

EGT 2010 Région Île-de-France, DRIEA, IAU, STIF.

Enquête « Achats différés des ménages », 2015, Métropole de Lyon – ADEME.

Enquêtes TMV 2011, Région Île-de-France, ADEME, DRI du ministère des Transports.

Freturb © application sur l'Île-de-France, DRIEA-LET.

2. EVP : équivalent voiture particulière, facteur de pondération qui permet de rendre compte de l'encombrement du véhicule sur la voirie (un véhicule utilitaire léger (VUL) = 1,5 VP ; un camion porteur = 2 VP ; un poids lourd articulé = 2,5 VP). Calcul réalisé à l'aide du modèle Freturb ©.

Chapitre 2

Histoire des politiques alimentaires urbaines en Europe, de la ville antique à la ville industrielle

Benoit DAVIRON, Coline PERRIN, Christophe-Toussaint SOULARD

Avec la contribution de : François MENANT

« Ce qui distingue le système-nation et le système-ville, voire les oppose, c'est leur organisation structurelle propre. L'État-ville échappe aux lourdeurs du secteur dit primaire : Venise, Gênes, Amsterdam mangent le blé, l'huile, le sel, voire la viande, etc., que leur procure le commerce extérieur ; elles reçoivent du dehors le bois, les matières premières et même nombre de produits artisanaux qu'elles consomment. Peu leur importe qui les produit et la façon, archaïque ou moderne, dont ils sont produits : il leur suffit de les cueillir en bout de circuit, là où leurs agents ou des marchands du cru les ont stockés à leur intention. L'essentiel sinon la totalité du secteur primaire qu'impliquent leur subsistance et même leur luxe est largement extérieur à elles ; et travaille pour elles sans qu'elles aient à se soucier des difficultés économiques ou sociales de la production. Sans doute, ne sont-elles pas parfaitement conscientes de l'avantage et le sont-elles plutôt de son revers : préoccupées de leur dépendance vis-à-vis de l'étranger (bien que la puissance de l'argent la réduise, en fait, presque au néant), on voit en effet, toutes les villes dominantes s'efforcer d'agrandir leur territoire et d'étendre leur agriculture et leur industrie. Mais quelle agriculture et quelles industries ? Forcément les plus riches, les plus profitables. Puisque, de toute façon, il faut importer, importons le blé sicilien à Florence et cultivons la vigne et l'olivier en Toscane ! » (Braudel, 1979a : 252)

Ce chapitre s'intéresse aux politiques urbaines menées dans le domaine alimentaire et agricole, en Europe, de l'Antiquité à la Seconde Guerre mondiale. Il permet d'inscrire les débats actuels discutés dans cet ouvrage dans des évolutions sur le temps long. Ce faisant, notre premier objectif est de montrer la très grande diversité des actions entreprises dans le cadre des politiques alimentaires urbaines, élargissant ainsi le champ des possibles dans les débats actuels. Notre second objectif est de resituer le rôle des villes par rapport à celui des États, qui se sont progressivement imposés comme des acteurs majeurs concernant l'alimentation.

Cette approche historique rend compte d'une diversité mais ne prétend pas à l'exhaustivité. De multiples configurations existent dans les rapports des villes européennes à l'agriculture et à l'alimentation. Il faut au moins distinguer les deux logiques ayant modelé l'Europe urbaine dans la longue durée : les « villes places centrales » et les « villes réseaux » (Hohenberg et Lees, 1995 : 4-7).

Dans la logique de la place centrale, la ville offre des services et administre un territoire qui l'environne. Cette logique conduit à une structure urbaine pyramidale, avec de nombreux petits centres, un nombre décroissant de centres plus grands et une seule capitale. Cette organisation, très stable dans le temps, peut se mettre en place à partir du haut ou du bas.

Dans la logique de réseau, la ville participe à des échanges commerciaux, informationnels et politiques qui vont bien au-delà de la région ou du pays. Ces échanges reposent sur l'existence de dispositifs de communication (matériels ou immatériels). La distance compte peu. Cette logique de réseau favorise la spécialisation et une division du travail entre les villes. Elle est illustrée par l'émergence des villes industrielles et minières. La hiérarchie est instable étant donné la compétition qui existe entre les villes participant à un tel réseau, et la spécialisation qu'elles acquièrent.

En Europe, ces deux logiques coexistent. Au cours du Moyen Âge, la logique de réseau l'emporte peu à peu de l'Italie du Nord aux Flandres, en passant par l'Allemagne. Selon Fernand Braudel : « [...] le destin de ces villes particulières est lié, non à la seule poussée des campagnes, mais au commerce international. Elles vont d'ailleurs se détacher des sociétés rurales et des liens politiques anciens » (Braudel, 1979b : 450). À l'inverse, de chaque côté de cette bande, au nord-est comme au sud-ouest, c'est la logique de « place centrale » qui prédomine. À ces deux logiques se surajoute la logique impériale ou nationale, rentière ou prédatrice. Le « prince » met à disposition d'une ville ses pouvoirs de coercition, soit directement en réquisitionnant des produits (exceptionnellement ou de manière permanente sous forme de tribut), soit indirectement en collectant l'impôt.

Avec cette diversité de situations en toile de fond, nous proposons de retracer l'histoire des politiques alimentaires urbaines en trois parties. La première présente les étapes de l'urbanisation de l'Europe. La seconde s'intéresse aux politiques d'approvisionnement des villes de l'Antiquité à l'époque moderne. Enfin, la troisième s'intéresse aux politiques hygiénistes des villes à l'heure de la Révolution industrielle. Pour ces deux domaines, approvisionnement et hygiène, nous soulignons le déclin progressif des politiques urbaines du fait de la montée des États. Et, en conclusion, nous nous interrogeons sur la possibilité d'un retour des villes dans le gouvernement de leur alimentation.

Les quatre temps de l'urbanisation en Europe

Quatre temps peuvent être distingués dans l'histoire de l'urbanisation européenne (Bairoch, 1985 ; Hohenberg et Lees, 1995 ; Mumford 2011). Le premier est associé à la civilisation gréco-romaine et marqué par les enjeux d'approvisionnement des villes impériales en Méditerranée. Le deuxième commence au Moyen Âge, c'est l'âge d'or des villes comme entités politiques entreprenant des politiques alimentaires ambitieuses. Avec la peste noire (1347-1352) démarre le troisième temps, fait de plus de trois siècles de croissance urbaine faible et intermittente (Hohenberg et Lees, 1995 : 6), et marqué

par la construction des États-nations et un déclin des politiques alimentaires urbaines. Le quatrième temps commence au milieu du XVIII^e siècle avec l'industrialisation et l'essor des politiques hygiénistes. Après la présentation de ces quatre temps de l'histoire de l'urbanisation, les politiques alimentaires correspondantes seront abordées.

Civilisation urbaine gréco-romaine

La Grèce antique est urbaine. La population d'Athènes à son apogée aurait atteint la taille de 100 000 habitants (en -500) et plusieurs autres villes grecques auraient compté aux alentours de 40 000 habitants. En considérant les agglomérations de plus de 5 000 habitants, le taux d'urbanisation se serait situé entre 15 et 25 %. L'empire romain reproduit cette situation à une échelle plus vaste. La ville de Rome aurait, à elle seule, dépassé le million d'habitants vers le II^e siècle.

Le sac de Rome en 410 marque conventionnellement la fin de l'Antiquité. Durant les siècles qui suivent, invasions et épidémies se combinent et mettent à bas la civilisation romaine. Entre 200 et 600, la population européenne chute de 40-55 millions à 20-35 millions d'habitants et se désurbanise. L'évolution de la population de Rome illustre à l'extrême ce processus. En 700, elle n'est plus que de 50 000 habitants et en 1000 d'environ 30 000, malgré la présence de la papauté. D'autres villes disparaissent totalement.

Âge d'or des cités médiévales

À partir de l'an 800, la population européenne, y compris urbaine, renoue avec la croissance. Jusqu'à l'an 1000, la dynamique d'urbanisation se manifeste principalement dans les régions du sud de l'Europe intégrées au monde arabe (Espagne, Sicile), où se concentre alors 50 % de la population des villes européennes de plus de 20 000 habitants. En l'an 1000, Cordoue et Palerme sont, après Constantinople, les plus grandes villes d'Europe, avec respectivement 450 000 et 75 000 habitants (Chandler et Fox, 2013).

Dans le reste de l'Europe, la renaissance urbaine démarre au X^e siècle : « [...] sous l'action de deux foyers, l'un situé au sud, l'autre situé au nord de l'Europe : Venise et l'Italie méridionale d'une part, la côte flamande de l'autre » (Pirenne, 1927 : 75). Entre 1000 et 1300, la population de Venise passe de 45 000 à 110 000 habitants, celle de Gènes de 15 000 à 100 000, celle de Milan de 30 000 à 100 000, celle de Florence de 13 000 à 60 000. Dans les Flandres, Gand, Bruges et Ypres réunissent 220 000 habitants au milieu du XIV^e siècle. Leur croissance est liée à l'industrie de la laine.

La renaissance urbaine gagne alors l'ensemble du continent. Elle est liée au redémarrage du commerce à l'intérieur du continent (en particulier entre le Nord et le Sud) et avec l'Orient. Le record de population de l'époque romaine est rapidement dépassé. Entre 1000 et 1300, la population totale comme la population urbaine doublent, le nombre de villes de plus de 20 000 habitants passe de 35-45 à 100-110. La plupart des grandes villes de l'époque contemporaine émergent à cette époque.

Ce dynamisme démographique s'arrête au début du XIV^e siècle. Plusieurs mauvaises récoltes causent des famines, puis la peste noire touche l'Europe en 1347 et tue, en cinq ans, un tiers de la population. L'Europe paie au prix fort la renaissance de ses activités commerciales : la peste a été initialement contractée à Caffa, comptoir génois au nord de la mer Noire (McNeill, 1976). Puis la maladie s'est diffusée rapidement le long des circuits d'échange. Deux ans plus tard, elle a atteint la Scandinavie.

Faible croissance urbaine à l'époque moderne avec l'essor des États-nations

La croissance démographique de l'Europe redémarre après 1400. Dès 1500, la population européenne retrouve son niveau d'avant la peste noire, mais la croissance est lente et discontinue : en deux siècles, la population européenne ne passe que de 76 millions à 102 millions. Le développement des villes suit cette croissance sans augmentation notable du taux d'urbanisation. L'expansion des grandes villes ralentit même entre le ^{xvi}^e et le ^{xvii}^e siècle, à l'exception de Londres. Charles Tilly (1990) y voit la conséquence d'un déplacement de l'activité industrielle vers les petites villes et les campagnes, les marchands et les entrepreneurs voulant échapper aux règles des guildes et des corporations urbaines. Ainsi, de nouvelles agglomérations apparaissent, mais sans chartre d'autonomie ou de franchise.

Deux processus donnent à cette nouvelle phase d'urbanisation une configuration particulière :

- d'un point de vue géographique, le centre de gravité du commerce à longue distance bascule de la Méditerranée vers l'Atlantique. Les Provinces-Unies en bénéficient. Le taux d'urbanisation y dépasse les 40 % en 1700. La population de Londres est multipliée par dix entre 1500 et 1700, passant de 50 000 à 550 000 habitants. D'autres villes participent à ce mouvement, à une plus petite échelle : Séville (jusqu'en 1600) et Lisbonne qui sont les points d'entrée des produits d'Amérique en Espagne ; Nantes ou Bordeaux pour la France ;
- du point de vue de la distribution du pouvoir, la période est caractérisée par la montée des États territoriaux, leur emprise croissante sur la vie urbaine et le déclin de l'autonomie des villes. Le mercantilisme (appelé ainsi d'après Adam Smith) prévaut : les souverains favorisent la construction de marchés nationaux en limitant la liberté du commerce à longue distance et en éliminant les obstacles à la circulation interne (en supprimant par exemple les douanes et autres bureaux de péage locaux).

Le ^{xvi}^e siècle constitue une période charnière. Fernand Braudel parlant des villes de la Méditerranée écrit :

« [...] elles se portent assez bien à *long terme*, puisque leur corps s'agrandit : en tous cas, elles surmontent crises et difficultés, pendant toutes voient se restreindre leur liberté face aux États territoriaux qui grandissent encore plus vite qu'elles, les enveloppent, les subjuguent ou même, de loin, les bousculent. Un âge nouveau de la politique et de l'économie s'annonce » (Braudel, 1990 : 399).

Il ajoute un peu plus loin, parlant, pour le ^{xvi}^e siècle, d'une longue crise politique urbaine, et interroge : « Ce qui a disparu avec cette longue crise ? La ville, la cité médiévale, maîtresse de ses destins, bien assise sur sa banlieue de jardins, de vergers, de vignobles, de champs de blé, de littoraux et de routes proches » (Braudel, 1990 : 418).

Au ^{xvii}^e siècle, période de régression économique et démographique, les capitales des États territoriaux en construction, administrées par le souverain, comme Paris, Madrid ou Saint Petersburg, acquièrent une population nettement supérieure aux autres villes. Londres, à la fois ville des marchands de l'Atlantique et ville du prince, devient la plus grosse ville d'Europe après Constantinople.

La Révolution industrielle s'accompagne d'une forte croissance urbaine

À partir de 1700-1750, une nouvelle phase de croissance s'amorce avec l'essor des villes de la Révolution industrielle : la population urbaine de l'Europe est multipliée par six au cours du XIX^e siècle. Le cap du million est dépassé pour Londres et Paris. Le taux moyen d'urbanisation de l'Europe approche 40 % en 1900. « Trois éléments principaux concourent à la formation d'un nouveau type de complexe urbain : l'usine, la voie ferrée, le taudis » (Mumford, 2011 : 657).

Les bassins miniers et sidérurgiques sont des lieux d'agglomération importants : Ruhr en Allemagne, Black Country en Angleterre, Borinage en Belgique, Pas-de-Calais ou bassin houiller de la Loire pour la France. C'est dans ces régions qu'émerge la ville industrielle, « *coketown* » selon la formule de Lewis Mumford empruntée à Dickens (Mumford, 2011 : 642 et suivantes).

L'activité industrielle se développe aussi dans les anciennes villes. Avec le charbon et la machine à vapeur, avec l'énergie thermique (métallurgie, chimie...) et mécanique (filature, tissage, usinage...), l'industrie ne dépend plus de la fourniture de bois, de la force du vent ou des cours d'eau. La machine à vapeur permet aussi d'approvisionner les villes plus facilement en produits alimentaires provenant de régions de plus en plus lointaines. L'approvisionnement à longue distance était auparavant beaucoup plus complexe, sa sécurisation ayant nécessité depuis l'Antiquité l'intervention directe des gouvernants.

Sécuriser l'approvisionnement alimentaire : montée et déclin des politiques urbaines

« De l'Antiquité à la période moderne, garantir ses subsistances à la population des villes, dont devaient découler la tranquillité politique et la stabilité sociale, a été un souci constant des gouvernants, et cette fonction a tissé de solides liens entre le peuple et son souverain » (Marin et Virloulet, 2003).

Spécificités de l'approvisionnement alimentaire en Méditerranée

Le bassin méditerranéen est une région du monde où, depuis l'Antiquité, les gouvernements urbains sont intervenus dans l'approvisionnement alimentaire lointain, pour les céréales en particulier. L'ouvrage de synthèse de Marin et Virloulet (2003), *Nourrir les cités en Méditerranée – Antiquités – Temps modernes*, montre que l'approvisionnement en blé apparaît comme une préoccupation constante, mais que les gouvernements urbains n'interviennent jamais sur l'ensemble de l'approvisionnement : le système du négoce privé domine toujours les échanges. Les motifs d'intervention publique des villes sont divers, selon les villes et les États, et selon les époques, entre stratégies militaires, de prestige, de qualité alimentaire ou de régulation des famines et des conflits.

En Méditerranée, les structures économiques qui conditionnent le ravitaillement des villes changent peu entre l'Antiquité et la période moderne : rendements agricoles médiocres et irréguliers, mêmes modalités de transport et de conservation. Le bassin méditerranéen reste le cadre géographique des échanges alimentaires. Les villes se sont dotées d'offices du blé ou de bureaux d'abondance, des institutions spécifiques destinées

à garantir aux populations urbaines des céréales afin d'éviter les disettes et la mortalité qu'elles entraînaient. Mais alors que l'approvisionnement en céréales des villes du Nord était principalement organisé par des agents privés (hormis un interventionnisme sporadique sur les prix), dans toutes les villes de Méditerranée coexistaient un approvisionnement privé et une annone publique (Grantham et Sarget, 1997).

Ainsi, l'histoire de la Méditerranée nous apporte des informations précieuses sur les stratégies et les outils d'intervention des villes sur les marchés d'approvisionnement des céréales. Le système fondateur de l'annone de la Rome antique sert de fil conducteur lors de cette première période historique. Puis nous verrons l'évolution du système de l'annone à l'époque moderne.

Système annonaire antique en Méditerranée

Le principe de l'annone antique est le suivant : des magistrats sont spécialement chargés de surveiller les marchés de la ville et doivent, en cas de difficultés, réaliser des achats de denrées alimentaires et des distributions à prix réduits ou gratuites. À Rome, une innovation intervient lorsque ces distributions, tout d'abord exceptionnelles, deviennent régulières, transformant l'annone en une institution de type civique, un modèle repris ensuite à Constantinople. L'annone était le privilège des villes capitales, ce système n'a été observé que de façon plus temporaire dans les autres villes.

La redistribution du blé par l'annone provient des impôts en nature prélevés sur certaines provinces comme l'Égypte ou l'Afrique, et du revenu des domaines impériaux. La Rome antique est d'abord approvisionnée par l'Égypte (33 %), l'Afrique du Nord (10 %), la Sicile, la Sardaigne et le reste de l'Italie. Puis la part de l'Afrique du Nord augmente, lorsque Constantinople se développe et capte une part croissante du marché égyptien. Athènes et Constantinople s'approvisionnent en mer Noire et en Égypte. Les grands ports méditerranéens sont Pouzzoles, Alexandrie, Narbonne, Cadix et Carthage.

Les préfets de l'annone ont un rôle plus large que l'approvisionnement : ils interviennent dans les travaux d'infrastructures portuaires, les mesures incitatives en faveur des transporteurs et des marchands, la gestion d'une caisse particulière pour l'achat de marchandises. Les institutions annonaires réglementent aussi le commerce extérieur des grains, comme l'interdiction d'exporter pour éviter le risque de pénurie, ou au contraire l'autorisation d'exporter pour éviter l'effondrement des prix sur le marché intérieur lors des récoltes abondantes. Les périodes de disette sont marquées par l'envoi de commissions frumentaires, formées de sénateurs, pour procéder à des achats exceptionnels de denrées distribuées ensuite dans la cité.

Un rôle-clé est aussi joué par les grands propriétaires fonciers (sénateurs, chevaliers), qui possèdent de grands domaines agricoles non seulement en Italie, mais aussi dans les provinces de Sicile, d'Égypte et d'Afrique. Ils détiennent souvent des entrepôts dont la location est d'un bon rapport.

Ce système annonaire a contribué à la force des cités antiques. Il repose sur les liens entre grands marchands et classes dirigeantes citadines.

Système annonaire à l'époque moderne

À la période moderne, la Méditerranée ne fonctionne plus en vase clos. L'espace d'approvisionnement se dilate. Au XVIII^e siècle, Marseille devient le premier port de redistribution des céréales en Méditerranée.

L'annone moderne diffère de l'annone antique (Marin et Ventura, 2004) : son rôle n'est plus d'assurer des distributions gratuites et régulières de céréales à une partie de la population de la ville. À l'époque moderne, les administrations annonaires interviennent pour réguler les prix du marché : elles achètent et stockent des grains lors des bonnes années agricoles, et les remettent à bas prix sur le marché urbain en cas de difficultés, pour encourager une baisse des prix. Ces administrations peuvent aussi intervenir sur le contrôle de la panification, en régulant par exemple le nombre de fours autorisés à la vente publique de pain. Les organisations annonaires deviennent alors des systèmes gradués d'intervention qui ne prennent pas en charge l'ensemble de l'approvisionnement urbain.

Les annonces modernes sont prises entre des intérêts contradictoires, ceux de la paix sociale et ceux du profit. Elles fournissent de nombreux exemples de collusion entre fonctionnaires et professionnels du ravitaillement, formant des communautés d'intérêt licites ou illicites (Martinat, 1999). Les politiques annonaires reposent aussi souvent sur une relation de force entre une ville et un territoire sur lequel celle-ci prétend asseoir son monopole ou du moins s'assurer un droit de préemption dans l'achat des denrées agricoles. Mais, dans les faits, un équilibre se crée entre la tutelle des consommateurs et l'exigence de ne ruiner ni les producteurs, ni les négociants.

De l'Antiquité à la période moderne, l'annone a permis de nourrir de fortes populations urbaines dans un monde encore dominé par la ruralité. Ces équilibres ont été maintenus sur la longue durée dans certaines villes (Constantine, Rome, Madrid), moins dans d'autres (Naples), mais la régulation des prix du marché par les stocks sollicite fortement les finances municipales. C'est pourquoi, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, l'augmentation de la population urbaine d'une part et l'augmentation générale des prix d'autre part, entraînent une rupture avec la faillite des anciens systèmes annonaires. À partir de ce moment, le système annonaire n'est plus une réponse satisfaisante à l'approvisionnement des villes dont la régulation publique va être reportée sur les États (Revel, 1975).

Âge d'or des politiques urbaines d'approvisionnement au Moyen Âge en Europe

La période médiévale constitue un âge d'or pour les politiques urbaines, notamment dans le domaine de l'alimentation. Face au risque de disette, l'approvisionnement constitue un enjeu de première importance pour les villes au Moyen Âge (encadré 2.1). « La régulation des marchés alimentaires dans les villes était un domaine majeur d'activité. Elle était très détaillée et les autorités ajustaient constamment les règles pour qu'elles s'adaptent aux pratiques et aux exigences d'un marché évolutif » (Keene, 1998 : 4).

La politique alimentaire des villes médiévales doit être resituée dans le cadre plus général des cinq objectifs de leur politique économique (Heckscher, 2013 : 128) :

1. Garantir une offre abondante pour la ville en empêchant que son approvisionnement ne soit détourné vers une autre destination.
2. Empêcher le développement d'activités rurales concurrentes de celles de la ville. (Ces deux objectifs se sont combinés, par exemple en Allemagne où les villes définissaient dans leur périphérie une zone réservée à la production agricole et dans laquelle la production manufacturière était interdite.)
3. Garantir la participation des commerçants locaux aux activités de commerce et interdire toute relation directe entre les commerçants *étrangers* et les populations rurales.

4. Favoriser autant que possible les échanges commerciaux dans la ville en obligeant par exemple le déchargement dans les villes fluviales.
5. Garantir à chacun des moyens de subsistance conformes à son statut social, d'où l'importance de limiter la concurrence (rôle des corporations).

Dans le domaine alimentaire, le premier objectif définit et distingue les politiques des villes médiévales :

« [...] le sentiment dominant tout au long du Moyen Âge, principalement dans les villes, qui étaient les seules entités dotées de politiques économiques, était celui du bien des consommateurs ; les villes voulaient limiter ou empêcher les exportations, mais voulaient favoriser les importations ; leur inclination était un "amour des biens" ; leur politique peut être appelée une politique d'approvisionnement » (Heckscher, 1936 : 49).

Henri Pirenne (1917) détaille la législation des villes médiévales des Pays-Bas. Dans l'objectif « d'assurer aux gens de la ville des subsistances abondantes et à bas prix », les intermédiaires sont considérés comme des spéculateurs. « Dès lors, il faut mettre directement en présence le vendeur campagnard et l'acheteur urbain et empêcher l'accumulation des vivres par un groupe de spéculateurs » (Pirenne, 1917 : 100). Il donne ainsi l'exemple de Liège où, en 1317, la *Lettre des vénaux* :

« [...] interdit aux "recoupeurs" d'acheter, dans un rayon de deux lieues autour de la ville, volailles, fromages ou venaison. Toutes ces denrées doivent être apportées au marché, et ce n'est que quand les bourgeois [au sens d'habitants de la ville] s'en seront approvisionnés que les marchands pourront acquérir en gros le surplus non vendu. Défense est faite aux bouchers de conserver de la viande en cave, aux boulangers de se procurer plus de grains qu'il ne leur est nécessaire "pour leur propre cuisson" » (Pirenne, 1917 : 100).

Tout est fait pour éviter que les prix des aliments augmentent : « Non seulement un maximum est établi, mais il est encore sévèrement interdit de vendre en dehors du marché, c'est-à-dire autrement qu'en public et sous la surveillance des bourgeois et des fonctionnaires de la commune » (Pirenne, 1917 : 100).

L'interdiction imposée aux commerçants d'acheter autour de la ville et l'obligation de n'échanger que sur un marché public sont pratiquées dans de nombreuses villes. Ces mesures visent autant à éliminer les marges des commerçants qu'à éviter que les produits des alentours ne partent ailleurs. À Paris, les commerçants ont l'interdiction d'acheter autour de Paris dans un rayon de dix lieues pour le blé et de 20 lieues pour le vin (Aymard, 1983 : 1404). À Genève, encore au XVII^e siècle, le pouvoir urbain cherche à imposer les foires et les marchés comme seuls lieux d'échange avec les agriculteurs. Une disposition politique ou de police fixe un rayon dans lequel les productions sont destinées à l'approvisionnement urbain : les producteurs doivent vendre à la ville, et les acheteurs n'ont pas le droit d'acheter directement aux producteurs dans un rayon de quatre lieues (soit 18 km) (Niwa, 2015). À Venise cette politique d'exclusive prend une tout autre dimension. En 1234, un traité impose aux commerçants de Raguse de ne vendre qu'à Venise le blé et le sel. En 1236, un autre traité leur interdit tout commerce dans l'Adriatique nord, sauf pour transporter de la nourriture vers Venise (Hibbert, 1963 : 174).

Autre mesure visant à sécuriser l'approvisionnement : la taxation est souvent faible ou absente à l'entrée des villes et élevée à la sortie, comme dans les villes allemandes ou à Florence. Cette taxation est parfois corrélée aux prix et n'est alors adoptée que quand les prix montent au-dessus d'un certain niveau (Hibbert, 1963 : 176).

De même, les villes ont bien souvent une réglementation qui donne une priorité d'achat aux habitants de la ville, voire qui les désigne comme les seuls à être autorisés à acheter pendant une période donnée, suivant l'arrivée des produits.

Enfin, les villes cherchent à éviter toute prise de contrôle de l'approvisionnement par un monopole ou un cartel commercial. En 1268, à Douai, la quantité maximum (de blé par exemple) qu'une personne peut acheter par jour est fixée (Hibbert, *op.cit.*). Le commerce et la transformation des produits alimentaires sont souvent les seuls et derniers secteurs d'activité qui ne sont pas le monopole des membres d'une guilde.

L'intervention sur les circuits commerciaux peut aussi prendre une forme directe. En 1555, Valence (en Espagne) a un magistrat élu, le *clavario dela virtuallement*, aidé par des subordonnés spécialisés sur le blé ou la viande (*administradors dels forments* et *administradors del carns*). La municipalité contribue à l'approvisionnement en grain de la ville, avec du blé (le *forment asegurat*) qu'elle achète en grande quantité, et qu'elle vend à prix fixé pour maintenir bas le prix du marché (Lapeyre, 1969 : 134, cité par Tilly, 1974 : 438).

Toutes les grandes villes italiennes disposent aussi d'un office du blé (parfois aussi des huiles) : *Abbondanza* à Florence et Sienne, *Officio delle Biave* à Venise. Selon Maurice Aymard, toutes partagent l'idée selon laquelle : « [...] le ravitaillement de la cité ne peut être abandonné à la seule initiative privée, qui n'a ni les moyens, ni le souci sans doute d'y pourvoir dans les conditions de régularité et d'abondance jugées nécessaires » (Aymard, 1966 : 72).

Venise, du fait de sa taille et de sa puissance, offre une version radicale de cet engagement dans la circulation des denrées alimentaires. Tous les grains entrant dans la ville sont contrôlés. Le grain produit localement ne peut être destiné qu'à Venise et les propriétaires vénitiens de fermes ont l'obligation de faire parvenir leur récolte dès la fin de l'été. Pour les grains venant de loin, des contrats d'achat à long terme accompagnés de prêts sont passés avec des marchands. Un système de prime à l'importation existe en cas de crise (jusqu'à 40 % du prix intérieur). Pour les zones d'approvisionnement les plus éloignées (Bourgogne, Bavière, Pologne), les autorités de la ville réalisent directement des achats. Les importateurs n'ont le droit de conserver qu'une part limitée pour leur propre consommation. Tout le reste est mis en vente dans les deux magasins publics qui fournissent en farine les particuliers faisant eux-mêmes leur pain. Mais l'essentiel du grain est destiné aux boulangers, dont le nombre est limité et qui doivent se soumettre à des règles strictes concernant la qualité, le poids et le prix du pain. Le prix reste fixe mais le poids varie au gré des cours que les autorités tentent de contrôler. Du blé peut être exceptionnellement vendu en dessous du prix du marché.

À cette époque, les villes cherchent clairement à entretenir un rapport de subordination avec les « campagnes », comme sources de biomasse mais aussi de main d'œuvre, même si la relation est marchande. La ville a souvent une relation conflictuelle avec les seigneurs et autres pouvoirs féodaux avoisinants, en s'interposant comme intermédiaire commercial et en servant de refuge pour les paysans cherchant à échapper à la tutelle des seigneurs locaux. Avec leur fort taux de mortalité, les villes présentent un déficit démographique structurel et sont donc dépendantes de l'immigration rurale.

Les réserves urbaines de blé peuvent ainsi servir aux campagnes : à Genève, à partir de la fin du ^{xvii}e siècle, les agriculteurs reçoivent une aide en blé (pour les semences) ou en pain à chaque crise de subsistance (Niwa, 2015). Ce faisant, la Chambre des blés ne

fait pas que s'approvisionner dans les campagnes, elle favorise aussi le développement de l'agriculture.

La proximité d'une ville offre enfin un marché pour les productions paysannes. Max Weber interprète ainsi le contraste entre la structure agraire de l'Allemagne à l'ouest et à l'est de l'Elbe. À l'est, l'absence de ville aurait réservé aux seigneurs capables d'exporter du grain au loin (à Amsterdam principalement) l'accès au marché. À l'ouest, un dense réseau urbain aurait permis aux paysans de s'enrichir et de s'émanciper progressivement (Weber, 1991).

Montée des États et déclin des politiques alimentaires urbaines

Durant l'époque moderne, la construction des États territoriaux remet en cause les politiques alimentaires urbaines décrites ci-dessus. Les États interviennent de façon de plus en plus directe dans la production et la distribution des produits alimentaires à partir du ^{xvi}e siècle et ce jusqu'à la grande vague de libéralisation de la deuxième moitié du ^{xix}e. L'unification du marché national est un objectif des États territoriaux qui va à l'encontre de toutes les mesures que les villes ont adoptées pour sécuriser l'approvisionnement de leurs habitants. Elle se fait toutefois dans la longue durée. En France, l'unification n'est pas acquise avant Colbert, malgré l'édiction de décrets successifs par les prédécesseurs de Louis XIV.

Par ailleurs, dans le cadre du mercantilisme, les États territoriaux adoptent des stratégies d'autosuffisance (Clément, 1999 : 38) qui remettent en cause les politiques urbaines d'approvisionnement basées sur le commerce à longue distance. En outre, les États, qui ont en charge le gouvernement des villes et des campagnes, ont des politiques plus orientées vers les intérêts des producteurs, tandis que l'intérêt des consommateurs passe parfois au second plan. Ainsi, en Angleterre, les premières mesures nationales adoptées à la fin du ^{xvii}e visent à promouvoir les sorties de grains du pays, une orientation diamétralement opposée à celle des villes à l'époque médiévale.

Cette montée des États se poursuit bien au-delà du ^{xviii}e siècle. Certes l'Europe connaît au ^{xix}e « l'intermède du libre-échange » (Bairoch, 1993 : 39), ouvert en 1846 par l'abolition des *Corn Laws* au Royaume-Uni, mais celui-ci ne dure guère. Dès 1870, l'Europe continentale adopte des politiques protectionnistes et les deux guerres mondiales comme la crise des années 1930 renforcent l'intervention étatique : création d'offices chargés de stabiliser les marchés intérieurs, multiplication des mesures aux frontières pour le contrôle des échanges extérieurs, distribution d'aide alimentaire... La création du marché commun puis celle de la Politique agricole commune de l'Union européenne prolongent longtemps cet état de fait en introduisant un mécanisme de protection des prix agricoles sur le marché intérieur. Il faudra attendre les réformes européennes des années 1990 et les accords de l'Organisation mondiale du commerce pour assister au retrait des États de l'administration des marchés alimentaires.

À partir du ^{xix}e siècle, un autre grand domaine d'intervention des politiques urbaines émerge avec le courant hygiéniste et la séparation des villes de l'organique.

Séparation des villes de l'organique

« L'idéal sanitaire et son adoption enthousiaste par nombre d'acteurs de la santé publique ont été responsables de deux changements majeurs au milieu et à la fin du ^{xix}e. Premièrement,

l'idée que les déchets et leurs odeurs devaient être évacués avant qu'ils puissent causer des maladies s'est matérialisée dans les infrastructures physiques. Toute une gamme de technologies, des égouts aux incinérateurs, a été employée dans ce but. Deuxièmement, les animaux producteurs d'aliments et les industries utilisatrices des sous-produits des abattoirs sont devenus malvenus dans de nombreuses villes, le but ultime étant de construire un environnement libre de nuisance, et donc nettoyé. Ces changements combinés ont joué un rôle essentiel dans une séparation conceptuelle et physique sans précédent du domaine urbain et de la nature organique. » (Atkins, 2012 : 77)

Au XIX^e siècle, l'urbanisation rapide provoque des problèmes de santé, avec l'apparition d'épidémies (McNeill, 1976). Le développement des transports facilite la circulation des microbes. L'activité industrielle accentue les pollutions de l'air, de l'eau, voire du sol (Mumford, 2011). Ces pollutions sont le résultat de nouvelles technologies et du transfert dans les villes d'établissements insalubres autrefois dispersés dans les campagnes. Enfin, les déchets organiques, liés à l'alimentation humaine et à la présence d'animaux en ville (chevaux de trait en particulier), sont autant de sources potentielles de contamination et de multiplication des microbes. Par conséquent, la surmortalité urbaine s'accroît dans la première phase de l'industrialisation. En 1840, un homme né et vivant à la campagne (Comté de Surrey) a une espérance de vie de 44 ans, contre 35 pour un londonien, et 24 pour un habitant de Manchester. Ces écarts sont notamment liés à la mortalité infantile dans les villes, où les maladies infectieuses (typhoïde, tuberculose, pneumonie, choléra) et les intoxications sont fréquentes.

Dès la fin du XVIII^e siècle, cette situation engendre des réflexions qui vont déboucher sur des politiques hygiénistes. Le « progrès » des sciences et techniques se décline en médecine dans la promotion de l'hygiène publique. Il s'agit de prévenir plutôt que de guérir, en assainissant le milieu (Jorland, 2013 : 24). Ce « siècle de l'hygiène » s'étend des dernières décennies du XVIII^e jusqu'aux premières du XX^e siècle (Frioux *et al.*, 2011).

Nous illustrerons ce tournant en abordant successivement le contrôle de la qualité sanitaire des aliments, la question de la place des animaux dans la ville et la gestion des déchets organiques.

Contrôler la qualité sanitaire des aliments

Les autorités urbaines (municipalités) sont un des acteurs des politiques hygiénistes, mais l'autorité publique nationale (État) s'affirme progressivement. Le domaine de la qualité sanitaire est d'abord investi par les municipalités alors qu'elles ont perdu toute prérogative dans la régulation des prix sur les marchés. Mais, au XX^e siècle, les villes perdent aussi la main sur ce terrain face à l'État. Elles deviennent le relais local de l'État qui définit, au travers de la législation, une grande partie de leurs devoirs et obligations.

La qualité sanitaire ou nutritionnelle des produits alimentaires n'est pas toujours facile à évaluer. La présence de pathogènes ou d'adjuvants n'est détectable que par des techniques complexes. Comme le déclare en 1909 Sheridan Delépine, responsable du contrôle de l'approvisionnement en lait de la ville de Manchester :

« l'habitant des grandes villes n'a généralement pas accès à la source de son alimentation ; il est rarement capable de connaître par sa propre observation l'authenticité et la pureté des produits qui lui sont proposés, et il dépend de la connaissance, de la compétence et de la vigilance de personnes attirées pour le protéger contre les dangers associés à une alimentation insuffisante ou impure » (Delépine cité par Otter, 2006 : 526).

Au cours du XIX^e siècle, cependant, le développement de la chimie et de la biologie élargit considérablement la gamme des méthodes d'analyse et des risques à évaluer. La contagion typhoïdique par le lait a ainsi été démontrée dans les années 1870, tandis que la transmission de la tuberculose bovine à l'homme, par le lait ou l'ingestion de viande, est l'objet de très vives inquiétudes. C'est dans ce contexte que sont mis en place, dans de nombreuses villes européennes, des laboratoires municipaux d'analyse chargés de contrôler la qualité des produits (Frioux *et al.*, 2011) (encadré 2.2).

Les débats et réglementations sur la place des animaux dans la ville relèvent du même courant d'influence hygiéniste.

Contrôler la présence des animaux dans la ville

De la tuerie privée à l'établissement d'abattoirs municipaux

Au début du XIX^e siècle, l'abattage des animaux s'effectue dans un grand nombre de tueries privées, situées en ville, au plus près des consommateurs. Progressivement, les autorités publiques s'emparent de cette activité. Le mot « abattoir » serait lui-même apparu pour désigner l'organisation de l'abattage par les autorités publiques, et les grandes tueries publiques fondées à partir de 1806 pour approvisionner les troupes napoléoniennes (Otter, 2005 : 95). Une ordonnance de 1838 range les abattoirs dans « la première classe des lieux insalubres, dangereux et incommodes » mais les réglementations afférentes aux abattoirs sont confiées aux municipalités, chargées d'établir leurs propres polices sanitaires. Au cours du XIX^e siècle, les municipalités vont construire et gérer elles-mêmes leurs propres abattoirs (Muller, 2004 : 107).

Severin Muller rend compte du processus de création d'un abattoir municipal à Saint-Maixent-l'École durant les années 1860. La municipalité vise à limiter les nuisances, telles que les odeurs ou les contaminations. Des règles strictes de construction sont donc définies afin de garantir l'hygiène. L'inspection des abattoirs dépend des vétérinaires de la « police sanitaire des animaux » organisée au niveau départemental mais, dans la pratique, les inspections de terrain sont réalisées par les cantonniers municipaux, les agents de police ou les gardiens des établissements. À Saint-Maixent-l'École, du fait du manque de moyens pour embaucher un vétérinaire à plein temps, c'est « l'artiste vétérinaire » qui est chargé de visiter l'abattoir tous les deux jours et d'y délivrer les permis d'abattage pour les animaux reconnus sains. La surveillance continue de l'abattoir est assurée par un garde-champêtre. Progressivement, le directeur de l'abattoir est aussi chargé d'examiner les vaches élevées sur le territoire communal et de s'assurer que celles-ci n'ont pas de maladies pouvant contaminer le lait.

Au Royaume-Uni, le même mouvement de municipalisation des abattoirs s'opère un peu plus tard. En 1870, il existe encore 1 500 tueries privées dans la seule ville de Londres (Atkins, 2012 : 84). Les tueries sont le plus souvent des pièces non spécialisées qui servent occasionnellement à l'abattage. Leur grand nombre et le fait qu'elles ne soient pas des locaux spécialisés rendent quasiment impossible leur inspection. Le *Public Health Act* de 1875 invite les autorités locales à créer des abattoirs publics, et en 1890 une nouvelle loi leur donne le droit de fermer les tueries insalubres.

De l'omniprésence à l'expulsion des animaux de la ville

Avant d'en être expulsés, les animaux étaient omniprésents dans la ville industrielle du XIX^e siècle. « On peut dire que les animaux ont été constitutifs d'une certaine étape de

l'urbain. Ils ont facilité sa croissance, l'ont nourrie, et ont fourni un lien essentiel avec l'économie rurale avoisinante » (Atkins, 2012 : 35).

Plusieurs facteurs contribuent à cette présence des animaux en ville. En premier lieu, la périssabilité des produits frais, en l'absence de technologie du froid. Cela concerne en particulier le lait. Le nombre de vaches à Londres passe de 9 000 à la fin du XVIII^e siècle à 15 000 au milieu du XIX^e. Ces vaches sont nourries avec les sous-produits des brasseries et distilleries. Pour les consommateurs urbains, un approvisionnement de proximité offre aussi une certaine garantie face aux pratiques fréquentes de mouillage du lait.

Ensuite, la croissance urbaine nécessite une mobilisation sans précédent des chevaux pour le transport local. À Londres, le nombre de taxis à chevaux passe de 1 265 au début des années 1830, à 6 800 en 1863, et à 11 000 en 1888 (Thompson, 1976). Le nombre de bus attelés de 620 en 1839, à 3 696 en 1902 (avec 11 chevaux par bus compte tenu des repos !). À Paris, le nombre de chevaux pour 1 000 habitants passe d'environ 23 à 35 entre 1820 et 1880 (Barles, 2012 : 175).

Enfin, les migrations massives de ruraux vers les villes favorisent la multiplication des animaux urbains. Les ruraux viennent avec leurs animaux. Ils maintiennent souvent une activité agricole durant leur insertion dans la ville. À Manchester, les migrants irlandais sont critiqués parce qu'ils élèvent des porcs en ville, même si la pratique est en fait bien antérieure aux grandes vagues d'immigration (Scola et Scola, 1992 : 39).

Tous ces facteurs contribuent donc à l'omniprésence des animaux en ville, à cette situation que Peter Atkins décrit avec les expressions, en anglais, de « *urb-an-imal* » ou de « *animal consituted urbanism* » (Atkins, 2012).

Mais dans une deuxième phase, postérieure à 1850, les mesures se multiplient pour éliminer les animaux en ville. Leurs nuisances sont dénoncées : danger physique pour les passants (Barles, 2012 : 182 et suivantes), bruit, odeurs et surtout risque de contamination et de maladies. Ainsi, les étables urbaines, où les vaches sont entassées et dont elles ne sortent jamais (sauf pour partir à l'abattoir), sont accusées de provoquer typhoïde, scarlatine, diphtérie, tuberculose.

Atkins offre une chronologie des réglementations adoptées à partir de 1844 à Londres pour restreindre peu à peu la place des animaux (Atkins, 2012 : 28-33). Par exemple, le *Metropolis Management Amendment Act* de 1862 réaffirme le pouvoir des autorités urbaines de fermer les porcheries mal placées et d'empêcher d'en ouvrir de nouvelles. Il introduit aussi un système de licence pour les étables. Ces mesures sont renforcées après l'adoption du *Public Health Act* en 1875.

Les marchés aux animaux vivants sont aussi supprimés. À Londres, le *Smithfield market*, en activité depuis le X^e siècle, est déplacé en 1855. À la fin du XIX^e siècle, des normes définissent l'espace minimum par bête, les matériaux de construction et la nature des ouvertures des étables. Un système de surveillance est créé. En 1900, la ville de Glasgow inspecte 1 220 étables et 13 919 vaches (Otter, 2006 : 525).

À Londres le nombre de vaches diminue, de 15 000 au milieu du XIX^e siècle il n'est plus que de 3 000 à la veille de la Première Guerre mondiale. Le taux d'auto-approvisionnement de Londres en lait chute : de 80 % en 1850, il passe à 28 % en 1880 et à seulement 3 % en 1910 (Atkins, 2012 : 41). À propos des porcs de Manchester, Roger Scola écrit :

« [...] alors qu'en 1866 encore, les autorités sanitaires de Manchester soulignaient la persistance "d'une passion et d'un engouement chez nombre des membres de la classe ouvrière pour l'élevage et l'engraissement des porcs", dix ans plus tard, elles pouvaient noter

la diminution des résistances à leurs efforts pour éliminer les porcs, même dans les quartiers les plus pauvres » (Scola et Scola, 1992 : 40).

Au tournant du ^{xx}e siècle s'impose ainsi la « grande séparation » entre résidence humaine et production animale (Atkins, 2012 : 2). Bientôt ne resteront en ville que les animaux de compagnie. Aux réglementations se sont ajoutées les innovations successives dans les conditions de transport et de stockage des produits. Les produits frais peuvent désormais être produits à distance des consommateurs. Avec la diffusion des automobiles, le cheval est lui aussi exclu des villes.

La volonté de débarrasser la ville de ses déchets organiques date de la même époque.

Gérer les déchets organiques

L'invention des déchets urbains est récente (Barles, 2005a). C'est seulement quand la ville atteint une certaine taille, que ses liens avec la campagne et l'agriculture se distendent et que les déchets ne sont plus principalement organiques, que la gestion des déchets pose problème et nécessite une politique publique et une gestion municipale.

Débarrasser la ville de ses déchets

Les égouts anciens les plus connus sont probablement ceux de la Rome antique, dont une partie est encore fonctionnelle. Un canal à ciel ouvert (*Cloaca Maxima*) fut bâti par Tarquin l'Ancien au ^{vi}e siècle avant Jésus-Christ pour évacuer les eaux pluviales et les ordures de la ville dans le fleuve Tibre, à un moment de forte croissance démographique. Inspiré probablement par les techniques étrusques, ce canal contribuait en même temps à drainer les eaux stagnantes entre le mont Palatin et la colline du Capitole. Il permit l'aménagement du *Circo Massimo* sur des basses terres. Il devint un véritable égout souterrain à partir du ⁱⁱe siècle avant Jésus-Christ. Ces grands aménagements urbains de la Rome antique se faisaient sous l'autorité de l'Empereur. On ne peut donc pas encore parler de politique municipale.

La plupart des villes occidentales s'emparent de la gestion des déchets comme d'un domaine d'action dans la deuxième moitié du ^{xix}e siècle, à la suite de la Révolution industrielle, avec la volonté de nettoyer la ville, de se débarrasser de déchets considérés comme sources de maladies. Des ingénieurs sont alors mobilisés pour imaginer des solutions techniques permettant de sortir efficacement de la ville un flux quotidien croissant de déchets.

À Londres, les eaux usées ont d'abord été rejetées directement dans la Tamise avec les eaux de pluie, une recommandation de la première commission métropolitaine des égouts (*Consolidated Commission of Sewers*) créée en 1848 (Trench et Hillman, 1984). Ce n'est qu'en 1854 que le lien est fait entre la récurrence des épidémies de choléra et la mauvaise qualité de l'eau. Un nouveau réseau d'égouts souterrains de grande capacité est alors conçu par l'ingénieur Joseph Bazalgette. Le Parlement vote le financement de ce grand projet après un été 1858 marqué par « une grande puanteur » (« *great stink summer* »). Sa réalisation est assurée par le bureau métropolitain en charge des travaux (*Metropolitan Board of Works*). Les eaux usées sont collectées par un réseau d'égouts gravitaire, elles sont acheminées jusqu'à l'estuaire de la Tamise, où elles sont remontées dans des réservoirs par des stations de pompage monumentales (fonctionnant avec des machines à vapeur). Les marées sont utilisées pour évacuer rapidement ces réservoirs

vers la mer. Ces égouts, inaugurés en 1865 par le Prince de Galles lui-même, permirent d'éliminer les épidémies de choléra et d'assainir la Tamise. Leur gestion fut assurée directement par la municipalité (*London County Council*) à partir de 1889, leur création ayant été décidée par le Parlement.

À Paris, l'évacuation des eaux usées se faisait dans la Seine, dans la Bièvre ou dans le ruisseau de Ménilmontant. Comme à Londres, suite à la récurrence des épidémies de choléra et à la pollution de la Seine, un réseau moderne d'égouts souterrains est créé lors de la grande transformation urbaine conduite par Hausmann, en tant que préfet de la Seine, de 1853 à 1870 (Reid, 1993). Pour la première fois, l'aménagement urbain suit un plan d'ensemble, inspiré par les principes hygiénistes : l'assainissement et l'aération du tissu urbain sont assurés par le percement des grands boulevards. Les nouvelles rues sont doublées de canalisations souterraines. Le réseau d'égouts a été conçu par Eugène Belgrand, un ingénieur polytechnicien qui deviendra en 1867 directeur du service des Eaux et des Égouts de Paris. Le réseau est gravitaire et unitaire (il collecte eaux de ruissellement et eaux usées). Les immeubles sont progressivement contraints de s'y connecter : en 1852, un décret impérial stipule que : « [...] toute construction nouvelle, dans une rue pourvue d'égouts, doit être disposée de manière à y conduire les eaux pluviales et ménagères » (mémoires d'Hausmann, citées par Barles, 2005b).

Une loi de 1894 interdit les rejets directs dans la Seine. Les égouts se déversent d'abord à Clichy, en aval de Paris, dans des bassins de décantation. Les émissaires sont prolongés jusqu'à Achères en 1895 (Reid, 1993). À Paris comme à Londres, il est difficile de distinguer vraiment politique municipale et politique d'État. Le réseau d'égouts est financé dans les deux cas par l'État central, avec un rôle clé joué par quelques ingénieurs experts (Barles, 2005b). Une fois l'infrastructure réalisée, sa gestion est assurée par un service technique de la municipalité (*County* à Londres, préfecture de la Seine à Paris).

Avec cette période hygiéniste une nouvelle vision romantique, propre, aseptisée de la nature s'affirme. Elle prône la séparation matérielle de la ville et de l'agriculture. Pourtant, certains déchets urbains continuent d'être valorisés pour nourrir la ville.

Valoriser les déchets urbains pour nourrir la ville

La gestion des déchets est un problème spécifiquement urbain, qui se pose aux autorités municipales uniquement à partir d'une certaine taille de la ville. Avant d'être un problème, les déchets étaient considérés comme une ressource.

Jusqu'au XIX^e siècle, l'autorégulation et le recyclage prédominent : les déchets sont organiques et sont valorisés dans l'agriculture comme fertilisants, dans l'alimentation animale (cochon, poules) et parfois dans l'industrie (teintures, pâtes à papier). Les porcs, en liberté dans la ville, se nourrissaient dans les rues des déchets domestiques que les citoyens étaient encouragés à déposer (Clubbe, 1992). À Londres en revanche, des ordonnances sont prises dès 1357 pour interdire aux habitants de jeter leurs déchets dans les rues (Trench et Hillman, 1984).

Les jardins maraîchers parisiens illustrent bien le double rôle joué par l'agriculture : à la fois fourniture de nourriture et évacuation des déchets.

Le terme même de « maraîcher » vient du fait que des paysans ont occupé dès le XII^e siècle des terres de marais dans Paris, sur la rive droite de la Seine (dans l'actuel quartier du Marais), qu'ils ont assainies pour produire des fruits et légumes, vendus aux Halles voisines (Quellier, 2015). Le terme de marais finit par désigner sous l'Ancien

Régime l'ensemble des jardins maraîchers, quels que soient le type de sol et la localisation. Ces espaces de production agricole sont en effet repoussés vers les faubourgs extérieurs à mesure que la ville s'étend et que les fortifications sont reconstruites plus loin, mais les liens avec la ville restent étroits, à la fois pour la commercialisation et pour la fertilisation.

Jusqu'au XVIII^e siècle, le contenu des vidanges des fosses d'aisance parisiennes était stocké et séché au pied des Buttes-Chaumont, puis revendu aux agriculteurs comme engrais (Guerrand, 1985). Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, lorsque les maraîchers venaient vendre leurs produits aux Halles, ils récupéraient des déchets organiques, notamment du fumier de cheval (Taylor-Leduc, 2015). Il en allait de même à Londres (Thick, 1998). À Paris, certains maraîchers avaient même dans les années 1870 un véritable contrat avec la municipalité pour ramasser les boues à chaque coin de rue. Ce sont les « boueux », auxquels les adjudicateurs chargés de l'enlèvement des boues et ordures de Paris accordaient pour trois ans le droit d'enlèvement des boues dans un quartier donné. Les boues, mélange de terre, eau, fumier, pailles et déchets domestiques, étaient particulièrement riches en éléments chimiques (Barles, 2005a).

À partir de l'aménagement du réseau d'égouts, l'agriculture est de nouveau mobilisée pour épurer les eaux usées avant de les rejeter dans la Seine. L'ingénieur A. Mille s'inspire des réflexions d'Edwin Chadwick à Londres pour mettre au point le système d'épandage. Après une expérimentation jugée positive près de l'exutoire de Clichy, le service des Eaux et des Égouts de Paris passe en 1869 un accord avec la commune de Gennevilliers afin d'étendre les champs d'épandage, d'abord sur six hectares, puis sur 115 en 1874, 295 en 1876, 379 en 1878, 422 en 1880 (Barles, 2005b). Cette extension rapide montre le succès d'une organisation jugée : « [...] économiquement viable, agonomiquement efficace, hygiéniquement satisfaisante puisqu'elle écarte les nuisances de la capitale » (*ibid.* : 71).

Malgré la crainte des médecins que ces épandages ne favorisent les maladies, leur succès est immédiat. L'irrigation permet bien la filtration de l'eau et la protection de la Seine. Des sols de gravières incultes deviennent fertiles. La petite ville endormie de Gennevilliers se transforme en jardin d'Eden. L'empereur Napoléon III la visite et en revient chargé de légumes (Steel, 2008). En 1879, environ 10 % des fruits et légumes des Halles viennent des fermes d'épandage ; ils sont souvent vendus moins chers que ceux des maraîchers classiques car les rendements à l'hectare sont importants (Taylor-Leduc, 2015). Le succès des fermes d'épandage se diffuse en Europe : en 1878, Berlin abandonne les traitements chimiques pour suivre l'exemple parisien. En 1900, les champs d'épandage y occupent 6 800 ha et 3 000 fermiers (*ibid.*).

L'agriculture de banlieue constitue une phase particulière de l'histoire de l'alimentation des villes et un modèle original de production étroitement articulé à la vie urbaine. Elle réalise des prouesses techniques comme l'illustrent les maraîchers et les arboriculteurs d'Argenteuil ou de Montreuil. Les « laitiers nourrisseurs » atteignent aussi des résultats remarquables étant donné qu'ils achètent toute l'alimentation des vaches. « À la ferme constituant une unité économique indépendante s'oppose l'exploitation de banlieue qui ne réalise qu'une phase de la production » (Philipponneau, 1952 : 204).

Ce cercle vertueux d'écologie urbaine, où les déchets urbains tels que le fumier et les eaux usées sont réutilisés comme fertilisants dans l'agriculture périurbaine, décline toutefois au XX^e siècle. Après la Seconde Guerre mondiale, les exploitations de banlieue

ferment et les fermes, elles, deviennent à leur tour dépendantes, non pas des villes, mais de fermes et d'usines lointaines fournissant semences, aliments du bétail et intrants chimiques. La ceinture maraîchère parisienne disparaît sous l'impact notamment de l'essor de l'automobile, de la concurrence pour le foncier en périurbain, et de la possibilité d'importer rapidement par le train des fruits et légumes de régions au climat plus clément (Stanhill, 1976). Les politiques municipales se concentrent alors sur le stockage et le traitement des déchets urbains.

Conclusion

L'histoire des politiques alimentaires urbaines est marquée par des objectifs et des moyens très variés : villes antiques de la Méditerranée garantissant l'accès à l'alimentation d'une grande partie de la population urbaine grâce aux tributs prélevés sur les colonies, villes médiévales et modernes sécurisant leur approvisionnement en établissant des zones d'exclusive et en finançant le négoce, villes contemporaines soucieuses d'hygiène règlementant l'usage des déchets et la place des animaux.

Mais deux évolutions majeures dominent cette histoire. La première concerne la capacité des villes à être des entités véritablement porteuses d'une politique d'approvisionnement alimentaire. La deuxième concerne la place de l'agriculture et plus largement du vivant et de l'organique dans la ville.

Un mouvement long, qui démarre à la fin du Moyen Âge, retire progressivement aux villes leur capacité à mener des politiques alimentaires. La montée des États, et la lutte que ceux-ci ont menée pour s'imposer dans le cadre d'un marché national unifié, a été déterminante. À partir du début du ^{xx}e siècle, et plus encore après la Première Guerre mondiale, les États renforcent leur mainmise sur la question alimentaire.

De plus, l'urbanisation rapide lors de la Révolution industrielle a fréquemment créé des agglomérations acéphales, incapable de mener des politiques à la mesure du territoire concerné. Les phénomènes de conurbation ont donné naissance à des concentrations humaines dispersées entre plusieurs entités politico-administratives. Comme l'observait Lewis Mumford il y a déjà cinquante ans : « Le chiffre de population peut être multiplié par dix ou par cent, on ne découvre pas dans ce conglomérat une seule institution capable d'en faire une cité dans la pleine acception du terme » (Mumford, 2011 : 670). Et il ajoute :

« L'agglomération carbonifère, la "conurbation" de Patrick Geddes, nouveau prototype urbain, n'était ni vraiment séparée de la campagne, ni rattachée à un noyau urbain historique. Conglomérat de moyenne densité, elle s'étalait parfois sur des centaines de kilomètres carrés. Aucun centre n'apparaissait de façon distincte, aucune institution capable de rapprocher les individus et les groupes, aucun organe politique susceptible de faire un tout de cet ensemble d'activités » (Mumford, 2011 : 670).

Comment avoir des politiques en l'absence d'entités capables de les concevoir et de les mettre en œuvre ? Telle est bien la question qui aujourd'hui conduit en Europe à la création de métropoles, regroupant plusieurs villes.

La séparation des villes de l'organique constitue le deuxième mouvement long. Plus récent, il est lui aussi associé à la Révolution industrielle. Contrairement aux ambitions de Ildefonso Cerdà qui voulait « ruraliser l'urbain, urbaniser le rural » avec son plan de

1859 pour Barcelone (Consales, 2004 : 798), la synthèse n'a pas eu lieu. Si, avec l'automobile, le rural est devenu de plus en plus urbanisé, l'inverse ne s'est pas produit. Les interactions étroites que la ville entretenait avec le monde rural et l'organique — par la présence des animaux et du maraîchage, par les activités de transformation liées à l'organique comme les abattoirs ou les tanneries, par l'utilisation des excreta urbains dans la production agricole — ont disparu au profit de la seule importation de produits alimentaires, détachés de tout rapport au vivant.

Ces transformations longues sont aujourd'hui questionnées et de nouveaux espaces politiques se créent pour que les villes interviennent à nouveau sur les questions alimentaires. Les politiques des États sont remises en cause par la libéralisation. Des métropoles permettant de donner une capacité d'action à la mesure des agglomérations actuelles sont en cours de création. Enfin, la désintégration des chaînes de production est de plus en plus contestée pour les risques qu'elle fait courir à l'environnement et à la santé.

L'alimentation revient à l'agenda des villes (chapitre 3) et dans ce mouvement les politiques alimentaires urbaines ne peuvent pas se désintéresser de la production agricole et du monde rural. Dans leur lutte contre les villes, les États se sont souvent alliés avec les campagnes, comme l'illustre la politique de protection adoptée en France après la Commune par Méline et les politiques d'autosuffisance du ^{xx} siècle. Aujourd'hui une des étapes dans la construction de politiques alimentaires urbaines ambitieuses est sans aucun doute de bâtir de nouvelles alliances avec les espaces agricoles et ruraux.

Références

- Atkins P.J., 2012. *Animal Cities: Beastly Urban Histories*. Farnham Surrey ; Burlington, VT, Ashgate.
- Aymard M., 1966. *Venise, Raguse et le commerce du blé pendant la seconde moitié du 16^e siècle*. Paris, SEVPEN.
- Aymard M., 1983. Autoconsommation et marchés : Chayanov, Labrousse ou Le Roy Ladurie ? *Annales. Économies, Société, Civilisation*, 38(6) : 1392-1410.
- Bairoch P., 1985. *De Jericho à Mexico, villes et économie dans l'histoire*. Paris, Gallimard.
- Bairoch P., 1993. *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*. Paris, La Découverte.
- Barles S., 2005a. *L'invention des déchets urbains : France, 1790-1970*. Seyssel, Champ Vallon.
- Barles S., 2005b. Experts contre experts : les champs d'épandage de la ville de Paris dans les années 1870. *Histoire urbaine*, 3 : 65-80.
- Barles S., 2012. Undesirable Nature: Animals, Resources and Urban Nuisance. In : *Nineteenth Century Paris. Animal Cities: Beastly Urban Histories*. Atkins P.J. (Éd.), Farnham, Ashgate Publishing Limited : 173-187.
- Braudel F., 1979a. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, ^{xv}^e-^{xviii}^e siècle. Tome 3. Le temps du monde*. Paris, Armand Colin.
- Braudel F., 1979b. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, ^{xv}^e-^{xviii}^e siècle. Tome 1. Les structures du quotidien : le possible et l'impossible*. Paris, Armand Colin.
- Braudel F., 1990 (1949). *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. Tome 1*. Paris, Le Livre de poche.
- Chandler T., Fox G., 2013. *3000 years of urban growth*. Elsevier.
- Clément A., 1999. *Nourrir le peuple – Entre État et marché, ^{xvi}^e-^{xix}^e siècles*. Paris, L'Harmattan.
- Clubbe J., 1992. *Cincinnati Observed: Architecture and History*. Ohio State Univ Pr.

- Consales J.N., 2004. *Città e ambiente – Les jardins familiaux dans l’arc méditerranéen : cent ans d’agriculture dans la ville. Analyse comparative de trois agglomérations : Marseille, Gênes et Barcelone*. MEFrim, Mélanges de l’École française de Rome, 116(2) : 1000-1011.
- Frioux S., Chauveau S., Fournier P., 2011. *Hygiène et santé en Europe de la fin du XVIII^e siècle aux lendemains de la Première Guerre mondiale*. Paris, Armand Colin.
- Grantham G.W., Sarget M.N., 1997. Espaces privilégiés : Productivité agraire et zones d’approvisionnement des villes dans l’Europe préindustrielle. *Annales* : 695-725.
- Guerrand R.H., 1985. *Les Lieux : Histoire des Commodités*. Paris, Éditions La Découverte.
- Heckscher E.F., 1936. Revisions in Economic History: V. Mercantilism. *The Economic History Review*, 7(1) : 44-54.
- Heckscher E.F., 2013 (1935). *Mercantilism*. London, Routledge.
- Hibbert A., 1963. The economic policies of towns. In : *The Cambridge Economic History of Europe*. Postan M., Rich E.E., Miller E. (Éds.), Cambridge, Cambridge University Press, 3 : 157-229.
- Hohenberg P.M., Lees L.H., 1995. *The making of urban Europe, 1000-1994*. Harvard University Press.
- Jorland G., 2013. L’hygiène publique, fille des Lumières. *Les Tribunes de la santé*, 1 : 23-27.
- Keene D., 1998. Feeding Medieval European Cities, 600-1500. E-seminars in History, Institute of Historical Research, London, 6 p.
- Lapeyre H., 1969. L’organisation municipale de la ville de Valence (Espagne) aux XVI^e et XVII^e siècles. Villes de l’Europe méditerranéenne et de l’Europe occidentale du Moyen Âge au XIX^e siècle. *Annales de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Nice*, Nice : 9-10.
- Marin B., Ventura P., 2004. Les offices « populaires » du gouvernement municipal de Naples à l’époque moderne. Premières réflexions. *Mélanges Casa de Velázquez*, 34(2) : 115-139.
- Marin B., Virlouvét C., 2003. *Nourrir les cités en Méditerranée – Antiquités – Temps modernes*, Maison Méditerranéenne des Sciences de l’Homme, Maison & Larose, Paris.
- Martinat M., 1999. Le blé du pape. Système annonaire et logiques économiques à Rome à l’époque moderne. *Annales HSS*, 1 : 219-244.
- McNeill W.H., 1976. *Plagues and peoples*. N.Y., Anchor Press.
- Muller S., 2004. Les abattoirs sous haute surveillance. *Revue d’histoire moderne et contemporaine*, 51(3) : 104-120.
- Mumford L., 2011 (1961). *La cité à travers l’histoire*. Marseille, Agone.
- Niwa N., 2015. De l’agriculture urbaine à la toshinogyo. Une analyse de leur émergence dans le cas de Genève et de Tokyo. Doctorat, université de Lausanne.
- Otter C., 2005. Civilizing Slaughter: The Development of the British Public Abattoir, 1850-1910. *Food and History*, 3(2) : 29-51.
- Otter C., 2006. The vital city: public analysis, dairies and slaughterhouses in nineteenth-century Britain. *Cultural Geographies*, 13(4) : 517-537.
- Paquy L., 2004. Santé publique, répression des fraudes et action municipale à la fin du XIX^e siècle : le laboratoire grenoblois d’analyses alimentaires. *Revue d’histoire moderne et contemporaine*, 51(3) : 44-65.
- Philipponneau M., 1952. Les caractères originaux de la vie rurale de banlieue. *Annales de Géographie*, 61(325) : 200-211.
- Pirenne H., 1917. *Les anciennes démocraties des Pays-Bas*. Paris, E. Flammarion.
- Pirenne H., 1927. *Les villes du Moyen Âge : essai d’histoire économique et sociale*. Bruxelles, Maurice Lamertin.
- Quellier J., 2015. « Paris is land of plenty » : Kitchen Gardens as Urban Phenomenon in a Modern-Era European City (Sixteenth through Eighteenth Centuries). In : *Food and the city. Histories of culture and cultivation*. Imbert D. (Éd.), Dumbarton Oaks : 273-300.

- Reid D., 1993. *Paris sewers and sewermen: realities and representations*. Harvard, Harvard University Press.
- Revel J., 1975. Les privilèges d'une capitale : l'approvisionnement de Rome à l'époque moderne. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, EHESS, 30(2/3) : 563-574.
- Scola R., Scola P., 1992. *Feeding the Victorian city: the food supply of Manchester, 1770-1870*. Manchester, Manchester University Press.
- Sen A., 1981. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford university press.
- Stanhill G., 1976. An urban agro-ecosystem: the example of nineteenth-century Paris. *Agro-ecosystems*, 3 : 269-284.
- Steel C., 2008. *Hungry city: how food shapes our lives*. London, Chatto & Windus.
- Tanguy J.F., 2007. Le laboratoire municipal de Rennes et l'hygiène alimentaire (1887-1914). Villes en crises ? In : *Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIII^e-fin XX^e siècle)*. Marec Y. (Éd.), Paris, Creaphis : 436-453.
- Taylor-Leduc S., 2015. Market gardens in Paris: A circulus intelligent from 1790-1900. In : *Food and the city. Histories of culture and cultivation*. Imbert D. (Éd.), Dumbarton Oaks : 300-332.
- Thick M., 1998. *The neat house gardens: early market gardening around London*. Prospect Books (UK).
- Thompson F., 1976. Nineteenth-Century Horse Sense. *The Economic History Review*, 29(1) : 60-81.
- Tilly C., 1974. *Food supply and public order in modern Europe. The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press : 380-455.
- Tilly C., 1990. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Cambridge, Mass., B. Blackwell.
- Trench R., Hillman E., 1984. *London under London: a Subterranean Guide*. London.
- Weber M., 1991. *Histoire économique : Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*. Paris, Gallimard.

Encadré 2.1 — Famine, marché et politiques publiques dans les villes européennes de la fin du Moyen Âge

François MENANT

Des sociétés urbaines au risque de la disette

À partir du ^{xii}^e et surtout du ^{xiii}^e siècle, l'Europe connaît un intense essor démographique, que seule brisera définitivement la grande peste de 1348. Paris et quelques villes italiennes dépassent 100 000 habitants ; la Catalogne et le Valencien, la Flandre, la vallée du Rhin et d'autres régions encore se dotent de denses réseaux urbains. Beaucoup de leurs habitants vivent des salaires distribués par l'industrie qui se développe alors en exportant ses produits, notamment textiles, sur les marchés européens et méditerranéens. Ils se nourrissent essentiellement de pain : la plupart d'entre eux achètent le blé sur le marché, le font moudre au moulin, pétrissent eux-mêmes, et recourent au boulanger pour la cuisson.

À partir des années 1270, et surtout après la « grande famine » qui ravage la Flandre et l'Angleterre en 1314-1317, des crises alimentaires récurrentes frappent ces masses de travailleurs pauvres, tout comme les ruraux les plus démunis. La dégradation climatique que traverse l'Europe à cette époque n'est pas étrangère à ce phénomène, même si elle ne l'explique pas entièrement : les mauvaises récoltes reviennent désormais tous les quatre ou cinq ans, provoquant des pénuries de plus en plus graves. À Florence, il y a en moyenne une cherté tous les six ans entre 1309 et 1375, et le prix du froment lors de ces flambées ne cesse de s'élever : calculé en moyenne décennale par référence à un indice 100 en 1271-1286, il atteint 481 en 1339-1353.

Les disettes culminent, juste avant la Peste, avec celle de 1347 qui touche toute l'Europe. Elles ne cessent d'ailleurs pas ensuite, comme une logique malthusienne pourrait le faire penser. Cela confirme qu'elles n'expriment pas une simple surcharge démographique, puisque celle-ci a sensiblement diminué. Les conditions sont malgré tout un peu meilleures après la Peste, car les salaires des travailleurs, revalorisés, leur permettent de nourrir leurs familles sauf en temps d'extrême pénurie.

Mécanisme de la crise alimentaire

Dans l'économie de marché qui est désormais celle de l'Europe, la pénurie se traduit par la hausse des prix (« cherté », lat. *carestia*), qui peut atteindre des niveaux vertigineux. La mauvaise récolte n'est que l'élément initial, voire un prétexte (Sen, 1981). Le mécanisme décisif de la cherté est le suivant : lorsque s'annonce une mauvaise récolte, dès la fin de l'hiver, et parfois même plus tôt, les intermédiaires — marchands et propriétaires aisés — anticipent la montée des prix en ne mettant plus leurs stocks en vente. Il y a bien du grain sur le marché, mais comme il est en quantité réduite, les prix restent élevés.

Les travailleurs pauvres, qui n'ont pas pu faire de réserves, doivent continuer à acheter du blé lorsque les prix montent, et ils y consacrent une part croissante et bientôt exclusive de leur budget. Cela entraîne une baisse temporaire de la demande de produits fabriqués, et généralement de tous les biens qui ne sont pas des aliments de première nécessité : la crise s'étend à toute l'économie.

Les politiques publiques contre les disettes

Dès le dernier tiers du ^{xiii}^e siècle se mettent en place dans la plupart des villes et dans certains États, des institutions et des outils qui permettent de désamorcer la gravité des crises annonnaires. L'approvisionnement au loin repose en effet désormais en grande partie sur les États et surtout sur les autorités municipales, qui ont suffisamment de moyens pour prévenir et combattre les pénuries : elles disposent d'argent, de capacités de transport maritime et de stockage, de réseaux d'information sur les lieux de production à l'étranger. Les milieux dirigeants des villes sont d'ailleurs motivés par de fortes convictions idéologiques et politiques pour prendre des mesures contre la disette : c'est le « bien commun » qui guide les communes italiennes, ou tout simplement la crainte de la colère populaire.

.../...

.../...

Les grandes villes des ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles, surtout celles qui ont un accès aisé à la mer, s'approvisionnent en grande partie par des importations : le blé sicilien nourrit Florence et les autres villes toscanes ; celui des Pouilles, Venise ; Gênes va chercher le sien au fond de la mer Noire ; et les villes du nord de l'Allemagne sur les côtes orientales de la Baltique. En temps de disette, les importations jouent un rôle encore majeur, car il est très rare que toute l'Europe soit simultanément touchée par une mauvaise récolte de toutes les céréales. Le débarquement d'une cargaison voire la simple annonce de son arrivée suffisent à détendre le marché. Dès qu'ils en sont informés, les détenteurs de stocks s'empressent de les mettre en vente pour profiter des derniers jours de prix élevés, ce qui fait aussitôt chuter ceux-ci. Instruites par les grandes disettes de la fin du ^{xiii}^e siècle, les autorités urbaines achètent du blé dès que la récolte s'annonce préoccupante. Elles peuvent aussi créer des stocks à l'avance, sans attendre que la disette menace. Elles les revendent ensuite à un prix modéré à ceux qui en ont besoin ; le blé de la commune n'est cependant pas vendu à un prix trop inférieur à celui du marché, pour ne pas faire disparaître l'offre commerciale. La commune peut également intervenir en distribuant le blé aux boulangers, voire en produisant elle-même du pain, mis en vente à un prix accessible à tous. Les établissements d'assistance (hôpitaux), qui disposent à la fois de grandes propriétés foncières et de ressources monétaires importantes, jouent aussi un rôle non négligeable pour éviter la mortalité ; ils prennent ainsi le relais des monastères, dont les chroniques montrent le rôle caritatif en temps de famine depuis le Haut Moyen Âge.

Un autre pan des mesures annonaires repose sur l'exercice de la contrainte : il s'agit d'obliger les producteurs et les intermédiaires à mettre leurs réserves sur le marché (ce qui implique des vérifications des stocks, avec perquisitions), de leur interdire d'exporter, et de limiter la hausse des prix par la fixation d'un maximum ; mais celui-ci fait disparaître le blé du marché, et les autorités urbaines apprennent vite à manier avec prudence cette arme à double tranchant.

L'approvisionnement, en temps de disette surtout, constitue ainsi un enjeu de première importance pour les villes de la fin du Moyen Âge : enjeu démographique et de santé publique bien sûr, mais aussi politique et idéologique.

Encadré 2.2 — Le développement des laboratoires d'analyse en France

Benoit DAVIRON

En France, une loi de 1790 range parmi les domaines de la police municipale : « l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en ventes publiques » (Paquy, 2004 : 45).

Au début du XIX^e siècle, avec la Restauration, des « conseils de salubrité » sont créés dans différentes villes (Lyon 1822, Marseille 1825, Lille 1828...). Ils sont rendus obligatoires par le pouvoir central en 1848. Puis, à la fin des années 1870, les bureaux d'hygiène municipaux se multiplient. Ils s'occupent entre autres de la salubrité des denrées et boissons.

L'histoire du laboratoire d'analyse de Grenoble étudié par Lucie Paquy est ici exemplaire (Paquy, 2004). À Grenoble, l'idée de créer un laboratoire d'analyse pour lutter contre les fraudes et les falsifications alimentaires est évoquée en conseil municipal pour la première fois en 1881. Sa mise en place s'appuie sur l'expérience de plusieurs grandes villes ayant de tels laboratoires : Bruxelles (dès 1856), Anvers, Paris, Lyon, Saint-Étienne, Brest, Le Havre, Montpellier, Le Mans ou encore Marseille (Tanguy, 2007). Les analyses demandées par la population — qualitatives et quantitatives — sont initialement payantes pour financer le laboratoire et éviter les demandes excessives. Grenoble diffère en cela de Paris, Lyon, Toulouse ou encore Le Havre, où l'analyse s'appuie sur l'existence de services permanents d'inspection et de prélèvement.

« À Lyon par exemple, l'inspection des denrées, et plus largement de "tous les objets pouvant par leur usage intéresser la santé", relève des quatre inspecteurs experts attachés au laboratoire, qui font effectuer par la police le prélèvement des produits douteux. Les échantillons sont ensuite envoyés au laboratoire pour analyse et, en cas de falsification, la municipalité transmet le dossier au parquet. Grâce à ce dispositif, Lyon peut prétendre à une surveillance constante de la qualité des produits » (Tanguy, 2007 : 50).

Durant les premières années, les vins représentent près de 80 % des échantillons analysés. Les autres produits sont le lait (écrémé ou mouillé), les huiles végétales (souvent mélangées), le beurre et les liqueurs.

Mais la loi du 1^{er} août 1905 relative à « la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles » redéfinit le partage des compétences entre l'État et les communes. Elle met en place un service central de répression des fraudes au ministère de l'Agriculture. Les préfets doivent aussi organiser des services de prélèvement et d'analyse au niveau local. Ils nomment les agents chargés d'opérer les prélèvements, de les transmettre au laboratoire et, en cas de présomption de fraudes, de saisir le parquet.

La participation des communes à la répression des fraudes est prévue. Les laboratoires créés par les municipalités peuvent, aux côtés des laboratoires d'État, pratiquer les analyses, à condition qu'ils aient été au préalable agréés par le ministère de l'Agriculture. Le laboratoire grenoblois obtient l'agrément pour les départements de l'Isère et des Hautes-Alpes le 18 avril 1908. En 1910 toutefois, après quelques erreurs d'analyse, le ministère de l'Agriculture décide de suspendre temporairement l'agrément et adresse à la municipalité grenobloise des recommandations de réorganisation. Les modalités de fonctionnement du laboratoire, et de recrutement du personnel, sont de plus en plus définies depuis Paris. Avant la Première Guerre mondiale, le laboratoire municipal vit principalement des subventions d'État et est devenu le bras local de la répression des fraudes.

Chapitre 3

Objectifs et leviers des villes pour une alimentation durable

Jess HALLIDAY

Avec la contribution de : Wendy MENDES

On observe une prise de conscience croissante de la vulnérabilité des villes face aux problèmes posés par le système alimentaire et décrits dans le chapitre 1. La dépendance aux chaînes d'approvisionnement mondialisées met l'approvisionnement en nourriture à la merci des perturbations environnementales, politiques ou économiques. Les villes manquent déjà d'espace productif pour nourrir leurs populations (Steel, 2008 et 2012). Pourtant, ce sont les villes des pays en développement qui accueilleront l'essentiel des populations issues de la croissance démographique mondiale, les prévisions s'élevant à un total de 9,1 milliards d'habitants en 2050 (FAO, 2009). L'insécurité alimentaire des ménages est un enjeu majeur dans l'hémisphère sud mais également dans les pays du Nord où les effets à long terme de la récession économique de 2008 se font toujours sentir. Qui plus est, les consommateurs urbains sont de plus en plus déconnectés de la provenance de leur alimentation (chapitre 1) et les cités modernes constituent des environnements qui favorisent l'obésité. Les habitants disposent d'aliments à bas prix, riches en calories et pauvres en nutriments, et les occasions de se dépenser physiquement sont limitées (Morgan et Sonnino, 2010). De ce fait, les problèmes de santé liés à l'alimentation ont atteint des niveaux épidémiques.

Si les villes ont vu leur capacité à mener des politiques alimentaires s'amoinrir depuis la fin du Moyen Âge (chapitre 2), aujourd'hui un nombre restreint mais croissant de villes à travers le monde conçoivent des politiques pour résoudre les problèmes liés à l'alimentation ou en atténuer les effets. Ce chapitre décrit d'abord la variété des objectifs des villes. Pour ce faire, les publications existantes sont mobilisées afin d'établir une typologie générale. Ceci amène également à explorer les relations entre les villes et leurs

périphéries, puisque plusieurs de ces objectifs ont aussi des effets qui se répercutent en dehors des limites de la ville ou requièrent une action à l'extérieur. Dans ce chapitre, l'analyse porte ensuite sur les leviers et instruments employés par les villes pour atteindre leurs objectifs, en insistant sur l'importance du travail trans-sectoriel et en déterminant les marges de manœuvre en fonction des différents contextes. Puis vient une typologie des modèles de gouvernance pour les actions urbaines portant sur l'alimentation, mettant en évidence la nécessité de faire appel aux capacités de la société civile et du secteur privé pour surmonter les obstacles auxquels le secteur public se trouve confronté. Enfin, les façons de mesurer la réussite des actions urbaines sont abordées. Et, pour conclure, deux pistes de réflexion par rapport au rôle et à l'influence des villes sur le système alimentaire sont développées.

Objectifs des politiques alimentaires des villes et enjeux pour la relation urbain-rural

Toute tentative de trouver une homogénéité dans les objectifs des politiques alimentaires des grandes villes se heurte à des difficultés.

Tout d'abord, les vécus politiques et socio-économiques ont conduit à des différences de perspectives et de priorités en ce qui concerne l'alimentation. Ces différences sont visibles de ville en ville, mais sont plus évidentes lorsque l'on compare les villes des pays industrialisés à celles des pays en développement. Dans ces derniers, la sécurité alimentaire est assurée par des liens étroits entre les producteurs ruraux et périurbains et les consommateurs urbains, ainsi que par l'agriculture urbaine (souvent informelle). Mais la migration de populations vers les villes entraîne une baisse des connexions et l'urbanisation envahissante provoque des conflits fonciers. De leur côté, les villes prospères des pays industrialisés ont tendance à s'appuyer fortement sur le système alimentaire mondialisé, industriel, qui transporte des ingrédients et des produits composites à travers les continents. La sécurité alimentaire est toujours un problème dans les pays industrialisés du fait des nombreuses inégalités d'accès à une alimentation de qualité. L'insécurité alimentaire s'y manifeste par l'obésité plutôt que par la famine. La « précarité alimentaire » telle que définie par Dominique Paturel (Paturel *et al.*, 2015) est caractérisée par des difficultés d'accès physique, économique ou cognitif à une alimentation saine.

Deuxièmement, nous n'identifions pas de cohérence dans l'expression des objectifs des grandes villes, leurs points d'entrée et le cadrage qu'elles font de la question. Il a été déterminé que la principale intention des villes est d'assurer la sécurité alimentaire future (Morgan et Sonnino, 2010 ; Sonnino, 2014), définie comme une situation où « tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active » (FAO, 1996). L'expression « sécurité alimentaire » n'apparaît toutefois pas dans les titres des stratégies alimentaires de l'hémisphère nord — comme l'a observé Roberta Sonnino (2014) dans son analyse discursive de quinze documents de stratégie alimentaire urbaine —, mais elle est implicite et intégrée dans les formulations se rapportant à la santé et à la durabilité. Il est parfois fait directement référence, dans le corps de ces documents, à la sécurité alimentaire en tant que thème prioritaire parmi bien d'autres, mais cela prend en général la forme d'une question de santé ou d'accès public à l'alimentation.

Troisièmement, l'objectif d'une politique liée à l'alimentation n'est pas toujours articulé aux leviers permettant d'y parvenir. Parfois, le point d'entrée d'une ville n'est pas l'identification d'un problème à résoudre, mais plutôt celle d'un but, d'une stratégie ou d'une volonté d'utiliser un instrument disponible (ceci est discuté plus en détail dans le chapitre 5).

Quatrièmement, toutes les politiques liées à l'alimentation ne sont pas nécessairement identifiées en tant que telles. L'objectif global poursuivi peut être plus large et l'alimentation en constitue alors une des composantes. Tel est le cas à Medellín, où la politique « *Todos por la vida* » (« Tous pour la vie ») aménage la ville pour atténuer les effets de la guerre civile, avec une éthique de développement d'espaces verts, de biodiversité et d'insertion sociale. Le programme plus large inclut des éléments stratégiques qui visent l'amélioration de la sécurité alimentaire (Laidlaw, 2015).

Malgré ces difficultés, l'analyse menée sur les documents des politiques alimentaires des villes publiés en 2015 ou avant³, identifie neuf objectifs. Ces objectifs sont présentés dans le tableau 3.1, avec des exemples de leviers et d'instruments grâce auxquels onze villes avancent vers leurs objectifs. Ces leviers sont définis comme des domaines d'intervention ou des responsabilités politiques auxquels sont habituellement associés un département ou un service du gouvernement local. Les instruments sont les outils des politiques, des procédures que ces départements ou ces services ont à leur disposition (chapitre 5).

La première rubrique des objectifs, « régénération », utilise des activités liées à l'alimentation pour revitaliser le tissu social d'une zone urbaine qui s'est dégradé à la suite d'une crise. À Détroit, l'agriculture urbaine peut être un moyen de revitalisation après l'effondrement économique de la ville, car celle-ci est exempte du Droit d'État du *Farm Act* qui interdit l'agriculture dans les zones urbaines (Detroit Future City, 2012). À Medellín, la crise était socio-politique et, dans le cadre d'un programme de développement urbain à long terme, les projets d'agriculture urbaine ont été financés par le fournisseur d'électricité de l'État. Dans ces deux exemples l'agriculture urbaine est au centre des efforts de régénération et peut apporter une solution à des problèmes d'accessibilité physique ou économique à une nourriture saine. Elle peut aussi stimuler une reconnexion cognitive avec la provenance des aliments et contribuer ainsi à améliorer les régimes alimentaires.

La régénération est étroitement liée au second objectif de « développement économique ». La diversité et la prospérité des entreprises alimentaires redynamisent l'économie en créant de l'activité et en attirant une clientèle pour les autres entreprises locales. En ville, les entreprises alimentaires viables contribuent à une économie locale prospère via les impôts et la création d'emplois. Mais il faut souligner que ces emplois doivent aussi fournir un salaire décent et des conditions de travail sûres et équitables, ainsi que des formations à la préparation d'aliments sains et durables (Freudenberg et Silver, 2013). La campagne et le financement pour l'apprentissage alimentaire mis en

3. Les documents académiques ont été identifiés par une recherche sur la bibliothèque en ligne de la City University de Londres en utilisant les termes : « *food policy* », « *city* » ou « *urban* » ; « *food policy council* » et « *urban food strategy* ». La littérature non académique a été identifiée grâce à des recherches en ligne classiques (Google) en utilisant les mêmes termes. Les documents des politiques ont été récupérés à partir des connaissances antérieures de l'auteur. Les politiques mentionnées dans le tableau 3.1 sont des exemples et non pas une liste exhaustive et définitive des politiques liées à l'alimentation des villes.

Tableau 3.1. Exemples d'objectifs, de leviers et d'instruments mis en œuvre par quelques villes.

Objectifs	Leviers	Instruments
1. Régénération		
Détroit, États-Unis	Planification	Règlementation de zonage de l'agriculture urbaine
Medellin, Colombie	Développement urbain	Financement de l'agriculture urbaine
2. Développement économique		
Barcelone, Espagne	Gestion des marchés	Investissement dans les infrastructures de marchés alimentaires
Londres, Grande-Bretagne	Développement économique	Campagne et financement d'apprentissage alimentaire
3. Résilience de l'approvisionnement alimentaire		
Belo Horizonte, Brésil	Développement agricole	Incitations techniques et financières à destination de l'agriculture Systèmes de production-consommation Promotion de l'agriculture urbaine
4. Sécurité alimentaire et accessibilité		
Belo Horizonte, Brésil	Sécurité sociale	Subventions pour les cantines, les aliments de base Financement de la restauration scolaire
Medellin, Colombie	Entreprises/commerces Sécurité sociale	Réglementation des prix Partenariats public-privé Budgétisation participative pour l'alimentation d'urgence
Toronto, Canada	Développement urbain Santé publique	Financement pour l'agriculture urbaine Subventions pour le transport des fruits et légumes
5. Protection de l'environnement		
Malmö, Suède	Cantines publiques	Contrats d'approvisionnement Formation
Londres, Grande-Bretagne	Jeux Olympiques 2012	Contrats spécifiant des critères de durabilité
6. Santé publique		
New York, États-Unis	Santé publique Approvisionnement public	Réglementation sur les graisses, calories des menus Ordre exécutif sur les normes de nutrition
Waltham Forest, Grande-Bretagne	Planification	Planification restrictive sur les restaurations rapides
7. Sécurité alimentaire		
Hanoï, Vietnam	Modernisation des commerces	Partenariats public-privé Standards privés

Objectifs	Leviers	Instruments
8. Intégration sociale		
Rosario, Argentine	Planification	Désignation publique d'usage des terres pour l'agriculture urbaine Allègements fiscaux pour les propriétaires privés Budgétisation participative
9. Culture alimentaire		
Londres, Grande-Bretagne*	Soutien communal	Financement de l'agriculture urbaine Campagne de soutien

* Les aspects sociaux et culturels de l'alimentation sont l'un des thèmes de la stratégie alimentaire londonienne, les autres étant traités sous les autres rubriques définies.

place par la Greater London Authority aident à lutter contre le chômage tout en créant un vivier de professionnels qualifiés (Johnson, 2013). Par ailleurs, comme à Barcelone, l'investissement dans les infrastructures de marchés alimentaires de quartiers est bénéfique pour la ville et la région : elles améliorent l'accès aux aliments dans la ville tout en garantissant aux producteurs régionaux un accès à un marché urbain lucratif. Également, cela participe à la résolution des problèmes de résilience à long terme, en assurant la viabilité de l'approvisionnement alimentaire local (Forster *et al.*, 2015).

Les deux grands objectifs qui suivent, « résilience de l'approvisionnement alimentaire » et « sécurité alimentaire et accessibilité », sont aussi reliés. La résilience est une condition préalable à la sécurité alimentaire puisqu'elle permet au système alimentaire de surmonter des menaces à très grande échelle, qu'elles soient de nature économique, sociopolitique ou environnementale. L'exemple de Belo Horizonte présente des similarités avec le développement des infrastructures de marché à Barcelone, dans la mesure où le développement agricole est utilisé pour s'assurer que la production locale puisse répondre à la demande sur le long terme. En ce qui concerne la sécurité alimentaire et l'accès aux aliments, il s'agit de garantir une alimentation correcte d'un point de vue nutritionnel, disponible pour tous. À Medellin, cela se traduit par l'aide alimentaire d'urgence sous la bannière de la protection sociale, ainsi que la réglementation des prix (Laidlaw, 2015). À Belo Horizonte, les efforts de protection sociale sont portés sur des mécanismes à plus long terme ciblés sur des subventions aux cantines et le financement des repas scolaires (Rocha et Lessa, 2009). L'accessibilité physique peut être résolue en installant des infrastructures d'approvisionnement dans les zones mal desservies. Les partenariats public-privé de Medellin assurent ainsi une activité des entreprises dans les « déserts alimentaires » (Laidlaw, 2015). À Toronto, l'accessibilité physique est gérée en intégrant l'agriculture urbaine dans les zones résidentielles et en subventionnant le transport pour la livraison de fruits et légumes dans les quartiers mal desservis (Mah et Thang, 2013).

L'objectif de « protection de l'environnement » promeut également la résilience à long terme. En effet, les impacts environnementaux de la production, de la distribution et du traitement des déchets liés à l'alimentation altèrent la sécurité alimentaire future. Les problèmes environnementaux dépendent essentiellement de l'interface entre production et demande dans les villes. D'un côté la protection environnementale revient

à inciter les producteurs à développer des pratiques et à utiliser des technologies agricoles plus durables. D'un autre côté, il est nécessaire de créer une demande pour des aliments produits avec des pratiques favorables à l'environnement. À Malmö (Andersson et Nillson, 2012) et à Londres (London 2012, 2009), des spécifications portant sur les pratiques agricoles ont été intégrées aux contrats d'approvisionnement et de restauration.

L'objectif d'amélioration de la « santé publique » vise à répondre aux problèmes causés par la consommation à long terme d'aliments inappropriés, par opposition aux aspects de sécurité alimentaire de la santé publique, qui sont discutés ci-dessous. Certes, la santé publique est liée à l'objectif de « sécurité alimentaire » dans la mesure où le niveau optimal de santé publique découle de l'accès à une alimentation suffisante, saine et nutritive ; mais la santé publique ne se réduit pas à une appréhension en termes de prévention de la malnutrition. L'omniprésence d'aliments bon marché mais de faible qualité nutritionnelle est une cause de l'épidémie d'obésité actuelle et des maladies liées aux régimes alimentaires (Morgan et Sonnino, 2010). Les mesures de santé publique tendent à être scindées en deux catégories : l'éducation et l'information auprès du consommateur afin que celui-ci réalise des choix informés ; la modification de l'environnement alimentaire en faisant la promotion d'options plus saines ou en limitant les options malsaines. Le fait d'imposer la mention des calories dans les menus des restaurants est un exemple de la première catégorie, tandis que la seconde peut être illustrée par la modification du Code de la santé publique afin d'interdire la présence de graisses saturées dans les plats à emporter (Libman, 2015). Les restrictions concernant l'ouverture de nouvelles enseignes de restauration rapide à proximité des écoles et des terrains de jeux, dans le quartier londonien de Waltham Forest, correspondent aussi à une modification de l'environnement physique (GLA et CIEH, 2012). La sécurité alimentaire représente une dimension essentielle de la santé publique. Mais elle peut aussi constituer un objectif en tant que tel et viser à limiter les effets immédiats et souvent catastrophiques pour la santé humaine d'une mauvaise hygiène ou d'une insuffisance d'infrastructures. Tel est le cas des marchés traditionnels flottants de Hanoï : ne répondant pas aux normes privées de sécurité des supermarchés modernes, ils ont fait l'objet d'améliorations dans le cadre d'une politique de modernisation des commerces grâce à des partenariats public-privé (Shields, 2013 ; Wertheim-Heck *et al.*, 2015).

Les deux derniers objectifs d'« intégration sociale » et de « culture alimentaire » visent à remédier au problème de détachement cognitif et culturel des consommateurs vis-à-vis de l'alimentation. L'« intégration sociale » prend en compte la sociabilité liée à l'alimentation, au travers des actes d'ingestion, de préparation ou de production des aliments. Un sous-objectif est de lutter contre les inégalités, comme à Rosario où le système de planification permet de donner un accès à des terres publiques ou privées à ceux qui, sans cela, n'auraient pas la possibilité de produire (Roitman et Bifarello, 2010). La « culture alimentaire » vise à sensibiliser les gens à la notion de choix alimentaire. À Londres, le soutien de la mairie a permis d'éduquer et de sensibiliser la population à la durabilité et à la santé, pour encourager une culture alimentaire plus saine. Des manifestations sont organisées pour valoriser la diversité alimentaire, tant nutritionnelle que culturelle, afin de sensibiliser les londoniens à la diversité des ethnicités présentes dans la ville (GLA, 2011).

Les grands objectifs du tableau 3.1 cherchent ostensiblement à façonner l'environnement alimentaire dans la ville dans l'intérêt des résidents urbains. Mais, plusieurs de

ces objectifs ont aussi des effets qui se répercutent en dehors des limites de la ville ou requièrent une action à l'extérieur — notamment le « développement économique », la « résilience de l'approvisionnement alimentaire », la « sécurité alimentaire et accessibilité » et la « protection de l'environnement ». Ceci s'explique par le fait que le système alimentaire est un tout non divisible façonné par des politiques multiscalaires et comprenant toutes les étapes de l'approvisionnement alimentaire, ainsi que les influences, apports, résultats et aboutissements contextuels (Lang *et al.*, 2009 ; Lang et Heasman, 2015). De plus le système alimentaire n'est pas délimité géographiquement. Ainsi, toutes les demandes et tous les impacts des établissements humains ont des répercussions sur le système, dans le monde entier (Marsden, 2013). Malgré cela, les problèmes urbains et ruraux ont historiquement été considérés de façon distincte, la ville étant appréhendée comme un espace de consommation et le rural comme un espace de production (Dupuis et Goodman, 2005). On peut également mentionner que les limites administratives locales s'arrêtent souvent aux limites de la ville. De nouvelles discussions s'imposent sur les liens entre les villes, les espaces périurbains et les espaces ruraux.

De ce point de vue, le concept des *City Region Food System* (CRFS) entend combler la traditionnelle fracture entre les préoccupations des mondes urbains et ruraux (Dupuis et Goodman, 2005 ; Cohen et Garrett, 2010). En 2013, les CRFS ont été définis comme :

« [...] un réseau complexe d'acteurs, de processus et de relations liés à la production, à la transformation, à la commercialisation et à la consommation alimentaires qui existent dans une région géographique donnée comprenant un centre urbain plus ou moins concentré et son arrière-pays environnant périurbain et rural ; soit un paysage régional dans le cadre duquel sont gérés des flux de personnes, de marchandises et des services écosystémiques » (www.cityregionfoodsystems.org)⁴.

L'approvisionnement local et régional est une composante opérationnelle qui relie consommateurs urbains et producteurs ruraux par le biais des chaînes de valeur alimentaires. Mais l'intention est plus large. Il s'agit de maximiser les liens écologiques et socio-économiques et de favoriser une co-gouvernance du système alimentaire entre les acteurs urbains et régionaux (Jennings *et al.*, 2015). De cette manière, les CRFS évitent de tomber dans le « *local trap* » qui prend pour acquis que l'échelle locale est intrinsèquement la bonne échelle pour agir — soit en considérant que la restriction des chaînes d'approvisionnement à l'échelle locale est un but en soi, soit en négligeant d'explorer le rôle d'autres échelles dans la configuration des environnements alimentaires urbains (Libman, 2015 ; Born et Purcell, 2006 ; Winter, 2003).

Cependant, alors que le concept de CRFS est employé dans des contextes empiriques, son applicabilité est subordonnée à deux facteurs : la situation de la ville dans un bassin agricole ; l'existence de structures institutionnelles régionales ayant la volonté de s'engager avec la ville. D'abord, selon la définition, une « ville-région » comprend un centre urbain et un arrière-pays périurbain et rural, avec des liens d'approvisionnement qui dépendent de la capacité de production agricole du bassin. La ville hollandaise de Rotterdam est un bon exemple de CRFS car elle bénéficie des cultures arables, de la production laitière et des activités horticoles sous serre de la province environnante de Hollande du Sud (Van der Schans, 2015). Par contre, La Paz en Bolivie ne peut pas être

4. Définition produite par un collectif d'organisations intéressées.

considérée comme le centre d'un système alimentaire ville-région car l'altitude élevée et les températures basses limitent la production agricole, et l'essentiel de l'approvisionnement vient d'ailleurs (Velasco et De Vrieze, 2015). D'ailleurs, Fernand Braudel (1979) souligne que, historiquement, les villes n'étaient pas systématiquement établies au centre d'une région productive susceptible de les approvisionner, mais que c'est plutôt l'accès aux voies commerciales, souvent via un port, qui était crucial pour les villes les plus puissantes ; ceci leur permettant de faire venir des denrées alimentaires d'ailleurs. Deuxièmement, la co-gouvernance entre les acteurs urbains et régionaux dépend de l'existence et de la volonté des structures gouvernementales et institutionnelles au niveau régional. Au Royaume-Uni, le niveau administratif régional a été démantelé par le gouvernement de coalition arrivé au pouvoir en 2010. Les Pays-Bas, en revanche, sont divisés en douze régions dont les responsabilités politiques sont clairement définies, ce qui crée un cadre adéquat pour l'engagement des villes sur les enjeux alimentaires. En France, les régions ont exprimé leur intérêt pour un système alimentaire plus territorialisé, suggérant des instruments — comme des labels de commercialisation régionaux et des aides techniques ou financières — qui permettraient aux autorités régionales de contribuer à la mise en place de territoires où l'alimentation serait viable (ARF, 2014 ; Braine-Supkova et Gaspard, 2015). Mais cela ne fait pas automatiquement des régions le vecteur idéal pour des politiques alimentaires coordonnées au niveau du territoire. Les collectivités étant indépendantes, leur coordination est difficile et elles sont parfois en concurrence. Cependant, le niveau métropolitain présente un potentiel pour la coopération au-delà des limites administratives. Au sein de Montpellier Méditerranée Métropole, 31 communes coopèrent pour élaborer une stratégie alimentaire (chapitre 5). De même, en Angleterre, après la disparition des régions, l'émergence de la Greater Manchester comme ville-région peut lui permettre de prétendre au pilotage d'une politique alimentaire intégrée dans une zone plus large (Halliday, 2015).

Les leviers des politiques alimentaires des villes et leurs contraintes d'utilisation

Parallèlement à la catégorisation des objectifs, le tableau 3.1 présente également les leviers employés par les villes pour atteindre leurs objectifs.

Les exemples de Belo Horizonte, Medellin, Toronto et New York montrent que les leviers et instruments permettant l'atteinte d'un objectif ne se limitent pas toujours à un domaine d'intervention, mais qu'il est possible d'en mobiliser plusieurs de façon coordonnée. Cela est lié au fait que l'alimentation ne relève pas d'un unique service administratif mais qu'elle est traitée, directement ou indirectement, par différents services (développement économique, urbanisme, santé, etc.). D'une part, cela signifie qu'il y a un potentiel pour un effort plus puissant, sur plusieurs fronts. Par exemple, à Toronto, les interventions en faveur de l'accès à l'alimentation (telles que les fourgonnettes subventionnées de fruits et légumes) sont complétées par les actions de santé publique visant à favoriser l'alphabétisation alimentaire, et par conséquent la demande d'aliments sains (Mah et Thang, 2013). D'autre part, à moins d'une reconnaissance de la nature trans-sectorielle de l'alimentation et d'efforts concertés vers une coordination, chaque service risque de ne pas voir plus loin que les répercussions sur ses propres attributions (Pothukuchi et Kaufman, 1999).

La reconnaissance de la nature trans-sectorielle de l'alimentation est de plus en plus considérée comme la meilleure pratique, bien qu'elle ne soit pas encore admise partout. Coline Perrin et Christophe Soulard (2014) et Caroline Brand (2015) montrent, à l'heure actuelle, en France, la difficulté d'appréhension de l'alimentation comme un champ d'action local en soi. Le fait que l'alimentation exige une action concertée et intégrée au niveau local reste encore peu reconnu. Au cours des 20 dernières années, dans l'hémisphère nord (et en particulier dans les pays anglo-saxons), une intention commune s'est manifestée à travers les *Food Policy Councils*⁵ : celle de trouver et d'exploiter des synergies entre les différents domaines publics intervenant dans l'alimentation (Wiskerke et Viljoen, 2012). Il faut néanmoins noter que, souvent, un domaine d'intervention sert de point d'ancrage ou de départ pour obtenir une implication initiale conforme aux priorités civiques. Comme l'organisme londonien responsable de l'alimentation (*London Food Board*), le *Food Policy Council* de Toronto relevait de la santé publique. Mais ces deux services ont maintenu des objectifs stratégiques fondamentaux plus larges, concernant l'accessibilité financière, l'éducation et la production alimentaires. Cette approche trans-sectorielle permet d'éviter que certaines questions soient négligées et de les placer au premier plan si les priorités changent (Blay-Palmer, 2009 ; Mah et Thang, 2013 ; Reynolds, 2009 ; Morgan et Sonnino, 2010).

En dépit de ces exemples et de ces bonnes intentions, la mise en place de synergies entre divers domaines d'intervention n'est pas toujours facile. D'abord, chaque domaine ou service a ses propres pratiques et méthodes de travail (convenues tacitement ou explicitement), ainsi que son propre langage, et qui s'adaptent parfois difficilement à des situations de travail en commun. Les services ne voient pas immédiatement les opportunités qu'offre le travail en commun ni même l'intérêt et la valeur de l'alimentation dans leur domaine ou en tant que sujet transversal (Wegener *et al.*, 2013). La rigidité des structures de gestion peut également limiter la participation des cadres des administrations au travail stratégique sur les politiques avec d'autres services (Yeatman, 2003).

Deuxièmement, la répartition des pouvoirs et responsabilités au niveau local varie selon les contextes nationaux. Le principe de subsidiarité (qui est devenu fondamental dans le fonctionnement de l'Union européenne depuis le début des années 1990) veut que les politiques soient formulées et mises en vigueur au niveau le plus proche possible de ceux qui sont concernés. Si l'entité responsable n'est pas en mesure d'assurer la mise en œuvre de la politique, alors la responsabilité est transmise à l'échelon supérieur et ainsi de suite. Cela semble donner aux collectivités locales carte blanche pour poursuivre la politique alimentaire qu'elles jugent appropriée. Cependant, le protocole de l'Union européenne (UE) sur l'application du principe de subsidiarité porte sur les institutions de l'UE et ses États membres (Union européenne, 2010), tandis que les seules recommandations sur la division des compétences entre les niveaux national et sous-national font ressortir que chaque État peut mettre au point son propre système (Conseil de l'Europe, 1995). Aucun niveau idéal n'est prescrit pour chaque domaine d'intervention parce que les collectivités locales varient en taille et en ressources.

5. Kevin Morgan (2014) a recensé 193 conseils de politique alimentaire en Amérique du Nord en 2012, alors qu'au Royaume-Uni l'expression « partenariat alimentaire » est plus utilisée et qu'environ 40 partenariats alimentaires ont été créés dans les zones relevant d'une administration locale ces dernières années.

En outre, le rôle de l'administration locale et de ses dirigeants par rapport au niveau national diffère selon les pays. Dans certains États, l'administration locale a les pleins pouvoirs législatifs dans les domaines gérés localement ; dans d'autres, elle dispose d'un pouvoir général de compétence par lequel elle peut mettre en place une politique qui ne relève pas de la responsabilité spécifique d'un autre niveau ou entité ; dans d'autres encore, l'administration locale assure dans une large mesure des services ou commissions au nom du niveau national. Ces différences s'illustrent dans la comparaison des pouvoirs des maires de New York et de Londres en ce qui concerne une alimentation saine. Le maire de New York détient des pouvoirs réglementaires qui lui ont permis de mettre en place des restrictions sur les acides gras trans (saturés) dans les établissements de restauration rapide, et l'indication des calories sur les menus des restaurants (Libman, 2015). Son homologue londonien n'a aucun pouvoir législatif et sa mission en matière de santé publique se limite essentiellement à la défense d'une politique favorable au niveau des *boroughs*⁶ et à la définition de mesures volontaires (Halliday, 2015 ; Morgan et Sonnino, 2010). Par ailleurs, en France, les villes n'ont pas le poids politique de leurs équivalents européens et américains, la responsabilité de l'alimentation relevant du niveau national ou de celui de l'UE (Perrin et Soulard, 2014 ; Brand, 2015). Dans les pays du Maghreb, les politiques agricoles gérant la sécurité alimentaire sont nationales et non locales (Soulard *et al.*, 2015).

Un troisième problème se pose pour l'utilisation des leviers du secteur public : les options de mobilisation des domaines d'intervention sont assujetties aux contraintes d'une gouvernance à plusieurs niveaux. Prenons l'exemple de la politique européenne des marchés publics : l'approvisionnement pour tous les services publics gérés à l'échelle locale se fait localement, mais la directive sur les marchés publics de l'UE stipule que les appels d'offres ne peuvent pas spécifier de préférences sur le lieu d'origine ni utiliser le mot « local » (Morgan et Sonnino, 2008). Un autre exemple, avec la politique de planification en Angleterre : chaque administration publique locale produit sa propre stratégie de planification, qui doit être conforme au *National Planning Policy Framework* (NPPF). Par conséquent, bien que le *borough* londonien de Waltham Forest ait mis en place des restrictions sur les nouveaux points de restauration rapide près des écoles et terrains de jeux, il ne peut pas appliquer sa politique puisque le NPPF a supprimé l'obligation d'obtention d'un permis pour la reconversion d'activités des locaux. Ces problèmes montrent à quel point il est nécessaire que les administrations locales interagissent avec des niveaux multiples et s'emploient à faire adopter une politique d'encadrement favorable.

Compte tenu de l'application variable de la subsidiarité, des rôles distincts des administrations locales par rapport au niveau national et des contraintes de l'encadrement à plusieurs niveaux, il n'est pas possible de déterminer catégoriquement le meilleur niveau d'intervention pour telle ou telle politique. La planification et les marchés publics sont deux domaines reconnus pour lesquels le niveau local offre les perspectives les plus prometteuses pour traiter efficacement les questions d'alimentation (Sonnino, 2016 ; Sonnino et Spayde, 2014). Cependant, il existe d'autres domaines d'intervention liés à l'alimentation dans lesquels le niveau local pourrait avoir un rôle à jouer, que ce soit dans l'élaboration des politiques, dans l'interprétation et la mise en œuvre des politiques décidées à des niveaux supérieurs, ou encore dans la prestation de services. Ces domaines sont présentés dans le tableau 3.2.

6. Londres est composé de 32 « *boroughs* », chacun avec son propre gouvernement local.

Tableau 3.2. Domaines d'intervention liés à l'alimentation.

Domaine d'intervention	Pertinence par rapport à l'alimentation
Planification, infrastructures et développement urbain	Foncier, localisation des points de restauration/commerce
Transport public et routes	Les infrastructures conditionnent la distribution des aliments et l'accès au marché de détail
Développement économique local	Soutien aux entreprises alimentaires, à la création d'emplois et au développement des compétences
Gestion locale des finances	Taxe sur les entreprises alimentaires, provision budgétaire pour les services alimentaires et subventions
Services d'aide sociale	Aide alimentaire (bons et subventions alimentaires), aide alimentaire d'urgence
Santé publique	Prévention, éducation et campagnes ciblées
Éducation	Compétences et culture alimentaire
Marchés publics	Aliments servis dans les milieux publics et institutions
Viabilité environnementale	Émissions de CO ₂ provenant de la production et distribution, utilisation des ressources naturelles, préservation de la biodiversité
Salubrité de l'environnement	Sécurité alimentaire, conditions environnementales
Gestion des déchets	Redistribution des excédents alimentaires, compostage, recyclage

Il est recommandé aux acteurs de chaque ville de reconnaître les contraintes et obstacles auxquels ils sont confrontés, et notamment de réfléchir au modèle national applicable pour l'administration locale et aux domaines d'intervention susceptibles d'être mis à profit. Ils pourront, en se montrant réalistes, trouver des moyens pour éliminer les obstacles (par la négociation, l'établissement de relations et l'influence subtile) ou, lorsque les barrières sont immuables, trouver des contournements astucieux pour parvenir à ces résultats. Ces contournements peuvent par exemple s'appuyer sur les ressources, les leviers et les instruments des acteurs de la société civile et du secteur privé qui sont d'accord sur les objectifs, mais qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes institutionnelles. La perspective offerte par les leviers et instruments ne relevant pas du secteur public implique une analyse de la gouvernance des initiatives de politique alimentaire des villes.

Implication de secteurs d'action différents et modèles de gouvernance afférents

Si ce chapitre a plutôt porté jusque-là sur les politiques publiques destinées à résoudre les problèmes liés à l'alimentation, il est traité ici de l'implication de la société civile et du secteur privé. Trois modèles de gouvernance afférents sont identifiés, chacun présentant des variantes. Au cours des 30 dernières années, l'évolution de la gouvernance (en particulier dans les pays industrialisés) a amené le secteur privé et la société civile

à prendre part à l'élaboration des politiques. Cela ne peut être interprété comme une cession du pouvoir par l'État (Pierre et Peters, 2003), mais plutôt comme une évolution : l'État ne « tient plus la barre », au sens où il interviendrait unilatéralement pour dispenser des services ou prendre des décisions, mais il « conduit » au moyen d'outils tels que le contrôle, la persuasion culturelle, le financement, en se réservant un droit d'intervention (Stoker, 2000). Tous les domaines d'intervention ont connu un tel changement. Ceci signifie que le système alimentaire n'est pas seulement régi par une réglementation descendante. Il est assujéti à une gouvernance disputée, au sein de laquelle les secteurs public et privé ainsi que la société civile coopèrent mais sont aussi en concurrence pour exercer une influence. Cependant, lorsqu'il s'agit du développement et de la mise en œuvre de la politique alimentaire au niveau local, les trois secteurs ne sont pas toujours parfaitement représentés.

De l'avis général, une implication politique locale dans la politique alimentaire est indispensable pour apporter un changement (Orlando, 2011 ; Schiff, 2008). Mais nombreux sont ceux qui pointent aujourd'hui l'utilité du travail de la société civile aux côtés des administrations locales. Dans les contextes non anglo-saxons, Perrin et Soulard (2014) indiquent la nécessité de réaliser des études sur les formes d'implication de la société civile dans les politiques alimentaires ainsi qu'une évaluation de leur apport. Si un *Food Policy Council* relève entièrement du secteur public sans que la société civile n'intervienne en contrepoids, ce dernier risque de se révéler incapable de proposer des changements de politique dans le système dans lequel il fonctionne. Comme indiqué ci-dessus, les acteurs de la société civile et du secteur privé apportent leurs propres panoplies de ressources, de leviers et d'instruments qui viennent compléter celle du secteur public. Celles-ci leur permettent d'être « agent », c'est-à-dire d'« agir en conscience et, ce faisant, tenter de concrétiser leurs intentions » (Hay, 2002 : 94) de façon à surmonter les obstacles liés aux cadres institutionnels du secteur public. On peut par exemple penser à un environnement politique inhospitalier dans la gouvernance à plusieurs niveaux, ou à des procédures immuables et un langage entendu (Halliday, 2015). La participation de la société civile est un principe fondamental des *Food Policy Councils* qui regroupent des acteurs issus de secteurs différents. Ceux-ci se réunissent régulièrement et leurs activités comprennent la formulation et la promotion d'approches en termes de politique publique, la sensibilisation, l'apport de connaissances et l'évaluation des activités menées. La société civile apporte expertise et énergie (Derkzen et Morgan, 2012), elle procure une certaine résilience face aux changements électoraux (Wiskerke, 2009 ; Morgan et Sonnino, 2008) et elle peut offrir des connaissances et une expérience spécialisées sur l'alimentation (Wekerle, 2004).

En ce qui concerne le secteur privé, entre les étapes de la production et de la consommation, presque tous les aliments passent par les mains d'au moins une entreprise privée. Pourtant Alethea Harper *et al.* (2009) observent que les entreprises alimentaires sont souvent absentes ou sous-représentées dans les collectifs menant des politiques alimentaires. Ils précisent que si cela n'est pas fait dès le début, il s'avère difficile de les y intégrer ensuite, lorsque des décisions ont déjà été prises. Cette quasi absence des entreprises alimentaires pourrait être expliquée par le fait que, au niveau local, la politique alimentaire est perçue comme étant complètement opposée au fonctionnement du système alimentaire globalisé. Ses objectifs sont supposés incompatibles avec ceux des entreprises. Cependant, un changement dans les pratiques commerciales entraîne

des répercussions sur toute la chaîne d'approvisionnement. Idéalement, afin d'engager un changement systémique réel, les collectifs œuvrant à des politiques alimentaires au niveau local devraient inclure une palette représentative des entreprises, dans leurs tailles, leurs valeurs et leurs activités (Halliday, 2015).

Les *Food Policy Councils* sont le premier modèle de gouvernance pour la politique alimentaire au niveau local. Bien que, au minimum, ils soient constitués des acteurs du secteur public et de la société civile, ils sont caractérisés par une bien plus grande diversité interne en ce qui concerne la façon dont ils ont été initiés et dont ils sont gérés. Certains, comme le conseil *Food Futures* de Manchester, ont été mis en place par des processus top-down ; d'autres, comme le *London Food Programme*, ont été formés par une combinaison d'énergies top-down et bottom-up (Reynolds, 2009). Lorsqu'ils sont mis en place par un processus top-down, des questions restent en suspens : À quel moment la société civile et le secteur privé doivent être associés ? Ou encore qui décide des structures éligibles et sur quels critères ? Si la société civile et le secteur privé intègrent le processus trop tardivement, ils risquent d'avoir des difficultés à s'approprier un programme préétabli. Le positionnement institutionnel des *Food Policy Councils* est également variable. Certains sont accueillis au sein des structures de l'administration locale ; par exemple le *Food Policy Council* de Toronto est intégré au sein de l'équipe de santé publique (Blay-Palmer, 2009). D'autres occupent un espace indépendant à l'extérieur de l'administration locale, comme le *Food Policy Council* de Bristol. Celui-ci fait néanmoins intervenir des acteurs du secteur public pour y participer de manière indépendante (Carey, 2013). Enfin, la nature et le degré de l'engagement des dirigeants locaux varient d'un appui explicite de la mairie (par exemple à Londres) à l'adoption d'une stratégie ou motion pour l'alimentation (comme à Manchester), en passant par l'octroi d'un budget ou d'un soutien en nature tel que des salles de réunion ou la participation de personnels pendant leurs heures de travail.

Malgré la popularité du modèle des *Food Policy Councils*, ces partenariats sont loin d'être le seul type d'intervention urbaine dans la politique alimentaire. Dans certaines villes, un deuxième type se distingue dans lequel l'intervention se trouve formellement ancrée dans une mission publique de prise en charge du système alimentaire, tout en intégrant les apports ou contributions pratiques de la société civile, du secteur privé ou des universités et instituts de recherche. En 2009 à San Francisco, le maire sortant, Gavin Newsome, a émis une directive administrative donnant à l'administration municipale la responsabilité explicite du système alimentaire. À La Paz, en Bolivie, l'arrêté municipal autonome sur la sécurité alimentaire n°105 de 2014, dont l'objectif est d'assurer à tous les citoyens un droit à l'alimentation, découle d'une campagne initiée par des groupes issus de la société civile. L'avantage d'un engagement de haut niveau au sein de l'autorité est qu'il permet et exige des services et départements un examen des éléments liés à la politique alimentaire. Ailleurs, une entité de l'administration locale a été créée pour coordonner l'intégration des domaines d'intervention liés à l'alimentation. Le secrétariat municipal pour la Politique et l'Approvisionnement alimentaires de Belo Horizonte mobilise ainsi le secteur privé et la société civile dans la mise en œuvre de la politique alimentaire (Rocha et Lessa, 2009). Pour ce qui est des universités, le développement d'une politique agroécologique et alimentaire au sein de la métropole de Montpellier, en France, a fait intervenir une équipe de chercheurs aux côtés du secteur public (Soulard *et al.*, 2015 ; chapitre 5). Par ailleurs, des chercheurs de l'université de Pise, en Italie, ont

engagé, avec l'accord de l'administration provinciale, des discussions multisectorielles visant à élaborer un plan alimentaire pour la ville (Di Iacovo *et al.*, 2013).

Une entité de coordination est utile, mais n'est pas une condition préalable pour des interventions ayant des répercussions positives dans divers domaines d'intervention. Par exemple le conseil municipal d'Ourense, en Espagne, a instauré une politique de gestion du foncier agricole impliquant la création de vergers urbains. À l'origine, cette politique visait essentiellement à développer un apprentissage et des compétences professionnelles chez les citoyens en utilisant des instruments financiers pour faciliter l'accès aux terrains privés. Mais l'initiative a aussi généré des retombées positives attestées sur les plans environnemental, social et économique (Oursense City Council, 2013). Au sein du district londonien de Waltham Forest, le plan de restriction des points de restauration rapide vendant de la nourriture malsaine — qui a été mentionné précédemment —, a été conçu avec l'intention d'amener des retombées positives à la fois sur la santé publique et l'environnement.

Enfin, une troisième grande catégorie d'initiatives urbaines de politique alimentaire doit être mentionnée. Il s'agit des interventions de la société civile mises en place selon divers degrés d'organisation. Dans certains cas, les activités liées à l'alimentation font partie d'un mouvement social plus vaste, comme celui des *Transition Towns* qui incite les communautés locales à renforcer leur résilience face aux pics pétroliers, aux changements climatiques et à l'instabilité économique (Morgan, 2009). Dans d'autres cas, des projets sur l'alimentation sont mis en place par des organisations bien établies, faisant suite en général à une dotation financière. Même si de tels projets ne bénéficient pas initialement d'un appui des collectivités locales, ils peuvent susciter leur soutien une fois qu'ils sont mis en place et produisent des résultats positifs. Par exemple, à Porto Alegre au Brésil, l'initiative bottom-up de *Guerilla Gardening* (guérilla jardinière), dont l'objectif est de planter des arbres fruitiers, a été acceptée et maintenue par les agents municipaux (Abelman, 2015). Cette expérience rappelle celle de *Incredible Edible* (Incroyables comestibles) de Todmorden, au Royaume-Uni, qui était au départ un mouvement communautaire mais qui a obtenu le soutien des organismes publics et a servi de modèle pour l'intégration de l'agriculture en ville dans le monde entier (Warhurst, 2012).

Les trois grandes catégories de politique alimentaire urbaine décrites ci-dessus, ainsi que leurs variations, sont résumées dans le tableau 3.3.

Tableau 3.3. Les grandes catégories d'interventions urbaines de politique alimentaire et leurs variantes.

Catégories	Variantes
<i>Food Policy Council</i> (conseil de politique alimentaire)	Initiative descendante ou ascendante (ou les deux) Hébergement au sein de l'administration locale ou à l'extérieur Nature et degré d'appui de l'administration locale
Mission formelle du secteur public	Directive administrative ou loi Entité de l'administration locale pour coordonner l'intégration des différents domaines Politiques sectorielles avec répercussions trans-sectorielles
Intervention de la société civile	Inscrite dans un mouvement social plus vaste Mise en place par une organisation établie disposant de financements Mouvement de type guérilla

Souvent, le modèle de gouvernance d'une initiative de politique alimentaire urbaine ne relève pas du choix de son instigateur et il serait inapproprié de recommander un modèle qui conviendrait en tous lieux et en toutes circonstances. Il faut plutôt voir que différents modèles se révèlent appropriés et possibles dans différents contextes, selon les variables que sont la structure de l'administration locale, la volonté politique et les niveaux de capital social. À Bristol au Royaume-Uni, les niveaux élevés de capital social ont permis au *Food Policy Council* de la ville d'avoir une certaine influence sur l'élaboration des politiques, bien qu'il ne fasse pas partie de l'administration locale. À Manchester, cité de culture relativement conservatrice, le programme *Food Futures* n'aurait pu être efficace s'il n'avait pas été intégré dans le conseil municipal de la ville (Halliday, 2015).

Modalités d'évaluation du succès des politiques alimentaires des villes

Quels que soient le modèle de gouvernance et les objectifs, leviers et instruments employés, il faut être en mesure d'évaluer le succès des interventions. Cela implique que l'on réfléchisse à la définition de la réussite d'une action. Or il est difficile d'estimer l'impact d'une initiative politique sans fixer au départ des indicateurs et critères d'évaluation (Sonnino, 2013 ; Burgan et Winne, 2012) ; notamment parce que les questions liées à l'alimentation sont complexes et qu'il peut y avoir des causes ou facteurs atténuants qui n'ont rien à voir avec l'alimentation. Par exemple, si l'objectif est d'améliorer la santé publique ou de réduire les impacts négatifs sur l'environnement en utilisant les marchés publics comme levier, un indicateur mesurable pourrait être le nombre de cantines scolaires ou d'autres organismes publics ayant souscrit à un plan de certification. S'il s'agit d'améliorer l'économie alimentaire en utilisant comme levier l'augmentation de l'approvisionnement alimentaire local, une autre série d'indicateurs envisageables serait la superficie de terres consacrées à la production alimentaire, les bénéfices réalisés par des entreprises agroalimentaires locales ou leur capacité à rester en activité. Les indicateurs présentent l'inconvénient d'être rétrospectifs et d'exiger un certain délai avant de pouvoir évaluer la réussite. Au moment où l'évaluation est possible, il peut être trop tard pour se confronter à certains obstacles. Une manière de résoudre ce problème serait d'évaluer le processus de mise en place d'un organisme de gouvernance, en déterminant son rôle, sa mission et sa mise en œuvre au fur et à mesure de son déroulement (Burgan et Winne, 2012).

Kenneth A. Dahlberg (1995) a proposé une autre interprétation de la réussite en se demandant si tout ce qu'il était possible de faire dans ce contexte avait été fait. Ceci met en évidence le fait que l'impact des initiatives politiques dépend des circonstances et des contraintes existant au sein de l'environnement politique local, dans le contexte d'une multiscalarité des domaines d'intervention. Cela introduit également l'approche en termes de *Strategic Urban Governance Capacity* (SUGC) ou capacité stratégique de gouvernance urbaine ; notion employée par Wendy Mendes (2008) et Brent Mansfield (Mansfield et Mendes, 2013) pour explorer les facteurs susceptibles d'influencer la capacité des administrations locales à développer et mettre en œuvre une stratégie alimentaire (chapitre 3 encadré 3.1).

Une autre manière d'évaluer la réussite d'une initiative consiste à examiner son impact plus général sur le système alimentaire. Le changement d'échelle des initiatives et politiques entraîne en effet une reconfiguration des modalités d'approvisionnement alimentaire et a des répercussions en dehors des limites de la ville ou de ses environs immédiats. Étant donné l'enthousiasme actuel pour les politiques alimentaires urbaines et les CRFS, il existe un risque de donner l'impression que les villes peuvent résoudre seules les problèmes liés aux systèmes alimentaires. Roberta Sonnino (2016) souligne les revendications ambitieuses de plusieurs villes s'attribuant la première place mondiale en matière de stratégies alimentaires urbaines dans l'hémisphère nord. En plus d'être parmi les premières à disposer d'une stratégie alimentaire globale, elles ont aussi les moyens de provoquer une évolution à plus grande échelle des systèmes alimentaires. En réalité, la gouvernance à plusieurs niveaux ne constitue toujours pas un environnement d'action hospitalier (Barling *et al.*, 2002). Elle peut restreindre la capacité d'une initiative à prospérer à long terme (Morgan *et al.*, 2006). De façon générale, la politique alimentaire à plusieurs niveaux reste essentiellement néolibérale, bien que la gouvernance en soit très contestée. Il existe peu d'exemples à ce jour d'initiatives de politiques liées à l'alimentation qui aient suscité une évolution à plus grande échelle. Deux cas ont un statut d'exception par rapport à cela : la stratégie *Fome Zero* (zéro faim) de Belo Horizonte, qui a été déterminante dans l'institutionnalisation du droit à la nourriture au niveau national (Rocha et Lessa, 2009), et la directive sur les graisses trans de New York, qui a décidé la Food and Drug Administration à proposer de nouvelles règles visant à éliminer les graisses trans de l'approvisionnement alimentaire aux États-Unis (Libman *et al.*, 2015).

Les éventuels chemins vers un niveau d'influence plus large et plus élevé, sont l'implication dans la politique alimentaire locale d'acteurs qui détiennent un pouvoir politique à d'autres niveaux (que ce soit des personnages publics ou des représentants de grandes entreprises), et une coopération plus importante entre les villes. On a déjà observé des villes qui apprennent les unes des autres et partagent leurs expériences, tout en restant attentives aux différences de gouvernance qui limitent le transfert direct des politiques, comme le montrent les échanges entre Londres au Royaume-Uni, et Toronto au Canada (Blay-Palmer, 2009). De nouveaux réseaux, comme le *Sustainable Food Cities Network* au Royaume-Uni et le *Milan Urban Food Policy Pact* (pacte de politique alimentaire urbaine de Milan de 2015), peuvent permettre aux villes de s'exprimer collectivement et avec plus de poids sur les politiques alimentaires. Le niveau local pourrait ainsi avoir une plus grande influence sur les autres niveaux de gouvernance du système alimentaire.

Conclusion : mobiliser des outils méthodologiques et construire un nouvel agenda de recherche

Ce chapitre met en lumière les points importants à considérer pour les villes qui cherchent à prendre en charge les questions alimentaires. D'abord, il est utile d'identifier les problèmes urgents qui se posent dans le contexte local, parce qu'ils peuvent éclairer les objectifs globaux des politiques liées à l'alimentation en lien avec les attentes sociétales. Deuxièmement, le contexte local, entendu comme les pouvoirs et capacités qui relèvent du niveau local mais sont encadrés par une gouvernance à plusieurs niveaux, détermine ce qui peut être fait en matière d'alimentation et quels leviers peuvent être

actionnés pour atteindre les objectifs. Troisièmement, il est important de rechercher des leviers et instruments complémentaires dans tous les domaines d'intervention ainsi que les apports de la société civile et du secteur privé. Des outils méthodologiques et opérationnels allant au-delà d'un listing générique sont nécessaires pour aider les villes à élaborer des stratégies ou politiques alimentaires appropriées et réalistes, prenant en considération l'économie politique locale. Si l'économie politique n'est pas suffisamment prise en considération, cela risque de nuire au développement et à la mise en œuvre des politiques.

En plus de ces enseignements, sont définis deux points importants sur les stratégies urbaines liées à l'alimentation et qui gagneront probablement en pertinence à l'avenir. D'abord, si la ville n'est pas située au sein d'un bassin agricole et a forgé de tout temps des liens commerciaux avec des territoires plus éloignés, la question se pose de savoir s'il est approprié que celle-ci poursuive la (re)localisation de son approvisionnement alimentaire, que ce soit un but en soi ou un levier visant à atteindre d'autres objectifs. Ensuite, le second point interroge la capacité du niveau local à contribuer à un changement systémique, au-delà d'un simple impact sur les expériences réalisées en matière d'alimentation dans l'espace urbain et ses environs immédiats.

Ces questions indiquent chacune une nouvelle orientation possible pour le rôle et l'influence des villes dans le système alimentaire. En ce qui concerne la (re)localisation, plutôt que (ou en plus) de mener une relocalisation physique des flux alimentaires, les villes pourraient avoir intérêt à relocaliser le contrôle, la gouvernance de l'approvisionnement alimentaire. Ceci pourrait se faire en mettant en place des jumelages ou des partenariats mutuellement profitables avec des zones agricoles proches et lointaines par le biais d'investissements dans leurs capacités de production, en fixant des normes et en proposant un marché garanti. La recherche doit ainsi étudier les conditions qui faciliteraient une telle innovation, ainsi que les obstacles concrets et idéologiques que cela soulève. Des espaces-test pourraient être mis en place. Ceux-ci pourraient d'abord cibler les relations directes permettant d'approvisionner le secteur de la restauration collective, ou la diffusion et l'adaptation de modèles déjà mis en œuvre pour régir les principes de l'échange direct comme ceux développés par Fairtrade ou les coopératives d'acheteurs.

En ce qui concerne l'influence des villes à des niveaux d'intervention plus élevés, des recherches sont nécessaires sur le potentiel des efforts combinés des villes afin que leur voix collective s'exprime plus fortement. Cela pourrait en particulier inclure le suivi de l'impact d'initiatives telles que le *Milan Urban Food Policy Pact* sur le dialogue international relatif à la politique alimentaire. Un autre chemin possible pour exercer une influence plus systémique pourrait consister à rechercher et obtenir la collaboration d'acteurs ou d'organisations ayant un rôle influent dans la gouvernance à plusieurs niveaux mais qui sont actuellement absents ou sous-représentés dans les initiatives locales de politique alimentaire. Ces acteurs et organisations comprennent les grandes entreprises du secteur alimentaire, les groupes de pression ou les personnalités politiques. À cette fin, des recherches seront nécessaires pour comprendre les freins à l'engagement de ces acteurs, comme par exemple les définitions et conceptions de la durabilité et de la sécurité alimentaires, les modes de fonctionnement des institutions et les structures de gouvernance auxquelles ils sont assujettis.

Références

- Abelman J., 2015. Cultivating the city: infrastructures of abundance in urban Brazil. *Urban Agriculture Magazine*, 29 : 62-64.
- Andersson G., Nilsson H., 2012. Policy for sustainable development and food for the city of Malmö. In : *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Wiskerke J.S.C., Viljoen A. (Éds.), Wageningen Academic Publishers, Wageningen : 181-188.
- ARF, 2014. Déclaration de Rennes : Pour des systèmes alimentaires territorialisés. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/de_claration-finale_ARF_cle81ab8a.pdf (consulté le 7 août 2015).
- Barling D., Lang T., Caraher M., 2002. Joined-up food policy? The trials of governance, public policy and the food system. *Social Policy and Administration*, 36(6) : 556-574.
- Blay-Palmer A., 2009. The genesis of urban food policy in Toronto. *International Planning Studies*, 14(4) : 417-424.
- Born B., Purcell M., 2006. Avoiding the local trap: scale and food systems in planning research. *Journal of Planning Education and Research*, 26(2) : 195-207.
- Braine-Supkova M., Gaspard A., 2015. City Region Food Systems on the political agenda in France. *Urban Agriculture Magazine*, 29 : 21-23.
- Brand C., 2015. Alimentation et métropolisation : problématique vitale oubliée. Thèse de doctorat de géographie, université Grenoble Alpes, 656 p.
- Braudel F., 1979. *The wheels of commerce: civilization and capitalism: 15th-18th century. Volume 2*. Armand Colin, Paris.
- Burgan M., Winne M., 2012. Doing Food Policy Councils Right: A Guide to Development and Action. Mark Winne Associates, Santa Fe, 63 p.
- Carey J., 2013. Urban and Community Food Strategies. The Case of Bristol. *International Planning Studies*, 18(1) : 111-128.
- Cohen M., Garrett J., 2010. The food price crisis and urban food (in)security. *Environment and Urbanization*, 22(2) : 467-482.
- Conseil de l'Europe, 1995. Recommendation N°R.(95)19 of the Committee of Ministers to Member States on the implementation of the principle of subsidiarity. Adopted by the Committee of Ministers on 12 October 1995 at the 545th meeting of the Ministers' Deputies, Conseil de l'Europe, Bruxelles.
- Dahlberg K., 1995. Food Policy Councils: The experience of five cities and one county. In : Joint Meeting of the Agriculture, Food, and Human Values Society and the Society for the Study of Food and Society June 11 1994. Tucson, Arizona, 22 p.
- Derkzen P., Morgan K., 2012. Food and the city: the challenge of urban food governance. In : *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Wiskerke J.S.C., Viljoen A. (Éds.), Wageningen Academic Publishers, Wageningen : 61-66.
- Detroit Future City, 2012. *The Land Use Element: The Image of the City*, Detroit Future City 2012, Detroit. http://detroitworkspjct.com/wp-content/uploads/2013/01/DFC_Plan_Land-Use.pdf (consulté le 19 juin 2015).
- Di Iacovo F., Brunori G., Innocenti S., 2013. Le strategie urbane: il piano del cibo. *Agriregionieuropa*, 32(March) : 9.
- Dupuis E., Goodman D., 2005. Should we go « home » to eat? toward a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies*, 21(3) : 359-371.
- FAO, 2009. How to Feed the World in 2050, FAO, Rome, 35 p.
- Forster T., Hussein K., Mattheisen E., 2015. City Region Food Systems: an inclusive and integrated approach to improving food systems and urban-rural linkages. *Urban Agriculture Magazine*, 29 : 8-11.

- Freudenberg N., Silver M., 2013. Jobs for a healthier diet and a stronger economy: opportunities for creating new good food jobs in New York City. New York City Food Policy Center at Hunter College, New York, 44 p.
- GLA, 2011. The Mayor's Food Strategy: Healthy and Sustainable Food for London: An Implementation Plan 2011-13. London, Greater London Authority, 34 p.
- GLA, CIEH, 2012. Takeaways Toolkit: Tools, interventions and case studies to help local authorities develop a response to the health impacts of fast food takeaways. Greater London Authority and Chartered Institute of Environmental Health, London, 67 p.
- Halliday J., 2015. A new institutionalist analysis of local level food policy in England between 2012 and 2014. Thèse de doctorat, spécialité Food Policy, City University London, 294 p.
- Harper A., Alkon A., Shattuck A., Holt-Giménez E., Lambrick F., 2009. *Food Policy Councils: Lessons Learned*. Food First, Institute for Food and Development Policy, Oakland, 63 p.
- Hay C., 2002. *Political analysis: A Critical Introduction*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 336 p.
- Jennings S., Cottee J., Curtis T., Miller S., 2015. Food in an urbanised world, the role of city food systems in resilience and sustainable development. Prince of Wales' International Sustainability Unit, London, 80 p.
- Johnson B., 2013. 2020 Vision: The Greatest City on Earth, ambitions for London. Greater London Authority, London, 84 p.
- Laidlaw J., 2015. Food security – a core component of a leading city's transformation agenda. UN Global Compact Cities Programme, Melbourne, 8 p.
- Lang T., Barling D., Caraher M., 2009. *Food Policy: Integrating health, environment, and society*. Oxford University Press, Oxford, 313 p.
- Lang T., Heasman M., 2015. *Food Wars*. Routledge, Abingdon, 310 p.
- Libman K., 2015. Has New York City fallen into the local trap? *Public Health*, 129(4) : 310-317.
- Libman K., Freudenberg N., Sanders D., Puoane T., Tsolekile L., 2015. The role of urban food policy in preventing diet-related non-communicable diseases in Cape Town and New York. *Public Health*, 129(4) : 327-335.
- London 2012, 2009. For starters: food vision for the London 2012 Olympic Games and Paralympic Games. London 2012, London, 42 p.
- Mah C.L., Thang H., 2013. Cultivating food connections: the Toronto Food Strategy and municipal deliberation on food. *International Planning Studies*, 18(1) : 96-110.
- Mansfield B., Mendes W., 2013. Municipal food strategies and integrated approaches to urban Agriculture: exploring three cases from the Global North. *International Planning Studies*, 18(1) : 37-60.
- Marsden T., 2013. Contemporary food systems: managing the capitalist conundrum of food security and sustainability. In : *The Handbook of Food Research*. Murcott A., Belasco W., Jackson P. (Éds.), Bloomsbury, London and New York : 135-147.
- Mendes W., 2008. Implementing social and environmental policies in cities: the case of food policy in Vancouver, Canada. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4) : 942-967.
- Morgan K., 2009. Feeding the city: the challenge of urban food planning. *International Planning Studies*, 14(4) : 341-348.
- Morgan K., 2014. Nourishing the city: the rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*.
- Morgan K., Marsden T., Murdoch J., 2006. *Worlds of food: Place, power, and provenance in the food chain*. Oxford University Press, Oxford, 225 p.
- Morgan K., Sonnino R., 2008. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. Earthscan, London, 231 p.

- Morgan K., Sonnino R., 2010. The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2) : 209-224.
- Orlando G., 2011. Sustainable food vs. unsustainable politics in the city of Palermo: the case of an organic farmers' market. *City & Society*, 23(2) : 173-191.
- Oursense City Council, 2013. Ourense Vegetable Gardens. <http://www.sustainable-everyday-project.net/urbact-sustainable-food/2013/10/24/ourense-vegetable-gardens-2> (consulté le 29 juin 2015).
- Paturel D., Marajo-Petizon E., Chiffolleau Y., 2015. La précarité alimentaire des agriculteurs. *Revue Pour*, 225 : 77-81.
- Perrin C., Soulard C.T., 2014. Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Geocarrefour*, 89(1-2-3).
- Pierre J., Peters B.G., 2003. Introduction: The Role of Public Administration in Governing. In : *Handbook of Public Administration*. Peters G., Pierre J. (Éds.), Sage, London, 640 p.
- Pothukuchi K., Kaufman J.L., 1999. Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values*, 16 : 213-224.
- Reynolds B., 2009. Feeding a world city: the London foodstrategy. *International Planning Studies*, 14(4) : 417-424.
- Rocha C., Lessa I., 2009. Urban Governance for Food Security: The Alternative Food System in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies*, 14(4) : 389-400.
- Roitman S., Bifarello M., 2010. Urban agriculture and social inclusion in Rosario Argentina. Inclusive Cities Observatory, London, 7 p.
- Schiff R., 2008. The role of food policy councils in developing sustainable food systems. *Journal of Hunger and Environmental Nutrition*, 3(2-3) : 206-228.
- Shields L., 2013. Feeding Hanoi's urbanisation: What policies to guide the transformation of the urban food system? Working paper No06/13, Iddri Sciences Po, Paris, 14 p.
- Sonnino R., 2013. Local foodscapes: place and power in the agri-food system. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section B, Soil & Plant Science*, 63(S1) : 2-7.
- Sonnino R., 2016. The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 182(2) : 190-200.
- Sonnino R., Spayde J., 2014. The « new frontier »? Urban strategies for food security and sustainability. In : *Sustainable food systems: building a new paradigm*. Marsden T., Morley A. (Éds.), Routledge, Abingdon et New York, 256 p.
- Soulard C.T., Banzo M., Perrin C., Valette E., 2015. Urban strategies and practices for agriculture and food: six Mediterranean case studies. In : *Proceedings of the Second International Conference on Agriculture in an Urbanizing Society*, 14-17 septembre, Rome.
- Steel C., 2008. *Hungry City: How food shapes our lives*. Chatto & Windus, London, 400 p.
- Steel C., 2012. Sitopia – harnessing the power of food. In : *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Wiskerke J.S.C., Viljoen A. (Éds.), Wageningen Academic Publishers, Wageningen : 37-46.
- Stoker G., 2000. Urban political science and the challenge of urban governance. In : *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Pierre J. (Éd.), Oxford University Press, Oxford, 272 p.
- Union européenne, 2010. Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2010/C83/01). *Official Journal of the European Union*, 53 (30 March 2010).
- Van der Schans J.W., 2015. Developing the Rotterdam City Region Food System: Acting and thinking at the same time. *Urban Agriculture Magazine*, 29 : 14-17.

- Velasco M., De Vrieze A., 2015. Unlocking La Paz. *Urban Agriculture Magazine*, 2(29) : 70-71.
- Warhurst P., 2012. TED talk: How we can eat our landscapes. Video, <http://www.ted.com/talks/view/lang/en/id/1538> (consulté le 29 juin 2015).
- Wegener J., Seasons M., Raine K.D., 2013. Shifting from Vision to Reality: Perspectives on Regional Food Policies and Food System Planning Barriers at the Local Level. *Canadian Journal of Urban Research*, 22(1) : 93-112.
- Wekerle G., 2004. Food Justice Movements: Policy, Planning, and Networks. *Journal of Planning Education and Research*, 23(4), 378-386.
- Wertheim-Heck S., Vellema S., Spaargaren G., 2015. Food safety and urban food markets in Vietnam: The need for flexible and customized retail modernization policies. *Food Policy*, 54 : 95-106.
- Winter M., 2003. Embeddedness, the new food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies*, 19(1) : 23-32.
- Wiskerke J., 2009. On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development. *International Planning Studies*, 14(4) : 369-387.
- Wiskerke J., Viljoen A., 2012. Sustainable urban food provisioning: challenges for scientists, policymakers, planners, and designers. In : *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Wiskerke J.S.C., Viljoen A. (Éds.), Wageningen Academic Publishers, Wageningen : 19-36.
- Yeatman H.R., 2003. Food and nutrition policy at the local level: Key factors that influence the policy development process. *Critical Public Health*, 13(2) : 125-138.

Encadré 3.1 — Le concept de capacité stratégique de gouvernance urbaine et les facteurs de mise en œuvre des politiques alimentaires urbaines

Wendy MENDES

Selon la théorie de Patsy Healey (2002), spécialiste de la planification urbaine, le concept de *Strategic Urban Governance Capacity* (SUGC) ou capacité stratégique de gouvernance urbaine, remonte à la transition qui s'est produite dans le passage du gouvernement à la gouvernance et qui s'est soldée par un brouillage des différences entre État, marché et société civile (Harvey, 1989). Au-delà de cette convergence, la SUGC se distingue par l'accent mis sur « la création de sens pour la ville, qui contribue à créer et maintenir une ressource collective partagée et imaginative, plus riche et inclusive » (Healey, 2002 : 1778). En ce sens, la SUGC ouvre des perspectives : à qui les villes sont-elles destinées, à quoi servent-elles et qui a le pouvoir de façonner leur trajectoire ? (*ibid.* : 1779). En ce qui concerne les politiques alimentaires urbaines et d'autres enjeux complexes de durabilité, le concept de SUGC est pertinent pour plusieurs raisons.

En premier lieu, la SUGC montre à quel point il faut imaginer les motivations au changement avant de pouvoir l'engranger. Les analyses de la gouvernance des villes doivent davantage prêter attention non seulement aux dispositifs gouvernementaux mais aussi aux conceptions urbaines qu'impliquent les nouveaux contrats sociaux et environnementaux tels que la politique alimentaire. Bien que la résilience des systèmes alimentaires figure parmi les plus anciennes préoccupations des villes, la résurgence relativement récente de l'alimentation à l'agenda urbain remet au centre, des questions sur ce qui peut être considéré comme un système urbain « légitime », sur qui participe à la définition des enjeux des systèmes alimentaires et sur la manière dont des solutions sont élaborées en commun. Cela est dû au moins en partie au nombre inhabituellement élevé de parties prenantes associées aux systèmes alimentaires. Parmi celles-ci figurent les collectifs qui s'intéressent à la protection écologique, à la santé publique, à la nutrition, à la lutte contre la pauvreté, à l'inclusion sociale, au renforcement des capacités des communautés, aux processus décisionnels participatifs et au développement économique. Bien qu'il ne soit pas exempt de tensions internes, ce vaste environnement peut susciter des dialogues — et des visions — plus riches sur la construction urbaine et l'engagement civique.

En deuxième lieu, la notion de SUGC humanise les institutions gouvernementales en tant que lieux de la transformation urbaine et montre que la gouvernance ainsi que l'élaboration des politiques sont des processus profondément sociaux (While *et al.*, 2010 ; Mendes, 2007 et 2008 ; Mansfield et Mendes, 2013). Comme le soutient Healey, aucun organe n'a, seul, le pouvoir de produire la ville, que ce soit matériellement ou symboliquement (Healey, 2002 : 1785). L'analyse des institutions gouvernementales à travers le prisme de la SUGC permet d'envisager le potentiel d'incubation d'idées et de pratiques nouvelles, voire radicales, faisant intervenir des acteurs traditionnels et non traditionnels. Ces pratiques permettent de considérer la gouvernance urbaine comme une « zone frontière d'essai et d'erreur » dans laquelle les parties intéressées assument des rôles nouveaux et attendus (Appadurai, 2001 : 33-34).

Une autre manière de décrire cette approche est ce que Dana O'Donovan et Noah Rimland Flower (2013) appellent « la stratégie adaptative » (*adaptive strategy*), qui fait référence à l'abandon des hypothèses longtemps tenues pour acquises selon lesquelles la stratégie et la planification seraient prévisibles, hiérarchiques et linéaires. Reconnaisant la complexité de nos systèmes économiques, politiques et sociaux actuels, O'Donovan et Rimland Flower avancent que la stratégie adaptative permet une résolution itérative des problèmes, caractérisée par une prise de décision collective, un prototypage rapide et de l'expérimentation (*ibid.*). En ce qui concerne les systèmes alimentaires urbains, l'émergence de l'agriculture urbaine à grande échelle, des pépinières d'entreprises alimentaires, de mouvements associatifs autour de l'alimentation, des stratégies alimentaires municipales et d'autres innovations dans le domaine alimentaire, exige précisément cette capacité à expérimenter et tester de nouvelles solutions. Les innovations en matière de systèmes alimentaires se produisent souvent dans les situations où la réglementation est ambiguë, où il existe peu de précédents, et où des

.../...

.../...

parties prenantes non traditionnelles interviennent. Ces innovations sont doublement liées à une appréhension renouvelée de la gouvernance, de la planification et de l'élaboration des politiques, qu'expriment les notions telles que la SUGC et la stratégie adaptative : elles suscitent ce renouvellement tout en étant facilitées par celui-ci.

En troisième lieu, en s'appuyant sur des appréhensions élargies de planification stratégique, une approche de la politique alimentaire urbaine fondée sur la SUGC perturbe les mondes institutionnels et sectoriels cloisonnés, qui peuvent entraver les réponses systémiques aux problèmes complexes de durabilité. Comme l'écrit Healey, les efforts de planification stratégique fondés sur les principes de la SUGC « évoluent d'un positionnement *au-dessus et à l'écart*... à des positions institutionnelles *dans le flux*... de la vie urbaine » (Healy, 2002 : 1786). Il peut en résulter une remise en question des processus décisionnels centralisés, une augmentation de la collaboration entre les organismes et un bouleversement des institutions (*ibid.* : 1787). Par exemple, dans son analyse de la stratégie alimentaire londonienne, Ben Reynolds (2009) examine l'intention exprimée par la Ville de Londres « d'obtenir une vision globale des aliments que la ville produit, stocke, livre, vend, consomme et gaspille » (*ibid.* : 417). Reynolds estime que la diversité des questions alimentaires prises en compte dans la stratégie de la ville, associée au vaste éventail d'organismes et secteurs concernés, est en grande partie responsable de sa pertinence et de sa réussite durables (*ibid.* : 417-418). Il mentionne ainsi :

« [...] plutôt qu'un fractionnement en une myriade de différents secteurs cloisonnés, nous pensons qu'une approche globale est indispensable. Celle-ci permettant de prendre des décisions non seulement en tenant compte de la qualité sanitaire d'une offre alimentaire particulière, mais aussi de son impact sur l'environnement, et de prendre autant en considération les préoccupations sociales et culturelles que celles d'ordre économique » (*ibid.* : 424).

Cet aspect de la SUGC soulève de nombreuses questions liées à la mise en œuvre de réponses à des enjeux transversaux comme la politique alimentaire. Il n'existe pas de réponse universellement applicable à cet enjeu, mais le nombre croissant de projets de recherche étudiant la mise en œuvre de mandats municipaux et de stratégies municipales globales en matière d'alimentation, contribue à constituer une riche base de connaissances et d'idées (Mendes, 2008 ; Rocha et Lessa, 2010 ; Mansfield et Mendes, 2013 ; Hatfield, 2013 ; MacRae et Donahue, 2013). Parmi les facteurs couramment analysés dans ces études, figurent le rôle du positionnement institutionnel des dispositifs d'une politique alimentaire, le personnel et les financements, le degré d'intégration dans les dispositifs normatifs, les défenseurs de nouveaux domaines d'intervention, la gestion globale et l'importance de partenariats efficaces avec les acteurs non institutionnels.

Tout cela montre clairement que la SUGC offre des perspectives intéressantes en ce qu'elle permet d'encourager de nouvelles approches pour se saisir d'enjeux émergents comme la politique alimentaire. Combinée à d'autres outils et cadres conceptuels, elle peut contribuer à mieux comprendre les forces et les difficultés de l'adoption d'une approche globale et systémique et d'une planification alimentaire qui soit coordonnée et collaborative.

Références

- Appadurai A., 2001. Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics. *Environment & Urbanization*, 13(2) : 23-44.
- Harvey D., 1989. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, 71(1) : 3-17.
- Hatfield M., 2013. Food policy & programs: Lessons harvested from an emerging field. Portland Bureau of Planning and Sustainability. <http://www.portlandoregon.gov/bps/article/416389> (consulté le 10 novembre 2015).
- Healey P., 2002. On creating the « city » as a collective resource. *Urban Studies*, 39 : 1777-1792.
- MacRae R., Donahue K., 2013. Municipal food policy entrepreneurs: a preliminary analysis of how Canadian cities and regional districts are involved in food system change. <http://tfpc.to/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/Report-May30-FINAL.pdf> (consulté le 10 novembre 2013).

.../...

.../...

- Mansfield B., Mendes W., 2013. Municipal Food Strategies and Integrated Approaches to Urban Agriculture: Exploring Three Cases from the Global North. *International Planning Studies*, 18(1) : 37-60.
- Mendes W., 2007. Negotiating a Place for « Sustainability » Policies in Municipal Planning and Governance: The Role of Scalar Discourses and Practices. *Space & Polity*, 11(1) : 95-119.
- Mendes W., 2008. Implementing Social and Environmental Policies in Cities: The Case of Food Policy in Vancouver, Canada. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4) : 942-967.
- O'Donovan D., Rimland Flower N., 2013. The Strategic Plan is Dead. Long Live Strategy. *Stanford Social Innovation Review*. http://ssir.org/articles/entry/the_strategic_plan_is_dead_long_live_strategy (consulté le 9 novembre 2015).
- Reynolds B., 2009. Feeding a World City: The London Food Strategy. *International Planning Studies*, 14(4) : 417-424.
- Rocha C., Lessa I., 2010. Urban Governance for Food Security: The Alternative Food System in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies*, 14(4) : 389-400.
- While A., Jonas A.E.G., Gibbs D., 2010. From Sustainable Development to Carbon Control: The Eco-restructuring of the State and the Politics of Urban and Regional Development. *Transactions Institute of British Geographers*, 35(1) : 76-93.

Chapitre 4

Approches théoriques utiles pour construire des politiques alimentaires urbaines durables

Julie DEBRU, Caroline BRAND

Avec la contribution de : Vanessa ARMENDÁRIZ, Stefano ARMENIA,
Alberto Stanislao ATZORI, Nevin COHEN, Paul JAMES

L'émergence de stratégies ou de politiques alimentaires dans de nombreuses villes du monde (chapitre 3) pousse la recherche à s'interroger sur les processus de construction, l'accompagnement et l'évaluation de celles-ci. À partir du constat des limites du système alimentaire industrialisé, ces stratégies ou politiques sont fondées sur la nécessité d'opérer un changement, une transition vers un système alimentaire plus durable. Il s'agit dans ce chapitre d'explorer les cadres conceptuels que les chercheurs mobilisent pour appréhender la durabilité alimentaire urbaine.

Diversités et complexité

La grande difficulté à laquelle chercheurs et acteurs publics, privés et associatifs sont confrontés aujourd'hui est la prise en compte de la complexité de la question, tant au niveau des jeux d'acteurs concernés que des domaines d'action, ou encore des échelles de gouvernance et d'action (Brand, 2015). Jusqu'à récemment, la question alimentaire a fait l'objet d'un traitement sectoriel aux échelles internationale, européenne et nationale. Les dimensions de cette question ont été séparées dans des « silos » distincts, réduisant son traitement aux dimensions agricole et commerciale, de sécurité sanitaire normative et plus récemment de santé publique (Brand, 2015). En 2007, Guillaume Dhérissard et Dominique Viel pointent les risques de vulnérabilité et d'effets pervers liés à la segmentation du défi alimentaire (productivité, sécurité sanitaire, écologie, commercialisation, etc.), pouvant aboutir à des situations de rupture. Ils invitent à appréhender l'alimentation

comme un phénomène social complexe et à changer complètement d'approche en ce qui concerne l'alimentation durable urbaine et sa gouvernance.

De même, les experts de l'International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food) appellent, dans leur premier rapport, à considérer la complexité de la situation en allant vers une vision holistique du système alimentaire (IPES-Food, 2015). Ils proposent notamment de penser en termes de *système alimentaire*, compris à la fois comme un réseau d'interactions complexes entre les acteurs et les processus du système, et comme un réseau de politiques et de cadres réglementaires. Le paradigme de la complexité avancé par Edgar Morin pointe qu'un *tout* n'est pas seulement composé de ses parties. La complexité est ce qui relie les parties au *tout* et les parties entre elles-mêmes. Ce paradigme sert de cadre à nos réflexions sur l'alimentation urbaine durable. On comprend ainsi, par exemple, que considérer l'agriculture urbaine ne peut se réduire à une approche nourricière mais comprend aussi des enjeux d'éducation, de lien social, d'esthétique, de maintien de la biodiversité, etc. (Duchemin *et al.*, 2010 ; Duchemin, 2013).

Cela étant dit, le plus dur reste à faire : comment à partir d'une vision holistique du système alimentaire, identifier les leviers pour améliorer sa durabilité ? Comment prendre en compte la complexité, la diversité, l'intégralité de *l'alimentation urbaine durable* ?

Pour aborder cette complexité, les scientifiques élaborent des cadres conceptuels et des modèles de représentation permettant d'intégrer autour d'une même vision les divers aspects de l'alimentation urbaine durable. Ces approches d'analyse et de compréhension sont associées à des formes de représentation et à des références conceptuelles disciplinaires ou pluridisciplinaires (géographie, sciences politiques, agronomie, économie, sociologie, etc.). Elles traduisent différentes manières de cerner les problèmes et d'en chercher des solutions. Elles permettent de construire la durabilité alimentaire urbaine ou mobilisent des outils concrets d'analyse et d'évaluation de celle-ci (flux de phosphore ou d'azote, kilomètres alimentaires, cartographie des déserts alimentaires, empreinte alimentaire, empreinte carbone, etc.).

On distingue ainsi plusieurs entrées possibles pour aborder de manière intégrée la question de l'alimentation durable des villes : le système alimentaire, les secteurs d'activité alimentaires, les pratiques sociales, les instruments politiques ou les domaines d'intervention politique, les enjeux de durabilité, les représentations de l'espace, etc.

Ces cadres conceptuels ne visent pas toujours explicitement la construction de politiques alimentaires urbaines durables. Ils sont certes utilisés pour comprendre et décrire le système alimentaire urbain, mais aussi dans l'objectif de construire des modèles de simulation ou des démarches visant à tester les impacts d'une politique, d'un projet ou d'une action.

Cette diversité d'approches montre que les solutions envisagées pour construire des systèmes alimentaires plus durables peuvent être diverses. Ainsi, penser la complexité de la question de l'alimentation urbaine durable n'induit pas la construction d'un cadre général intégrant toutes les approches et applicable dans toutes les situations. Au contraire, la complexité incite à penser en termes de combinaisons d'approches et d'outils. Cette idée d'agencements et de combinaisons se retrouve dans de nombreux domaines disciplinaires abordant la question de la durabilité, que ce soit en nutrition avec les travaux sur la diversité alimentaire individuelle et ses impacts, ou en économie avec l'évaluation des politiques combinées (Esnouf *et al.*, 2011). La diversité est aujourd'hui

reconnue comme facteur de résilience et, dans ce cadre, la combinaison d'une diversité d'approches est à considérer pour tendre vers une alimentation urbaine plus durable.

Ainsi, nous présenterons dans ce chapitre trois types d'approches qui nous paraissent utiles pour construire des politiques alimentaires urbaines durables : les approches systémiques qui tentent d'intégrer les questions de durabilité à l'analyse du système alimentaire ; les approches formulées pour analyser et construire la ville durable et qui se saisissent des enjeux alimentaires ; enfin une approche du développement durable appliquée aux enjeux urbains et à l'alimentation.

Approches par le système alimentaire

Systémique et modélisation

Les approches systémiques ont été mobilisées pour comprendre et décrire le fonctionnement du système alimentaire (Rastoin et Gherzi, 2010). Mobilisées par les économistes de l'agroalimentaire, ces approches s'appuient sur une vision fonctionnelle de l'alimentation qui décrit une chaîne composée d'opérations et de secteurs d'activités (production, transformation, distribution, consommation, élimination/recyclage, régulation). C'est ainsi que le système alimentaire a été défini comme :

« [...] un réseau interdépendant d'acteurs (entreprises, institutions financières, organismes publics et privés), localisé dans un espace géographique donné (région, État, espace plurinational), et participant directement ou indirectement à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires d'un ou plusieurs groupes de consommateurs localement ou à l'extérieur de la zone considérée » (Rastoin et Gherzi, 2010 : 19).

Ici le regard est essentiellement centré sur les modalités d'organisation de l'offre.

Les schémas de pensée ont évolué vers des visions cycliques avec le développement du concept d'économie circulaire ou encore la prise de conscience de la ressource que constituent les déchets produits par notre système alimentaire. Des outils d'analyse et d'évaluation ont ainsi été développés pour mieux appréhender les cycles dans le fonctionnement du système alimentaire des territoires. Par exemple, à partir des travaux en écologie industrielle, l'écologie territoriale a développé le concept de métabolisme territorial qui permet de dresser une photographie de l'approvisionnement alimentaire d'un territoire : « [...] analyse des flux de matières (brutes) et d'énergie, analyse des flux de substances, mesure des empreintes environnementales sont autant de concepts et méthodes contribuant à cette caractérisation [du métabolisme territorial] » (Barles, 2014 : 2).

Les territoires sont appréhendés comme des organismes vivants à partir d'une réflexion de type « cycle de vie » portant sur les flux entrants, « digérés » et sortants (chapitre 1, encadré 1.1). Comme le soulignent les propos conclusifs de Barles à l'issue de son étude sur le métabolisme de Paris, l'approche globale en termes de flux est aussi intéressante car elle ouvre aux dimensions amont et aval (engrais et gestion des déchets) du fait alimentaire, peu abordées pour l'instant dans les réflexions et actions :

« It reveals the need for new public policies, especially concerning waste management — to reduce construction materials imports — and urban planning — to reduce their

consumption. In addition, more research and the development of action plans to link urban and agricultural policies to improve the use of urban fertilizers and to favor local food supply are required » (Barles, 2009 : 911).

Les approches systémiques sont centrées sur les relations entre les composantes du système, leurs interactions et leurs interdépendances. À titre d'exemple, le modèle développé par Vanessa Armendáriz et ses collègues montre l'interdépendance entre les différentes composantes du système de l'approvisionnement et de la distribution alimentaires. Ce modèle est une application de la perspective systémique et de la méthodologie de la dynamique des systèmes à la compréhension du système d'offre alimentaire. Bien que développé pour le cas des pays en développement, il est particulièrement intéressant car il propose une représentation qui permet de comprendre le fonctionnement global du système alimentaire en interaction avec d'autres (habitat, déplacement, économie, technologie, etc.). Il montre l'emboîtement et les influences réciproques entre ces systèmes, les liens de cause à effet et d'entraînement entre différentes composantes. Ceci permet notamment d'identifier une cause ou un effet indirect, non envisagé au départ. À ce titre, il est aussi un outil d'expérimentation pour simuler les effets sur l'ensemble du système alimentaire de politiques visant certains leviers.

Exemple d'une approche systémique de l'approvisionnement et de la distribution alimentaires urbains

Vanessa ARMENDÁRIZ, Stefano ARMENIA, Alberto Stanislao ATZORI

Ce travail⁷ vise à proposer un cadre pour une meilleure compréhension des systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires (SADA). Sa construction s'appuie sur les approches de la pensée systémique (*system thinking*) et de la dynamique des systèmes (*system dynamics*) afin de montrer comment l'identification des structures de rétroaction des SADA peut guider les politiques pour satisfaire les besoins alimentaires urbains.

Une perspective systémique suppose l'existence d'éléments interdépendants qui remplissent une fonction ou un objectif sur une certaine durée (Meadows, 2008). Ces éléments peuvent être de nature physique ou informative. En observant les systèmes alimentaires, nous trouvons des interactions entre les différents éléments participant à la mise en œuvre des activités de production, d'approvisionnement, de transformation, de distribution et de consommation alimentaires. Une analyse systémique et dynamique peut aider à la compréhension des processus de rétroaction et d'accumulation au sein des systèmes alimentaires dans les environnements urbains. Ces processus d'accumulation déterminent l'évolution des ressources essentielles ou encore les moteurs de la production ou de la distribution alimentaires et sont indispensables pour en évaluer la durabilité.

Qu'est-ce que la dynamique des systèmes (DS) ?

La DS est une méthodologie capable de prendre en compte une structure systémique, caractérisée par des rétroactions entre ses différentes parties. Le comportement d'un

7. Les auteurs souhaitent remercier l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO/AGS — Rome, Italie) pour les précieuses informations fournies, les connaissances préalables sur le cadre d'analyse des systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires (SADA) de la FAO, et l'aide appréciable apportée à l'élaboration du cadre révisé de la dynamique des systèmes (DS).

système dans le temps procède de la structure de rétroaction de ce système, qui peut être qualitativement conceptualisée grâce à des diagrammes de boucles causales (DBC). L'établissement de cartes causales ou de DBC est une technique qui permet de représenter l'existence des rétroactions dans et entre des sous-systèmes en interaction. Il existe deux sortes de boucles qui sont étudiées en fonction de leurs caractéristiques :

1. Renforcement : boucles d'auto-renforcement. Cela suppose qu'elles ont une croissance exponentielle si elles sont dominantes ou seules dans le système.
2. Équilibrage : boucles d'auto-correction qui contrent les changements.

La DS découle du réseau complexe d'interactions entre ces deux sortes de boucles (Stermann, 2012). Elle peut être analysée par simulation grâce à la création d'un diagramme de stocks et de flux (DSF), aussi connu sous le nom de modèle quantitatif de DS. La formalisation du modèle consiste à décrire, au moyen d'un DSF qui souligne la présence d'équations différentielles, comment les variables du système sont interdépendantes et comment les processus d'accumulation sont déterminés par l'évolution des flux qui altère l'état des niveaux (ou stocks) du système.

Dynamique des systèmes (DS) appliquée à l'étude des systèmes alimentaires urbains

La modélisation de la DS est un processus itératif et exige l'identification et la définition d'un problème (Ghaffarzadegan, Lyneis et Richardson, 2011) (figure 4.1). La conceptualisation du système donne lieu à une formalisation du modèle qualitatif ou quantitatif, qui améliore la compréhension initiale du système. Le modèle de simulation permet de vérifier la validité du modèle avec des données empiriques, d'expérimenter d'autres politiques et d'obtenir de nouveaux éclairages qui améliorent l'analyse des politiques.

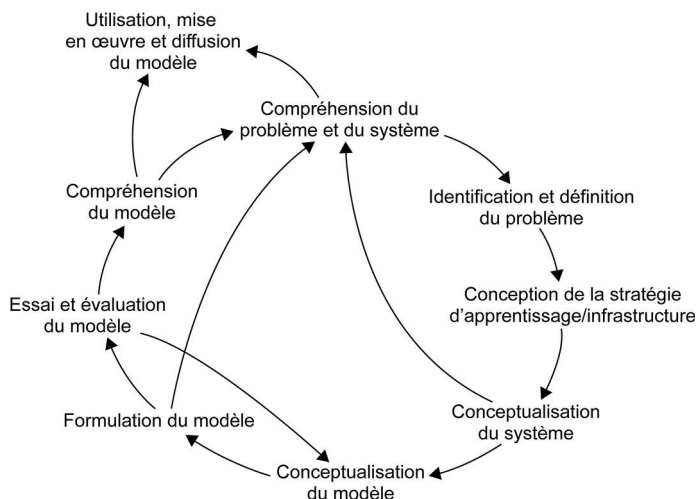


Figure 4.1. Aperçu du processus de modélisation de la DS (source : Zock, 2004, adapté de Richardson et Pugh, 1981).

Un exemple de l'application de la méthodologie de la DS à l'étude des systèmes alimentaires urbains est le modèle d'élaboration de cadres pour les SADA (figure 4.2)

créé à partir d'une étude détaillée du *Methodological and Operational Guide to Understand FSDSs* (Aragrande et Argenti, 2001) et de documents complémentaires (Argenti, 1999a et 1999b ; Balbo, Visser et Argenti, 2000 ; FAO, 2000) de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). L'objectif est de permettre une compréhension globale d'un système alimentaire urbain. Ce modèle a été construit à partir des dynamiques des pays en développement et en transition. La modélisation n'a pas inclus les caractéristiques des villes développées. Cette démarche a nécessité de simplifier le premier modèle détaillé de SADA (Armendáriz *et al.*, 2015a) afin de capter, à un niveau agrégé tout en conservant la validité, les principales interactions du système, y compris les questions qui ne sont pas liées aux systèmes alimentaires.

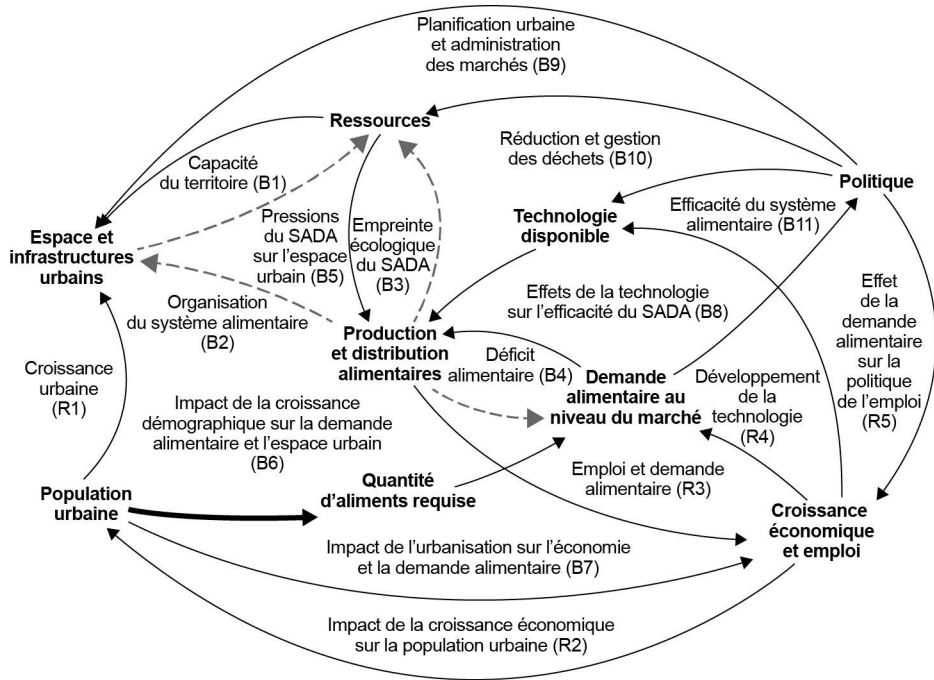


Figure 4.2. Modèle d'élaboration de cadres pour les SADA.

Dans la figure 4.2, les flèches noires désignent un effet causal positif du changement de la variable indépendante sur la variable dépendante. Quand une variable indépendante augmente ou diminue, la variable dépendante change dans la même direction. Les flèches grises en pointillés signifient que l'effet causal chez les variables indépendantes et dépendantes est négatif. Quand une variable indépendante augmente, la variable dépendante diminue. La flèche noire en gras représente la principale question du guide de la FAO : « Comment répondre aux besoins alimentaires urbains d'une population croissante ? ». Les principales structures de rétroaction sont identifiées et nommées selon leur fonction dans le système : B1 Capacité du territoire, B2 Organisation du système alimentaire, B3 Empreinte écologique alimentaire, B4 Déficit alimentaire, B5 Pressions du SADA sur l'espace urbain, B6 Impact de la croissance démographique sur la demande alimentaire

et l'espace urbain, B7 Impact de l'urbanisation sur l'économie et la demande alimentaire, B8 Effets de la technologie sur l'efficacité du SADA, B9 Planification urbaine et administration des marchés, B10 Réduction et gestion des déchets, B11 Efficacité du système alimentaire, R1 Croissance urbaine, R2 Impact de la croissance économique sur la population urbaine, R3 Emploi et demande alimentaire, R4 Développement de la technologie, R5 Effet de la demande alimentaire sur la politique de l'emploi.

La boucle du système *croissance urbaine* (R1) représente la rétroaction entre population urbaine et espace urbain, qui est une relation d'auto-renforcement. La croissance de la population urbaine augmente la nécessité de nouveaux espaces et d'infrastructures urbaines, et en même temps la croissance urbaine a un effet d'attraction des populations (World Bank, 1999). La boucle de l'*impact de la croissance économique sur la population urbaine* (R2) explique une autre dynamique d'auto-renforcement observée dans les pays en développement et en transition : la croissance économique des villes augmente le taux de migration des populations rurales qui augmente la main d'œuvre pour les activités économiques (PNUD, 1999 ; Waibel et Schmidt, 2000). Les pays développés connaissent une dynamique urbaine liée au développement économique différente (Kastner *et al.*, 2012).

L'impact de la croissance urbaine se fait sentir dans la modification de l'utilisation des sols, l'augmentation de la pollution et les changements dans la disponibilité des ressources non renouvelables (Forrester, 1970). Ceci s'explique par la *capacité du territoire* (B1) du système, qui représente sa limite à continuer de produire ou fournir des matières premières étant donné l'épuisement des ressources (Brenner, 2014).

La relation entre l'espace urbain destiné aux marchés et la logistique alimentaire forme une boucle d'équilibre appelée *organisation du système alimentaire* (B2). Les terres consacrées aux autres activités urbaines (logement, services) diminuent l'espace disponible pour les marchés alimentaires et les routes. En même temps, à long terme, l'accroissement des routes étend les agglomérations urbaines, ce qui augmente le temps de transport des marchandises et donc les coûts des processus de distribution (Aragrande et Argenti, 2001). L'*empreinte écologique du SADA* (B3) s'explique par les impacts environnementaux des activités de production, transformation, distribution et consommation alimentaires qui utilisent des ressources renouvelables et non renouvelables et génèrent des déchets et de la pollution (Cordell *et al.*, 2009 ; Ericksen, 2008). La boucle *pressions du SADA sur l'espace urbain* (B5) indique que les activités liées aux systèmes alimentaires ne sont possibles qu'une fois traitées les questions d'utilisation de l'espace urbain et de consommation des ressources. La relation de concurrence entre activités pourrait provoquer une surconsommation des ressources, ce qui représenterait un risque pour le système alimentaire mais aussi pour le système urbain.

Les revenus des entreprises du système alimentaire assurent une croissance économique, et les opportunités d'emploi découlant de la croissance économique fournissent des revenus aux habitants. Ceci suscite une demande alimentaire au niveau des marchés. Ces relations sont représentées par la boucle *emploi et demande alimentaire* (R3). La relation entre la demande alimentaire au niveau du marché et les activités de production et distribution alimentaires est décrite par le *déficit alimentaire* (B4). Les insuffisances de gestion en matière de production et de distribution alimentaires, ou même une pénurie de ressources dans le système, pourraient réduire l'approvisionnement alimentaire urbain et augmenter le déficit alimentaire (Hanjra et Qureshi, 2010 ; Pimentel et Pimentel, 2007).

L'impact de la croissance démographique sur la demande alimentaire et l'espace urbain (B6) représente la demande alimentaire liée à l'évolution démographique qui stimule les processus de production et distribution alimentaires. Mais la croissance démographique exige aussi l'augmentation de l'espace urbain et des infrastructures associées, ce qui se traduit par une croissance urbaine attirant les populations (Ehrlich et Holdren, 1971 ; Waibel et Schmidt, 2000). Une autre boucle d'équilibre externe, l'impact de l'urbanisation sur la croissance économique et la demande alimentaire (B7), a été découverte après l'observation de l'impact de la population sur la croissance économique. L'emploi augmente les revenus qui suscitent la demande alimentaire, et la croissance économique accroît la croissance urbaine, ce qui stimulera les processus de production et de distribution alimentaires qui seront en concurrence avec les autres activités industrielles et avec le logement pour l'espace et les infrastructures (Allen, 1978 ; Batty, 2008 ; Pumain *et al.*, 2015).

Les effets indirects du marché alimentaire sur la croissance économique et l'amélioration de la technologie sont pris en compte dans la boucle *développement de la technologie* (R4) (Boserup *et al.*, 1983). L'amélioration de l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement dépend de l'organisation et des niveaux de technologie appliqués à la production et à la transformation des aliments. C'est ce qu'explique la boucle *effets de la technologie sur l'efficacité du SADA* (B8).

La dynamique des systèmes (DS) au service de meilleures politiques alimentaires urbaines

Les résultats de l'analyse détaillée des recommandations de la FAO envers les décideurs des pays en développement, ont mis en évidence l'objectif « d'améliorer la disponibilité alimentaire au niveau du marché » (Armendáriz *et al.*, 2015a). Les propositions en matière de politiques sont donc directement stimulées par les variations de la demande alimentaire. Toutefois, en déterminant les interdépendances importantes existant entre les éléments urbains et en permettant de visualiser la structure des systèmes alimentaires urbains de manière agrégée, le modèle SADA (figure 4.2) a apporté les enseignements décrits ci-dessous pour l'efficacité des politiques urbaines cherchant à satisfaire les besoins alimentaires.

La demande alimentaire diffère de la quantité réelle d'aliments requise dans une ville. Ainsi, les conditions socio-économiques déterminent la capacité des gens à utiliser leurs revenus pour satisfaire leurs besoins alimentaires. Par conséquent, une politique alimentaire urbaine avisée devrait avoir pour objectif de réduire les niveaux de pauvreté urbaine. La croissance économique et l'emploi sont nécessaires pour permettre l'accès à la nourriture (Zezza et Tasciotti, 2010 ; Von Braun, 1995). La boucle *effet de la demande alimentaire sur la politique de l'emploi* (R5) explique comment les revenus sont directement reliés à la consommation alimentaire, en quantité et en qualité. Le statut socio-économique de la population urbaine est aussi fortement lié aux problèmes sanitaires comme la malnutrition ou l'obésité. C'est pourquoi il faudrait envisager les conséquences du développement économique sur l'évolution des régimes alimentaires et la santé lorsqu'on prévoit une intervention (McLaren, 2007 ; Popkin, 2001).

L'efficacité des systèmes alimentaires (B11) peut être stimulée par l'augmentation du niveau de technologie utilisé dans les activités de production et de transformation des aliments. La consommation des ressources naturelles est étroitement liée à l'efficacité

des chaînes d'approvisionnement, au mode de vie des consommateurs et aux processus d'évacuation des déchets. Il faudrait, pour les zones rurales et urbaines, prendre en considération des indicateurs de la durabilité environnementale et du métabolisme urbain dès la conception des politiques alimentaires. Une utilisation excessive des ressources naturelles due à la croissance des activités humaines (à la fois pour la chaîne d'approvisionnement et la consommation) pourrait épuiser les intrants d'un système et mettre sa viabilité en danger (Giampietro *et al.*, 2013).

Une politique de *réduction et de gestion des déchets* (B10) peut améliorer l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement et diminuer la pollution. Les structures B10 et B11 représentent des rétroactions d'équilibrage qui visent à augmenter l'approvisionnement alimentaire en remédiant aux inefficacités urbaines et aux impacts négatifs sur l'environnement, et ainsi à réduire le déficit alimentaire des villes (Godfray *et al.*, 2010 ; Parfitt *et al.*, 2010).

Les politiques alimentaires et les régulations (protocoles administratifs, règlements et lois) influencent la qualité des aliments auxquels les populations ont accès. Diverses recommandations stratégiques devraient être répertoriées pour la transformation, la distribution ou la consommation de différents aliments, en se fondant sur leurs principales propriétés (normes de qualité élevée comme faible, prix, marques, cycles de vie des produits alimentaires, disponibilité des produits de remplacement). Par exemple, les aliments périssables et non périssables ont des caractéristiques très différentes en ce qui concerne leur cycle de vie. Les processus régissant leur transformation, distribution et consommation présentent des contraintes liées aux infrastructures disponibles, à l'organisation de l'espace urbain, à la logistique commerciale, aux préférences des consommateurs et aux risques sanitaires, entre autres (Beske *et al.*, 2014). En ignorant les retards et les effets secondaires dans certaines chaînes alimentaires spéciales, on risque de provoquer l'échec des politiques alimentaires urbaines. Ainsi, un système de refroidissement bien conçu est nécessaire pour les produits laitiers ; une amélioration de la capacité de stockage des produits laitiers ne servira à rien si les processus de distribution sont limités par l'absence de routes ou la congestion urbaine normale et la circulation, qui provoqueront des retards.

Une planification urbaine devrait être envisagée pour optimiser l'organisation des SADA en mettant en place une infrastructure efficace de distribution alimentaire, qui puisse supporter l'augmentation de la population et le déficit alimentaire (Pothukuchi et Kaufman, 1999 ; Pothukuchi, 2004 ; Born et Purcell, 2006). La boucle *planification urbaine et administration des marchés* (B9) prend en considération des champs d'intervention stratégiques. Ceux-ci sont liés à la gestion des espaces urbains et aux innovations, à la densité et à la congestion urbaines, à la viabilité des routes et à l'allocation planifiée par les villes de marchés formels et informels en fonction de la répartition de la population et de ses caractéristiques socio-économiques. Les boucles B1, B2, R1 et B5 montrent les effets indirects de telles politiques urbaines planifiées.

Les conclusions préliminaires de la série de travaux sur l'application de la méthodologie de la DS à la compréhension des SADA (Armendáriz *et al.*, 2015a, 2015b et 2015c), indiquent que l'amélioration du fonctionnement des systèmes alimentaires n'est pas suffisante pour faire face à la croissance démographique urbaine, en particulier dans les pays en développement. Toutefois, il s'avère que la croissance de la population urbaine ne constitue pas le principal problème. Ce sont les processus d'urbanisation croissante

qui exercent actuellement les pressions les plus importantes sur les structures soutenant les systèmes alimentaires, à cause de leurs conséquences sur l'évolution de l'utilisation des sols, et de leur attraction sur les populations migrantes et des agglomérations.

Perspectives et limites de la DS

Une perspective systémique permet de cerner des enjeux pertinents autres que ceux liés à l'alimentation et souvent ignorés par les analyses des systèmes alimentaires urbains. La méthodologie de la dynamique des systèmes (DS) permet une meilleure compréhension de l'interdépendance des éléments à partir desquels il est possible d'analyser la structure des systèmes alimentaires. Ceci peut aider les décideurs à définir les problèmes réels et à formuler de meilleures politiques, afin de résoudre ces problèmes plutôt que de simplement s'attaquer aux symptômes. Les exercices de simulation peuvent même permettre de tester différentes politiques dans un environnement virtuel. L'exemple illustré dans ce travail a montré à quel point il est fondamental d'évaluer l'environnement dans lequel s'inscrivent les SADA. En comprenant que la ville est liée à diverses questions de nature physique ou matérielle (ressources, technologie, économie), on peut mieux cerner d'où proviennent les pressions exercées sur le système et définir des points d'intervention possibles pour les politiques de durabilité. Parmi les limites du modèle pour les SADA présenté en figure 4.2, notons : le regard placé sur la structure des SADA des pays en développement et en transition et les dynamiques urbaines, en particulier des mégapoles ; le fait que l'élaboration du modèle est fondée sur le guide de la FAO visant à comprendre les SADA dans les pays en développement ; le niveau élevé d'abstraction du modèle, le cadre pour les SADA étant encore une approche qualitative d'un système alimentaire urbain. Des politiques plus complètes et vigoureuses seront possibles grâce à l'intégration de diverses méthodologies dans l'analyse des systèmes alimentaires urbains, parmi lesquelles la modélisation à base d'agents (MBA), l'analyse structurelle des réseaux (ASR) et les systèmes d'information géographique (SIG).

Des systèmes déterministes aux systèmes adaptatifs

Les approches systémiques et les modélisations apportent une connaissance générale sur l'état du système alimentaire et en particulier sur les mécanismes d'organisation et de fonctionnement de l'offre alimentaire. Cependant, comme cela est souligné dans les conclusions précédentes, pour appréhender l'alimentation urbaine durable dans toute sa complexité, une combinaison avec d'autres outils est nécessaire.

Par exemple, il est difficile d'intégrer aux approches modélisatrices les incertitudes et dynamiques fluctuantes liées aux pratiques des acteurs. Les travaux menés dans le champ de l'écologie territoriale se placent ainsi au croisement des analyses systémiques et modélisatrices et des analyses plus sociales sur les acteurs (Barles, 2010). Ainsi, pour analyser les systèmes alimentaires et énergétiques, et comprendre la mise en place d'une dynamique territoriale soutenable, Debuisson (2014) associe l'approche quantitative par les flux de matières et d'énergie à une approche plus qualitative intégrant les jeux d'acteurs et leurs modes d'interaction dans l'organisation de ces flux. Les approches qui découlent du paradigme de la complexité considèrent les « systèmes adaptatifs », par opposition aux « systèmes déterministes » (états finaux) dont on peut prévoir le comportement (Cloutier, 2013). Dans un système adaptatif, un même stimulus peut produire deux comportements différents car le comportement découle des relations

qui s'établissent entre les éléments et non dans la logique des éléments eux-mêmes. Autrement dit, cette approche permet de prendre en compte le fait qu'un même stimulus pourra provoquer des réactions différentes en fonction de multiples facteurs comme le temps, l'envie, l'humeur, l'histoire personnelle, la faim, etc. Cette approche par les systèmes adaptatifs complexes permet, là-aussi, une compréhension plus dynamique du fonctionnement du système.

Ceci illustre l'utilité de combiner les approches systémiques présentées ici à des approches permettant une compréhension des pratiques et des capacités d'action des acteurs du système (celles-ci étant liées au contexte sociopolitique, humain, historique, culturel) pour une appréhension de la complexité et de la durabilité de l'alimentation urbaine.

Système alimentaire territorialisé

Plus récemment, une vision territoriale du système alimentaire s'est développée, notamment avec le concept de *City Region Food Systems*⁸ (CRFS) largement diffusé à l'international et celui de système alimentaire territorialisé⁹ (SAT) développé en France. Ces concepts sont au cœur du croisement entre les concepts de territoire et de filière agroalimentaire (Rastoin, 2015). Ils s'inscrivent dans une littérature où l'on a vu apparaître, depuis les années 2000, les systèmes alimentaires dits « alternatifs », « régionaux », « locaux », visant à mieux répondre aux enjeux de durabilité (Kneafsey, 2010 ; Feenstra, 1997 ; Feagan, 2007 ; Heindrickson *et al.*, 2002).

Ces nouveaux concepts replacent le système alimentaire dans un contexte politique, culturel, historique, agricole et paysager. Ils défendent le fait que les régions urbaines (une ville associée à un espace supra-local plus ou moins vaste) ont un rôle important à jouer dans la gouvernance et dans l'amélioration de la durabilité du système alimentaire. Ces concepts traduisent l'hypothèse qu'une approche territorialisée permet de résoudre un certain nombre des problèmes exposés dans le chapitre 1. Ils fournissent notamment des solutions au problème de distanciation (géographique, cognitive, économique) entre urbains et ruraux, consommateurs et producteurs.

À partir de la question de l'approvisionnement alimentaire, les CRFS proposent une meilleure intégration des problématiques urbaines et rurales par un renforcement des relations entre ces deux espaces (Jennings *et al.*, 2015). Sans se contenter de prôner une autonomisation alimentaire ou un *localisme* comme solution unique, la territorialisation du concept de système alimentaire est avancée comme un moyen de retrouver une

8. Le *City Region Food System* est défini comme « *the complex network of actors, processes and relationships to do with food production, processing, marketing and consumption that exist in a given geographical region that includes a more or less concentrated urban centre and its surrounding peri urban and rural hinterland ; a regional landscape across which flows of people, goods and ecosystem services are managed* » (Jennings *et al.*, 2015).

9. Le système alimentaire territorialisé est défini comme : « un ensemble cohérent de filières agroalimentaires localisées dans un espace géographique de dimension régionale. Cette notion met l'accent sur une maximisation de l'intégration locale des filières, par opposition aux filières longues de la mondialisation agroalimentaire » (Rastoin, 2015). En relais de l'Organisation internationale représentant les Régions (ORU), l'Association des Régions de France publie à Rennes, dans le cadre de l'Année internationale de l'agriculture familiale, le 4 juillet 2014, une Déclaration sur les systèmes alimentaires territorialisés (SAT). Intitulée « Vers des systèmes alimentaires territorialisés », cette déclaration est le support d'un positionnement de l'association en faveur d'une mise en valeur des initiatives d'ancrage du système agricole et alimentaire et de leur défense auprès des politiques publiques locales, nationales et internationales.

maîtrise sur un système qui nous échappe dans sa dimension globale. Il s'agit de construire un modèle alternatif et complémentaire au modèle agro-industriel dominant le système alimentaire (Rastoin, 2015).

Ces approches visent principalement à encourager les gouvernements urbains, non seulement à prendre en considération l'alimentation dans leurs politiques, mais aussi à considérer les impacts de leurs politiques en dehors du territoire qu'ils administrent. Elles contribuent conceptuellement à mieux appréhender les questions d'échelles en suggérant la prise en compte, localement, des enjeux multi-échelles de l'alimentation.

Approches par la ville durable

L'approche territoriale du système alimentaire fait le lien avec d'autres d'approches : celles des urbanistes et planificateurs de la ville durable. Depuis le début des années 2000, la question alimentaire revient à l'agenda des aménageurs (Pothukuchi et Kaufman, 2000). Par les questions d'occupation et d'organisation de l'espace, ou en se plaçant à l'échelle de l'individu et de ses pratiques, ces approches posent sur l'alimentation urbaine un regard complémentaire à l'approche systémique.

Planification de la ville durable

La question du développement durable a très vite été prise en compte par les villes, au point que l'on évoque un « tournant urbanistique » à propos de sa territorialisation (Emelianoff, 2007). Depuis les années 1980, on a vu se développer des concepts, des indicateurs, des modèles de villes durables, ainsi que des outils d'intervention comme les emblématiques Agendas 21.

Les penseurs de la ville durable reconnaissent le besoin d'un changement, d'une transition vers un système urbain plus durable et résilient. Les problèmes auxquels la ville doit faire face ne sont pas les problèmes spécifiques identifiés dans le chapitre 1 mais se retrouvent dans la notion plus générale de développement durable. Celle-ci est exprimée notamment au travers des objectifs de la lutte contre le changement climatique, l'amélioration de la qualité de l'air, des sols et des eaux, ou la gestion raisonnée des ressources (eau, énergie, sols, biodiversité). À ces enjeux globaux sont associés des enjeux spécifiquement urbains, tels que la croissance urbaine, les enjeux sanitaires, l'approvisionnement en eau et en énergie, les enjeux socio-économiques et socioculturels, la gestion des déchets et la gestion de l'espace. Ainsi, des architectes, urbanistes ou aménageurs urbains développent des modèles de villes durables qui tentent d'intégrer dans une même vision tous les enjeux du développement durable urbain. Ces modèles s'inspirent des concepts issus des sciences de la vie mais aussi des sciences économiques, sociales, politiques, et s'appuient sur les notions de cycles et de résilience. On peut citer les approches de la ville symbiotique (Ranhagen et Groth, 2012) ou biophilique (Beatley, 2010). Ces approches de la ville durable croisent les enjeux du développement durable avec la variété des domaines relevant de l'action urbaine. Par exemple, l'approche de SymbioCity développée par Ulf Ranhagen et Klas Groth (2012) relie les champs suivants : énergie, architecture, alimentation en eau, gestion des déchets, industries et bâtiments, aménagement paysager, transport et trafic urbain, information et communication.

Dans ces approches, l'alimentation ne fait pas l'objet d'un traitement isolé. Au mieux, elle constitue un élément parmi d'autres dans la conception générale de la ville.

Urban Food Planning

C'est dans le champ de l'*Urban Food Planning* que l'alimentation fait l'objet d'une approche dédiée. Depuis les années 2000, on assiste en Amérique du Nord et dans le nord de l'Europe, à la diffusion d'un mouvement regroupant chercheurs et praticiens autour de l'intégration de l'enjeu alimentaire dans les problématiques d'aménagement, en lien avec le processus d'urbanisation. Ce champ de recherche et d'action se structure à partir du constat de l'absence de l'alimentation dans le champ d'intervention des aménageurs. Les termes décrivant ce constat montrent la soudaine prise de conscience relative à une « pièce manquante » dans les réflexions : « *a puzzling omission* » (APA, 2007), « *the dark side of urban dwelling ?* » (Viljoen et Wiskerke, 2012), « *this intellectual lacuna* » (Morgan, 2014).

D'une part, Pothukuchi et Kaufman (1999 et 2000) montrent que l'alimentation est un élément central du fonctionnement des territoires, au même titre que l'habitat ou la mobilité sur lesquels les aménageurs interviennent. D'autre part, l'urbain est identifié comme un important cadre d'expression des failles et des nouvelles pratiques alimentaires (Sonnino, 2009 ; Morgan et Sonnino, 2010 ; Morgan, 2014). Une *new food equation*¹⁰ s'impose aux territoires pris dans le processus d'urbanisation (Morgan, 2009 ; Morgan et Sonnino, 2010) et ceux-ci sont appelés à devoir y répondre à l'avenir.

Ce champ s'inscrit dans une mouvance et une perspective liées au processus d'urbanisation et au paradigme de la durabilité des territoires. Il s'agit de repenser le rôle des acteurs intervenant sur le système alimentaire et de repenser l'aménagement des espaces urbains et métropolitains à partir du fait alimentaire (figure 4.3).

D'un côté, à travers la variété de ses champs d'intervention, l'aménagement constitue un outil pour construire des systèmes alimentaires plus durables et équitables. De l'autre côté, il s'agit de repenser la place des systèmes alimentaires dans les mécanismes de production et d'organisation des espaces, notamment urbains. Les configurations territoriales constituent des laboratoires d'expérimentation de réponses aux grands enjeux globaux dans lesquels se trouve la *new food equation*.

Ce champ propose une vision intégrée du système alimentaire dont la gouvernance articule société civile, acteurs privés et acteurs publics (figure 4.4)¹¹.

10. La *new food equation* s'articule autour de l'augmentation brutale du prix des denrées alimentaires en 2007-2008 qui a fait émerger à nouveau les questions de la sécurité alimentaire dans sa composante quantitative, du changement climatique, du conflit autour des terres nourricières qui s'engage à l'échelle mondiale et enfin du processus d'urbanisation (Morgan, 2009 ; Morgan et Sonnino, 2010).

11. Dans la figure 4.4, nous avons gardé les différentes thématiques liées au traitement du fait alimentaire telles que présentées dans le schéma de Johannes S.C. Wiskerke (2009), car elles semblent plus claires que dans le rapport du programme de recherche *FoodLinks* de Ana Moragues *et al.* (2013). Nous avons gardé la catégorisation des acteurs effectuée dans ce rapport car elle nous paraît plus précise que celle de Wiskerke (2009). Nous n'avons pas retenu la catégorisation et la caractérisation des relations entre ces acteurs effectuées par Wiskerke car celles-ci nous semblent trop restrictives des types de relations qui s'instaurent et qui peuvent s'instaurer entre ces acteurs autour du fait alimentaire (limité dans l'article à l'approvisionnement en restauration collective, aux circuits alimentaires alternatifs et aux stratégies alimentaires urbaines). D'autre part, dans la catégorie de relations « stratégies alimentaires urbaines », son schéma indique une relation entre l'autorité publique et la société civile. Hors, nous considérons que ces stratégies incluent également des acteurs économiques appartenant à sa sphère d'acteurs « *market* ».

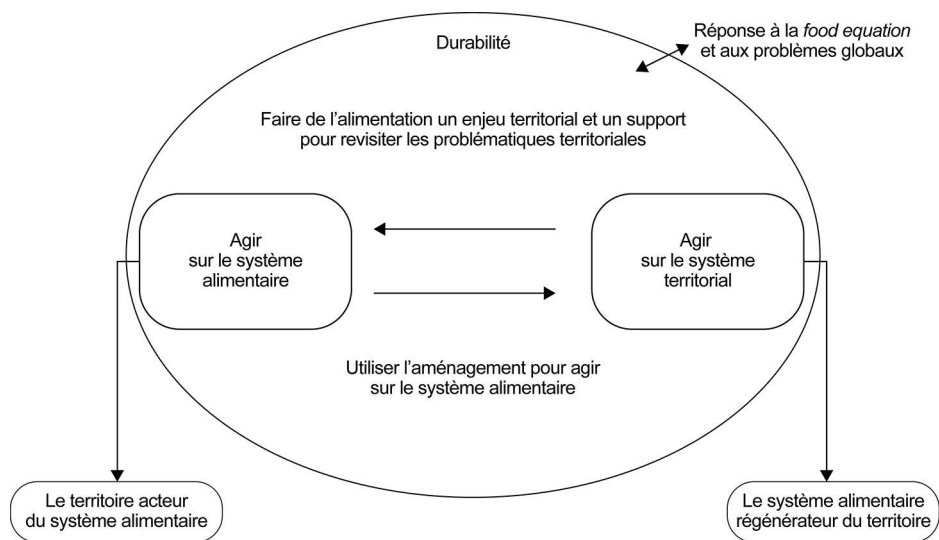


Figure 4.3. Urban Food Planning : entre durabilité, système alimentaire et système urbain (source : Brand, 2015).

Il s'agit pour les urbanistes, aménageurs et architectes, de prendre en compte la question alimentaire et sa complexité dans la gestion et la planification de la ville durable. On trouve des applications pratiques, comme par exemple les démarches « *Food sensitive urban planning and design* » (Donovan *et al.*, 2011) à Victoria en Australie, « *Food Urbanism Initiative* » (Verzone, 2012) à Lausanne en Suisse. On peut également mentionner le concept paysager de *Continuous Productive Urban landscape* pensé à l'échelle de la densité urbaine (Viljoen, Bohn et Howe, 2005). L'ambition est de connecter le système alimentaire, ou des éléments de celui-ci comme l'agriculture, à celui de l'aménagement urbain.

L'interaction entre l'espace urbain et la santé des populations par rapport à l'alimentation a fait l'objet d'études qui ont notamment formulé le concept de *food scape*. Ce concept fait référence au paysage alimentaire, soit la façon dont l'environnement urbain a un impact en matière d'accès à l'alimentation ou sur le développement de maladies liées à l'alimentation. Au croisement de l'aménagement et de la géographie de la santé, les chercheurs investissent en particulier la question de la localisation et de la caractérisation du type des points de distribution alimentaire (Cummis et Macintyre, 2002). On peut citer par exemple les études menées aux États-Unis sur l'impact de l'environnement alimentaire et du bâti urbain sur l'obésité (Raja *et al.*, 2010). Les auteurs montrent que la proximité d'un supermarché ou d'une épicerie par rapport au domicile, peut être reliée à l'indice de masse corporelle des femmes dans la zone étudiée. Ce concept ouvre la voie vers l'identification de nouveaux leviers d'action pour les gouvernements locaux urbains.

Ainsi, l'organisation de l'espace urbain se révèle comme un déterminant non négligeable des pratiques alimentaires des usagers de la ville (habitants, travailleurs, touristes). La prise de conscience récente et en cours des urbanistes, aménageurs, architectes et dirigeants urbains sur la question alimentaire, les invite à s'intéresser au système alimentaire. Ceci ouvre ainsi un dialogue entre leurs disciplines et des disciplines expertes du système alimentaire (agronomie, gestion, économie, sociologie, nutrition, etc.).

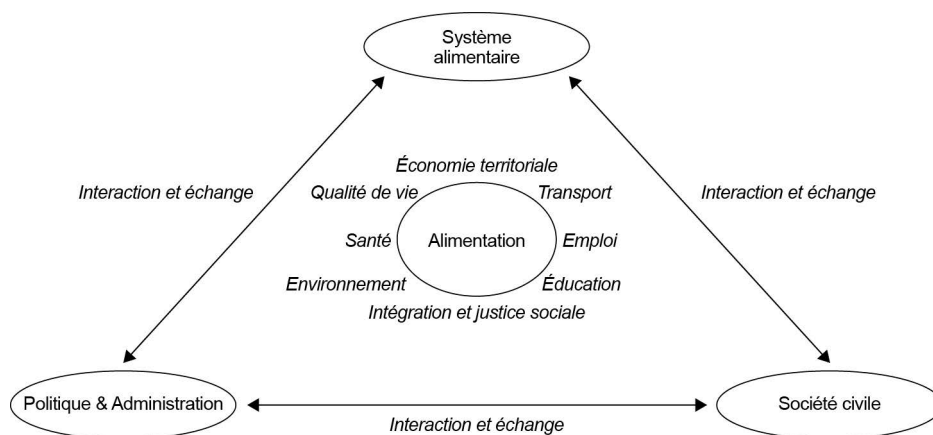


Figure 4.4. La gouvernance alimentaire décrite et envisagée par l'Urban Food Planning (source : Brand, 2015, d'après Wiskerke, 2009 : 376 et Moragues *et al.*, 2013 : 6).

En complément de ces approches centrées sur l'organisation de l'espace, des approches s'intéressent plus spécifiquement à l'interaction entre le comportement des individus et l'espace. Elles considèrent d'autres composantes du système alimentaire, comme la culture, la connaissance alimentaire ou les comportements individuels des consommateurs. La sociologie de la consommation, centrée sur l'individu et ses choix, mais également d'autres disciplines (comme la psychologie environnementale) développent des approches qui intègrent les facteurs motivant consciemment l'individu ainsi que les facteurs façonnant plus inconsciemment ses pratiques. En effet, les théories comportementales qui ont nourri jusque-là les politiques de sensibilisation, d'information et d'éducation des individus, ont été largement remises en cause (Lahlou, 2005 ; Stø *et al.*, 2008). Parmi ces nouvelles approches, la théorie des pratiques propose un cadre innovant, rompant ainsi avec les approches jugées inefficaces du *behaviorisme*. Nevin Cohen et Rosita Illieva (2015) proposent d'utiliser cette théorie pour doter les villes de leviers efficaces et favoriser une transition vers un système alimentaire urbain plus durable.

Théorie des pratiques sociales pour une approche multidimensionnelle de l'alimentation et de la ville durables

Nevin COHEN

Comme tous les grands systèmes sociotechniques, le système alimentaire est si enraciné qu'il ne paraît pas modifiable. Il est pourtant composé et modelé par des pratiques sociales quotidiennes, des actes habituels, journaliers. En cela, il peut donc être modifié par des politiques visant à changer ces pratiques (Shove, Pantzar et Watson, 2012 ; Watson, 2012).

Par leur caractère répétitif, les pratiques alimentaires quotidiennes ont des conséquences significatives en termes d'environnement et de santé publique : cuisiner, réfrigérer et faire la vaisselle représentent 25 % de la consommation électrique des ménages aux États-Unis (Canning *et al.*, 2010) ; manger au restaurant un jour de plus par semaine peut augmenter le poids d'une personne d'un peu moins de deux kilos par an. Ainsi, ces

pratiques peuvent générer un ensemble de maladies liées à l'alimentation comme l'obésité (Todd *et al.*, 2010). Et, inversement, souvent négligées par les aménageurs en raison de leur quotidienneté ou de leur apparente banalité, ces pratiques peuvent se révéler comme des leviers stratégiques pour atteindre des objectifs sociaux et environnementaux plus larges.

Place des pratiques sociales dans les politiques alimentaires

Les pratiques sociales sont les routines quotidiennes que chacun accomplit tout au long de sa vie. Elles se composent de *significations* (croyances, normes culturelles et conventions), de *matériels* (outils, technologies et ressources financières), et de *compétences* (savoir-faire et capacités) (Shove, Pantzar et Watson, 2012). Elles sont caractérisées comme *sociales* car elles sont modelées et renforcées par la compréhension commune de ce qui est considéré comme la façon ordinaire et appropriée de faire les choses. Elles sont donc distinctes des comportements, qui sont des actions basées sur les décisions d'individus isolés.

Les pratiques sont exécutées dans le cadre d'un ensemble interdépendant de pratiques (Schatzki, Cetina et Von Savigny, 2001). Tout changement opéré sur une pratique affecte donc l'ensemble des pratiques.

Les individus sont *porteurs* de pratiques (Seyfang *et al.*, 2010). Ils suivent des règles et des normes et, en répétant ces pratiques, ils les reproduisent, les normalisent et engagent d'autres individus dans les pratiques. Selon Anthony Giddens (1984), leur rôle de *porteur* est contraint par les structures, les normes qui se mettent en place en même temps qu'ils modèlent les pratiques. Mais, les individus peuvent aussi innover et modifier leur façon de faire. Les pratiques sont dynamiques, elles peuvent être reconfigurées et mener à l'émergence de nouvelles pratiques tandis que d'autres peuvent disparaître (Warde, 2005). Par exemple, les pratiques traditionnelles de conservation de la nourriture ont été remplacées par la pratique de la congélation. Cela s'est accompagné d'un changement de la signification et des compétences liés aux pratiques de préparation alimentaire dans les foyers ainsi que dans la façon de faire les courses.

Malgré l'attention portée aux conditions environnementales et sociales, et à d'autres facteurs en amont qui contribuent à l'obésité (Story *et al.*, 2008 ; Freudenberg *et al.*, 2015), les décideurs politiques se sont principalement focalisés sur des interventions destinées à changer les comportements individuels plutôt que les pratiques sociales (Warde, 2014 ; Delormier *et al.*, 2009). Les interventions comportementales aux États-Unis visent des comportements alimentaires plus sains ou la réduction de l'obésité. Elles passent par l'affichage obligatoire de la teneur en calories des aliments dans les restaurants fast-foods pour décourager une consommation excessive. On peut également mentionner des incitations financières pour ouvrir de nouveaux supermarchés dans des communautés à faibles revenus afin d'encourager la consommation de fruits et de légumes, ou des incitations financières individuelles pour encourager l'achat d'aliments plus sains dans les marchés de producteurs (Cohen, 2014).

Cette focalisation sur le comportement individuel est fondée sur un cadre qui traite la consommation comme une fonction cumulée de choix comportementaux des individus, et déterminée par les préférences individuelles et les évaluations rationnellement calculées des risques et des avantages (Halkier et Jensen, 2011). Les théories du comportement, comme la théorie du comportement programmé ou le marketing

social, persistent aujourd'hui dans les cadres d'action car elles sont instaurées comme des conventions dans le champ de la santé publique, elles sont en accord avec l'idéologie néolibérale et elles sont d'une relative simplicité en comparaison d'approches multisectorielles plus complexes (Baum et Fisher, 2014). Malgré leur popularité, les approches comportementales, que Elisabeth Shove (2010) critique comme étant l'A-B-C (Attitudes, Comportements, Choix) de la théorie du changement, n'ont conduit ni à des changements systémiques de l'alimentation ni à des réductions durables du taux d'obésité (Cohn, 2014).

En revanche, l'approche par les pratiques sociales considère que les modèles de consommation sont intégrés dans la structure des pratiques. Elle n'ignore pas les effets de politiques comme les régulations, l'information du consommateur ou les incitations économiques pour influencer le comportement, mais analyse des pratiques non saines ou non viables et cherche à les changer. L'attention est portée sur les significations d'une pratique, ses dimensions matérielles et les compétences liées à cette pratique. Se recentrer sur les pratiques, la façon dont les personnes les exécutent et ce qu'elles utilisent pour cela, révèle les technologies et infrastructures, les images et conventions culturelles et sociales, les connaissances qui constituent ces pratiques. Cette approche n'est pas centrée sur la façon dont les individus prennent des décisions alimentaires. Elle s'intéresse à la façon dont leurs pratiques sociales (courses, cuisine, voyage, repas avec des amis, pause au travail) structurent leurs pratiques alimentaires.

Comprendre la persistance ou la transformation des pratiques alimentaires quotidiennes révèle une opportunité de transition vers des pratiques plus saines par des politiques qui modifient les significations, les dispositifs matériels et les compétences qui en sont le ciment. Considérons, par exemple, la pratique de la préparation du repas à la maison à partir de produits frais au lieu d'une restauration rapide, bien moins saine. Cuisiner doit être une pratique normale et socialement plaisante, pas une corvée qui porte atteinte à la qualité de vie. Les individus doivent avoir le matériel de base pour stocker et cuisiner, ainsi que du temps. Il s'agit également de disposer du savoir-faire pour préparer un repas. Si ces trois éléments — signification, matériel et compétences — ne sont pas réunis, la pratique ne prendra pas et ne se développera pas. Également, les pratiques alimentaires sont à appréhender dans un ensemble interdépendant de pratiques. On peut changer une pratique particulière (se mettre à cuisiner des produits frais), changer des pratiques liées (faire les courses à pied plutôt qu'en voiture) ou bien changer les modalités d'exécution d'une pratique (réduire les endroits où l'on peut manger mais qui ne sont pas véritablement appropriés comme une salle de classe ou une bibliothèque). Ainsi, une politique fondée sur les pratiques sociales doit aussi envisager simultanément un ensemble de pratiques liées à la préparation du repas à la maison (faire les courses, faire la vaisselle, gérer les déchets, etc.).

Vers une gestion stratégique des pratiques sociales

Les villes bénéficient d'un positionnement idéal pour engager une « gestion stratégique des pratiques » (Cohen et Ilieva, 2015) : stimuler de nouvelles pratiques, en rétablir d'anciennes ou modifier la nature des pratiques existantes. Elles peuvent instaurer des politiques et des programmes qui promeuvent des nouvelles *significations* aux pratiques, changent les dispositifs *matériels* et infrastructurels avec lesquels les pratiques sont réalisées et modifient les *compétences* ou en diffusent de nouvelles. Les villes disposent

de nombreux leviers pour transformer les pratiques alimentaires (Cohen et Ilieva, 2015 ; Cohen et Ilieva, à paraître).

En tant que centres de communication et réseaux sociaux denses, les villes peuvent encourager la diffusion de nouvelles significations. La gestion du système scolaire public offre un point d'entrée stratégique pour modeler les pratiques des plus jeunes. Les services d'urbanisme ou de commerce peuvent agir sur la matérialité des pratiques en agissant sur la localisation des points de vente de produits frais ou en autorisant la culture sur les toits et les fermes urbaines. En instaurant des standards nutritionnels ou en établissant des régulations sur les graisses saturées, les sodas ou le sel, les services de santé publique agissent également sur les dispositifs matériels des pratiques alimentaires. Les villes peuvent également donner de la visibilité et encourager des pratiques non conventionnelles mais saines d'un point de vue alimentaire.

Les éléments de la pratique eux-mêmes peuvent stimuler ou remettre en cause les systèmes de pratique. Par exemple, servir des fruits difformes dans les cantines publiques permet de les rendre culturellement acceptables et ainsi de modifier les habitudes d'achat et de réduire le gaspillage alimentaire. En relançant les cours de cuisine à l'école, on peut modifier les compétences culinaires, stimuler la pratique de la cuisine et éventuellement augmenter les achats d'aliments frais. Les décideurs doivent donc être attentifs aux pratiques ayant un important impact sur la santé et l'environnement. Mais, ils doivent également être à l'écoute des signaux faibles et des petits changements n'ayant pas la capacité immédiate de transformer les systèmes sociotechniques enracinés. Ceux-ci peuvent, au fil du temps, transformer un ensemble de pratiques, se stabiliser et devenir une norme source de changements plus profonds.

De plus, les pratiques alimentaires sont liées à d'autres systèmes sociotechniques comme la gestion de l'eau ou de la mobilité. Considérer le système alimentaire urbain comme un système de pratiques sociales permet d'agir sur plusieurs systèmes socio-techniques à la fois (Cohen et Ilieva, 2015). Ainsi, cela crée une opportunité de travailler de manière intersectorielle. L'approche par les pratiques impose des innovations organisationnelles, comme la création d'équipes interservices ou de groupes de travail multi-acteurs pour travailler sur un système alimentaire urbain plus durable. Elle suggère également de repenser les objectifs des plans d'urbanisme. Il ne s'agit pas seulement de raisonner en termes d'usage des terres, d'activité économique ou d'infrastructures. Les pratiques amènent à réfléchir à la reproduction ou à la reconfiguration des pratiques quotidiennes qui influent sur le développement urbain. Cela génère de nouvelles attentes vis-à-vis de l'aménagement urbain : une réorientation vers les éléments qui modèlent les pratiques sociales ; la formulation de politiques pour traiter un ensemble de pratiques, cela permettant de sortir des silos administratifs conventionnels ; l'éloignement des modèles qui pensent pouvoir prédire les changements comportementaux à partir d'interventions ciblées sur la sensibilisation et l'information des individus.

Les approches s'inscrivant dans la veine de la théorie des pratiques présentée ici ont l'avantage de ne pas limiter l'attention aux déterminants économiques, sociologiques ou démographiques des individus comme le font souvent les enquêtes sur la consommation. Elles étudient aussi l'environnement matériel, économique et social dans lequel s'opèrent les pratiques des individus (Shove *et al.*, 2012 ; Dubuisson-Quellier et Plessz, 2013). Or, porter plus d'attention à l'environnement des pratiques pour comprendre les comportements ouvre de nouvelles perspectives pour les politiques qui visent à agir sur les

comportements. Celles-ci sont appelées à jouer un rôle sur le changement de l'environnement plus que sur la sensibilisation du consommateur.

Ces approches permettent de renouveler les regards sur les outils d'intervention dont disposent les gouvernements locaux urbains pour agir sur l'alimentation et sa durabilité. Les questions de gestion urbaine permettent d'appréhender l'alimentation comme un outil pour atteindre de façon coordonnée des objectifs sectoriels divers portés par les gouvernements locaux urbains en termes de santé, bien-être, écologie, économie, équité sociale, etc. Les approches par les pratiques offrent un nouveau cadre de réflexion pour une meilleure compréhension des déterminants de la durabilité de l'alimentation urbaine et pour l'identification de leviers d'action efficaces pour les décideurs publics. Elles ouvrent ainsi de nouvelles perspectives de dialogue entre chercheurs et décideurs publics.

Le développement durable appliqué aux enjeux urbains et à l'alimentation

Une dernière approche peut être mentionnée pour appréhender la complexité de l'alimentation et formuler des politiques adéquates, celle du développement durable, appliquée aux enjeux urbains et à l'alimentation. Le développement durable est un moteur pour revisiter les modes de fonctionnement des sociétés. Dans le cadre d'un projet mené entre 2007 et 2014 et financé par l'UN Global Compact Cities Program en partenariat avec Metropolis et d'autres organisations internationales, Paul James et ses collègues ont développé un modèle innovant du développement durable appliqué aux problèmes urbains et plus récemment aux questions alimentaires urbaines. L'approche par les *cercles de vie sociale* vise à accompagner des villes, quartiers, communautés dans un processus de planification durable. Elle propose une posture d'appréhension globale en combinant des indicateurs qualitatifs et quantitatifs de la durabilité et en s'appuyant sur une variété d'acteurs, porteurs d'expertises complémentaires. Cette méthode a notamment été appliquée à Johannesburg, Melbourne, Delhi, São Paulo et Téhéran.

Vers une compréhension globale des systèmes alimentaires par les cercles de vie sociale

Paul JAMES

Une plaisanterie irlandaise donne un point de vue instructif sur la manière dont on peut concevoir un bon point de départ et des orientations durables. L'histoire est celle d'un voyageur désorienté dans la campagne irlandaise qui demande son chemin à un habitant. Celui-ci commence à donner des indications détaillées d'orientation pour s'interrompre à chaque fois en hésitant, concluant finalement que si c'était lui qui devait aller à Letterfrack, il ne commencerait certainement pas par là¹². Pour traiter des politiques alimentaires durables en milieu urbain, nous suggérons le même principe, c'est-à-dire de ne pas aborder le sujet par les questions qui nous concernent le plus directement : les aliments, l'urbain, la durabilité ou l'élaboration des politiques. En se fondant sur les sphères d'intérêt immédiat qui sont propres aux spécialistes et professionnels, ceux-ci

12. « *If it was meself that was going to Letterfrack, faith, I wouldn't start from here* » (*The Hibbert Journal*, 1924 : 417).

tendent à conclure que leur domaine particulier est le point de départ le plus important, à l'exclusion de toute autre possibilité.

Par où commencer le complexe processus de systématisation des thèmes liés aux politiques alimentaires durables en milieu urbain ? Le point de départ habituel consiste à appréhender l'alimentation comme une chaîne d'activité ou de valeur *économique*. Mais, ce point de départ est restrictif par rapport aux questions de durabilité urbaine, de pouvoir politique ou de signification culturelle.

À la recherche d'une approche globale

Une approche alternative, celle des *cercles de vie sociale*, prend comme point de départ la condition humaine, au sein de laquelle l'alimentation s'intègre. Ainsi, comment pouvons-nous commencer à décrire cette condition de façon globale tout en identifiant des domaines et sous-domaines de politiques alimentaires ? Surtout, comment pouvons-nous le faire sans être accaparés par le point de départ habituel qu'est l'économie ?

C'est ce qu'ont commencé à faire des analystes du système alimentaire. Par exemple, le travail de Geoff Tansey et Tony Worsley (1995) utilise un modèle fondé sur trois domaines. Leur approche aborde le domaine biologique, c'est-à-dire les processus du vivant utilisés pour produire des aliments ; puis l'économique et le politique, soit le pouvoir exercé sur le système alimentaire ; et enfin le social et le culturel, soit les relations personnelles, les valeurs communautaires et les traditions culturelles qui influencent la manière dont les gens utilisent les aliments (*ibid.* : 4). Cette approche généraliste est bien meilleure que celle du Triple résultat¹³, soit des trois sphères du développement durable, couramment utilisée (figure 4.5).

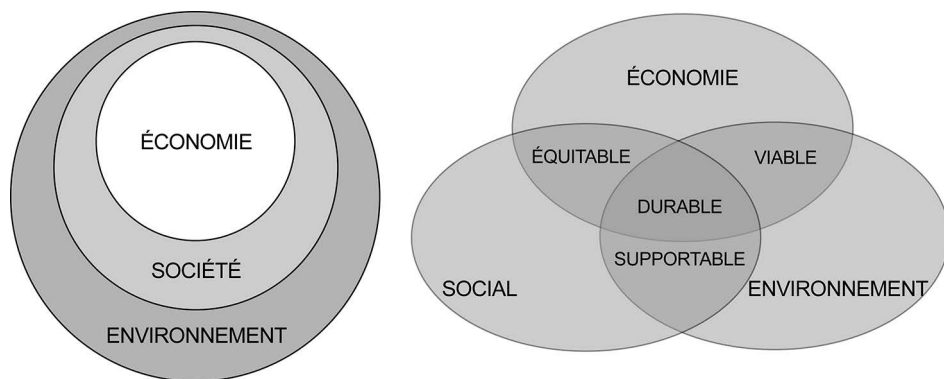


Figure 4.5. Deux représentations de l'approche du Triple résultat.

L'approche du Triple résultat considère l'économie comme le domaine principal. L'environnement est une externalité dont le coût est chiffré d'un point de vue comptable par rapport au domaine économique. Le domaine social regroupe tous les éléments qui n'entrent pas dans les deux autres catégories : les droits de l'homme, le droit foncier, l'identité culturelle, le genre, etc. Ainsi, l'approche des analystes du système alimentaire

13. On parle de « *Triple bottom line* », traduit en français par Triple résultat. Il s'agit de la transposition du concept de développement durable au secteur des entreprises.

rend mieux compte de la complexité sociale. Elle considère l'économie sans en faire le point de départ de toutes les analyses. Toutefois, quand on examine le point de départ du travail de Tansey et Worsley, on se rend compte que la complexité du parcours n'a pas été complètement cernée. Comme pour le chemin à prendre pour Letterfrack, les orientations prises pour développer un modèle positif de durabilité alimentaire peuvent rapidement se compliquer. Si l'un de leurs domaines est le biologique, où positionnent-ils les éléments non vivants et non biologiques cruciaux dans le fonctionnement du système alimentaire (comme les engrais non organiques ou les plans cadastraux) ? Si leur second domaine est l'économique et le politique, cela signifie-t-il que toutes les questions économiques sont seulement ou essentiellement des questions de pouvoir ? Lorsque nous essayons de comprendre ce qu'implique l'ensemencement d'un sol hersé par un paysan des Andes, nous devons séparer, ne fût-ce qu'à des fins politiques et analytiques, les questions de pouvoir — qui contrôle les droits légaux sur la reproduction de ces semences, par exemple, — des questions économiques — quelle forme de production agricole encadre l'ensemencement ? Et si leur troisième domaine est le culturel, où peut-on analyser la culture du capitalisme, le fétichisme de la marchandise et les idéologies de la croissance ? Ce sont aussi des questions culturelles, mais aucune ne commence avec les relations personnelles ni les traditions culturelles. En somme, leurs domaines n'offrent pas un niveau adéquat de généralité et de cohérence analytique.

Ceci souligne l'importance du choix du cadre méthodologique lorsque l'on se lance dans ce type d'étude. Pour les *cercles de vie sociale*, les *cercles de durabilité* et les *cercles de l'alimentation*, nous avons travaillé avec des douzaines d'experts et de représentants locaux dans le monde entier et mis en place un long processus de dialogue (James *et al.*, 2015)¹⁴. Nous avons cherché à identifier les domaines qui pouvaient permettre de comprendre à la fois la vie d'un paysan traditionnel respectant la coutume dans les Andes et celle d'un parisien négociant des contrats agricoles à terme. Quatre domaines ont d'abord été définis : économique, écologique, politique et culturel. Tous ces domaines sont traités comme des domaines sociaux qui ne peuvent être séparés que sur le plan analytique, le social étant toujours englobé par le naturel et se fondant sur celui-ci (figure 4.6).

Définition des domaines sociaux

L'écologique est défini comme un domaine social qui privilégie les pratiques, discours et expressions matérielles qui interviennent à l'intersection des sphères sociale et naturelle. Nous reconnaissons la distinction établie entre ces deux sphères dans les conceptions traditionnelles (cosmologiques) et modernes (scientifiques), la sphère naturelle étant le « contexte » de la sphère sociale. Mais, nous enrichissons ces deux sphères de l'engagement humain avec et dans la nature. Cela signifie que le domaine écologique s'intéresse aux questions d'interconnexion entre le social et le naturel, y compris l'impact de l'homme sur l'environnement et sa place au sein de cet environnement. Les aliments proviennent de la nature, mais dès lors qu'ils sont cultivés, récoltés ou consommés, ils ne sont plus seulement naturels.

14. Pour davantage d'informations sur des projets connexes, consulter aussi : www.CirclesofSustainability.org et www.CirclesofFood.org.

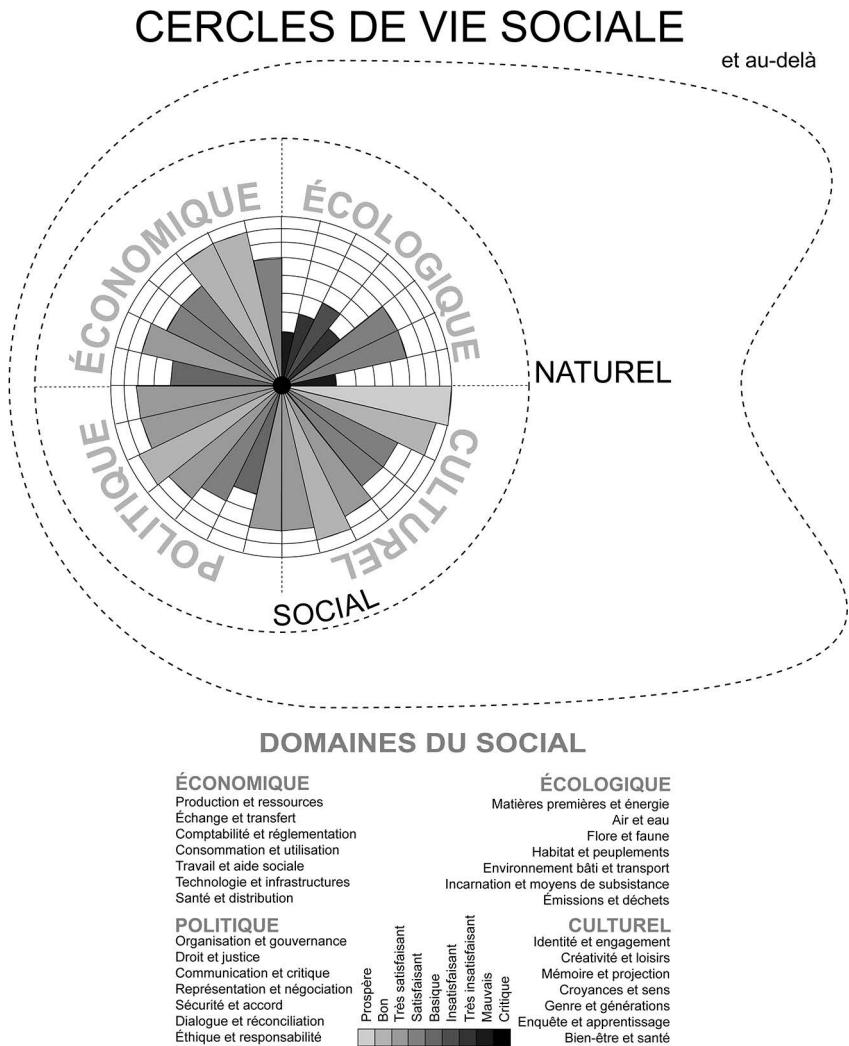


Figure 4.6. Cercles de vie sociale compris en fonction de quatre domaines.

L'économie est défini comme un domaine social qui privilégie les pratiques, discours et expressions matérielles liés à la production, à l'utilisation et à la gestion des ressources. Ici le concept de ressources est employé au sens le plus large du terme, y compris dans les situations où les ressources ne sont ni instrumentalisées ni réduites à un moyen de parvenir à d'autres fins. Cela nous permet par exemple de comparer diverses formes de production et de consommation d'aliments. Bien que ce ne soit qu'au début de la période moderne que le domaine de l'économie fut distingué de l'ensemble de la vie sociale, nommé et pratiqué délibérément en tant que domaine séparé, cette définition permet son utilisation dans un vaste éventail de lieux et de périodes.

Le politique est défini comme un domaine social qui privilégie les pratiques et significations liées aux questions fondamentales du pouvoir social, en ce qui a trait à l'organisation, l'autorisation, la légitimation et la réglementation d'une vie sociale vécue en commun. Ce domaine dépasse ainsi le sens classique attribué au politique pour inclure les relations sociales en général. Il transcende le clivage moderne public/privé. Le concept associé déterminant est « une vie sociale vécue en commun » puisque de nombreuses questions de politique influencent directement la viabilité de la vie sociale en général et de l'alimentation en particulier. La pratique de consommation d'un bien alimentaire relève du politique et donc du pouvoir.

Le culturel est défini comme un domaine social qui privilégie les pratiques, discours et expressions matérielles qui, sur la durée, expriment les continuités et discontinuités du sens social d'une vie vécue en commun. La culture peut être définie trivialement par la formule suivante : « comment et pourquoi nous faisons les choses ici ». Le « comment » se réfère à notre pratique matérielle ; le « pourquoi » met l'accent sur le sens ; le « nous » évoque la spécificité d'une vie vécue en commun ; et « ici » précise la particularité spatiale, et implicitement temporelle, de la culture. Le concept de la culture trouve son origine dans l'agriculture et la culture des sols, et il s'y ajoute le sens subsidiaire « d'honorer avec vénération » du mot *cultura*, qui au XVI^e siècle était lié à la compréhension de la croissance et du développement humain (Williams, 1976). Tout cela a une incidence évidente sur la durabilité de l'alimentation.

Pour chacun de ces domaines, sept sous-domaines sont définis afin de fournir des outils d'appréciation, de suivi et d'évaluation. L'approche vise donc la durabilité et la résilience en combinant des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Elle fournit un cadre conceptuel pour étudier les problèmes auxquels sont confrontés les collectifs et peut s'appliquer à des contextes différents, de quartiers, de villes ou de régions.

Cercles de l'alimentation en pratique

La méthode est actuellement en cours de développement par l'Australian Food Alliance, avec pour objectif de travailler avec des municipalités sur leurs systèmes alimentaires¹⁵. Au cours des 18 derniers mois, nous avons œuvré collectivement à développer un processus de définition d'un profil alimentaire.

La première étape de ce processus a été l'élaboration d'une charte alimentaire fondée sur les quatre domaines. Les principes de cette charte peuvent être consultés sur internet : <http://www.circlesoffood.org/principles>.

En lien avec ces principes, la seconde étape a porté sur l'élaboration d'une série de questions pour chacun des quatre domaines, de leurs sept sous-domaines et de sept aspects pour chacun de ces sous-domaines. Ceci donne un total de 196 questions sur la durabilité alimentaire.

Si l'on prend l'exemple du domaine de l'écologique, le premier sous-domaine est « matières premières et énergie » (figure 4.6). Voici les questions qui ont été formulées pour les sept aspects de ce sous-domaine du système alimentaire :

1. Disponibilité et abondance : à quel point l'utilisation des ressources employées pour produire des aliments est-elle durable dans la région immédiate ?¹⁶

15. Projet mené par Kathy McConnel et Nick Rose.

16. La « région immédiate » signifie ici la zone en question et son arrière-pays. Les « ressources matérielles » incluent toutes les ressources, de l'eau, la nourriture et l'énergie, au béton et à l'acier.

2. Sol et fertilité : dans quelle mesure les zones de terres arables de la région immédiate sont-elles adaptées à la culture de produits alimentaires variés ?
3. Minéraux et métaux : à quel point l'utilisation de métaux ouvrés, comme l'acier et l'aluminium, est-elle durable dans le système alimentaire de la région étendue ?¹⁷
4. Électricité et gaz : l'électricité utilisée dans les divers stades du système alimentaire est-elle produite par des moyens acceptables sur le plan écologique et/ou renouvelables ?¹⁸
5. Pétrole et biocarburants : le système alimentaire local est-il très dépendant des combustibles fossiles ?
6. Énergies renouvelables et matières recyclables : le système alimentaire local utilise-t-il des matériaux recyclables ?
7. Suivi et réflexion : le suivi local de l'utilisation des ressources se traduit-il par la mise en œuvre de stratégies positives pertinentes pour le système alimentaire local ?

Le questionnaire est centré sur le présent et les limites de prévision sont les 30 prochaines années, soit une génération, selon la définition du développement durable des Nations unies. Il s'agit donc d'envisager un développement qui réponde aux besoins actuels sans compromettre ceux de la prochaine génération.

Les séries de questions sont reliées à des indicateurs et une échelle de qualité de neuf échelons a été définie. *Critique* se situe à l'extrémité négative du spectre et reflète un aspect du système alimentaire nécessitant un changement critique ou urgent maintenant pour garantir le maintien d'une viabilité de base sur les 30 prochaines années. *Prospère* se situe à l'extrémité positive du spectre et reflète un aspect du système alimentaire qui œuvre actuellement à reproduire des conditions sociales et environnementales prospères permettant un épanouissement positif et à long terme de la prochaine génération et au-delà. *Basique*, situé au milieu de l'échelle, renvoie à une qualité qui, à un niveau de pression égal sur tous les autres plans, permet un équilibre de base répondant aux besoins de la prochaine génération pour la période à venir.

Nous suggérons que, idéalement, chaque évaluation devrait comprendre trois à dix personnes de la zone urbaine concernée, spécialistes de domaines différents et complémentaires. En 2015, nous avons effectué trois profils alimentaires de municipalités : Yarra Ranges avec plus de 100 personnes impliquées, y compris des membres de la société civile, Whittlesea avec dix experts et Ararat avec environ 25 personnes représentant des organisations régionales. Dans chaque cas, en examinant les quatre domaines sociaux, nous avons amorcé le processus d'évaluation du profil par des séances de discussion sur les problèmes cruciaux auxquels la municipalité est confrontée. Nous avons demandé que chaque groupe note les raisons pour lesquelles il donnait certains scores par rapport à ces problèmes cruciaux.

Des politiques alimentaires sont actuellement en cours d'élaboration à partir de ces travaux, dans chacune de ces municipalités. L'avenir de ce projet dépendra de la manière dont la méthode fonctionne en pratique et contribue à mettre en place un système alimentaire prospère, à la fois dans les lieux où elle est appliquée et au-delà.

17. La « région étendue » signifie à moins de trois heures de route.

18. À moins qu'il ne soit qualifié par l'adjectif « local », le concept de « système alimentaire » se réfère à l'ensemble du système dont dépend la zone locale, du local au mondial.

Conclusion

Cette présentation de diverses approches cherchant à appréhender la complexité de la question alimentaire urbaine durable, souligne l'enjeu d'une approche intégrée. La complexité du sujet impose de penser et pratiquer une combinaison d'approches. Une vision systémique et cyclique de l'alimentation permet de considérer à la fois les activités, les flux et les jeux d'acteurs, et donc de comprendre le système et d'appréhender les dynamiques qui l'animent. Ainsi, la notion de système alimentaire, acceptée et utilisée par les communautés scientifiques et les acteurs du système alimentaire lui-même, aide à construire une vision partagée de la complexité de la durabilité alimentaire urbaine.

L'approche territoriale à l'échelle d'une région urbaine présente l'avantage de constituer un cadre d'analyse et de pratique. Elle constitue une occasion de faciliter les échanges entre science et politique, et dégage donc de nouvelles perspectives dans le dialogue chercheurs-décideurs. Elle permet également d'articuler les approches de la durabilité alimentaire et celles de la durabilité urbaine, et donc de maximiser l'attention à une variété de déterminants et de leviers.

Certaines des approches théoriques présentées dans ce chapitre ont déjà trouvé des applications pratiques par le développement d'outils d'accompagnement des acteurs locaux ou d'outils de mesure et de diagnostic. Dans la littérature grise, de nombreux plans d'action ou documents de stratégies alimentaires sont structurés selon le cadre des systèmes alimentaires représenté par la chaîne d'activités (production, transformation, distribution, consommation, gestion des déchets). Ils intègrent parfois en plus des secteurs comme la santé ou la culture. Pour accompagner l'émergence d'une politique alimentaire urbaine, l'application pratique commence par un diagnostic de la situation, généralement à partir de l'analyse des activités économiques et sociales (Carey, 2011 ; Conley *et al.*, 2011). Des combinaisons d'outils d'analyse différents sont mobilisées selon les visions des parties prenantes et le contexte local (diagnostic territorial à partir de l'analyse de flux ou de cycle de vie ou encore par des méthodes qualitatives, cartographie des déserts alimentaires, calcul des *food miles* ou de l'empreinte écologique, etc.).

Cependant, les processus de construction de politique alimentaire urbaine s'inscrivent dans des pas de temps plus ou moins longs et peuvent prendre des formes diverses. L'histoire locale et les calendriers politiques sont des éléments essentiels qui en conditionnent l'émergence (chapitres 2 et 3). Certaines politiques sont affichées et identifiées à l'échelle internationale tandis que d'autres sont plus discrètes. En effet, les villes agissent déjà sur le système alimentaire au travers des instruments qu'elles mobilisent pour gérer le foncier, la restauration scolaire, le secteur social, les activités économiques, la collecte et l'élimination des déchets, etc. Parfois elles ont une action ciblée, comme sur les populations précaires, qui les amène ensuite à s'interroger sur une question alimentaire plus large. D'autres fois, les villes organisent un axe transversal pour coordonner les actions sectorielles touchant à des problématiques alimentaires.

Cette diversité de processus interroge sur les cadres conceptuels permettant d'analyser et d'aider à la construction des politiques alimentaires urbaines dans toutes leurs formes et temporalités. Les approches présentées dans ce chapitre nous informent sur deux niveaux de compréhension de cette question : celle du système alimentaire et de sa durabilité, et celle de l'action publique urbaine. Ces deux niveaux s'inscrivant dans des cadres plus larges de compréhension du développement durable. La combinaison de ces

approches peut engager la formulation d'un cadre d'observation et d'action, à la croisée des enjeux de durabilité des systèmes alimentaires urbains et des leviers mobilisables par les gouvernements locaux urbains (chapitre 5).

Références

- Allen P.M., Sanglier M., 1978. Dynamic models of urban growth. *Journal of Social and Biological Structures*, 1(3) : 265-280.
- APA, 2007. Policy guide on community and regional food planning. American Planning Association.
- Aragrande M., Argenti O., 2001. Studying Food Supply and Distribution Systems to Cities in Developing Countries and Countries in Transition. Methodological and Operational Guide. Food into Cities Collection, DT/36-01E, Rome, FAO.
- Argenti O., 1999a. Urban Food Security and Food Marketing. A Challenge to Cities and Local Authorities. Food into Cities Collection, DT/40-99E, Rome, FAO.
- Argenti O. (Éd.), 1999b. Food into Cities: Selected Papers. FAO Agricultural Services Bulletin, 132, Rome, FAO.
- Armendáriz V., Armenia S., Atzori A., 2015a. SD Updates of FAO Methodological Guide to manage Food Supply and Distribution Systems (FSDS). Proceedings of the 33rd International System Dynamics Conference, Cambridge, Massachusetts, USA.
- Armendáriz V., Armenia S., Atzori A., Romano A., 2015b. Analyzing Food Supply and Distribution Systems using complex systems methodologies. Proceedings 9th Igls-Forum on System Dynamics and Innovation in Food Networks, Innsbruck, Austria.
- Armendáriz V., Armenia S., Atzori A., 2015c. Understanding Food Supply and Distribution Systems (FSDS). First Mediterranean Conference on Food Supply and Distribution Systems, Rome, Italy.
- Balbo M., Visser C., Argenti O., 2000. Food Supply and Distribution to Cities in Developing Countries. A Guide for Urban Planners and Managers. Food into Cities Collection, DT/44-00E, Rome, FAO.
- Barles S., 2009. Urban metabolism of Paris and its region. *Journal of Industrial Ecology*, 13(6) : 898-913.
- Barles S., 2010. Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53(4) : 439-455.
- Barles S., 2014. L'écologie territoriale et les enjeux de la dématérialisation des sociétés : l'apport de l'analyse des flux de matières. *Développement durable et territoires*, 5(1) : 1-19.
- Batty M., 2008. Cities as complex systems: scaling, interactions, networks, dynamics and urban morphologies.
- Baum F., Fisher M., 2014. Why behavioural health promotion endures despite its failure to reduce health inequities. *Sociology of Health and Illness*, 36(2) : 213-225.
- Beatley T., 2010. *Biophilic cities: Integrating nature into urban design and planning*. Island Press, 208 p.
- Beske P., Land A., Seuring S., 2014. Sustainable supply chain management practices and dynamic capabilities in the food industry: A critical analysis of the literature. *International Journal of Production Economics*, 152 : 131-143.
- Born B., Purcell M., 2006. Avoiding the local trap scale and food systems in planning research. *Journal of Planning Education and Research*, 26(2) : 195-207.

- Boserup E., Makhoul N., Munn R.E., Srinivasan T.N., Robinson J.A., Rocha C., 1983. Population and technological change: A study of long-term trends. *International Journal of Health Services*, 13(1) : 15-31.
- Brand C., 2015. Alimentation et métropolisation : problématique vitale oubliée. Thèse de doctorat, spécialité de géographie, Université Grenoble Alpes, 656 p.
- Brenner N., 2014. Urban governance – at what scale? LSE Cities, London School of Economics, UK.
- Canning P., Charles A., Huang S., Polenske K.R., Waters A., 2010. *Energy Use in the U.S. Food System*. ERR-94, U.S. Dept. of Agri., Econ. Res. Serv., March 2010.
- Carey J., 2011. Who feeds Bristol ? Toward a resilient food plan.
- Cloutier J.F., 2013. Systèmes adaptatifs complexes – Historiques, propriétés et méthodes d'influences. In : Tuteur intelligent pour systèmes adaptatifs complexes. Mémoire non publié.
- Cohen N., 2014. Urban Food Systems Strategies. In : *The Elgar Companion to Sustainable Cities: Strategies, Methods and Outlook*. Blanco H., Mazmanian D. (Eds.), Edward Elgar Publishers.
- Cohen N., Ilieva R.T., 2015. Transitioning the food system: A strategic practice management approach for cities. *Environmental Innovation and Societal Transitions* : 1-19.
- Cohen N., Ilieva R., à paraître. Fooding the City: Everyday Food Practices and the Transition to Sustainability. In : *Finding Space for Productive Cities: Proceedings of the Sixth AESOP Conference on Sustainable Food Planning*. Cambridge, Cambridge Scholars Publishing.
- Cohn S., 2014. From health behaviours to health practices: An introduction. *Sociology of Health and Illness*, 36(2) : 157-162.
- Conley B., Falk J., Hawes T., Jung Y.H., Kim G.H., Maggiotto Jr.T., Takahashi N., Wright T., 2011. Room at the table, Food system assessment of the Erie County. University of Buffalo Department of Urban and Regional Planning, Buffalo, NY. Prepared for the Erie County Department of Environment and Planning and the American Farmland Trust, 172 p.
- Cordell D., Drangert J. O., White S., 2009. The story of phosphorus: global food security and food for thought. *Global environmental change*, 19(2) : 292-305.
- Cummis S., Macintyre S., 2002. A systematic study of an urban foodscape: the price and availability of food in Greater Glasgow, *Urban Studies*, 39(11) : 1704s-1709s.
- Debuissin M., 2014. Les modes d'interaction pour une dynamique territoriale soutenable : un apport à l'écologie territoriale. Cas des systèmes d'approvisionnement alimentaire et énergétique. Thèse de doctorat, université de Technologie de Troyes, spécialité Développement durable, 497 p.
- Delormier T., Frohlich K.L., Potvin L., 2009. Food and eating as social practice – Understanding eating patterns as social phenomena and implications for public health. *Sociology of Health and Illness*, 31(2) : 215-228.
- Dhérisard G., Viel D., 2007. À problème complexe, solutions complexes. *Économie et Humanisme*, (380) : 9-12.
- Donovan J., Larsen K., McWhinnie J., 2011. Food-sensitive planning and urban design: A conceptual framework for achieving a sustainable and healthy food system. Melbourne, Report commissioned by the National Heart Foundation of Australia (Victorian Division).
- Dubuisson-Quellier S., Plessz M., 2013. La théorie des pratiques. Quels apports pour l'étude sociologique de la consommation ? *Sociologie*, 2013/14(4) : 451-469.
- Duchemin É. (Éd.), 2013. *Agriculture urbaine : aménager et nourrir la ville*. Montréal, VertigO, 394 p.
- Duchemin É., Wegmuller F., Legault A.M., 2010. Agriculture urbaine : un outil multidimensionnel pour le développement des quartiers. *VertigO*, 10(2).

- Ehrlich P.R., Holdren J.P., 1971. *Impact of population growth*.
- Emelianoff C., 2007. La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe. *L'Information géographique*, 3(71) : 48-65.
- Ericksen P.J., 2008. Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global Environmental Change*, 18(1) : 234-245.
- Esnouf C., Russel M., Bricas N., 2011. *Pour une alimentation durable, Réflexion stratégique duALLne*. Quæ, 286 p.
- FAO, 2000a. Food for the Cities, Food supply and distribution policies to reduce Food insecurity: A briefing guide for Mayors, City Executives and Urban Planners in Developing Countries and Countries in Transition. Food into Cities Collection, DT/43-00E, Rome, FAO.
- Feagan R., 2007. The place of food: Mapping out the « local » in local food systems. *Progress in Human Geography*, 31(1) : 23-42.
- Feenstra G., 1997. Local food systems and sustainable development. *American Journal of Alternative Agriculture*, 12(1) : 28-37.
- Forrester J.W., 1970. Urban dynamics. *IMR: Industrial Management Review* (pre-1986), 11(3) : 67.
- Freudenberg N., Franzosa E., Chisholm J., Libman K., 2015. New Approaches for Moving Upstream: How State and Local Health Departments Can Transform Practice to Reduce Health Inequalities. *Health Education & Behavior*, 42(1 Suppl.) : 46S-56S.
- Ghaffarzadegan N., Lyneis J., Richardson G.P., 2011. How small system dynamics models can help the public policy process. *System Dynamics Review*, 27(1) : 22-44.
- Giampietro M., Mayumi K., Sorman A.H., 2013. Energy analysis for a sustainable future: multi-scale integrated analysis of societal and ecosystem metabolism. Routledge.
- Giddens A., 1984 *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Oxford, Polity Press.
- Godfray H.C.J., Beddington J.R., Crute I.R., Haddad L., Lawrence D., Muir J.F., Pretty J., Robinson S., Thomas S.M., Toulmin C., 2010. Food security: the challenge of feeding 9 billion people. *Science*, 327(5967) : 812-818.
- Halkier B., Jensen I., 2011. Methodological challenges in using practice theory in consumption research. Examples from a study on handling nutritional contestations of food consumption. *Journal of Consumer Culture*, 11(1) : 101-23.
- Hanjra M.A., Qureshi M.E., 2010. Global water crisis and future food security in an era of climate change. *Food Policy*, 35(5) : 365-377.
- Hendrickson M.K., Heffernan W.D., 2002. Opening spaces through relocalization: Locating potential resistance in the weaknesses of the global food system. *Sociologia Ruralis*, 42(4) : 347-369.
- James P., Magee L., Scerri A., Steger M., 2015. *Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability*. Routledge, London.
- Jennings S., Cottee J., Curtis T., Miller S., 2015. Food in an urbanised world, The Role of City Region Food Systems in Resilience and Sustainable Development. 92 p.
- IPES-Food, 2015. The new science of sustainable food systems. Report 01.
- Kastner T., Rivas M.J.I., Koch W., Nonhebel S., 2012. Global changes in diets and the consequences for land requirements for food. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(18) : 6868-6872.
- Kneafsey M., 2010. The region in food-important or irrelevant? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(2) : 177-190.
- Lahlou S., 2005. Peut-on changer les comportements alimentaires ? *Cahiers de nutrition et de diététique*, 40(2) : 91-96.
- McLaren L., 2007. Socioeconomic status and obesity. *Epidemiologic reviews*, 29(1) : 29-48.

- Meadows D.H., 2008. *Thinking in systems: A primer*. Chelsea Green Publishing.
- Moragues A., Morgan K., Moschitz H., Neimane I., Nilsson H., Pinto M., Rohrer H., Ruiz R., Thuswald M., Tisenkopfs T., Halliday J., 2013. Urban Food Strategies: the rough guide to sustainable food systems. Document developed in the framework of the FP7 project Foodlinks (GA No. 265287), 26 p.
- Morgan K., 2009. Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, 14(4) : 341-348.
- Morgan K., 2014. Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies* : 1-16.
- Morgan K., Sonnino R., 2010. The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 3 : 209-225.
- Parfitt J., Barthel M., Macnaughton S., 2010. Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B, Biological Sciences*, 365(1554) : 3065-3081.
- Pimentel D., Pimentel M.H. (Éds.), 2007. *Food, energy, and society*. CRC press.
- Popkin B.M., 2001. The nutrition transition and obesity in the developing world. *The Journal of nutrition*, 131(3) : 871S-873S.
- Pothukuchi K., 2004. Community food assessment a first step in planning for community food security. *Journal of Planning Education and Research*, 23(4) : 356-377.
- Pothukuchi K., Kaufman J.L., 1999. Placing the food system on the urban agenda : The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values*, 16(2) : 213-224.
- Pothukuchi K., Kaufman J.L., 2000. The food system : A stranger to the planning field. *Journal of the American Planning Association*, 66(2) : 113-124.
- Pumain D., Swerts E., Cottineau C., Vacchiani-Marcuzzo C., Ignazzi A., Bretagnolle A., Baffi S., 2015. Multilevel comparison of large urban systems.
- Raja S., Yin L., Roemmich J., Ma C., Epstein L., Yadav P., Ticoalu A.B., 2010. Food Environment, Built Environment and Women's BMI: Evidence from Erie County, New York. *Journal of Planning Education and Research*, 29(4) : 444-460.
- Ranahagen U., Groth K., 2012. *The SymbioCity Approach, A Conceptual framework for sustainable urban development*. 156 p.
- Rastoin J.L., 2015. Systèmes alimentaires territorialisés en France. *Journal Resolis*, 4.
- Rastoin J.L., Ghersi G., 2010. *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*. Versailles, Quæ, 584 p.
- Schatzki T.R., Knorr-Cetina K., Von Savigny E., 2001. *The practice turn in contemporary theory*. Psychology Press.
- Seyfang G., Haxeltine A., Hargreaves T., Longhurst N., 2010. Energy and communities in transition – towards a new research agenda on agency and civil society in sustainability transitions. University of East Anglia, Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE), Working Paper EDM F, 10, 13.
- Shove E., 2010. Beyond the ABC: climate change policy and theories of social change. *Environment and Planning A*, 42(6) : 1273-1285.
- Shove E., Pantzar M., Watson M., 2012. *The dynamics of social practice: Everyday life and how it changes*. London, Sage.
- Sonnino R., 2009. Feeding the City: Towards a New Research and Planning Agenda. *International planning studies*, 14(4): 425-435.
- Sterman J., 2012. Sustaining Sustainability: Creating a Systems Science in a Fragmented Academy and Polarized World. In : *Sustainability Science: The Emerging Paradigm and the Urban Environment*. Weinstein M., Turner R.E. (Éds), Springer : 21-58.

- Stø E., Throne-Holst H., Strandbakken P. *et al.*, 2008. Review : a multi-dimensional approach to the study of consumption in modern societies and the potential for radical sustainable changes. In : *System Innovation for Sustainability 1 : Perspectives on Radical Changes to Sustainable Consumption and Production*. Tukker A., Charter M., Vezzoli C., Stø E., Munch Andersen M. (Éds), Greenleaf Publishing in association with GSE Research : 233-254.
- Story M., Kaphingst K.M., Robinson-O'Brien R., Glanz K., 2008. Creating healthy food and eating environments: policy and environmental approaches. *Annual Review of Public Health*, 29 : 253-272.
- Tansey G., Worsley T., 1995. *The Food System: A Guide*. Earthscan, Abingdon.
- The Hibbert Journal*, 1924. A Quarterly Review of Religion, Theology, and Philosophy. 22.
- Todd J.E., Mancino L., Biing-Hwan Lin, 2010. *The Impact of Food Away From Home on Adult Diet Quality*, ERR-90, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- UNDP, 1999. *Human Development Report*. Oxford University Press.
- Verzone C., 2012. The food urbanism Initiative. In : *Sustainable food planning. Evolving theory and practice*. Viljoen A., Wiskerke J.S.C. (Éds.), Wageningen : Wageningen Academic Publishers, 598 p. : 517-531.
- Viljoen A., Bohn K., Howe J. (Éds), 2005. *Continuous productive urban landscapes. Designing Urban Agriculture for Sustainable Cities*. Architectural Press, 304 p.
- Viljoen A., Wiskerke J.S., 2012. *Sustainable food planning : evolving theory and practice*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, NLD, 608 p.
- Von Braun J. (Éd.), 1995. *Employment for poverty reduction and food security*. International Food Policy Research Institute.
- Waibel H., Schmidt E., 2000. Feeding Asian cities: food production and processing issues. FAO regional seminar Feeding Asian Cities, Bangkok.
- Warde A., 2005. Consumption and Theories of Practice. *Journal of Consumer Culture*, 5(2) : 131-153.
- Warde A., 2014. After taste: Culture, consumption and theories of practice. *Journal of Consumer Culture*, 14(3) : 279-303.
- Watson M., 2012. How theories of practice can inform transition to a decarbonised transport system. *Journal of Transport Geography*, 488-496. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0966692312000889>.
- Williams R., 1976. *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Fontana and Croom Helm, Glasgow.
- Wiskerke J.S.C., 2009. On places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, 14(4) : 369-387.
- World Bank, 1999. *Entering the 21st Century*. World Development Report. Oxford University, Press, 300 p.
- Zezza A., Tasciotti L., 2010. Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries. *Food policy*, 35(4) : 265-273.
- Zock A., 2004. A critical review of the use of systems dynamics for organizational consultation projects. Deutsche Lufthansa AG, Future European operations.

Chapitre 5

Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines

Nicolas BRICAS, Christophe-Toussaint SOULARD, Clément ARNAL

L'élaboration de politiques alimentaires urbaines ne repose pas sur des démarches unifiées. Cet exercice est relativement récent et l'on dispose encore de peu de recul pour voir émerger d'éventuelles démarches aptes à appréhender la complexité des systèmes alimentaires. Les chapitres précédents ont montré que les initiatives sont nombreuses de par le monde et qu'elles ont recours à des démarches disparates. Dans ce contexte, outiller la conception de telles politiques est un enjeu pour la recherche. Des formalisations méthodologiques commencent à s'affirmer. Comme cela est montré dans le chapitre 4, certaines méthodes partent plutôt du système alimentaire ou de la chaîne de valeurs, et tentent d'appliquer cette lecture aux systèmes urbains. D'autres partent au contraire d'une conception du système urbain pour intégrer le fait agricole et le fait alimentaire dans des scénarios de durabilité urbaine. Dans chaque cas de figure, les connaissances à mobiliser sont nombreuses et difficiles à formaliser. Les incertitudes qui en découlent soulèvent la question plus générale du recours à l'expertise dans l'élaboration des politiques alimentaires urbaines, comme elle a été posée dans le cas des politiques environnementales (Lascoumes, 2010). Si les acteurs ont à l'évidence besoin de s'appuyer sur des diagnostics pour décider et agir, ils se trouvent confrontés à la multiplicité des champs d'action qui résulte de la nécessité de croiser la complexité des systèmes alimentaire et urbain avec les enjeux de durabilité.

Or, dans les faits, nous observons que les acteurs agissent souvent en ignorant une grande partie de cette complexité. Ils entreprennent des initiatives ou prennent des mesures sans pouvoir en prévoir toutes les conséquences sur les différentes dimensions de la durabilité. Ils s'appuient sur des intuitions quant aux effets de leurs actions sans pouvoir les vérifier à l'avance, avec parfois des limites et des échecs, mais aussi des réussites et des effets de levier à caractère systémique. Comme cela est souligné dans cet ouvrage, les villes sont

le siège de nombreuses initiatives des habitants, individuelles ou organisées plus ou moins formellement, en réaction aux contraintes et aux limites de la vie urbaine.

Porter plus d'attention à ces initiatives, comme le proposent les défenseurs de la théorie de la pratique sociale, n'est pas sans conséquences politiques. Cette théorie suggère ainsi que les politiques publiques visant à modifier l'impact de la consommation sur la santé ou l'environnement, devraient viser les pratiques et l'environnement qui les détermine plus que les individus et leurs connaissances et attitudes (Warde, 2005). De même, ce serait par les changements dans les pratiques ordinaires que, par accumulation successive, des transformations institutionnelles et systémiques pourraient s'amorcer (Shove *et al.*, 2012). Comme cela a été montré dans le chapitre 4, cette théorie appliquée au système alimentaire urbain, considère que c'est par la multiplication de micro-initiatives et leur mise en synergie que des stratégies alimentaires urbaines s'amorcent et se consolident (Cohen et Illieva, 2015). Les politiques ne sont plus élaborées sans tenir compte des citoyens engagés dans ces initiatives. Elles s'appuient sur les pratiques de ces citoyens et leurs effets transformateurs.

En tenant compte de cette caractéristique de la conception des politiques alimentaires urbaines, nous proposons dans ce chapitre un cadre conceptuel qui puisse aider les acteurs publics des villes à construire, piloter et évaluer leurs politiques alimentaires, autrement dit à situer leurs interventions, à les mettre en synergie, et à évaluer leurs effets. Ces acteurs publics que nous désignerons par le terme de gouvernements locaux urbains (GLU) ne sont pas, bien sûr, les seuls acteurs du système alimentaire. Ils agissent aux côtés des entreprises et de la société civile, mais nous faisons l'hypothèse qu'ils occupent une position d'interface au sein du système alimentaire urbain qui les rend aptes à mettre en mouvement ou en synergie ces autres acteurs. Il ne s'agit donc pas de considérer ces acteurs publics locaux isolément, mais bien de les outiller en vue, d'une part, de renforcer les interventions qu'ils peuvent impulser de par leurs compétences propres et, d'autre part, de favoriser leur rôle d'activateur de liens entre les autres sphères d'acteurs constitutifs d'une gouvernance alimentaire urbaine, celle du marché et celle de la société civile (Viljoen et Wiskerke, 2012). De ce point de vue, l'enjeu de durabilité des systèmes alimentaires ne réside pas seulement dans la nature et les effets des interventions mises en œuvre, mais aussi dans les modes de gouvernance de ces politiques (Brunori, 2015). Ce double aspect sera particulièrement illustré par la chronique d'élaboration d'une politique alimentaire urbaine présentée dans le chapitre 6.

Si le chapitre 1 a proposé un cadre d'analyse de la durabilité des systèmes alimentaires, il faut maintenant explorer un domaine peu étudié dans la littérature, celui des moyens ou des leviers d'action dont disposent les GLU. En effet, la plupart des démarches de construction des politiques alimentaires urbaines, privilégient des diagnostics préparatoires visant à objectiver le système alimentaire urbain sur lequel agir, et à identifier les problèmes à résoudre. Mais ces démarches font peu de cas des moyens dont disposent les GLU pour agir. Or on constate que c'est aussi, voire souvent, à partir des leviers que se raisonnent les interventions des GLU. La diversité de ces leviers sera présentée dans la première partie de ce chapitre. Le croisement des enjeux de durabilité d'un côté et des leviers d'intervention publique de l'autre permet de construire une matrice à double entrée. Elle permet soit de pouvoir interroger chaque levier mobilisé à l'aune des enjeux de durabilité du système alimentaire, soit, par l'autre entrée, de passer en revue les différents leviers existants pour agir sur un problème donné.

La construction des politiques alimentaires urbaines procède alors d'un échange itératif entre les problèmes identifiés et les leviers possibles. Dans la seconde partie de ce chapitre, seront analysés les différents chemins de construction des politiques alimentaires urbaines.

Leviers d'action dont disposent les gouvernements locaux urbains

Le renouveau de l'intérêt des villes pour la question alimentaire intervient dans un double contexte de globalisation et de décentralisation. Les GLU voient leurs compétences évoluer et leur pouvoir augmenter, comme en témoigne par exemple la mise en place des projets alimentaires territoriaux (PAT) en France ou des *Local Food Promotion Program* (LFPP) aux États-Unis. Le degré de décentralisation des compétences étatiques aux échelles plus locales est cependant très variable selon les pays et souvent en redéfinition dans ce double mouvement. L'identification des leviers dont disposent les GLU ne signifie pas que tous les GLU disposent toujours de tous ces leviers, et la proposition de typologie faite dans ce chapitre constitue une base de réflexion à adapter à chaque situation institutionnelle et politique.

Définition des leviers

Afin d'explorer les leviers à disposition des GLU, nous proposons de partir des capacités d'intervention dont ils sont dotés par les États : développement économique, politique sociale, en matière d'éducation ou de santé, etc. Pour procéder à l'identification de ces leviers, nous avons observé l'organisation interne des GLU (organisation en services et directions, etc.) à l'aide des organigrammes d'un échantillon de villes et agglomérations dans le monde pour lesquelles l'information était disponible¹⁹.

Il importe, pour clarifier notre propos, de différencier les leviers des instruments, procédures ou moyens dont dispose un GLU pour activer un levier. Un levier consiste en un domaine d'intervention ou de compétence d'un GLU. On peut citer par exemple l'aménagement de l'espace, domaine d'intervention pour lequel sont définis un ou plusieurs objectifs initiaux, par exemple le bien-être de la population, la réduction des inégalités et le développement économique. Pour atteindre ces objectifs, le GLU dispose d'instruments propres — par exemple les PLU (plans locaux d'urbanisme), SCOT (schémas de cohérence territoriale), etc., pour les GLU français — et de capacités d'investissement. Ces instruments reposent sur des procédures — pour un PLU ou un SCOT : diagnostic, état initial de l'environnement, PADD (plan d'aménagement et de développement durable), DOO (document d'orientation et d'objectifs), règlement, etc. Enfin, les GLU disposent des moyens humains, techniques ou financiers que possèdent les services associés à un levier ou pilotant un instrument. Ainsi, un levier, vu comme un domaine d'intervention, dispose de ses propres instruments, outils, procédures et moyens.

19. Villes et agglomérations françaises (Lyon, Lille, Bordeaux, Nantes, Montpellier, Annecy, Bourg-en-Bresse, Romans-sur-Isère, Alençon, Angoulême), en Amérique du Nord (Toronto, Québec, Montréal, New York), en Europe (Lausanne, Genève, Bruxelles, Liège, Bristol, Londres, Munich) et en Afrique (Niamey, Dakar, Marrakech, Tunis).

Lors d'une conférence internationale que nous avons organisée à Montpellier²⁰, regroupant de nombreuses villes d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie ayant mis en œuvre des politiques agricoles et/ou alimentaires, nous avons identifié différents leviers utilisés par ces villes pour assurer la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition de leur population ou, d'une façon plus générale, améliorer la durabilité de leurs systèmes alimentaires. Cette rencontre a été suivie d'un atelier réunissant des experts des systèmes alimentaires urbains avec qui nous avons échafaudé une typologie de ces leviers et des objectifs passés et actuels qui leurs sont assignés²¹. Il apparaît en effet que ces objectifs ont évolué dans le temps pour prendre en compte de nouvelles préoccupations.

Les principaux leviers identifiés lors de cet atelier sont schématisés dans la figure 5.1 et exposés dans les paragraphes suivants.

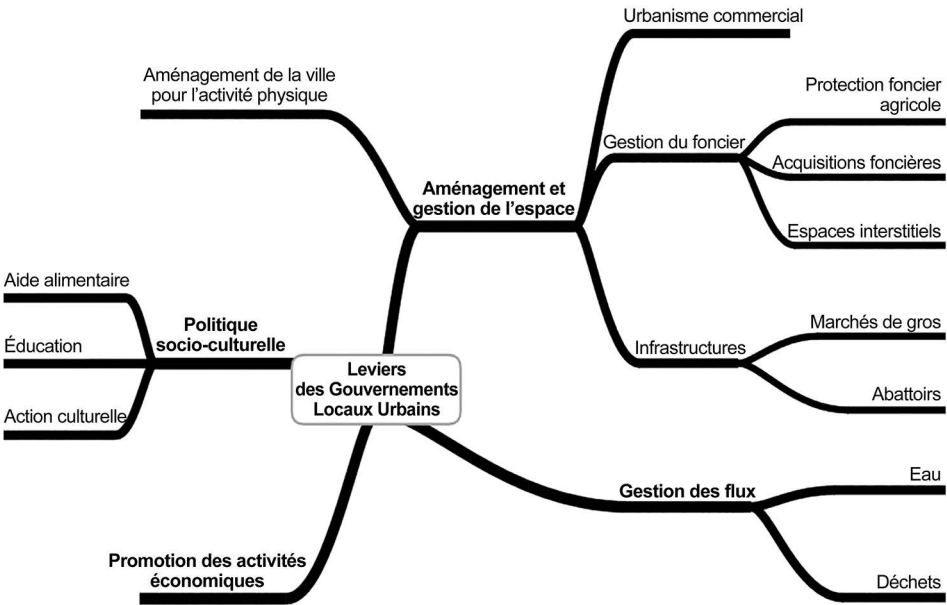


Figure 5.1. Les leviers des gouvernements locaux urbains mobilisables pour les politiques agricoles et alimentaires.

20. Rencontre internationale « Politiques alimentaires urbaines ; marchés, restauration collective, connexion rural/urbain » organisée par la Chaire Unesco Alimentations du monde (AdM), le Cirad, Agropolis Fondation, la FAO, l'Agence française de développement, RUAF Fondation, ORU-Fogar, l'Agence universitaire de la Francophonie, l'International Sustainability Unit et la Fondation pour le Progrès de l'Homme du 16 au 18 novembre 2015 à Montpellier.

21. Ont participé à cet atelier le 14 décembre 2015 : Clément Arnal (consultant), Nicolas Bricas (Cirad, UMR Moisa), Damien Conaré (Chaire Unesco AdM), Benoit Daviron (Cirad, UMR Moisa), Julie Debru (Chaire Unesco AdM), Florence Egal (consultante, Pacte de Milan), Anna Faucher (IUFN), Paule Moustier (Cirad, UMR Moisa), Dominique Paturel (Inra, UMR Innovation), Coline Perrin (Inra, UMR Innovation), Christophe Soulard (Inra, UMR Innovation).

Aménagement et gestion de l'espace

Les territoires des villes ne sont pas exclusivement bâtis. Ils comprennent aussi des espaces naturels (forêts, fleuves, étendues d'eau et rives, etc.) et des espaces agricoles ou en friche, notamment en périphérie, dont les usages futurs — maintien ou reconversion — peuvent être définis par les GLU. Mais les espaces bâtis sont aussi des espaces aménageables, avec la planification des usages dans les espaces « libres » ou les affectations du sol liées aux projets urbains : logements, infrastructures, commerces, activités...

La préservation du foncier agricole de l'artificialisation des sols et du mitage liés à l'étalement urbain est nécessaire au maintien d'une production agricole de proximité ou à la création d'espaces de jardinage de loisirs ou d'appoints alimentaires, notamment pour des populations précaires. Se combinent, pour cette préservation, des objectifs environnementaux de maintien de la biodiversité (trames vertes) ou de gestion des risques climatiques (refroidissement de la ville ou espaces tampons en cas d'inondations), des objectifs de verdissement de la ville et de création d'espaces de loisirs, et plus récemment des objectifs de production agricole pour un approvisionnement alimentaire de proximité, voire des objectifs de création d'emplois. Cette préservation de terres agricoles peut être effectuée grâce à la réglementation (cf. documents d'urbanisme comme le plan local d'urbanisme et le schéma de cohérence territoriale en France, ou des outils de protection des zones agricoles de type zone agricole protégée, périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains) et/ou à des préemptions et acquisitions foncières.

Des acquisitions foncières sont faites par certaines municipalités bien au-delà de leurs limites territoriales, et parfois depuis des temps anciens. Par exemple, la ville de Lausanne dispose de huit domaines agricoles et d'une centaine de parcelles totalisant environ 900 hectares. Alors que ces domaines étaient loués pour une production sans liens avec la ville, la nouvelle politique alimentaire de la ville a consisté à mobiliser cette ressource foncière pour alimenter les cantines scolaires et développer les fermes pédagogiques servant de vitrines vertes. Cette politique agricole de la ville contribue ainsi au resserrement des liens ville-campagne (Jarrige, 2013).

À une échelle plus fine, les réglementations d'urbanisme jouent sur la densité de l'habitat, ainsi que sur la taille et l'occupation des parcelles privées. Les choix effectués déterminent alors les possibilités de jardins cultivés et de vergers domestiques, voire partagés, et par conséquent d'autoproduction alimentaire. De même, les aménagements d'espaces interstitiels — friches, jardins publics, cours d'écoles, trottoirs, délaissés ou toits d'immeubles... — pour permettre le jardinage, la production fruitière voire l'élevage (abeilles, poules), constituent un moyen de favoriser une agriculture urbaine. Les objectifs peuvent être de donner accès à des sources de nourriture ou de revenus complémentaires dans le cadre de politiques sociales, de créer des espaces de loisirs ou de rencontres au travers du jardinage, de créer des espaces de formation et de sensibilisation à l'agriculture notamment pour les enfants, de contribuer à une meilleure gestion de l'environnement et du cadre de vie, et également de favoriser une activité physique favorable à la santé. Sur ce dernier point, l'aménagement de la ville pour faciliter l'activité physique est un levier important pour améliorer les situations nutritionnelles, notamment celles liées à une surconsommation calorique, par des pistes cyclables, des parcours de santé, des espaces sportifs (Yin *et al.*, 2013 ; Epstein *et al.*, 2012 ; Raja *et al.*, 2010).

En matière d'urbanisme commercial, les GLU disposent d'une forte influence sur la localisation des commerces alimentaires, des marchés et des lieux de restauration. L'implantation des grandes surfaces commerciales en périphérie ou au contraire l'aménagement (souvent pour des raisons d'assainissement) de places de marché de détail dans les quartiers, comme la création d'espaces de restauration fixes ou temporaires (espaces de *food trucks* par exemple), façonnent le paysage alimentaire, conditionnent les déplacements des ménages pour leurs approvisionnements, influencent la consommation de certains produits en jouant sur leur facilité d'accès. En l'absence d'une politique attentive à la localisation des commerces alimentaires, on peut constater l'apparition de déserts alimentaires où il devient difficile ou coûteux de trouver facilement des aliments de qualité, en particulier les fruits et légumes. La réorientation de l'urbanisme commercial pour lutter contre les déserts alimentaires est ainsi devenue une préoccupation pour un très grand nombre de villes nord-américaines.

Gestion des flux

Les villes sont ravitaillées par d'importants flux de nourriture et d'eau ; elles exportent leurs productions et évacuent leurs déchets en sens inverse. La façon dont sont gérés ces flux joue sur ce qui est consommé, recyclé et rejeté.

La gestion des marchés de gros, initialement conçue pour organiser la logistique des flux de nourriture entrant dans les villes, peut devenir un outil de connexion ou de reconnexion avec une agriculture de proximité. Les agglomérations urbaines qui gèrent ces marchés de gros peuvent en effet y aménager des zones spécifiques, accessibles à des petits producteurs en vente directe, et pas seulement à des commerçants grossistes. C'est bien là un enjeu de ces marchés, face au développement de plateformes logistiques de la grande distribution qui tendent à réduire le nombre de références commercialisées et par conséquent la diversité des produits. La localisation de ces marchés de gros, les conditions d'accès aux producteurs, leur connexion aux marchés ou magasins de détail, façonnent les relations de l'agglomération urbaine à son hinterland rural. Des actions volontaristes peuvent favoriser certaines formes d'agriculture en permettant un accès au marché urbain à des exploitations de taille réduite qui n'ont pas accès aux plateformes de la grande distribution ou par la création de carrés réservés aux producteurs en agriculture biologique.

La création et la gestion des abattoirs municipaux en entrée de ville ont généralement un objectif sanitaire de prévention des risques liés à la présence d'animaux au sein de zones densément peuplées et de contrôle de la santé des animaux abattus. Elles favorisent aussi l'accès au marché urbain des élevages environnants et le développement d'entreprises de transformation de la viande ou des peaux, cornes et autres coproduits. Les abattoirs jouent aussi un rôle structurant sur l'organisation économique des filières animales.

L'organisation de l'approvisionnement en eau potable est une compétence qui revient souvent aux agglomérations urbaines. Dans les pays en développement, ce levier a un effet direct sur la nutrition par la prévention des maladies infectieuses digestives largement responsables de diarrhées et donc de malnutritions infantiles. Dans les pays industrialisés où l'agriculture chimique pollue les nappes, les GLU peuvent acquérir des parcelles de bassins versants (Munich, New York, par exemple) pour garantir leur non-pollution ou inciter les agriculteurs situés sur les bassins versants des zones de captage

à se convertir à l'agriculture biologique en échange de débouchés garantis pour leur production par l'approvisionnement des cantines scolaires ou d'établissements municipaux (Munich, Lons de Saunier, par exemple) (Le Strat, 2008 ; Hellec *et al.*, 2013). La ville joue alors par ce biais un rôle incitatif sur les conditions de production agricole de zones hors de son territoire d'autorité directe.

Dans le même esprit, certains GLU établissent des contrats avec des producteurs de zones rurales même relativement éloignées pour s'assurer un approvisionnement alimentaire de qualité. En échange d'un engagement de vente de la production à la ville, des services des GLU peuvent alors fournir des conseils voire favoriser des investissements dans les zones rurales concernées. La municipalité de Hanoï au Vietnam contractualise ainsi des relations avec 52 provinces rurales du pays pour garantir un approvisionnement en produits de bonne qualité sanitaire, et contribue au développement rural et agricole de ces provinces.

La gestion des déchets urbains, et en particulier des déchets organiques, a essentiellement une finalité d'assainissement mais peut se doubler d'une finalité de valorisation des produits résiduels organiques sous forme d'engrais verts. Utilisables en agriculture, ils permettent de boucler à nouveau les cycles de l'azote et du phosphore rompus par l'usage de fertilisants chimiques. La distribution de volailles aux habitants ou le subventionnement de poulaillers, pratiqués par certaines municipalités, participent des mêmes objectifs : réduction des déchets organiques urbains par leur valorisation et production d'œufs.

Promotion des activités économiques

La plupart des GLU cherchent à encourager ou pérenniser les activités économiques sources d'emplois et de revenus pour leur population, mais aussi sources de recettes fiscales. Ils mobilisent divers instruments pour cela, aménageant des espaces pour l'installation d'entreprises (zones d'activités, connexions aux infrastructures de transport, rapprochement des institutions de recherche et d'innovation, etc.), prêtant ou louant des locaux à tarifs avantageux, jouant sur la fiscalité des entreprises (zones franches), organisant des réseaux et des services, etc. Les secteurs de la transformation et de la distribution alimentaires comme celui de la restauration sont d'importants pourvoyeurs d'emplois, en particulier dans les pays en développement où dominent les micro et petites entreprises (Broutin et Bricas, 2006). Le soutien à ces secteurs combine des objectifs : de création d'emplois, en particulier pour les femmes, souvent dominantes dans ce secteur ; d'accès à l'alimentation pour des populations à faible pouvoir d'achat ; voire de valorisation d'un patrimoine gastronomique pouvant intervenir en renfort d'une politique de développement touristique. Dans les pays européens, certains GLU favorisent le développement d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Une forme particulière de promotion de l'activité économique consiste en la promotion commerciale de produits spécifiques d'un territoire, souvent dans une perspective initiale de promotion touristique, par exemple sous la forme d'un label ou d'une marque locale. Mais ce levier peut être utilisé pour favoriser une plus grande connexion entre la ville et les campagnes. Par exemple, la municipalité de Montpellier a mis en œuvre une série de manifestations estivales visant à promouvoir des produits et des spécialités gastronomiques des terroirs ruraux qui l'entourent auprès de la population citadine.

Politique sociale et culturelle

Le champ de la politique sociale de la ville représente un autre levier fréquemment utilisé, en particulier en matière d'aide alimentaire pour les populations les plus précaires.

Ainsi, les centres communaux d'action sociale (CCAS) distribuent une partie de l'aide alimentaire en France et peuvent intervenir auprès des habitants les plus démunis en leur fournissant des bons, tickets ou chèques alimentaires, ou en prenant en charge une partie des frais liés à la restauration scolaire des enfants, au portage à domicile de repas pour les personnes âgées, etc.

D'autres actions en faveur de l'alimentation peuvent être engagées pour favoriser l'intégration des populations. Par exemple, la mise à disposition de terres publiques pour des populations fuyant des conflits, comme à Bogota, ou pour la création de structures agricoles par des personnes en réinsertion sociale.

Le levier des services aux personnes est fréquemment activé, notamment en matière de restauration collective, qu'elle soit à destination des enfants (cantines des écoles, crèches ou centres de loisirs), des personnes âgées (restaurants des maisons de retraite, foyers restaurants, repas à domicile) ou plus généralement de populations précaires. La restauration scolaire a souvent été initialement utilisée comme incitation pour envoyer les enfants à l'école, puis comme l'assurance d'une sécurité alimentaire pour tous, en particulier dans les contextes de fortes inégalités et de pauvreté. En Amérique latine, de nombreuses villes mènent d'ambitieuses politiques sociales via la restauration collective, tant pour les enfants que pour les adultes. Non seulement il s'agit de fournir un repas équilibré à tous, y compris aux plus pauvres sur le plan économique, mais le débouché que représente la restauration scolaire peut être réservé, dans certains pays comme le Brésil, aux producteurs agricoles familiaux locaux, étendant ainsi la politique sociale de la ville jusque dans les zones rurales qui l'approvisionnent. Dans ce pays, l'expérience pionnière de politique municipale de sécurisation alimentaire de Belo Horizonte a servi d'exemple pour la politique nationale dite « Faim Zéro » sous le Gouvernement Lula (Rocha, 2001).

Dans certains pays, la restauration scolaire constitue également un moyen d'intégration sociale et culturelle de la population (Pinson, 1995). Le partage répété d'un même repas à l'école constitue un facteur d'intégration. Mais il peut aussi être considéré comme un facteur d'exclusion comme en témoignent les débats contemporains sur les menus à la cantine, avec ou sans porc, voire sans viande. La restauration scolaire focalise aujourd'hui de nombreuses intentions : l'amélioration de la nutrition, l'éducation au goût et à la nutrition, l'apprentissage de la lutte contre le gaspillage, voire la sensibilisation à l'agriculture via les jardins scolaires, la promotion de modes de production agricole respectueux de l'environnement (utilisation de produits issus de l'agriculture biologique) ou la relocalisation des sources d'approvisionnement.

Ce dernier objectif est largement répandu dans les politiques alimentaires urbaines des pays industrialisés. Il répond à une forte demande de proximité, à la fois géographique et organisationnelle, de citoyens inquiets des distanciations qui se sont opérées dans leurs rapports à l'agriculture et l'alimentation (chapitre 1) et préoccupés par les nouveaux risques liés à l'industrialisation du système alimentaire (usage de produits chimiques, artificialisation des aliments, concentrations de pouvoir et financiarisation des entreprises, etc.).

Les GLU peuvent être dotés de compétences en matière de santé publique et mener des interventions en termes de prévention des risques, de contrôle de l'hygiène alimentaire, etc. Les communes françaises sont par exemple dotées d'un service « hygiène » se plaçant dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police des maires, et qui peut notamment effectuer des contrôles dans les commerces alimentaires, la restauration ou les marchés de plein vent, afin d'assurer la sécurité alimentaire des aliments proposés aux consommateurs. Sont évalués le respect des températures de conservation des denrées, la propreté générale des établissements contrôlés, la conformité des locaux, la formation en hygiène des personnels, les tenues utilisées, etc. Dans certains cas les communes peuvent passer des contrats locaux de santé, en lien avec le ministère de la Santé, afin de pouvoir engager des politiques de surveillance et de prévention plus ambitieuses.

Enfin, les politiques culturelles peuvent mobiliser le champ de l'alimentation. Elles peuvent viser la valorisation d'un patrimoine historique, voire chercher à créer une identité urbaine au travers de la gastronomie. Elles peuvent aussi viser la connaissance mutuelle de communautés d'origines socioculturelles différentes au travers d'échanges culinaires, de repas de quartiers ou de « menus découvertes » dans la restauration scolaire.

Évaluer les leviers au regard des enjeux de durabilité

À partir de cet inventaire, une matrice à double entrée peut être construite pour croiser les enjeux de durabilité et les leviers d'un GLU. Une telle matrice peut servir soit à identifier les différents leviers mobilisables pour répondre à un enjeu alimentaire donné, soit à se demander à quels enjeux alimentaires un levier donné peut répondre.

Une telle matrice soulève également toute une série de questions de recherche : celles des effets des leviers sur les différentes dimensions de la durabilité concernées. En effet, comme on l'a dit précédemment, nombre de leviers existants ont été élaborés pour répondre à d'autres enjeux que ceux qui relèvent de la promotion de systèmes alimentaires plus durables. Les questions de recherche pour lesquelles on ne dispose encore que de très peu de réponses sont nombreuses : Par exemple comment évaluer les effets du maintien d'une agriculture dans ou autour de la ville sur l'environnement, la durabilité des modes de production agricole, la création d'emplois, le rapport des citadins à l'agriculture ? Ou bien comment évaluer les effets de l'environnement alimentaire urbain et notamment de l'urbanisme commercial ou de la mise à disposition de jardins cultivables sur les pratiques et représentations alimentaires ? Ou encore comment évaluer les effets sur la nutrition ou le dialogue interculturel d'actions dans la restauration collective ? Comment évaluer enfin les effets sur l'environnement, la nutrition ou les relations sociales, d'une relocalisation des approvisionnements alimentaires ?...

Pour autant, répondre à toutes ces questions ne peut pas constituer un préalable à l'élaboration de politiques alimentaires urbaines. Mais une telle matrice peut servir au moins à discuter et à expliciter, via une expertise collective, la pertinence et les impacts potentiels des leviers mobilisables. Dans la réalité, nombre d'actions politiques sont décidées sans que l'on puisse vraiment déterminer quel sera l'effet sur l'objectif recherché, si tant est que l'objectif soit d'ailleurs bien défini. La construction de politiques alimentaires se fait rarement sur la base d'une connaissance exhaustive des effets et risques des interventions. Elle se construit souvent dans une inertie des pratiques anciennes, avec des expérimentations in situ que l'on ajuste ensuite pour tenter de les orienter au mieux. C'est

en ce sens qu'il faut être attentif aux conditions mêmes de la construction des politiques. C'est cette question que nous abordons dans la partie suivante.

Démarches pour la construction de politiques alimentaires urbaines

La multiplication des initiatives de villes pour construire des politiques alimentaires, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'interventions visant à améliorer l'alimentation, incite certaines institutions à proposer des cadres conceptuels et méthodologiques pour accompagner ces politiques (chapitre 4). L'objectif est souvent de tenter d'embrasser dans un même cadre à la fois l'ensemble des enjeux alimentaires, environnementaux, nutritionnels, économiques, sociaux et culturels et l'ensemble des éléments du système alimentaire sur lequel on peut imaginer agir : la production, le commerce, la restauration, la consommation, la gestion des déchets et leurs différents déterminants. La tentation associée à de tels cadres est d'inciter les GLU à réaliser une cartographie de leur situation tant agricole qu'alimentaire : où sont quantifiés les flux, les surfaces, les consommations, les populations ; où sont identifiés et souvent localisés les acteurs ; où sont recensées les initiatives citoyennes et les entreprises ; et, pour chacun de ces éléments, où sont retracées les évolutions. La difficulté de cet exercice tient à l'éclatement des données, gérées souvent par une multitude d'acteurs qui ne travaillent pas forcément à la même échelle (Brand, 2015). Pour certaines dimensions des problèmes, les données peuvent même être absentes : par exemple les coûts environnementaux de l'alimentation, question relativement nouvelle qui ne fait encore que très peu l'objet de statistiques. La réalisation d'une telle cartographie prend donc du temps et mobilise potentiellement d'importants moyens. Elle permet souvent d'évaluer l'importance des différents éléments du système : importance de la production alimentaire urbaine dans la consommation, importance des emplois agricoles et agroalimentaires dans les emplois totaux, importance de l'insécurité alimentaire et des pathologies nutritionnelles, etc. Mais elle s'avère souvent peu directement utile pour initier des actions.

La démarche que nous proposons s'appuie au départ sur des faits relatés dans la littérature et observés sur nos terrains de recherche, à savoir que les villes s'emparent de la question alimentaire souvent pour d'autres raisons que l'intention formulée de bâtir une politique alimentaire durable. Certes, ce cas de figure existe bien, mais il n'est pas toujours, et il l'est même rarement, le moteur premier des politiques alimentaires actuelles. Au contraire, le sujet est souvent introduit à partir d'autres préoccupations des villes, telles que la santé, la salubrité, la pauvreté, l'environnement, les mouvements sociaux, le chômage, etc.

Dans certains cas, des problèmes à résoudre peuvent alors faire surgir le fait alimentaire, soit directement (par exemple un problème de qualité dans des cantines scolaires), soit indirectement quand l'alimentation fait partie des champs d'action pour résoudre un problème donné (par exemple pour créer des emplois, le secteur alimentaire apparaît comme un important vivier potentiel d'activités).

Dans d'autres cas, ce sont des leviers d'action qui peuvent offrir l'opportunité de se saisir de questions alimentaires urbaines. Si des leviers directs sont possibles, par la création de nouveaux outils dédiés à l'alimentation, là aussi c'est encore souvent de manière

indirecte que l'alimentation peut venir s'affirmer via des outils conçus au départ pour d'autres objectifs. Par exemple, les villes ont à gérer des déchets, initialement dans un objectif sanitaire. Mais elles peuvent chercher à valoriser ces déchets comme fertilisants agricoles dans une perspective agroécologique afin de réduire les besoins de stockage et de retraitement des déchets. Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, le potentiel d'usage de ces leviers d'action à des fins de politique alimentaire est en soi un domaine de connaissances à explorer.

Chemins d'une mise en politique de la question alimentaire urbaine

À partir de ces trois entrées (politiques, problèmes, leviers), et en nous inspirant du montage de la politique alimentaire de Bristol grâce à un document de capitalisation d'expérience (Carey, 2011), nous avons établi une grille de représentation des chemins par lesquels des GLU peuvent s'emparer du fait alimentaire : des chemins de « mise en politique » de la question alimentaire urbaine.

Un premier chemin consiste à partir des leviers dont disposent les GLU. Face à la grande diversité des problèmes alimentaires perçus, ou face au souhait de reprendre un certain contrôle sur l'alimentation sans que les problèmes soient clairement identifiés ou formulés, il s'agit de s'interroger sur ce qui peut être réalisé avec les leviers dont on dispose. Dans ce cas, les actions ne sont pas définies sur la base d'un diagnostic « objectif » de la situation indiquant les objectifs à atteindre. Elles le sont davantage en fonction des leviers qui permettent aux GLU d'intervenir dans le champ de l'alimentation. On peut caractériser ce chemin comme la construction d'une « politique de moyens ». Peu d'agents des GLU sont des experts en alimentation. Ils sont par contre experts des leviers dont ils disposent et c'est plus volontiers par ces moyens qu'ils abordent le domaine nouveau qu'est l'alimentation.

Lors du travail d'animation avec les élus municipaux pour la préfiguration de la politique agricole et alimentaire de la métropole de Montpellier (chapitre 6), nous avons fréquemment constaté ce raisonnement qui conduit à s'interroger sur ce que ces leviers peuvent permettre de réaliser pour servir d'autres objectifs que ceux pour lesquels ils ont été mobilisés au départ. Par exemple, ont été discutées les idées d'utiliser la cantine scolaire pour promouvoir une agriculture biologique dans la région ou encore d'utiliser le marché de gros pour accueillir des entreprises agroalimentaires d'économie sociale et solidaire afin de créer des emplois.

Un deuxième chemin consiste à partir des problèmes spécifiques qu'ont à résoudre les GLU. L'identification de ces problèmes ne vient pas forcément d'un diagnostic complet de l'ensemble de la situation alimentaire de la ville, à l'issue duquel des actions prioritaires sont définies. Ces problèmes sont généralement portés par quelques acteurs influents qui parviennent à les imposer dans l'agenda politique. En France, la lutte contre le gaspillage alimentaire s'est imposée comme un problème à résoudre, non pas suite à un diagnostic alarmant, mais comme un impératif moral poussé par un certain nombre d'acteurs qui ont su mobiliser des responsables politiques.

Lors du travail avec les élus de la métropole de Montpellier, la question de la précarité alimentaire, particulièrement préoccupante dans la métropole, a été discutée en vue d'identifier les leviers dont disposerait le GLU pour lutter contre : tarifs de la cantine, mise à disposition de parcelles, aide alimentaire, appui à des épiceries solidaires, etc.

Le troisième chemin consiste à partir d'un projet politique, conçu comme un ensemble d'actions visant à résoudre (et/ou anticiper) un ensemble de problèmes relatifs à la question alimentaire. Il s'agit alors de définir un cadre d'action mettant en relation des problèmes à traiter et des leviers pour les résoudre.

Ces trois chemins vers des politiques alimentaires urbaines sont résumés dans la figure 5.2.

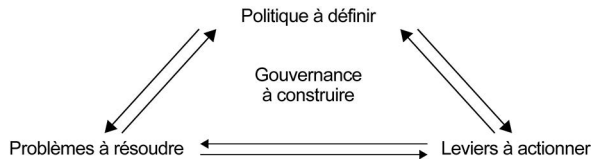


Figure 5.2. Les chemins d'une « mise en politique » de la question alimentaire urbaine.

Dans les faits, ces chemins seront combinés, enchevêtrés, séquencés. Les leviers sont dispersés dans des services différents du GLU et les problèmes à résoudre sont très variés et peuvent être saisis par des services différents. Certains services ont déjà activé des leviers quand d'autres interviennent plus tard, à partir d'autres préoccupations mais qui peuvent s'avérer avoir une incidence sur les actions des premiers. La construction ou la gestion de politiques alimentaires urbaines comporte donc un enjeu très important de coordination et d'arbitrage.

De plus, une autre caractéristique des politiques alimentaires urbaines est l'existence d'une multiplicité d'initiatives et d'actions de la société civile ou du secteur privé avec lesquelles le GLU cherche des articulations. C'est pourquoi nous plaçons au centre de ce cadre d'analyse la question de la gouvernance alimentaire « à construire ». C'est le processus central au sein duquel penser les agencements entre choix politiques, problèmes à résoudre et leviers à actionner.

Une démarche méthodologique itérative et intégrative

Quelles sont les conséquences d'une telle conception de la mise en politique à l'échelle urbaine des questions alimentaires pour les démarches d'accompagnement et pour la recherche ? Sur la base d'une capitalisation de la démarche d'accompagnement de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, on peut proposer les trois principes méthodologiques suivants :

Principe 1 : combiner les trois entrées. Le dispositif d'accompagnement n'est pas donné « clé en main ». Il consiste à définir un cheminement combinant les trois entrées à intégrer dans une gouvernance alimentaire. Ainsi, il ne s'oppose pas aux démarches existantes fondées sur des diagnostics experts, mais il propose de les intégrer à une démarche globale qu'il s'agit d'outiller à partir des acteurs qui la portent, et non pas des chercheurs ou bureaux d'études qui la définissent *a priori*.

Principe 2 : outiller l'exploration de chaque entrée. Les connaissances à produire pour accompagner des politiques alimentaires urbaines sont multiples, notre cadre conceptuel nous permet de distinguer différents types de diagnostics à effectuer.

– Problèmes : des diagnostics pour connaître et comprendre. Il s'agit ici de mobiliser des diagnostics experts classiques sur des domaines de la politique alimentaire où un manque

de connaissances bloque l'action à entreprendre. Par exemple, on identifie un problème ou on y est sensibilisé mais on en connaît mal les déterminants. Un diagnostic sous forme d'élaboration d'un modèle causal ou sous forme d'enquêtes permettra d'identifier comment agir.

– Leviers : des diagnostics pour piloter. Ces diagnostics font souvent défaut. Autant peut-on savoir quel est l'effet d'un levier sur le problème pour lequel il a été conçu, autant connaît-on moins ses effets sur d'autres problèmes, ses effets systémiques sur l'alimentation. Il s'agit alors d'élaborer des diagnostics et des démarches de co-innovation qui aident les acteurs à formaliser des procédures de travail combinant les objectifs, moyens et modes d'interventions adéquats.

– Gouvernance : des diagnostics pour se situer et évaluer. Il s'agit ici de proposer des représentations du système alimentaire permettant aux acteurs de situer leur domaine d'action et leur champ d'intervention dans une vision « objectivée » du système alimentaire. Les schémas disponibles présentant les différents éléments du système et les enjeux alimentaires, tel celui produit pour l'accompagnement de la métropole de Montpellier, peuvent servir ce dessein (figure 5.3). Mais il s'agit aussi d'équiper ces acteurs d'un dispositif d'évaluation de la gouvernance « en train de se faire » à l'aide d'indicateurs permettant de mesurer les objectifs atteints et leurs effets. Une telle conception de l'évaluation relève d'un processus d'apprentissage combinant des savoirs scientifiques et des savoirs situés (Rey-Valette *et al.*, 2014).

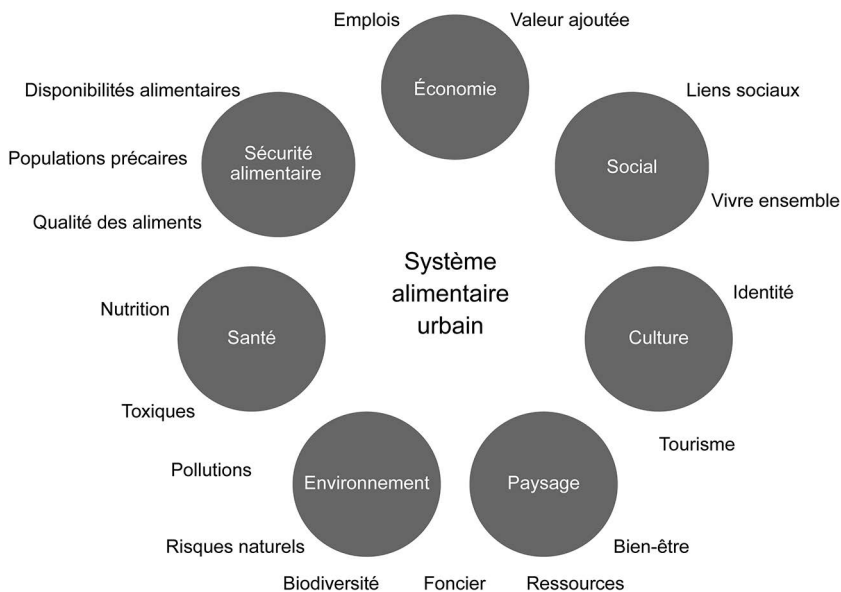


Figure 5.3. Schéma des domaines d'intervention possibles de la politique alimentaire urbaine.

Principe 3 : accompagner la gouvernance. La littérature internationale et notre expérience locale (chapitre 6) nous enseignent qu'une gouvernance alimentaire urbaine s'élabore sur le temps long. Les objectifs sont évolutifs, les acteurs mobilisés pour les atteindre changent au cours du processus, les réalisations et leurs effets induisent

des réajustements permanents. Il s'agit d'une gouvernance adaptative dont le pilotage requiert des connaissances spécifiques. La recherche en sciences humaines et sociales peut alors jouer un rôle d'appui au monitoring de la gouvernance, en combinant des outils de type cartographie des acteurs concernés et, parmi ceux-ci, les acteurs qui se trouvent « enrôlés ou pas » dans le processus sociotechnique (au sens de la sociologie de la traduction de Michel Callon, 1986). Il s'agit aussi de proposer des analyses internes des stratégies que les acteurs développent au sein des organisations engagées dans la gouvernance (au sens de la sociologie des organisations, selon Philippe Bernoux *et al.*, 2015).

L'implication des chercheurs dans de tels processus suppose de ne pas envisager ces apports de connaissances uniquement sous forme de comptes-rendus d'observations distanciés. Il s'agit aussi de concevoir et piloter l'interaction tout au long du processus d'élaboration des politiques publiques. La conception de dispositifs d'accompagnement relevant de la recherche-action (Liu, 1997) peut alors servir de cadrage des relations de coopération entre chercheurs et acteurs engagés dans l'action. De tels dispositifs permettent en effet de prévoir et d'agencer les trois figures/postures de recherche à combiner pour assurer le partenariat entre chercheurs et acteurs de terrain dans la durée (Soulard *et al.*, 2007 ; Petit et Soulard, 2015) : la figure de l'expertise sur des diagnostics ciblés, celle de l'animation/facilitation visant à l'intégration des connaissances distribuées dans la prise de décision, et celle de l'évaluateur visant à doter la politique d'une évaluation *in itinere* du processus de gouvernance.

Conclusion

Comment réunir dans un même cadre conceptuel les problèmes environnementaux posés par l'alimentation des villes, les problèmes nutritionnels ou ceux du vivre ensemble dans un contexte urbain ? Plutôt que de proposer un nouveau schéma par rapport aux nombreux qui existent déjà et qui tentent chacun de cartographier la complexité des systèmes alimentaires urbains (chapitre 4), nous avons fait le choix d'explorer un élément peu étudié dans la littérature : les leviers dont disposent les gouvernements locaux urbains pour agir sur l'alimentation. L'identification de ces leviers et leur mise en regard avec les problèmes alimentaires posés par l'urbanisation permettent de dresser une cartographie de questions de recherche. Pour chaque levier identifié on peut s'interroger sur les effets qu'il a ou peut avoir sur chacun des problèmes potentiellement à résoudre. Et c'est alors pour chacune de ces questions qu'il convient de définir un cadre conceptuel spécifique. Étudier les effets de l'urbanisme commercial sur la durabilité des pratiques alimentaires ne peut pas mobiliser le même cadre que celui servant à étudier les effets d'une valorisation agricole des déchets urbains. Un autre cadre sera encore nécessaire pour étudier les effets sur la création d'emplois d'une politique de relocalisation de la production alimentaire.

Ainsi, plutôt que de proposer un schéma intégrateur issu d'une vision d'experts ou de planificateurs, nous avons préféré reconnaître la pluralité des chemins de mise en politique des questions alimentaires. Comme notre expérience d'accompagnement des politiques alimentaires nous l'a appris, cette voie permet d'intégrer des acteurs de multiples secteurs d'intervention, aux intérêts souvent différents voire divergents. Pour les chercheurs, accompagner ces acteurs dans la construction de leurs politiques signifie

pouvoir se mobiliser pour tester des hypothèses qui surgissent de la rencontre entre de nouveaux problèmes à résoudre et les leviers dont ils disposent. C'est aussi inventer progressivement avec eux des configurations de l'action qui permettent de faire face à de nouveaux défis.

Références

- Bernoux P., Amblard H., Livian Y.F., Herreros G., 2015. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Seuil.
- Brand C., 2015. Alimentation et métropolisation : repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée. Thèse de doctorat en Géographie, université de Grenoble, UMR Pacte, 656 p.
- Broutin C., Bricas N., 2006. *Agroalimentaire et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*. Paris, Éditions du Gret.
- Brunori G., 2015. Alternative food networks as drivers of a food transition. In : *Second nature urban agriculture. Designing productive cities*. Viljeon A., Bohn K. (Éds.), Routledge.
- Callon M., 1986. Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, 1940/1948, 36 :169-208.
- Carey J., 2011. Who Feeds Bristol? Towards a resilient food plan. Bristol, UK, Bristol Green Capital and Bristol City Council.
- Cohen N., Ilieva R.T., 2015. Transitioning the food system: A strategic practice management approach for cities. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17 : 199-217.
- Epstein L., Raja S. *et al.*, 2012. The Built Environment Moderates Effects of Family-Based Childhood Obesity Treatment over 2 Years. *Annals of Behavioral Medicine*, 44(2) : 248-58.
- Hellec F., Barataud F., Martin L., 2013. Protection de l'eau et agriculture : une négociation au long cours. *Natures Sciences Sociétés*, 2(21) : 190-199.
- Jarrige F., 2013. The comeback of the food issue in the city of Lausanne: a challenge for the coherence of local policies. In : 5th AESOP Conference on Sustainable Food Planning. 2013-10-28/2013-10-29, Montpellier, FRA.
- Lascoumes P., 2010. *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*. Paris, La découverte.
- Le Strat A., 2008. Pour une eau du robinet de qualité. Un volet du développement soutenable dans une grande ville. *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, 1(49) : 36-41.
- Liu M., 1997. *Fondement de la recherche-action*. Paris, L'Harmattan.
- Petit S., Soulard C.T., 2015. Rencontres par-delà les frontières : l'analyse du partenariat chercheurs-acteurs dans le programme de recherche PSDR. In : *Les recherches-actions collaboratives. Une révolution de la connaissance*. Les chercheurs ignorants (Éds.), EHESP, Rennes : 93-100.
- Pinson D., 1995. Générations immigrées et modes d'habiter. Entre repli communautaire et fusion transethnique. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69 : 189-198.
- Raja S., Li Yin L. *et al.*, 2010. Food Environment, Built environment, and Women's BMI: Evidence from Erie County, New York. *Journal of Planning Education and Research*, 29 : 444-460.
- Rey-Valette H., Chia E. *et al.*, 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société*, 16(1) : 65-89.
- Rocha C., 2001. Urban food security policy: the Case of Belo Horizonte, Brazil. *Journal for the Study of Food and Society*, 5(1) : 36-47.

- Shove E., Pantzar M., Watson M., 2012. *The dynamics of social practice: everyday life and how it changes*. Sage Publications.
- Soulard C.T., Compagnone C., Lémery B., 2007. La recherche en partenariat : entre fiction et friction. *Natures Sciences Sociétés*, 15(1) : 13-22.
- Viljoen A., Wiskerke, J.S., 2012. Sustainable food planning: evolving theory and practice. Wageningen Academic Pub.
- Warde A., 2005. Consumption and theories of practice. *Journal of consumer culture*, 5(2) : 131-153.
- Yin L, Raja S. *et al.*, 2013. Neighborhood for Playing: Using GPS, GIS, and Accelerometry to Delineate Areas within which Youth are Physically Active. *Urban Studies*, 50(14) : 1-18.

Chapitre 6

Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole

Laura MICHEL, Christophe-Toussaint SOULARD

Avec la contribution de : Montpellier Méditerranée Métropole

Alors que la question de l'alimentation avait quasiment disparu de l'agenda des villes du Nord après la Seconde Guerre mondiale, elle est aujourd'hui saisie par un nombre croissant de villes, au Nord comme au Sud (chapitre 3). Ce renouveau est stimulé par les discours produits sur l'alimentation qui s'attachent à promouvoir une politique urbaine durable. L'alimentation est placée au cœur d'une nouvelle catégorie de l'action publique urbaine — le développement durable — qui s'impose largement dans l'action publique locale (Béal *et al.*, 2011).

Toutefois, il apparaît que les politiques sont très variables selon les villes considérées. Certaines politiques privilégient des instruments d'action centrés sur le lien alimentation-santé, comme à Toronto, d'autres encore envisagent le cycle alimentaire et ciblent la gestion des déchets, comme à San Francisco (ville « Zéro déchet »). En France, la prise en charge par les villes des questions alimentaires est un phénomène très récent (Perrin et Soulard, 2014). Si quelques villes pionnières se sont lancées dans des politiques alimentaires, souvent agricoles au départ, ce n'est que récemment que l'appareil législatif français a promu ce niveau territorial, à travers les projets alimentaires territoriaux issus de la loi d'orientation de 2014²².

En retraçant l'expérience de la métropole de Montpellier qui vient d'élaborer une politique agricole et alimentaire en 2015, ce chapitre explore les cheminements qu'emprunte l'émergence de la question alimentaire d'une ville. Comment la question alimentaire émerge-t-elle dans l'agenda politique urbain ? Comment est-elle construite en tant que problème public ? En d'autres termes, comment le fait social alimentaire devient-il

22. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

un « objet de préoccupation et de débat, éventuellement d'action publique » (Neveu, 2015) ? Quel cadrage de l'enjeu alimentaire est finalement institutionnalisé sous la forme d'une politique alimentaire ? Quels effets cela produit en retour localement ?

Pour répondre à ces questions, nous formulerons trois hypothèses générales susceptibles de jouer sur la mise à l'agenda urbain de la question de l'alimentation et sur le cadrage de celle-ci. Notre première hypothèse est que, si les politiques alimentaires durables semblent nouvelles, elles s'inscrivent cependant dans des configurations institutionnelles existantes, qui pèsent à la fois sur les capacités d'émergence d'un nouveau problème dans l'agenda et sur le cadrage dont il va faire l'objet. D'autre part, la question alimentaire n'apparaît pas spontanément dans l'agenda politique. Elle suppose la mobilisation d'acteurs — d'entrepreneurs — pour la construire en tant que problème public urbain. La littérature sur les problèmes publics souligne ainsi le rôle des entrepreneurs de cause (Becker, 1963 ; Cobb et Elder, 1972) dans l'émergence de nouveaux problèmes dans l'espace public grâce à un travail cognitif de définition du problème et à un travail de mobilisation. Dans le domaine de l'alimentation ces entrepreneurs sont très divers : certains acteurs comme les États, l'Union européenne (UE), la FAO, la communauté scientifique, les mouvements sociaux ou les réseaux de villes, sont ainsi à l'origine de modèles d'action dans le domaine alimentaire qui circulent dans et entre les espaces urbains. Ces modèles présentent une offre innovante qui peut susciter un débat public sur la question alimentaire, tout en proposant certains cadrages pour la traiter. Mais encore faut-il qu'ils soient saisis et traduits localement, par des acteurs qui permettent la connexion entre les processus de mobilisation sur des problèmes et leur prise en charge par des politiques publiques. Ces acteurs sont ainsi qualifiés d'entrepreneurs de problème public ou *policy entrepreneur* (Kingdon, 1984 ; Guiliani, 1999). Dans certains cas, le mouvement alimentaire local joue un rôle central dans ce processus de traduction. À l'inverse, notre hypothèse est que, à Montpellier, l'action des services de l'État, de certains acteurs des collectivités et de la communauté scientifique, a été déterminante. Enfin, les transformations des configurations institutionnelles existantes peuvent offrir une fenêtre d'opportunité propice à l'inscription à l'agenda politique d'un nouveau problème comme l'alimentation (Kingdon, 1984). La recomposition territoriale du rôle de l'État entraîne une délégation vers les gouvernements urbains (mais aussi un captage par ceux-ci) de ces nouvelles questions. De même les changements institutionnels ou le renouvellement des coalitions politiques sont aussi des moments propices à l'adoption de politiques innovantes ou perçues comme telles. Notre troisième hypothèse est donc que l'émergence d'une nouvelle politique agricole et alimentaire s'inscrit dans des jeux de configurations institutionnelles et territoriales, avec comme particularité une reconfiguration des rapports sociopolitiques entre la ville et ses interstices de production agricole ou jardinière, et entre la ville-centre et ses périphéries rurales.

Retracer le processus d'élaboration d'une politique alimentaire à Montpellier permet de comprendre comment s'est opérée la mise à l'agenda de la question alimentaire par les villes dans le contexte français. En effet, la métropole de Montpellier a voté en 2015 le lancement d'une politique agroécologique et alimentaire mise en œuvre sur les 31 communes qui composent son territoire. Cette mise à l'agenda du problème alimentaire s'inscrit dans un contexte législatif, électoral et régional qu'il convient d'expliquer. La première partie nous permettra de comprendre les conditions qui ont permis qu'une ville s'empare de la question alimentaire. Nous pourrons alors expliquer dans la

deuxième partie comment cette élaboration s'est opérée, qui en ont été les protagonistes, moyennant quels effets de cadrage sur la proposition politique votée en 2015. Dans la troisième partie, nous nous interrogerons sur les effets induits par cette politique sur les configurations institutionnelles locales, sur les rapports entre les collectivités qui composent le territoire métropolitain, et sur les modes de gouvernance qui se profilent.

Mise à l'agenda politique du problème alimentaire : un prisme agricole

Gilles Pinson définit l'agenda politique urbain comme « l'ensemble des faits sociaux ayant un statut de problèmes publics, faisant l'objet de controverses et de débats à l'échelle d'une agglomération urbaine et appelant une intervention publique à cette même échelle » (Pinson, 2006 : 620). Dans le cas de Montpellier, le problème alimentaire n'émerge pas directement en tant que tel. Dans un contexte de crise viticole des années 1990-2000, c'est d'abord la question agricole qui est saisie par les acteurs publics locaux comme devant faire l'objet d'une action publique. Celle-ci concerne d'abord le soutien à la production viticole locale puis, dans un contexte de développement de l'agglomération montpelliéraine, la protection foncière agricole. La question alimentaire proprement dite apparaît dans le débat public local initié paradoxalement par l'État — en particulier au travers du Plan national nutrition santé (PNNS) puis du Programme national pour l'alimentation (PNA) — mais également par la communauté scientifique d'Agropolis. Finalement les élections municipales de 2014 vont offrir une fenêtre d'opportunité à des acteurs politiques nouveaux pour porter cette question alimentaire à l'agenda de la métropole.

Émergence des problèmes agricole et de précarité alimentaire

Alors que dans le modèle fordiste l'État, via la planification, dominait l'organisation des systèmes productifs locaux, le désengagement de l'État — aubaine ou contrainte ? — a créé à partir du milieu des années 1980 de nouveaux espaces d'intervention potentielle pour les villes (Pinson, 2009). Certains problèmes jusque-là pris en charge par l'État — comme le problème agricole — sont alors apparus dans les agendas locaux. Dans la région urbaine de Montpellier, les premières initiatives du district puis de la communauté d'agglomération de Montpellier, portent sur la promotion du vignoble local. Elles sont soutenues par des élus des petites communes périurbaines qui se font les porte-parole d'une région viticole, alors dominée par la monoculture. Puis les circuits courts alimentaires, sous la forme de marchés de producteurs ou de lieux de vente à la ferme ou en ville, se développent en réponse à des demandes de citoyens souhaitant consommer des produits locaux et de qualité. Jusqu'alors soutenue par l'État puis par l'Union européenne, une partie de l'activité viticole a été réorientée vers les vins de qualité tandis qu'une autre frange du vignoble a subi l'arrachage définitif des vignes destinées à la production de vin de masse. Ces mutations du paysage viticole périurbain conduisent à une diversification de certaines productions, répondant à la fois aux besoins des agriculteurs reconvertis dans le maraîchage ou les cultures céréalières à proximité de la métropole de Montpellier, et à une certaine demande des consommateurs urbains (Jarrige, 2004 ; Soulard, 2014).

L'autre entrée principale pour les acteurs locaux dans la question alimentaire est sociale. La crise s'est traduite dans les villes du Nord par l'accroissement des inégalités sociales, induisant entre autres la précarité alimentaire. Cette évolution a été beaucoup plus brutale dans les pays anglo-saxons où les villes en crise dans les années 1980 ont été abandonnées à leur sort (Stoker, 1991). Dans ce contexte, la question de l'accès à l'alimentation, considérée comme une des failles du système alimentaire industrialisé, s'est imposée comme une des entrées structurantes des politiques urbaines de *food planning* (chapitre 4), comme à Toronto par exemple (Friedmann, 2007). À l'inverse, en France, l'Union européenne et l'État, avec le Plan européen d'aide alimentaire (PEAD) et le Plan national d'aide alimentaire, jouent un rôle central auprès des associations d'aide alimentaire qui œuvrent localement. Toutefois, les moyens d'action de l'État apparaissent limités, d'une part face à des problèmes sociaux en croissance, et d'autre part en raison du transfert de ses compétences sociales aux départements. De fait, le département de l'Hérault et les centres communaux d'action sociale (CCAS) se sont appuyés sur leur compétence sociale pour développer leur action dans le domaine de l'aide alimentaire. À Montpellier, des actions originales, comme l'approvisionnement des Restos du cœur par des circuits courts, ont été développées grâce à l'implication du marché d'intérêt national (MIN) et de l'Inra ainsi qu'au soutien de la direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) (Le Velly et Paturel, 2013). Par ailleurs le département et les communes sont en charge de la restauration scolaire. Dans ce cadre, leurs politiques tarifaires, tenant compte des revenus et de la composition des familles, contribuent de fait à un meilleur accès à l'alimentation pour les enfants. Toutefois, la restauration collective n'est pas vraiment pensée par les acteurs locaux comme un instrument permettant d'appréhender de façon globale la question alimentaire. Seule se distingue la commune de Grabels avec une approche plus globale de l'alimentation, combinant la création d'un marché de produits en circuits courts — dont la mise en œuvre a bénéficié d'un appui de l'Inra²³ —, l'utilisation de la restauration collective comme levier pour favoriser un approvisionnement en produits locaux, et l'action foncière pour installer des agriculteurs.

Ainsi, la question alimentaire n'émerge pas dans un territoire vierge. Dans un contexte de territorialisation de l'action publique, les gouvernements locaux ont été amenés à prendre en charge des problèmes qui, s'ils ne sont pas étiquetés « alimentaires » dans un premier temps, concernent des enjeux connexes comme l'agriculture et les problèmes sociaux de précarité. Toutefois, même si certaines communes de l'agglomération, comme Grabels, ont développé une approche plus globale de la question alimentaire, jusqu'aux années 2010 celle-ci est encore saisie de manière très fragmentée et cloisonnée par les acteurs locaux. En outre, l'agglomération et la majeure partie de ses communes sont relativement restées en retrait.

Rôle des services de l'État et de la communauté scientifique comme entrepreneurs du problème public de l'alimentation à Montpellier

Différents types d'acteurs apparaissent à l'origine de la construction du problème public alimentaire dans les villes. On peut différencier les dynamiques bottom-up issues de la société civile des dynamiques top-down portées par les élites administratives ou

23. Création d'une marque collective (IciCLocal) déposée conjointement à l'INPI par l'Inra et la Ville de Grabels.

politiques (Stierand, 2012), voire des entreprises concomitantes — convergentes ou au contraire concurrentielles — de définition de ce nouveau problème dans l'espace public.

Parfois, les élites s'appuient sur le mouvement social pour élaborer et mettre en œuvre leur politique. Très souvent, des acteurs du monde universitaire jouent un rôle important dans le portage de ces idées. C'est en particulier le cas dans le mouvement de *food planning* anglo-saxon dans lequel des chercheurs apparaissent très investis (Derkzen et Morgan, 2012 ; Brand, 2015). C'est également le cas à Montpellier où la communauté scientifique du pôle Agropolis, travaillant sur les problématiques agricoles et alimentaires durables, a joué un rôle de sensibilisation des acteurs politiques via plusieurs projets de recherche conduits en partenariat avec les collectivités locales depuis une dizaine d'années.

Enfin, si le rôle de l'État — protectionniste et pourvoyeur de subventions agricoles — a certes été remis en cause par les négociations internationales de libéralisation du commerce dès le milieu des années 1980 (Fouilleux, 2002), ce rôle s'est recomposé plus qu'il n'a disparu. L'État s'est notamment saisi de la question alimentaire²⁴ pour laquelle il développe une politique incitative avec le Plan national de l'alimentation (PNA), qui vise à encourager les acteurs territoriaux à se saisir de l'enjeu alimentaire, autour de la question de la qualité de l'alimentation (nutritionnelle et patrimoniale) et de son accessibilité (Bonnefoy et Brand, 2014). Si les DRAAF se mobilisent de façon variable selon les régions françaises, celle du Languedoc-Roussillon apparaît particulièrement active dans la mise en œuvre du Programme régional de l'alimentation (PRA). Malgré les faibles moyens financiers et contraignants du PNA, les deux chargées de mission du « Pôle nutrition et qualité de l'offre alimentaire » de la DRAAF ont contribué à faire émerger localement un débat sur la question alimentaire, autour d'axes de travail traduisant un certain cadrage, principalement agricole et nutritionnel : ces axes renvoient d'une part aux circuits courts, à l'action « un fruit pour la récré » et autres actions éducatives, aux questions de patrimoine et aux jardins collectifs ; et d'autre part à la question de la restauration collective et à celle de l'aide alimentaire. Ces deux personnes sont à l'initiative de la construction et la diffusion de bonnes pratiques de politiques alimentaires à l'échelle de la région. Pour cela elles recensent, collectent, trient et mettent en forme (avec la réalisation de fiches) tout un ensemble d'informations sur des expériences relatives à l'alimentation en cours sur le territoire, se faisant le relais de ces initiatives et aidant à leur mise en réseau : approvisionnement local et bio des cantines, projet alimentaire territorial, programme foncier... La DRAAF est active également dans la diffusion de ces initiatives avec l'organisation de manifestations où les informations collectées sur les expériences en cours sont présentées et partagées, puis diffusées aux partenaires par différents canaux. Enfin, la DRAAF est impliquée dans des formations, où elle tâche également de transmettre ces bonnes pratiques. En somme, alors qu'elle n'a pas de rôle hiérarchique formel qui lui permettrait de contraindre directement les collectivités territoriales, il semble que, de fait, après cinq ans de travail sur le terrain, la DRAAF contribue activement à l'émergence de l'alimentation comme problème public (Michel *et al.*, 2014).

Ainsi, à côté de la prise en charge fragmentée de la question alimentaire au travers d'approches sectorielles diverses (agriculture, restauration scolaire, aide alimentaire) et

24. Avec en 2009 le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (MAAP).

faiblement coordonnées, se développe au début des années 2010 un discours qui autonomise la question de l'alimentation et en fait un enjeu urbain. Alors que ce discours est surtout porté par l'État et la communauté scientifique d'Agropolis, les transformations institutionnelles et politiques au sein de l'agglomération vont lui permettre d'accéder à l'agenda politique local.

Transformations de la configuration politique métropolitaine : une « fenêtre d'opportunité » pour la question alimentaire

L'apparition d'une gouvernance multi-niveaux à l'échelle européenne (Marks, 1996) a aussi eu pour conséquence de faire évoluer les configurations institutionnelles de prise en charge des questions agricoles et environnementales. En Europe, les réformes de la PAC ont induit une plus grande implication des gouvernements régionaux dans la prise en charge du problème agricole tout en lui adjoignant une dimension environnementale (mesures agroenvironnementales, développement rural, gestion de la crise viticole). Parallèlement, les différentes réformes territoriales ont redistribué les compétences localement. En France, la montée de l'intercommunalité a entraîné de profondes transformations. L'évolution en 2001 du district — très urbain — de Montpellier en communauté d'agglomération — au territoire plus étendu — a modifié les équilibres socio-économiques au sein de l'agglomération. La mobilisation des communes rurales nouvellement intégrées a permis, avec le soutien de la DRAAF, d'imposer la question agricole dans le nouvel agenda intercommunal, via la réalisation d'un diagnostic agricole en amont du SCOT (Jarrige *et al.*, 2006). Enfin, à la suite de la Conférence de Rio de 1992, des agendas 21 locaux se sont multipliés. Partout leur mise en œuvre a alimenté une réflexion sur les espaces « verts » dans la ville et sa périphérie, permettant de trouver de nouvelles vertus aux espaces agricoles. À Montpellier, les enjeux de gestion des espaces naturels et agricoles d'une part, et l'agriculture périurbaine d'autre part, ont été inscrits au cœur de cet agenda 21 local adopté en 2011, mobilisant deux chargées de mission qui vont alors commencer à s'occuper du « problème agricole » à temps partiel. Ainsi, l'argument environnemental a participé à légitimer la question agricole au sein de l'agglomération. Certains espaces naturels ou agricoles, envisagés jusque-là comme des réserves foncières pour l'urbanisation, ont soudainement acquis une valeur environnementale centrale pour le développement urbain durable. Ainsi, depuis le milieu des années 2000, les jardins collectifs et les parcs agricoles en particulier sont devenus des attributs incontournables des projets urbains de l'agglomération, même si la question alimentaire en tant que telle n'est pas revendiquée.

Dans ce contexte, l'élection en 2014 d'une nouvelle équipe à la tête de la métropole apparaît alors comme une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 1984) pour le portage politique de cette question. L'affichage par le nouveau maire de Montpellier élu président de l'agglomération, d'un discours d'innovation politique répondant à la fois aux évolutions de la sociologie locale et aux aspirations des cadres en charge des politiques de la métropole, a ouvert la voie à la prise en charge de nouveaux enjeux, mais aussi de nouvelles formes de gouvernance. Par ailleurs, le nouvel équilibre politique au sein de la métropole a placé en position favorable une élue engagée sur les questions alimentaires et agricoles. En effet, le président de l'agglomération, future métropole, doit composer avec ses communes rurales et doit aussi tenir compte des équilibres politiques qui ont placé les écologistes en position favorable. Dans ces conditions, un projet innovant alliant agricul-

ture et écologie est confié à une élue issue de la société civile qui incarne le renouveau du personnel politique.

Construction d'une politique agroécologique et alimentaire

L'élaboration de politiques alimentaires urbaines ne s'inscrit pas dans un calendrier réglementaire défini. En France, l'agriculture comme l'alimentation ne sont pas des compétences qui relèvent des collectivités locales, communes ou intercommunalités²⁵. De même, les politiques nationales ou européennes qui régissent ces secteurs offrent de simples cadres incitatifs, non contraignants et relativement récents aux collectivités. L'État en particulier vise à encourager des actions qu'il n'est plus en mesure de mener directement, en valorisant les initiatives locales. Nous sommes donc dans des situations où, si des gouvernements locaux urbains décident de s'engager sur ces sujets, cela relève en grande partie de leur propre initiative. Cela implique aussi de trouver, voire de fabriquer, des cadres d'intervention pertinents pour l'action à mener. Ce contexte est celui de l'innovation, ce qui donne une importance particulière aux connaissances à mobiliser pour agir à l'échelle locale, et aux collaborations qui peuvent s'établir avec la recherche. En effet, les connaissances utiles à l'action relèvent à la fois du domaine lui-même, le système alimentaire urbain, et de celui des compétences, outils, moyens dont disposent les collectivités territoriales pour agir localement sur le système alimentaire et orienter son évolution. L'expérience de Montpellier permet de retracer ce cheminement ainsi que le rôle que va prendre la mobilisation des connaissances pour construire une « cause » apte à mobiliser les élus du territoire, et ce grâce à un appel à l'intervention de la recherche.

À l'origine de la démarche : renouvellement politique et réforme administrative

L'élaboration d'une politique alimentaire à Montpellier est le fruit d'une conjonction de plusieurs changements dans la vie politique locale. Tout d'abord, la nouvelle équipe politique arrivée à la tête de la communauté d'agglomération souhaite marquer une rupture avec le passé. Dans un contexte de réforme territoriale de l'administration publique, l'enjeu pour Montpellier est de se faire reconnaître comme onzième métropole française, venant s'ajouter aux dix agglomérations ou communautés urbaines déjà retenues par l'État pour le passage au statut de métropole au 1^{er} janvier 2015. Ce défi oblige le président élu à obtenir l'adhésion des 30 communes qui composent l'agglomération, en plus de la ville de Montpellier dont il est le nouveau maire. Il l'incite aussi à convaincre le plus grand nombre possible d'intercommunalités de la région à signer un pacte de coopération avec Montpellier autour de quelques axes stratégiques de développement. Dans cette entreprise visant à enrôler les territoires environnants, les enjeux liés à l'agriculture, l'alimentation et la ruralité, font figure de thèmes mobilisateurs. Pourtant, ces thèmes ne sont pas portés uniquement par le président lui-même, qui s'appuie sur

25. Une situation qui pourrait évoluer : le rapport Bonnet (2016) propose de doter les collectivités de la compétence alimentaire.

la vice-présidente qu'il a nommée à cette fonction, issue de la société civile (mouvance écologiste), maire nouvellement élue dans une des plus petites communes de l'agglomération, et ingénieure agronome de formation. De son côté, cette élue en charge de l'agroécologie et de l'alimentation²⁶ va se saisir de l'opportunité de sa mission pour lancer l'initiative de création d'une politique publique qu'elle veut innovante et globale.

À ce même moment, le dossier de l'agglomération qui mobilise les services est le lancement du diagnostic de la deuxième version du SCOT de l'agglomération. Il s'agit de définir les termes de références des appels d'offre destinés au recrutement des bureaux d'études. Cette élue décide alors de profiter de cette demande pour confier à la recherche le soin de l'aider à bâtir ce cahier des charges. Employée dans l'établissement de formation agronomique de Montpellier, elle contacte une équipe de chercheurs de l'Inra qu'elle connaît pour ses travaux menés sur l'agriculture périurbaine lors du diagnostic agricole du premier SCOT (Thinon *et al.*, 2003).

Connaître le système alimentaire urbain : des connaissances partielles et distribuées

Corollaire de leurs compétences portant sur l'aménagement et l'urbanisme, et sur le développement économique et social, les collectivités locales disposent rarement de ressources techniques dans les secteurs agricole et alimentaire. La communauté d'agglomération de Montpellier, qui avait pris l'initiative de concevoir un SCOT mettant en priorité la structuration agricole et naturelle dans l'aménagement de son territoire, ne s'était cependant pas dotée tout de suite de compétences dédiées à ce domaine. Depuis l'agenda 21, deux chargées de mission se sont vu confier sur une partie de leur temps : l'inscription de l'agriculture dans la communication sur le développement économique pour l'une ; l'animation du volet de l'agenda 21 local sur les agri-parcs inscrits dans le zonage du SCOT pour l'autre. Parallèlement, une convention avec la chambre d'agriculture finançait quelques travaux de diagnostic.

Quand l'élue souhaitant lancer sa politique contacte l'équipe de recherche de l'Inra, la demande porte alors sur le renouvellement du diagnostic agricole du SCOT. Les premiers contacts avec un chercheur vont cependant élargir le champ à couvrir pour bâtir une politique. La présentation par la recherche d'exemples de politiques mises en œuvre ailleurs, dans les pays anglo-saxons notamment, fait prendre conscience que le thème alimentaire couvre un sujet plus vaste que la question agricole. Cet élargissement n'effraie pourtant pas les agents de la collectivité qui, au contraire, prennent conscience que l'alimentation n'est pas un thème d'intervention supplémentaire, indépendant de leur propre domaine, mais qu'il invite à porter un regard nouveau sur les domaines dans lesquels ils interviennent déjà. Au fil des réunions, neuf directions de l'établissement public intercommunal sur quinze sont jugées directement concernées par le sujet. Mais comment alors concevoir une politique aussi transversale aux services ? Comment mobiliser les vice-présidences et les élus du territoire, bien au-delà de la seule vice-présidence identifiée sur le thème alimentaire ?

Ces premières réflexions débouchent sur l'idée que la politique à construire doit se faire en associant les acteurs de l'agglomération et de ses 31 communes, élus comme

26. Le périmètre de sa vice-présidence qui regroupait initialement « les PME, l'artisanat, l'agriculture, la ruralité et les traditions » sera recentré en 2015 sur « l'agroécologie et l'alimentation ».

agents des services. Si la commande technique du cahier des charges pour le SCOT reste la forme opérationnelle du contrat qui s'élabore avec la recherche, sous la forme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, l'objectif qui lie les parties prenantes est bien dès le départ celui de formuler des objectifs pouvant aider à bâtir une politique publique globale. Cependant, le calendrier de travail est serré, six mois au plus, car la politique doit venir étayer le projet de la future métropole. Cette contrainte conduit à choisir une démarche pragmatique qui repose sur la mise en débat de pistes d'action possibles, plutôt que sur la réalisation d'un diagnostic d'experts. S'inspirant de la démarche du Groupe d'expérimentation et de recherche : développement et actions localisées (Gerdal) (Darré, 2006), c'est sous la forme d'ateliers réunissant les maires des 31 communes ainsi que les élus et agents des services²⁷ de la métropole, que les connaissances sur ce qu'une « politique alimentaire » veut dire à Montpellier vont se construire par leur mise en débat. Les chercheurs conçoivent ces ateliers et y participent pour documenter les discussions et pour animer les débats, mais ils se positionnent en facilitateurs du dialogue et non en experts.

La présentation d'un bref « portrait agricole et alimentaire du territoire » permet aux acteurs d'engager le dialogue sur les caractéristiques du système agricole et alimentaire local. Les premiers ateliers révèlent le primat du foncier agricole dans les débats entre élus locaux pour qui le devenir des terres périurbaines est une préoccupation de premier plan. Le thème alimentaire est moins abordé dans les ateliers où le point de vue des élus du périurbain prédomine, hormis le sujet de la restauration collective scolaire qui est aussi un domaine d'intervention des communes. Au fil des échanges, les interventions des chercheurs permettent de différencier des champs de préoccupation prédominants tels le foncier, l'installation agricole, les cantines ou les marchés. D'autres domaines sont plus rapidement abordés (environnement et tourisme), voire ignorés parce qu'ils sont considérés ne pas relever du mandat des collectivités (santé ou commerce), ou parce qu'ils sont trop mal connus (lien précarité, santé et alimentation).

Le constat d'un manque de connaissances sur le système alimentaire urbain conduit les acteurs à prendre conscience des domaines dans lesquels ils interviennent et de ceux qu'ils ignorent. La projection par les chercheurs d'une représentation globale du système alimentaire aide les acteurs à explorer des domaines plus éloignés de l'action quotidienne. Elle permet aussi d'identifier des actions originales, des initiatives peu connues, mais aussi des disparités entre communes, notamment avec celles faisant figure de pionnières dans certains domaines de la politique alimentaire. Ces échanges font ainsi naître l'idée que, si l'alimentation est un sujet nouveau de politique publique, de nombreuses initiatives existent déjà. Et, même si elles sont hétérogènes, il existe un terreau sur lequel s'appuyer pour bâtir une politique « fédératrice » qui sera pour partie une mise en lumière ou en synergie d'actions déjà lancées.

Ce que les ateliers apportent aux acteurs n'est pas seulement une meilleure connaissance du système alimentaire, c'est aussi l'apprentissage que la politique à inventer devra combiner actions nouvelles et mise en cohérence d'actions existantes. Les connaissances produites pour agir sont donc hybrides. Elles mêlent des savoirs sur l'objet, sur des acteurs compétents, et sur des moyens d'action appropriés.

27. Après analyse de l'organigramme de la communauté d'agglomération devenue métropole, neuf directions sur quinze sont reconnues concernées par la politique agroécologique et alimentaire. Les chefs de service et élus concernés sont alors invités aux ateliers, en plus des maires des 31 communes formant le territoire métropolitain.

Du diagnostic à la prise de décision : politique-cadre et gouvernance adaptative

La communauté d'agglomération de Montpellier obtient le statut de métropole au 1^{er} janvier 2015. Montpellier Méditerranée Métropole est créée avec, comme conséquence, un redéploiement de certaines compétences exercées par les communes qui passent à l'échelon intercommunal (comme l'urbanisme par exemple). Parallèlement, le dynamisme de la collectivité a permis à l'agglomération d'obtenir le label French Tech qui reconnaît les villes qui ont su favoriser la création de jeunes entreprises innovantes. Ce contexte dynamise la préparation de la politique agroécologique et alimentaire. Avant même que l'équipe de recherche ait rendu son rapport intitulé « Étude de préfiguration d'une politique agricole et alimentaire » (Soulard *et al.*, 2015), la collectivité commence à communiquer par des conférences de presse et par des interviews dans les journaux locaux. La ville s'empare de la question alimentaire pour renforcer son marketing territorial. L'horizon politique, à quelques mois des élections régionales, ainsi que la fusion entre les deux régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées renforcent cet enjeu. Pour rivaliser avec Toulouse, le président de la métropole multiplie les entreprises de séduction auprès des intercommunalités de la région, créant le « parlement des territoires » qui réunit une cinquantaine d'intercommunalités.

Dans ce contexte, l'élue en charge de l'agroécologie et de l'alimentaire réunit une nouvelle fois les élus du territoire pour valider les axes qui pourraient structurer la future politique métropolitaine. Celle-ci s'organise en cinq finalités, six axes opérationnels et trois axes transversaux. Les débats portent sur les actions à entreprendre, les moyens dédiés et le calendrier de mise en œuvre. À ces préoccupations, l'élue répond en communiquant sur l'enjeu d'engager au plus vite des actions visibles tout en conservant une visée de long terme, en procédant donc par étapes. L'agenda politique guide cette progression. Le projet est présenté et voté en conseil communautaire le 25 juin 2015. Progressivement, une « équipe P2A » (politique agroécologique et alimentaire) se forme à la métropole, composée de quatre agents appartenant à la direction du développement économique et à celle du foncier et de l'aménagement opérationnel, et à laquelle il faut ajouter un agent de la ville de Montpellier en charge de la restauration scolaire et missionné pour élargir la réflexion auprès des autres communes de la métropole. Quelques actions immédiates sont lancées. En parallèle, des programmes d'action sont élaborés sur les différents axes avec formation de comités distincts pour associer les parties prenantes à la rédaction de fiches-actions. Le travail avec la recherche, qui a connu un moment très intense lors des ateliers, a pris fin au terme de l'étude préalable de préfiguration. Une seconde étape a été engagée pour aider au suivi et à l'évaluation de la politique. Une convention pluriannuelle de collaboration avec la recherche est en cours d'élaboration.

Si les finalités de la politique qui démarre couvrent les principaux champs du système alimentaire, les axes de sa mise en œuvre privilégient quelques actions appuyées sur des ressources dont dispose effectivement la métropole, comme par exemple le foncier public qu'elle détient, ou les cantines de ses communes (encadré 6.1). La politique qui se dessine met ainsi l'accent sur la reconquête agricole du foncier disponible par l'installation d'agriculteurs avec une diversité de systèmes de production correspondant à la demande urbaine : petites fermes nourricières et exploitations plus spécialisées, aptes à fournir la restauration collective en produits commercialisés en circuits courts. La gouvernance qui s'instaure se veut donc pragmatique et adaptative. Tandis que

le calendrier politique implique une certaine urgence à agir, les moyens limités dont dispose l'équipe en cours de constitution obligent à limiter les ambitions. La question des thèmes absents des premières actions est laissée en suspens. Ainsi, les actions en matière de santé, ou d'accessibilité de l'alimentation pour les ménages pauvres, ne sont pas véritablement traitées. Une politique-cadre a été formulée, sans qu'elle soit entièrement équipée d'un dispositif de suivi-évaluation. Chemin faisant, une gouvernance se met en place, soumise à des jeux de contraintes marqués par les impératifs politiques et l'organisation institutionnelle des services techniques.

Reconfigurations organisationnelles, politiques et territoriales

Sur le plan politique, le vote en Conseil de métropole en faveur de la P2A lui donne une forte légitimité. Par ailleurs, les ateliers de travail qui en sont à l'origine ont su attirer de nombreux élus et cadres administratifs qui se sont impliqués dans l'élaboration du projet. Enfin, le projet bénéficie du soutien du président de la métropole. La mise en œuvre de la P2A soulève cependant un certain nombre de défis, notamment en raison du caractère transversal, multi-acteurs et multi-niveaux, dont sa gouvernance devra relever.

Une première question se pose concernant le portage politique. Lors des ateliers, ce sont essentiellement les élus — maires ou adjoints des communes de la métropole — sensibles aux sujets de l'agriculture et de l'alimentation qui se sont mobilisés. Les grands principes votés, la mise en œuvre doit désormais s'appuyer sur une coalition politique solide pour valider un certain nombre de choix aux conséquences plus directes, par exemple en matière de foncier ou de restauration collective. Plus que de construire une majorité au sein du conseil de la métropole, il s'agit d'abord de rallier les maires des communes à une position collective dans le cadre des modalités de gouvernement propres à la métropole. Il s'agit d'une gouvernance métropolitaine inspirée du « néo-régionalisme » (Lefèvre, 1998) moins basée sur une approche top-down que sur la recherche d'un consensus entre de multiples acteurs gouvernants. Le fonctionnement effectif de la métropole donne de fait une place éminente aux maires de chaque commune dans la négociation des politiques intercommunales qui reposent alors sur un consensus, incarné à Montpellier par la signature du Pacte de confiance. C'est donc avant tout l'ensemble des communes qu'il s'agit de mobiliser sur la P2A, celle-ci prévoyant que chaque commune décline les axes de travail qui l'intéresse et formalise une P2A communale à soumettre au vote du conseil municipal.

Sur le plan territorial, cela suppose pour la vice-présidente en charge de cette politique de réussir à fédérer des communes aux profils très différents. Or, les thèmes agricole et alimentaire sont perçus très différemment d'une commune à l'autre, entre des grandes communes urbaines qui concentrent les demandes citoyennes de nature et d'alimentation, et des petites communes périurbaines au profil agricole et rural. Les initiatives existantes montrent que ces profils communaux offrent une diversité de points d'entrée dans la question alimentaire avec, par exemple : les jardins collectifs urbains ou l'aide alimentaire à Montpellier ; les circuits courts, la santé et la ruralité à Grabels ; la politique foncière agricole et environnementale à Lavérune ; ou la gestion du bâti agricole à Saint-Geniès-des-Mourgues. La P2A a par ailleurs vocation à s'ouvrir à d'autres

coopérations ville-campagne, autour de filières d'approvisionnement alimentaire pour la restauration collective. On peut alors faire l'hypothèse qu'elle pourrait devenir le ferment d'une « inter-territorialité » au sens de Martin Vanier (2003), c'est-à-dire mettant en mouvement des coopérations entre territoires autour de filières alimentaires via des accords entre acteurs privés, des mutualisations d'équipements publics, des structures de gouvernance partagées, etc. La mise place des déclinaisons municipales de la P2A et les coopérations avec des collectivités extérieures à la métropole seront donc de bons indicateurs des recompositions ville-campagne qui se jouent dans la construction d'une gouvernance alimentaire urbaine.

Par ailleurs, la question alimentaire touche à des compétences qui ne sont pas toujours celles de la métropole. Ainsi, la restauration collective relève essentiellement du département (collèges) et surtout des communes (écoles maternelles et primaires). Or celles-ci, dépossédées de nombreuses compétences stratégiques par le renforcement de l'intercommunalité métropolitaine, sont très attachées à leurs prérogatives en la matière. De son côté, l'agriculture est partagée entre différents échelons territoriaux, européen, national, régional et départemental. Enfin, la précarité alimentaire est prise en charge par le département et les CCAS des communes au nom de leurs compétences en matière sociale. La légitimité de l'intervention de la métropole se révèle donc à construire dans une gouvernance qui articule plusieurs domaines de coopération multi-niveaux. Nos résultats rejoignent ici les travaux du nouveau régionalisme sur la métropolisation (Lefèvre, 1998 ; Brand, 2015).

Enfin, sur le plan organisationnel, la P2A apparaît comme une politique innovante pour laquelle se mobilise pour l'instant une équipe de quatre personnes. De par sa vocation transversale, elle amène à faire travailler ensemble différents secteurs administratifs déjà constitués. Un défi classique ici est lié au cloisonnement administratif depuis longtemps mis en évidence par les travaux de sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977). De quels moyens propres disposera la P2A (budget, service spécifique) pour mettre en place une action transversale et convaincre les autres services et élus de se conformer à ses recommandations ? Les ressources humaines et financières qui lui seront dédiées constitueront de fait un indicateur important de l'effectivité de cette politique publique.

L'ensemble de ces remarques pose finalement la question de la gouvernance de la question alimentaire à l'échelle métropolitaine, qui inclut également le rôle des acteurs de la société civile. Alors que dans certaines villes, comme à Lyon (Brand, 2015), le mouvement social est à l'origine de l'apparition d'une action publique locale, ce n'est pas le cas à Montpellier. Il n'y a pas pour l'instant de connexion forte entre le mouvement associatif et la mise en place de la P2A par les institutions de la métropole. Il existe de très nombreuses associations à Montpellier mais leurs actions trouvent assez peu d'écho jusqu'à présent auprès de la métropole concernant une politique alimentaire globale. D'ailleurs, l'élaboration de la P2A s'est faite en dehors de toute discussion avec elles. Sur des segments ponctuels déjà institutionnalisés, la coopération entre associations et institutions publiques existe : c'est le cas par exemple des collaborations entre le département de l'Hérault et les associations d'aide alimentaire, ou bien encore du dispositif de gouvernance des jardins collectifs urbains mis en place par la ville de Montpellier. Alors que de nombreuses initiatives citoyennes existent, une nouvelle étape de la P2A prévoit une ouverture à la société civile.

Conclusion

Dans le cas de Montpellier, la mise à l'agenda des politiques alimentaires tient à des effets conjoints de calendriers administratifs et politiques qui forment une fenêtre d'opportunité, au sens de Kingdon (1984). Cependant, cette dynamique est à la fois rendue possible et contrainte par l'existence préalable de fragments d'action publique sur des problèmes connexes. Le second processus est celui du cadrage de la question alimentaire qui tient à la construction d'une connaissance partagée du champ d'action : le système alimentaire urbain. À l'image d'autres villes du monde, la mobilisation de ressources scientifiques et techniques compose la démarche observée à Montpellier, produisant ses propres effets de cadrage, entre sujets surinvestis par les acteurs locaux et sujets ignorés que la collaboration avec la recherche met en lumière. Le troisième processus concerne les multiples reconfigurations sociopolitiques qu'implique une gouvernance alimentaire. L'élaboration d'une telle gouvernance est portée par de nouveaux élus qui composent avec l'appareil politique en place. Faisant entrer l'alimentation dans la sphère de l'action politique locale, ils contribuent à transformer un sujet autrefois marginal en une image d'ouverture à l'innovation politique. Sujet transversal par excellence, l'alimentation oblige également à penser la transversalité entre services administratifs et techniques détenteurs de compétences initialement organisées autour des missions clés dévolues à une métropole française. Enfin, l'alimentation reconfigure aussi les relations entre ville-centre et périphérie, entre territoires urbains, périurbains et ruraux. Le quatrième processus concerne la mobilisation des acteurs de la société civile, donnée dans la littérature scientifique comme un vecteur central de la construction d'une gouvernance alimentaire durable. Or, cette participation peine à se mettre en place, à Montpellier, mais aussi plus globalement en France où la tradition de prise en charge des problèmes publics par l'État et les collectivités reste prédominante.

Références

- Béal V., Gauthier M., Pinson G., 2011. *Le développement durable changera-t-il la ville ?* Presses de l'Université de Saint-Étienne, 457 p.
- Becker H., 1963. *Outsiders*. The free press of Glencoe, 249 p.
- Brand C., 2015. Alimentation et métropolisation : problématique vitale oubliée. Thèse de doctorat en géographie, université Grenoble Alpes, 656 p.
- Bonnefoy S., Brand C., 2014. Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire, *Géocarrefour*, 89(1-2) : 95-103.
- Bonnet V., 2016. Aménager les territoires ruraux et périurbains. Rapport remis à Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 129 p.
- Cobb R., Elder C., 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston, Allyn and Bacon, 182 p.
- Darré J.P., 2006. *La recherche co-active de solutions entre agents de développement et agriculteurs*. Éditions Gret, Cnearc, Gerdal, 52 p.
- Derkzen P., Morgan K., 2012. Food and the city: the challenge of urban food governance. In : *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Viljoen A., Wiskerke J.S. (Éds), 598 p. : 61-66.
- Fouilleux E., 2002. Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune. *Revue française de science politique*, 50(2) : 277-305.

- Friedmann H., 2007. Scaling up: Bringing public institutions and food service corporations into the project for a local, sustainable food system in Ontario. *Agriculture and Human Values*, 24(3) : 389-398.
- Giulani M., 1999. Sul concetto di imprenditore di policy. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 28(2) : 375-378.
- Jarrige F., Thinon P., Nougaredes B., 2006. La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains : Exemple d'une recherche en partenariat avec la communauté d'agglomération de Montpellier. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3 : 393-414.
- Kingdon J., 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown, 240 p.
- Le Velly R., Paturel D., 2013. Des circuits courts pour l'aide alimentaire ? Hybridation de régulations dans un marché expérimental en Languedoc-Roussillon. *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, 94(4) : 443-465.
- Marks G., 1996. An actor-centered approach to Multilevel Governance. *Regional and Federal Studies*, 6(2) : 20-40.
- Michel L., Fouilleux E., Bordier L., 2014. Sustainable food governance in urban areas. The case of Montpellier (France), Montréal, 19-24 july. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_35693.pdf.
- 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.
- Pinson G., 2006. Projets de ville et gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 56(4) : 619-651.
- Pinson G., 2009. *Gouverner la ville par projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris, Presses de Science Po, 418 p.
- Pothukuchi K., Kaufman J., 2000. The food system: A stranger to urban planning. *Journal of the American Planning Association*, 66(2) : 113-24.
- Soulard C.T., Vonthron S., Bricas N., Debru J., Jarrige F., Le Velly R., Michel L., Muepu A., Sandiani S., Sebbane M., 2015. Construire une politique agricole et alimentaire pour la métropole de Montpellier. Étude de préfiguration. Rapport INRA – Montpellier Méditerranée Métropole, 119 p.
- Stierand P., 2012. Food Policy Councils: recovering the local level in food policy. In : *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Viljoen A., Wiskerke J.S (Éds.), The Netherlands, Wageningen Academic Publishers, 598 p : 67-78.
- Stoker G., 1991. *The politics of local governments*. Londres, MacMillan, 303 p.
- Thinon P., Jarrige F., Nougaredes B., Pariset G., 2003. Analyse des espaces agricoles et naturels de la communauté d'agglomération de Montpellier. Unités paysagères, systèmes de productions agricoles, valeurs économiques et pratiques sociales. Volet agricole du diagnostic de SCOT de la CAM, Montpellier, 50 p.

Encadré 6.1 — La politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier

Source : Montpellier Méditerranée Métropole.

Cinq finalités structurent la P2A, chacune d'elle devant faire l'objet d'un diagnostic initial en vue d'établir un référentiel d'indicateurs pour son évaluation. Ces finalités ont aussi pour fonction de situer, voire de sélectionner les actions qui seront soutenues par la métropole. Ces finalités sont :

- offrir une alimentation saine et locale au plus grand nombre ;
- soutenir l'économie et l'emploi agricoles et agroalimentaires ;
- préserver le patrimoine paysager, et les ressources naturelles ;
- limiter les émissions de GES et s'adapter au changement climatique ;
- favoriser la cohésion sociale, en soignant le lien avec la nature, les liens entre ville et campagne.

Six axes de travail constituent le cœur opérationnel de la P2A. Chacun d'eux définit un objectif décliné en une série de fiches-actions. Selon les axes, les acteurs-cibles du système alimentaire ne sont pas les mêmes. Les actions qui en découlent sont définies chemin faisant.

Axe	Cibles	Actions (extrait)
Consolider le tissu des fermes nourricières en vente directe	Petites fermes nourricières, consommateurs engagés	Guide des points de vente de produits locaux Ferme-ressource comme lieu d'effervescence, d'expérimentation
Favoriser l'approvisionnement local de la ville, en particulier de la restauration collective	Exploitations spécialisées, consommateurs	Renforcer la commande publique Appuyer la structuration des filières Consolider et moderniser le MIN
Promouvoir la diversité des produits emblématiques du territoire, et développer l'agro/oenotourisme	Exploitations oléicoles, viticoles...	Soutien à la promotion des produits Construction d'une stratégie en agrotourisme
Soutenir les entreprises innovantes dans le domaine de l'agroalimentaire et des services à l'agriculture	Entreprises de l'amont à l'aval	Pôle Qualimed Pépinières green-tech et agro-tech
Mobiliser les citoyens autour de l'alimentation et du lien producteur-consommateur	Consommateurs, « jardiniers »	Centre de loisirs Écolothèque Collecte des initiatives Appel à idées (pratiques alimentaires, lutte contre le gaspillage, vert dans la ville...)
Construire une démarche cohérente d'intégration de l'agriculture dans les projets urbains	Aménageurs, collectivités	Articulation avec le SCOT et le PLUi Agriculture urbaine Urbanisme commercial Logistique urbaine

La gouvernance mise en place se veut pragmatique. Il s'agit de « faire avec » l'existant, et « d'agir sur » le système alimentaire à changer. La démarche est basée sur la construction de la confiance entre les acteurs concernés.

Conclusion

Si historiquement les questions agricoles et les questions alimentaires ont été initialement indissociées, elles ont été de plus en plus traitées séparément depuis le siècle dernier. Dans les pays dont l'économie était ou est encore largement dominée par le secteur primaire, les politiques agricoles ont certes intégré des questions alimentaires. En grande majorité, les populations souffrant d'insécurité alimentaire étaient ou sont en effet encore rurales et même agricoles, et ces populations demeurent proportionnellement majoritaires dans ces pays. L'insécurité alimentaire y a longtemps été considérée d'abord comme une insuffisance de disponibilités alimentaires. Augmenter la production agricole était alors vu comme le moyen principal de lutter contre la faim.

Dans les pays plus anciennement industrialisés, l'alimentation a été historiquement un champ d'intervention important des villes jusqu'à la prise en main de cette question par les États. Ceux-ci sont intervenus tant pour garantir la sécurité alimentaire (stocks, régulation des prix) que la salubrité des aliments (réglementation, contrôle) et l'accès à un minimum de nourriture de qualité pour les plus vulnérables (aide alimentaire). Les États se sont ensuite en partie désengagés avec la vague libérale de la fin du ^{xx}e siècle, pour laisser les entreprises de logistique, de transformation et de distribution agro-alimentaires ravitailler les villes. Les États ont surtout conservé le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. La sécurité alimentaire de ces pays était relativement assurée du point de vue quantitatif mais, pour autant, les politiques agricoles des États ont continué de soutenir l'agriculture. Celle-ci devenait davantage un secteur économique dont il fallait assurer la compétitivité dans un contexte de concurrence internationale.

De fait, les politiques agricoles et alimentaires déclinées à l'échelle urbaine ont évolué de façon disjointe des autres politiques urbaines. Ces deux « mondes » se sont relativement ignorés, entretenant une séparation entre le rural et l'urbain. La mise en politique à l'échelle urbaine des questions alimentaires, que l'on observe depuis quelques années tant dans les pays industrialisés que dans ceux dits « en développement », interroge cette séparation.

À cet égard, considérer la question de l'échelle du territoire dans la construction de ces politiques alimentaires urbaines est crucial. De telles politiques peuvent tendre à

circonscrire les interventions des villes à leur seul territoire, quasi entièrement urbanisé. Elles risquent alors de négliger les relations avec les zones agricoles avec qui elles entretiennent des liens de fait, ceux de leur approvisionnement alimentaire. Ces liens ne sont pas identifiés : les villes sont incapables de dresser la carte des zones agricoles qui les ravitaillent. Une agglomération urbaine, incluant des communes de la périphérie de la ville, là où l'agriculture reste territorialement significative, intègre par contre plus souvent à la fois des questions alimentaires et des questions agricoles. Si le monde urbain est plus un monde de consommateurs et le monde rural un monde de producteurs, on ne peut pour autant considérer que l'urbain pose essentiellement des questions alimentaires et le rural essentiellement des questions agricoles. L'échelle des agglomérations, intégrant les deux mondes, révèle au contraire que le rural pose aussi des questions alimentaires (déserts alimentaires, malnutritions par exemple) et que l'urbain pose aussi des questions agricoles (agriculture et élevage urbains). C'est le cas de la métropole de Montpellier où la désignation de cette politique rend d'ailleurs bien compte de cette combinaison : « politique agroécologique et alimentaire ». Prendre en compte des territoires qui mêlent espaces géographiques urbains et ruraux permet ainsi d'appréhender de manière plus pertinente la mise en politique à l'échelle urbaine des questions alimentaires. Dans le même sens, la promotion par de nombreux acteurs du concept de « *City Region Food System* » rend compte de cette intention de dépasser les oppositions entre rural et urbain et entre agricole et alimentaire.

De nombreuses politiques alimentaires urbaines visent aujourd'hui à relocaliser la production alimentaire qui nourrit les villes pour reconstruire un lien entre les deux mondes. Certaines villes parlent même de construire une autonomie alimentaire sur leur territoire. On sait pourtant qu'historiquement les grandes villes se sont construites par le recours à des approvisionnements lointains. Leur taille rend aujourd'hui illusoire, à quelques exceptions près, d'envisager leur autosuffisance sur un territoire périphérique. Si on peut imaginer une autonomie alimentaire pour l'approvisionnement en légumes, voire en œufs ou en poulet, elle est généralement illusoire pour les autres aliments compte tenu de la taille des villes et des quantités en jeu : céréales, racines et tubercules, légumineuses, viandes et poissons, huiles, sucres, ne peuvent être produits seulement dans les périphéries urbaines. L'enjeu des politiques alimentaires urbaines est donc de considérer les systèmes alimentaires à une échelle plus vaste que les seuls territoires urbains et périurbains :

- du point de vue géographique, en prenant en considération les aires de production agricole qui nourrissent la ville, y compris lorsqu'elles sont éloignées, les aires de transformation et de logistique ainsi que les aires de recyclage des déchets urbains ;
- du point de vue politique, car l'alimentation dans les villes est largement façonnée aujourd'hui par les politiques nationales, les accords régionaux (PAC en Europe, Alena en Amérique du Nord et centrale, Cedeao en Afrique de l'Ouest, etc.) et internationaux (OMC par exemple), et par les grandes entreprises de transformation, de distribution ou de restauration.

Si les conseils de politique alimentaire des villes sont généralement composés de représentants d'institutions locales, la question se pose de savoir comment les villes peuvent interagir avec les institutions non locales qui ont pourtant une large influence sur l'alimentation de leurs populations. C'est là un des enjeux de l'initiative du Pacte de Milan qui associe plus d'une centaine de villes du monde qui construisent des politiques

pour des systèmes alimentaires plus durables : pouvoir, par un mouvement fédéré de villes, interagir avec des instances nationales, régionales ou globales qui dépassent largement le territoire de chaque ville.

On voit bien là l'aspect complexe, imbriqué, multifactoriel, multidimensionnel, de la mise en politique à l'échelle urbaine des questions agricoles et alimentaires. Nous avons, dans cet ouvrage, fait le choix de ne pas proposer un cadre conceptuel holistique et intégrateur de toutes les dimensions de cette mise en politique (aux intérêts divers et parfois contradictoires). Nous avons proposé un cadre qui concilie les différents chemins de mise en politique : par la résolution de problèmes à traiter ; par la mobilisation de leviers dont disposent les gouvernements locaux urbains pour aborder la question alimentaire ; ou, enfin, mais plus rarement, par la définition d'une politique alimentaire comme intention première. Bien sûr, ces chemins ne doivent pas être considérés comme linéaires, aboutis ou définitifs. Ils doivent plutôt être pris comme une somme de combinaisons faisant l'objet d'articulations, de transactions, de connexions, ainsi que le démontre bien Caroline Brand dans sa thèse. Ces chemins de mise en politique et leur formulation peuvent rapidement faire apparaître la gestion de l'alimentation comme une « évidence » pour les acteurs urbains. Ils comprennent alors vite qu'ils traitaient le fait alimentaire « sans le savoir », dans des silos séparés. Leur mobilisation envers ce sujet transversal est alors plus forte que s'il s'agissait de créer un nouveau silo intégrateur qui risquerait de les priver de certaines de leurs prérogatives. Pour la recherche, la réflexion engagée, dont cet ouvrage constitue une étape, conduit à identifier plusieurs questions que les équipes mobilisées souhaitent traiter à l'avenir.

La première est celle d'un acteur fondamental des systèmes alimentaires urbains mais étonnamment peu présent : la population urbaine, c'est-à-dire les consommateurs, les mangeurs. Leurs pratiques, leurs représentations sont encore mal connues et peu présentes dans la littérature, en particulier pour en comprendre les effets sur la durabilité des systèmes alimentaires. Celle-ci est davantage consacrée aux circuits d'approvisionnement et à l'organisation de l'offre alimentaire qu'aux pratiques de la sphère domestique, celle des ménages. Comment notamment les politiques alimentaires urbaines les affectent-elles ? De nouvelles approches sur les déterminants des styles alimentaires reconnaissent le rôle de l'environnement matériel et économique dans les changements de comportements. C'est ainsi un champ de recherche innovant qui s'ouvre sur l'effet du paysage ou de l'environnement alimentaire urbain — celui-là même façonné par les villes — sur les comportements et les représentations alimentaires.

Une deuxième question porte sur le rôle politique des villes dans la gestion des systèmes alimentaires à des échelles plus vastes et, à l'inverse, sur les effets de ces systèmes alimentaires nationaux, régionaux ou globaux sur les politiques des villes : sont-ils synergiques ou contradictoires ? Quelles marges de manœuvre dessinent-ils pour cette mise en politique urbaine des questions alimentaires ?

Enfin, une troisième série de questions porte sur les innovations valorisant les ressources urbaines. Les villes engendrent des problèmes particuliers de durabilité des systèmes alimentaires. Mais les ressources qu'elles concentrent peuvent être valorisées pour contribuer à résoudre ces problèmes. La multiplication des innovations urbaines dans les façons de produire l'alimentation, dans les façons d'y accéder — par le commerce ou d'autres modes alternatifs par exemple collaboratifs —, ou même dans les façons de cuisiner et manger, marque une tentative d'invention progressive de nouveaux

systèmes alimentaires. L'enjeu est ici de mobiliser la recherche, non plus pour imaginer, en laboratoire, des réponses aux grands enjeux de durabilité, définis également en laboratoire ; mais plutôt pour co-construire et accompagner ces innovations, à partir de ce qui mobilise les acteurs qui les portent, par une évaluation de leurs effets sur la durabilité. C'est alors que la recherche peut contribuer à ce que les villes ne soient plus des espaces qui posent problème pour la durabilité des systèmes alimentaires, mais que soit valorisée leur capacité à être des solutions à ces problèmes.

Liste des auteurs

Vanessa ARMENDÁRIZ

Sapienza Università di Roma,
Dipartimento di Ingegneria Informatica,
Automatica e Gestionale « Antonio
Ruberti », Roma, Italia, and SYstem
Dynamics Italian Chapter.
lis.armendariz@gmail.com

Stefano ARMENIA

Sapienza Università di Roma,
Dipartimento di Ingegneria Informatica,
Automatica e Gestionale « Antonio
Ruberti », Roma, Italia, and SYstem
Dynamics Italian Chapter.
armenias@mac.com

Clément ARNAL

Vi-A-Terra,
Montpellier, France
clement.arnal@supagro.fr

Alberto Stanislao ATZORI

Università degli Studi di Sassari,
Department of Agriculture, Sassari,
Italia, and SYstem Dynamics Italian
Chapter.
asatzori@uniss.it

Sabine BARLES

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
UMR Géographie-Cités,
Paris, France
sabine.barles@univ-paris1.fr

Gilles BILLEN

CNRS, UPMC Sorbonne Université,
UMR Metis,
Paris, France
gilles.billen@upmc.fr

Caroline BRAND

Montpellier SupAgro, Chaire Unesco
Alimentations du monde,
Montpellier, France
carolinebrand@hotmail.fr

Nicolas BRICAS

Cirad, UMR Moisa et Chaire Unesco
Alimentations du monde,
Montpellier, France.
nicolas.bricas@cirad.fr

Nevin COHEN

City University of New York, School
of Public Health and Urban Food
Policy Institute,
New York City, USA.
Nevin.Cohen@sph.cuny.edu

Damien CONARÉ

Montpellier SupAgro,
Chaire Unesco
Alimentations du monde,
Montpellier, France.
damien.conare@supagro.fr

Benoît DAVIRON

Cirad, UMR Moisa,
Montpellier, France.
benoit.daviron@cirad.fr

Julie DEBRU

Montpellier SupAgro,
Chaire Unesco
Alimentations du monde,
Montpellier, France.
julie.debru@supagro.fr

Jess HALLIDAY

Cirad, UMR Moisa,
Montpellier, France.
jess@jesshalliday.com

Paul JAMES

Western Sydney University,
Institute for Culture and Society,
Sydney, Australia.
paul.james@westernsydney.edu.au

François MENANT

ENS, Département d'Histoire,
Paris, France.
menant@ens.fr

Wendy MENDES

University of British Columbia,
School of Community
and Regional Planning,
Vancouver, Canada.
wendy.mendes@ubc.ca

Laura MICHEL

Université de Montpellier,
UMR Cepel,
Montpellier, France.
laura.michel@umontpellier.fr

Coline PERRIN

Inra, UMR innovation,
Montpellier, France.
coline.perrin@inra.fr

Jean-Louis ROUTHIER

Institut des Sciences de l'Homme,
UMR LAET,
Lyon, France.
jean-louis.routhier@laet.ish-lyon.cnrs.fr

Christophe-Toussaint SOULARD

Inra, UMR innovation,
Montpellier, France
christophe.soulard@inra.fr

Édition :
Marie-Christine Polge
Mise en page
Formaté typographiquement par DESK (53) :
02 43 01 22 11 – desk@desk53.com.fr

Porté par les industries agroalimentaires, le système alimentaire dominant actuellement n'est pas durable. Les études et les expertises se multiplient pour en montrer les limites en termes d'usage des ressources, de distanciation, de santé, d'équité, d'emploi, etc. Face à ces constats, des acteurs publics et privés se mobilisent et l'on voit émerger des initiatives où les « gouvernements urbains » paraissent de plus en plus actifs et puissants.

Écrit par un collectif de chercheurs, cet ouvrage décrit les cadres conceptuels existants pour une démarche d'analyse des politiques alimentaires urbaines, au croisement des concepts de système alimentaire et de ville durable.

Il constitue une base de travail pour identifier des questions de recherche, en relation avec les initiatives des gouvernements locaux urbains, au Nord et au Sud. Il est issu des travaux menés au sein d'Agropolis International dans le cadre du programme *Surfood* (*Sustainable Urban Food Systems*) ainsi que d'une recherche-action menée en appui à Montpellier Méditerranée Métropole pour la construction de sa politique agroécologique et alimentaire.

Les auteurs s'adressent aux scientifiques et aux experts qui analysent et accompagnent les politiques alimentaires urbaines. Les experts de politiques locales dans leur globalité trouveront également un intérêt à la lecture de l'ouvrage.

Caroline Brand est géographe, chargée de mission au sein de la chaire Unesco Alimentations du monde. Elle étudie l'émergence de la question alimentaire dans la construction de politiques alimentaires locales.

Nicolas Bricas est ingénieur agronome et socio-économiste de l'alimentation, chercheur au Cirad. Il dirige la chaire Unesco Alimentations du Monde.

Damien Conaré est secrétaire général de la chaire Unesco Alimentations du monde depuis sa création en 2011.

Benoît Daviron est chercheur en économie politique au Cirad. Il travaille sur l'histoire longue des marchés et des politiques agricoles.

Julie Debru est ingénieure agronome, chargée de mission au sein de la chaire Unesco Alimentations du monde. Elle a coordonné le programme *Surfood*.

Laura Michel est maître de conférences en sciences politiques à l'Université de Montpellier. Elle travaille sur les projets d'aménagement et les politiques agricoles et alimentaires locales.

Christophe-Toussaint Soulard est géographe à l'Inra. Il a coordonné l'équipe de recherche en charge de l'élaboration de la politique alimentaire de Montpellier Méditerranée Métropole.



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Chaire UNESCO
en alimentations du monde
France



Avec le soutien de



fondation
daniel & nina carasso
associée à la Fondation de France

Éditions
Quæ

Éditions Cirad, Ifremer, Inra, Irstea
www.quae.com

35 €

ISBN : 978-2-7592-2617-7



ISSN : 1773-7923
Réf. : 02569