



# **NOURRIR NOS VILLES**

## **Pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines**



IUFN

International  
Urban  
Food  
Network





## Sommaire

- 3 Remerciements**
- 4 Préface**
- 5 La révolution dans nos assiettes**
- 6 Pourquoi les villes devraient s'intéresser à l'alimentation aujourd'hui ?**
- 8 Situation en France – début d'un système alimentaire plus durable**
- 10 Vers une gouvernance alimentaire des régions urbaines**

## Remerciements

Nous remercions les membres du groupe de travail et les différents contributeurs pour leur engagement dans ce projet :

**Christophe BERNARD**, Secrétaire général, AdCF

**Serge BONNEFOY**, Secrétaire technique, Terres en Villes

**Markéta BRAINE-SUPKOVA**, Présidente, IUFN

**Caroline BRAND**, Doctorante à l'Université de Grenoble, UMR PACTE – Territoires

**Marion DEBUISSON**, Doctorante au CREIDD (Université de technologie de Troyes) – PACTE (Université de Grenoble)

**Gilles REY-GIRAUD**, Responsable de l'Équipe Économie, Emploi, services et politiques territoriales, Etd

**Roland VIDAL**, Enseignant-chercheur, École Nationale Supérieure de Paysage de Versailles

Nous remercions Etd pour la mise en page du document.  
Novembre 2012

## Préface

Les collectivités locales et territoriales cristallisent les enjeux du développement durable et sont en première ligne de la transition écologique, sociale et économique de nos territoires. En concentrant désormais plus de la moitié de la population mondiale, les villes doivent trouver des réponses à la difficile question : comment nourrir durablement une population urbaine en constante augmentation ?

Pour cela, il n'existe pas de feuille de route. Car la question va au-delà des actions ponctuelles. Il s'agit de s'interroger à la fois sur les choix d'aménagement territorial, sur les formes urbaines existantes et celles à venir, sur les priorités à donner à la politique publique locale et sur l'importance de la satisfaction d'un besoin fondamental de tout un chacun, se nourrir.

Malgré une profusion d'initiatives locales et sectorielles (circuits courts, approvisionnements locaux des cantines scolaires, etc.), les politiques alimentaires globales font défaut aujourd'hui. L'ampleur de la tâche et la pluralité des intérêts en présence expliquent sans doute en partie le peu d'actions d'envergure entreprises dans ce domaine jusqu'ici. L'alimentation reste paradoxalement le parent pauvre de la réflexion sur la ville durable et est peu présente dans les grandes procédures et outils d'aménagement du territoire ou des projets urbains. Elle ne représente pas une priorité sur l'agenda des acteurs locaux, engagés davantage sur d'autres composantes de la ville de demain – transports, logement, énergie, déchets, etc.

Ce court document suggère une autre approche des territoires et de la ville durable en France, précisément à travers l'enjeu alimentaire. Il est le fruit du travail d'un groupe pluridisciplinaire composé d'experts français animés par le souhait de rendre plus accessible la notion de la gouvernance alimentaire et ce faisant, en faire une piste plausible pour le développement durable des territoires. Réuni en 2011 par IUFN, International Urban Food Network, en collaboration avec l'AdCF (Assemblée des Communautés de France), Etd (Le centre de ressource du développement territorial) et Terres en Villes, le groupe a tenté de faire écho à l'intérêt porté au sujet alimentaire par un nombre grandissant de villes et métropoles occidentales.

Cette contribution ne propose pas de solutions miracles, mais plutôt une certaine vision des territoires résilients. Elle invite à faire un pas de côté, à défier l'ordre établi, à s'interroger sur les bases d'un nouveau système alimentaire urbain territorialisé.

# La révolution dans nos assiettes

L'alimentation est une activité centrale dans toute société humaine en raison de sa nécessité biologique et du rôle charnière qu'elle joue dans notre vie sociale et culturelle. Le choix des aliments que nous produisons et consommons, le lieu d'où ils proviennent, les pratiques de production, de transformation et de distribution utilisées influent de façon considérable sur l'état de notre planète, sur celui de notre santé et de la qualité des liens sociaux qui nous unissent.

Or, notre système alimentaire fait fausse route. Pour nous nourrir, nous avons mis en place une organisation qui semble nous dépasser aujourd'hui. Sans doute devenue trop vaste, trop complexe pour pouvoir être appréhendée<sup>1</sup>, elle éloigne paradoxalement la nourriture du mangeur et échappe à notre compréhension. Alors si la modernisation de notre système alimentaire après la Seconde Guerre mondiale, le transformant en un système agro-industriel, puis agro-tertiaire, a été un succès sur de nombreux points<sup>2</sup>, il y a un revers à la médaille. Le modèle productiviste actuellement prépondérant – intensif, spécialisé et mondialisé, génère des externalités négatives qui, à terme, pourraient menacer l'équilibre alimentaire des populations et le bilan écologique de la planète.

En effet, alors qu'un milliard de personnes dans le monde souffrent de surcharge pondérale, un autre milliard s'endort le ventre vide. Sur le plan de la consommation, l'organisation actuelle de notre alimentation a contribué au creusement des inégalités sociales majeures dans l'accès aux denrées de base à travers le monde. Un fossé s'est creusé entre les consommateurs (notamment urbains) et leur alimentation. L'aliment ne compte plus en tant que repère de base, tant la pléthore organisée l'a banalisé et quelque part désacralisé<sup>3</sup>. Les volumes de nourriture gaspillée chaque jour sur la planète peuvent ainsi atteindre 30 % de ce qui a été produit, emballé, acheminé et distribué (FAO, 2011). Face à l'apparente abondance et l'omniprésence de la nourriture, l'Homme semble oublier sa valeur. Habitué à consommer tout produit en tout temps, hors saison, hors territoires, il se détache de la réalité de la production alimentaire.

Parallèlement, nos habitudes alimentaires ont été bouleversées. Le modèle alimentaire actuel, de plus en plus standardisé est également très riche en produits carnés et en produits transformés, gras, salés, sucrés. L'apport protéique jadis essentiellement végétal est devenu en un siècle à près de 80 % animal<sup>4</sup>. En quelques décennies s'est produit un glissement de la densité vers la pauvreté nutritionnelle ou de la calorie pleine et utile vers la calorie vide et nuisible. Ces changements dans le contenu de notre assiette jouent un rôle majeur dans l'épidémie actuelle d'obésité, de diabète et de maladies cardio-vasculaires, entre autres affections non transmissibles (OMS, 2002).

Le système alimentaire a lui aussi évolué, devenant de plus en plus concentré. Aujourd'hui, les 2/3 du chiffre d'affaires de l'industrie agroalimentaire sont assurés par moins de 10 % d'entreprises. 90 % du commerce de détail alimentaire en libre service est aux mains de six entreprises mondiales. Ce que nous percevons comme un système homogène, est en réalité un patchwork d'acteurs internationaux spécialisés, déconnectés les uns des autres, une industrie d'assemblage d'ingrédients issus des quatre coins du monde. Cette concentration est perceptible également dans le patrimoine génétique disponible à partir duquel se définit l'offre alimentaire. Aujourd'hui, une partie significative des variétés et des espèces végétales cultivées au début du 20<sup>e</sup> siècle ne l'est plus, du fait d'une réduction ou d'un abandon de l'utilisation de certaines espèces et de la sélection génétique moderne<sup>5</sup>. Ainsi, on estime que sur 30 000 végétaux comestibles, seuls 120 sont largement cultivés et 9 assurent 75 % des besoins alimentaires<sup>6</sup>.

Notre alimentation est responsable de près de 40 % de notre empreinte écologique (GFN, 2010). Nos choix alimentaires et l'organisation du système d'approvisionnement contribuent à hauteur de 30 % des émissions de gaz à effet de serre, responsables du réchauffement climatique. Le modèle alimentaire actuel n'est pas adapté à une planète aux ressources limitées. Sans prétendre pouvoir le remplacer, le temps est venu de s'interroger sur les alternatives possibles (et parfois déjà existantes) pour nous nourrir durablement.

# Pourquoi les villes devraient s'intéresser à l'alimentation aujourd'hui ?

Il n'y a plus de doute, le 21<sup>e</sup> siècle est celui des villes. Depuis le 23 mai 2007, notre planète compte plus d'urbains que de ruraux<sup>7</sup>. Selon les prévisions de la FAO, pratiquement 80 % de la population mondiale vivra en zone urbaine à l'horizon 2050. Les villes sont notre avenir.

Le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro au Brésil a reconnu et souligné le rôle majeur que les villes ont à jouer dans la définition d'une alternative au modèle sociétal actuel. Répondant à un désengagement progressif de l'État sur un certain nombre de domaines, les villes deviennent des acteurs incontournables d'un développement territorial durable. L'alimentation durable est un sujet transversal, permettant de relier les différentes fonctionnalités d'un territoire, tout en augmentant sa résilience. De ce fait, plusieurs raisons devraient motiver les collectivités locales et territoriales à lui accorder leur attention :

## **Limiter l'étalement urbain**

Selon les calculs des experts de duALIne<sup>8</sup>, un Français a besoin en moyenne d'environ 0,18 hectare de culture et 0,12 hectare de prairie permanente pour se nourrir. Autrement dit, 3 millions d'hectares de terre agricoles seraient nécessaires pour nourrir 11 millions de Franciliens, soit 6 fois la surface agricole utilisée en Île-de-France. Or plus de 66 000 hectares de terre agricoles disparaissent chaque année au profit de l'urbanisation, soit la surface d'un département tous les 10 ans, engloutis sous l'asphalte, les zones d'activités et d'habitation. Les espaces naturels, agricoles et forestiers reculent et avec eux disparaissent tous les services écosystémiques rendus : production de nourriture, écoulement et épuration des eaux, stockage du carbone, etc. Avec la réduction continue de la surface cultivable, c'est l'existence même de l'activité agricole qui est menacée. *S'intéresser à l'alimentation durable des régions urbaines* revient à réinterroger deux phénomènes intimement liés : la dynamique de l'étalement urbain et la protection sur le long terme du foncier agricole. Il s'agit de redécouvrir le potentiel de production de nos territoires et de porter un regard neuf sur l'utilisation des sols dans une perspective plus large.

## **Augmenter l'autonomie alimentaire locale des zones urbaines**

Depuis l'Antiquité, la maîtrise de l'approvisionnement alimentaire est la clé d'un développement durable des villes. Par le passé, les villes traditionnelles bénéficiaient d'une aire d'approvisionnement alimentaire géographiquement proche. Ce modèle a longtemps dominé notre société, permettant de garantir une certaine autonomie et de rendre la cité moins dépendante des apports extérieurs.

Avec les progrès techniques<sup>9</sup> et la mondialisation des échanges, les aires d'approvisionnement se sont progressivement élargies. Aujourd'hui, la satisfaction des besoins alimentaires des populations urbaines est dépendante d'un système d'approvisionnement continental, voire international. Cette réalité engendre un important impact sur l'environnement, ainsi que des inégalités sociales en termes d'accès à une alimentation équilibrée dans les villes. *S'intéresser à l'alimentation durable des régions urbaines* permet d'étudier le potentiel de contribution des territoires limitrophes à la consommation des urbains ou à l'autonomie alimentaire. La ville devient à travers cette problématique une région urbaine et l'alimentation, un nouvel enjeu dans la gestion territoriale des espaces métropolitains. Aucune ville au monde n'est en mesure d'assurer son autosuffisance alimentaire en l'état actuel des savoir-faire de notre civilisation, néanmoins, une meilleure interaction alimentaire entre espaces agricoles et espaces urbains à l'échelle d'une région urbaine peut être imaginée.

## **Se libérer de la dépendance au pétrole**

Les pays industrialisés sont dépendants à l'égard des combustibles fossiles pour assurer leur approvisionnement alimentaire. Pratiquement tous les processus qui composent le système alimentaire actuel font usage de cette ressource non renouvelable. De plus, les combustibles fossiles sont essentiels à la construction et à l'entretien du matériel et des infrastructures requis par cette industrie, ce qui inclut la machinerie agricole, les usines de transformation, l'entreposage, les bateaux, les camions et les routes. Ironiquement, la production et l'utilisation de ces produits contribuent au réchauffement climatique et perturbent ainsi directement

les cycles climatiques, dont dépend l'agriculture. *S'intéresser à l'alimentation durable des régions urbaines* revient à s'interroger sur la place que prennent les combustibles fossiles dans la chaîne alimentaire. Il s'agit de revoir de manière critique le système alimentaire dans son ensemble, en s'interrogeant sur les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et moins gourmandes en pétrole (agricultures à bas niveau d'intrant, agricultures durables, etc.) ou encore sur les modalités d'approvisionnement (surtout en milieu intra-urbain). À travers la question alimentaire, les villes se préparent alors à une période où le pétrole sera cher (voire indisponible)<sup>10</sup> et imaginent dès aujourd'hui des alternatives, moins coûteuses pour la collectivité et moins dommageables pour la planète.

### **Lutter contre la pauvreté**

L'insécurité alimentaire est une réalité en France qui touche 12 % de la population<sup>11</sup>. Elle traduit un accès insuffisant, en quantité ou en qualité, à une nourriture saine et socialement acceptable. Il ne s'agit pas là d'un problème de disponibilité de produits alimentaires mais d'un problème de pouvoir d'achat et de pauvreté. Les personnes en insécurité alimentaire ont l'alimentation la plus mauvaise en termes de qualités nutritionnelles, à la fois très dense en énergie (produits sucrés consommés plutôt que des féculents raffinés) et pauvre en micronutriments<sup>12</sup>. À la pauvreté économique s'ajoute alors la pauvreté alimentaire, engendrant très souvent des problèmes de santé. Un cercle vicieux s'engage alors et la crise économique actuelle aggrave encore cette situation, notamment auprès des populations urbaines à bas revenus. *S'intéresser à l'alimentation durable des régions urbaines* revient à s'intéresser au besoin le plus fondamental de l'Homme, se nourrir. Il s'agit alors de revoir les priorités du développement local et territorial en plaçant la satisfaction de ce besoin de base pour tous les publics en haut de l'agenda politique. De façon indirecte, il s'agit d'améliorer la santé des populations et de favoriser le retour à l'emploi et/ou l'insertion sociale des publics fragiles.

### **Répondre à une demande de plus en plus présente chez les citoyens**

Depuis 1990, la consommation est devenue un espace de contestation sociale. Les choix alimentaires traduisent désormais tout autant la prise de conscience des enjeux de développement durable, qu'une certaine méfiance vis-à-vis des produits issus de l'industrie agro-alimentaire. Les scandales sanitaires (ex. épidémie de la vache folle, grippe aviaire, graines germées porteuses d'E. Coli), la présence d'OGM<sup>13</sup>, de conservateurs et de différents additifs et colorants chimiques dans notre alimentation, renforcent les interrogations sur l'impact de ce que nous mangeons sur la santé humaine. Face à une certaine déterritorialisation de l'alimentation, les citoyens de plus en plus nombreux appellent à un retour vers une alimentation plus 'naturelle' et davantage 'identifiée' à un terroir, à une personne physique. Ils voient l'alimentation comme un vecteur du lien social retrouvé avec les autres et avec la nature. *S'intéresser à l'alimentation durable des régions urbaines* c'est répondre à une demande sociale clairement exprimée par la population urbaine d'une plus grande maîtrise de son alimentation et d'une plus grande transparence dans les processus d'élaboration des produits alimentaires de la fourche à la fourchette. Pour les acteurs locaux, c'est l'occasion de valoriser le territoire à travers le savoir-faire et les variétés locales, symboles identitaires forts.

### **Lutter contre le réchauffement climatique**

Le réchauffement de la planète est un des plus grands enjeux auxquels le monde actuel doit faire face. Notre alimentation, et plus particulièrement le régime alimentaire des pays occidentaux, contribue de façon significative aux émissions de gaz à effet de serre, notamment à travers la surconsommation des protéines animales. Avec l'augmentation de la population urbaine, l'approvisionnement alimentaire de proximité renouvelle l'importance des liens entre le milieu urbain et le milieu rural. *S'intéresser à l'alimentation durable des régions urbaines* permet de s'interroger sur la localisation des activités de production par rapport aux lieux de consommation et d'aller au-delà de la simple question des kilomètres alimentaires (*food miles*) pour englober toutes les dimensions de la durabilité. Cette approche est intéressante à plusieurs titres, car elle touche à la fois les pratiques alimentaires actuelles (qu'elle remet en question), l'aménagement territorial, la logistique alimentaire et la consommation d'énergie. Aborder la question alimentaire à l'échelle d'un territoire représente donc une piste supplémentaire dans la lutte contre le réchauffement climatique.

# Situation en France

## Début d'un système alimentaire plus durable

L'émergence de la question alimentaire dans les agglomérations françaises a emprunté deux grandes voies, celle de la production et celle de la consommation. Une troisième plus englobante, celle de la ville durable, se dessine.

La première est fortement liée à la question agricole périurbaine. Il aura fallu une cinquantaine d'années et quatre grandes périodes pour que l'agriculture périurbaine devienne une préoccupation commune des agglomérations et des métropoles françaises. Aux premiers conflits fonciers suscités par la politique des villes nouvelles ont succédé au milieu des années 70 les premières dispositions en faveur de l'agriculture périurbaine (zones naturelles d'équilibre) et les premières expérimentations locales : planification en Île-de-France, programmes agricoles de régions urbaines en Rhône-Alpes. La mise à l'agenda national de la question agricole périurbaine dans les années 90 (multifonctionnalité, aménités vertes) favorisera plusieurs avancées sans arriver à installer une politique nationale.

Le thème des circuits courts, plus exactement des circuits de proximité, a été avec le foncier, un des deux piliers des politiques agricoles périurbaines. Dès les années 80, alors que l'Île-de-France s'intéressait plus à la planification et aux espaces ouverts, les programmes agricoles de villes, d'agglomérations et de régions urbaines du grand Sud-Est faisaient déjà la part belle aux actions en faveur du développement des circuits courts selon l'appellation de l'époque. Le premier point de vente collectif français a été créé en proximité lyonnaise en 1978 et, à l'instar de Lyon et Saint-Etienne, le programme agricole de l'Y Grenoblois réservait dès fin 1984 des financements pour sensibiliser le consommateur, mettre en place une marque collective régionale (comprendre local) et aider les expériences collectives de vente directe. Aubagne, Perpignan puis Aix-en-Provence suivront.

Mais il en fut tout autrement dans le Grand Ouest et le Bassin Parisien. Le thème y a longtemps été clivant entre sensibilités professionnelles. La question des circuits de proximité puis des systèmes alimentaires locaux territorialisés a été portée par les réseaux promoteurs de l'agriculture paysanne. L'agriculture périurbaine y est très souvent présentée comme une alternative au modèle productiviste. Le débat est ici plus militant et la théorisation sans doute plus poussée : les travaux sur les Systèmes Alimentaires Locaux et Territorialisés (SALT) ou sur la ville vivrière doivent beaucoup à Rennes et au Grand Ouest.

Le tournant des crises alimentaires verra les acteurs de la société civile investir massivement le champ alimentaire, toujours en partant de la question de la production et des pratiques agricoles. Le développement des actions communales et intercommunales en faveur de la production biologique, particulièrement du maraîchage, de la restauration collective et autres légumeries, participent de ce mouvement. Assez loin d'une Italie plus urbaine, plus interprofessionnelle et de son mouvement Slow Food, chantre de la dimension culturelle et symbolique des territoires, la France urbaine s'attache plus aux qualités sanitaires du produit et à l'évolution des pratiques agricoles qu'à un 'terroir' jugé trop ruraliste et... 'chabrolien'.

La deuxième voie d'émergence de la question alimentaire, la consommation, est fortement marquée par les injonctions de l'État et de l'Europe, particulièrement en matière de santé publique et d'accessibilité à une alimentation de qualité pour les populations en difficulté. La mise en place du dispositif de sécurité alimentaire en 1998, l'adoption du premier Programme National Nutrition et Santé (PNNS) au début des années 2000 mais aussi le Programme National de l'Alimentation (PNA) de 2010, cantonnent la question alimentaire dans le champ des spécialistes, laissant peu de rôle et de marge de manœuvre aux collectivités territoriales sauf celui d'appliquer les injonctions en sensibilisant les habitants.

Une troisième voie, celle de la ville durable ou de la ville en transition écologique et sociale, concourt dans la dernière période via les Agendas 21 et autres Plans climat, à susciter des réflexions et actions locales en faveur de la relocalisation de la production, du développement de la production biologique et d'une réduction de l'empreinte écologique de l'alimentation. Là encore, la montée en puissance des acteurs de la société civile et des pouvoirs locaux a élargi le champ de la politique locale. Les actions de l'économie sociale et solidaire (cf. épicerie et paniers solidaires, banques alimentaires...) et l'enrichissement de l'action sociale ont mieux assis la légitimité des villes à parler alimentation.



### **Une action locale partielle et morcelée... mais dotée de premiers signaux d'une évolution encourageante**

Le travail<sup>14</sup> réalisé en 2008 par Terres en Villes et ses partenaires dans le cadre du Réseau rural français, a montré que la politique alimentaire faisait défaut aujourd'hui en France. Les actions des villes françaises et de leurs intercommunalités sont encore partielles et cloisonnées dans cinq champs thématiques peu mis en relation – Accès social, Nutrition-santé, Culture-identité gastronomique, Productions agricoles et circuits courts et Agro-alimentaire et distribution.

De nombreuses actions sont conduites, suscitées et/ou aidées par les communes et leurs groupements. Un grand nombre brille par leur ingéniosité et capacité d'innovation. La variété des porteurs de projets est grande et le public concerné tout aussi divers. Hormis en matière d'accessibilité sociale, les grands acteurs économiques de l'agro-alimentaire et l'alimentation sont encore peu impliqués dans les processus de concertation. Quant aux groupes de développement agricole périurbains, leurs préoccupations en 2008 étaient éloignées de cette thématique.

Les systèmes d'acteurs de chaque champ, les normes et procédures qui les régissent, les types d'action et de financement sont spécifiques, relativement étanches l'un à l'autre : l'alimentation à de très rares tentatives près n'est pas encore un thème qui structure une politique transversale locale mettant en cohérence actions et politiques sectorielles. Ainsi par exemple l'articulation entre alimentation, organisation du territoire et planification (le food planning anglo-saxon) est-elle pour l'instant réservée aux travaux académiques. Le manque d'intérêt pour la question alimentaire de la part de la profession urbaniste/aménageur est sans doute une raison supplémentaire de ce décalage.

Autres exemples : il n'est pas rare de voir des communes développer un approvisionnement en production biologique de leur restauration collective sans faire le lien avec la politique agricole de leurs intercommunalités et inversement. Il est tout aussi classique de constater l'absence de liens entre une politique agricole orientée sur les circuits de proximité et une stratégie territoriale d'organisation du commerce. Quant aux outils utilisés pour la sensibilisation des populations au bien manger, ils ignorent très généralement le territoire. Enfin, les lieux de concertation et de définition de ces interventions alimentaires sont diffus et peu institutionnalisés même si les commissions intercommunales, les conseils de développement ou les ateliers santé pourraient prendre plus d'importance en la matière.

Dans l'échantillon étudié – les agglomérations membres de Terres en Villes en 2006, donc des agglomérations qui avaient déjà une politique agricole – les agglomérations les plus avancées sont celles qui ont établi des liens avec la ville centre et su faire dialoguer collectivités, acteurs professionnels et mouvements associatifs. À ces conditions, on a rendu possible les relations entre les champs du social et de la santé, apanage des villes, avec la politique agricole et l'organisation territoriale, apanage de l'intercommunalité. La dynamique créée par le partenariat entre la commune et l'intercommunalité a enclenché des relations nouvelles avec les acteurs privés du monde associatif et économique. L'implication cohérente du binôme ville centre (ou villes importantes)/intercommunalité semble donc bien être la première marche d'une politique alimentaire d'agglomération.

Le réchauffement climatique et la crise économique et sociale sont actuellement de puissants accélérateurs de la mise à l'agenda local de la question alimentaire. En témoignent la multiplication des colloques, études et recherches sur le sujet et le développement des actions des collectivités en faveur de leur agriculture de proximité et de l'approvisionnement biologique et/ou local de la restauration collective. L'intérêt nouveau porté par les urbanistes et les architectes à ces questions à travers les thématiques d'éco-quartiers et la gestion des espaces agriurbains est également encourageant.

En France, la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais en proximité grenobloise est à notre connaissance l'intercommunalité la plus prête à considérer l'alimentation comme un objet à part entière de sa politique locale. Riche d'une longue tradition d'innovations territoriales et de politique agricole périurbaine, elle a su valoriser les résultats d'un projet européen méditerranéen sur la gouvernance de la chaîne alimentaire (interreg IVB Med, projet Rururbal), la gouvernance et les moyens d'un projet Leader ainsi que la rédaction d'un agenda 21 pour définir une politique alimentaire et un plan d'actions qui comprend :

- La définition d'un plan d'approvisionnement et de consommation locale
- Le développement des outils de mobilisation de l'offre, de contractualisation, de promotion économique et sensibilisation à l'environnement – en intégrant l'Économie Sociale et Solidaire
- La valorisation des pratiques existantes par des actions de promotion sur le territoire
- Un travail sur une marque territoriale alimentaire
- La promotion de la santé publique à partir de la thématique 'Alimentation et santé'
- La réalisation d'une Maison Intercommunale de l'Alimentation et du Mieux Manger

La région Nord-Pas de Calais a choisi, elle aussi, l'alimentation comme un des thèmes transversaux de sa politique de région en transition. Il s'agit en interne comme en externe de revisiter les politiques sectorielles et contractuelles ainsi que le fonctionnement des services à la lumière de l'alimentaire. Trois grandes opérations structurent le plan régional d'actions : la définition du référentiel de l'alimentation durable, la contractualisation avec les agglomérations du Nord-Pas de Calais en faveur de l'agriculture périurbaine et de l'alimentation, et la création de maisons territoriales de l'alimentation.

# Vers une gouvernance alimentaire des régions urbaines

Pour aller vers une métamorphose, il est nécessaire de réfléchir à d'autres voies. À partir du concept de développement durable, imaginer un système alimentaire répondant à ces enjeux de soutenabilité. Nous proposons ci-dessous un ensemble de pistes d'action, d'angles nouveaux de réflexion sur ce thème<sup>15</sup>.

## Choix politique d'une alimentation durable

### L'alimentation comme bien public

Un bien public est traditionnellement défini comme un bien dont la disponibilité n'est pas diminuée par la présence d'un consommateur supplémentaire (non-rivalité) et dont il est impossible d'écarter qui que ce soit de son utilisation (non-excludabilité)<sup>16</sup>. En 2001, un certain nombre d'auteurs, repris par le Programme des Nations Unies pour le Développement, ont proposé une version élargie de cette définition assez restrictive du bien public, reposant sur une construction sociale des propriétés d'exclusion et de rivalité. L'idée est que le caractère 'public' du bien puisse être un choix socio-politique plutôt qu'une qualité inhérente du bien. Il ne s'agit plus pour l'État ou les États de pallier une défaillance de marché mais au contraire de construire les conditions de non-exclusion et de non-rivalité – non seulement entre pays mais aussi pour tous les individus de la planète. On passe donc d'une approche principalement économique à une logique en termes de droits, ce qui ouvre des perspectives non strictement économiques. Les droits humains fondamentaux (accès à l'eau, à un environnement sain, à la santé et l'éducation, libertés civiles...) sont placés comme des prérequis pour d'autres droits tels que les droits commerciaux ou la propriété intellectuelle.

Voir l'alimentation en tant que bien public, c'est donc viser la satisfaction d'un droit fondamental de l'Homme, c'est impulser des choix politiques et des orientations stratégiques pouvant contribuer à une transformation économique, sociale et environnementale radicale des territoires. Pour les collectivités locales et territoriales il s'agit de se ressaisir de la question alimentaire et d'en faire un axe de la politique du développement territorial. Il s'agit d'imaginer et de mettre en place un système alimentaire durable, capable de garantir le droit à l'alimentation et permettant à tous de disposer d'une alimentation saine, suffisante et à un prix accessible. L'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire devraient être impliqués dans sa création et ainsi contribuer à la sécurité alimentaire locale. Le prix de vente final des produits alimentaires devrait refléter non seulement l'ensemble des coûts de production, mais internaliser également les coûts externes sociaux et environnementaux. Il devrait utiliser les matières premières et les ressources de façon responsable (ressources humaines, comme l'agrodiversité, ressources naturelles telles que le sol, l'eau et la biodiversité) et respecter la diversité des cultures alimentaires.

### Au-delà des réponses sectorielles

La fourniture des biens publics ne peut se faire sans coordination. La reconnaissance de l'alimentation comme bien public conduit donc nécessairement à penser une alimentation territoriale. Il s'agit d'étudier l'application à l'alimentation du concept du 'triangle de publicness'<sup>17</sup> du bien public, en l'imaginant plus publique dans sa consommation (tous doivent y avoir accès) ; plus publique dans la participation au processus politique qui a mené à l'identifier (tous participent au débat politique) et plus publique dans la distribution des bénéfices (tout le monde en profite). Il s'agit de voir l'alimentation comme un liant entre les différentes fonctionnalités du territoire, voire comme une source de cohérence territoriale, un lien retrouvé entre les villes et les territoires ruraux<sup>18</sup>.

Dans cette optique, l'alimentation devient partie intégrante de la planification et de l'aménagement, un axe de développement territorial durable. Elle devient également une composante de la ville, qui à son tour renouvelle sa place et son rôle au sein des espaces naturels. Perçue comme un écosystème, comme une unité complexe interagissant avec le territoire qui l'entoure, la ville peut alors être lue comme un métabolisme urbain, désignant ainsi l'ensemble des processus par lesquels les villes mobilisent, consomment et transforment ces ressources naturelles<sup>19</sup>.

## Réfléchir à une autre échelle

### Construire une gouvernance partagée – structurer un système complexe

Pour développer une dynamique territoriale autour de l'alimentation durable, pour mettre en place un système alimentaire capable de contribuer de manière significative à l'amélioration de l'approvisionnement alimentaire des villes, il faut clairement définir les objectifs poursuivis ainsi que le rôle et les responsabilités des acteurs en présence. Il est alors nécessaire de pouvoir identifier sur quelles priorités doivent porter les efforts collectifs en termes d'orientation des politiques publiques, des changements d'orientation technologique ou d'organisation des coopérations entre différentes parties prenantes privées ou du secteur public. En effet, la gouvernance alimentaire ne pourra sans doute pas se passer d'une réflexion commune avec les acteurs économiques qui nourrissent, en qualité et en quantité, quotidiennement les territoires. Le développement d'une inter-connaissance avec les intermédiaires de la chaîne agroalimentaire est un premier pas vers une réflexion à la hauteur de l'enjeu alimentaire des régions urbaines et vers une gouvernance alimentaire territoriale multi-acteurs<sup>20</sup>.

En définissant les différentes strates qui composent le système alimentaire en France, se pose également la question de la meilleure échelle d'action – Commune, Intercommunalité, Département, Région, État, EU, et du champ d'intervention dont ces acteurs disposent.

### Imaginer un aménagement territorial de l'alimentation

Tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, on est progressivement passé de la ville à l'urbain, d'entités circonscrites à des métropoles. Alors que la ville contrôlait les flux, la voilà prise en otage dans leur filet (network), condamnée à s'adapter, à se démembrer, à s'étendre avec plus ou moins de mesure. Alors qu'elle correspondait à une culture de limites, la voilà vouée à se brancher sur un espace illimité, celui des flux et des réseaux, qu'elle ne contrôle pas<sup>21</sup>. Parallèlement, le système urbain, territorial et le système alimentaire se sont construits de façon disjointe.

Il y a donc un besoin de 'reconnection', afin de parvenir à un fonctionnement systémique du territoire. De reconnection de notre agriculture et de nos industries alimentaires, de reconnection de notre agriculture avec ses marchés et l'ensemble de la chaîne alimentaire, de reconnection de la chaîne alimentaire avec le territoire, et de reconnection des consommateurs avec leur alimentation et la façon dont elle est produite. Homo Sapiens ne doit plus chercher à dominer la Terre, mais à la ménager et à l'aménager<sup>22</sup>. Depuis quelques années, la communauté scientifique se mobilise sur les questions de la gouvernance alimentaire, notamment à travers la question des localisations<sup>23</sup>. Pour un approvisionnement alimentaire durable des villes culturellement hétérogènes, elle prône l'adoption du concept de *cosmopolitan localism*<sup>24</sup>, fondé sur un équilibre entre la localisation de leurs chaînes d'approvisionnement qui devrait viser une production plus locale adaptée aux besoins alimentaires des populations et les échanges globalisés mettant en avant les principes du commerce équitable. Cette approche devrait alors permettre aux villes d'acquérir une double identité, celle d'une zone liée à son territoire et ses spécificités et celle d'un espace d'échange plus large.

### Éviter les apories de la proximité<sup>25</sup>

Porter la question de la gouvernance alimentaire à l'échelle de la ville, ou plus exactement de la région urbaine, conduit nécessairement à imaginer un système agro-alimentaire replié sur un territoire aux dimensions plus raisonnables que celui dans lequel se déploie le marché mondialisé actuel. Mais faut-il pour autant considérer que toute initiative relevant du 'circuit court', de la relocalisation de la production agricole, ou d'un rapprochement entre monde citadin et monde rural va nécessairement dans le sens d'une gouvernance alimentaire plus durable ? Ce n'est pas certain, et il faudrait prendre garde de ne pas généraliser et considérer comme 'bonne conduite' des pratiques qui pourraient, à plus longue échéance ou dans des contextes différents, s'avérer contreproductives.

La question peut être soulevée au regard des grands axes de ce que devrait être une politique alimentaire durable :

- Économiser les terres agricoles : consommée d'un côté par l'étalement urbain et ses infrastructures, sollicitée de l'autre à des fins énergétiques, la surface disponible pour nourrir l'humanité risque d'être la première ressource à manquer, avant même le pétrole<sup>26</sup>.
- Réduire les inégalités sociales : si l'ensemble des humains devrait apprendre à consommer moins, il sera difficile de demander à ceux qui survivent déjà difficilement de le faire au même titre que les mieux nantis.
- Faire évoluer les régimes alimentaire : il faut sans doute se poser la question d'une réduction de la consommation de produits d'origine animale dans l'optique d'une humanité nourrie correctement sans surexploiter les ressources dont elle dispose.

Ces trois grands axes d'une gouvernance alimentaire durable doivent nous inciter à être vigilants vis-à-vis de certaines tendances qui s'affichent parfois comme vertueuses sans avoir fait l'objet d'évaluations sérieuses.

Économiser les terres agricoles, c'est d'abord limiter l'étalement urbain et le gaspillage des terres qu'il induit souvent, mais cela implique aussi d'optimiser la productivité, ce que ne font pas toujours les systèmes de cultures alternatifs qui se veulent pourtant des modèles de durabilité. Très prisés des citadins, ces modèles doivent trouver leur juste place pour répondre à la demande sociale, mais il ne faudrait pas qu'ils occultent le véritable objectif d'une agriculture durable qui est de concilier protection de l'environnement et productivité. De ce point de vue, les modèles que l'INRA rassemble sous le nom *d'agriculture intégrée*<sup>27</sup>, comme ceux de l'agriculture dite 'écologiquement intensive' ou 'de conservation'<sup>28</sup> gagneraient à être mieux connus du grand public, même s'ils ne font pas l'objet d'un label et s'ils ne disposent pas d'un marché préférentiel.

L'agriculture de proximité en circuits courts devra aussi être interrogée sous cet angle. Le circuit court de proximité ne permet pas toujours d'optimiser l'économie d'échelle garante d'une meilleure efficacité, tant économique qu'écologique, de la production. Des analyses de cycle de vie<sup>29</sup> devraient être conduites pour chaque forme d'agriculture et pour chaque type de produit afin de déterminer la répartition optimale des cultures dans l'aire alimentaire des villes (qui, dans le cas de Paris, s'étendrait sur un rayon d'au moins 200 à 300 km).

Cette attention vis-à-vis de l'empreinte écologique devra aussi être doublée d'une attention portée au prix du produit final. La dimension gastronomique, généralement associée à la notion de terroir, et maintenant à celle de 'local', peut aussi conduire à mettre sur le marché des denrées que le prix de vente élevé destine à une clientèle aisée. Si produire plus près revenait à produire moins donc produire plus cher, cela ne pourrait qu'aller à l'encontre de la réduction des inégalités, condition nécessaire à un système alimentaire durable. La responsabilité des gouvernances urbaines est grande de ce point de vue, tant les inégalités sociales se doublent de plus en plus d'inégalités spatiales<sup>30</sup>.

L'évolution des régimes alimentaires, enfin, pourrait aussi relever en partie de la gouvernance urbaine. Manger mieux, manger des produits de terroir, manger des produits labellisés, ne signifie pas forcément diminuer l'empreinte écologique de son alimentation. L'idéal serait surtout de consommer moins de produits d'origine animale, moins de viande, bien sûr, mais aussi moins de produits laitiers.

## **Reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture dans les régions urbaines**

### **Aider la diversification agricole**

L'agriculture n'est plus considérée aujourd'hui comme uniquement destinée à produire des denrées alimentaires, surtout lorsqu'elle est placée sous le regard des citadins. Si l'une des principales responsabilités des planificateurs urbains devra d'abord être de limiter la consommation et le gaspillage des terres, trop souvent enclavées et fractionnées par la ville, une attention devra aussi être portée sur les différentes formes de diversification qui permettent aux exploitations de compenser les inconvénients de la proximité urbaine. Ces diversifications agissent souvent comme des 'bouées de sauvetage' pour des exploitants qui ont le plus grand mal à équilibrer leurs comptes d'exploitation. Les favoriser, c'est donc reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture, qui inclut aussi bien les activités touristiques et de loisir que le recyclage des déchets urbains, en passant par la réponse à de nouvelles demandes alimentaires, comme la cueillette à la ferme ou la vente sur place. Indépendamment de leur vertu environnementale, parfois discutable, ces activités ont pour principal intérêt de jouer un rôle important dans l'équilibre économique de l'agriculture périurbaine, et de permettre le maintien des paysages de campagne tant convoités par le monde citadin.

### **Construire le regard que portent les urbains sur l'agriculture**

Mais il faudrait, dans le même temps, que les citadins apprennent à mieux reconnaître la réalité du monde agricole et de l'activité professionnelle qu'il représente, afin que ces diversifications ne se traduisent pas trop par des pertes d'efficacité. Depuis 10 000 ans qu'elle existe, l'agriculture est un métier. C'est aussi et surtout un travail qui a longtemps été pénible et l'est encore dans une bonne partie du monde. Mais cette 'pénibilité du travail de la terre' a toujours été ignorée par le monde citadin<sup>31</sup>, qui a toujours perçu l'espace de l'agriculture comme 'un paysage', 'une campagne', quand ce n'est pas encore plus simplement 'la nature'. C'est ce qu'Augustin Berque a nommé la 'forclusion' (=le refus de voir). Avec la mécanisation agricole et la citadinisation de la société, ce n'est plus la pénibilité du travail qui est 'forclose', ce sont 'les formes de la modernité'. La forclusion a changé d'objet mais pas de territoire, et le résultat est le même : les citadins comprennent toujours aussi mal le fonctionnement de l'agriculture.

Dès lors, ils imaginent parfois qu'ils vont pouvoir se passer des agriculteurs en se chargeant de 'jardiner' à leur place. Ils confondent l'agriculture avec le jardinage, un métier avec un loisir. Dans le même temps, ils confondent 'produire des légumes' et 'nourrir le monde'. Cette confusion, si elle est ignorée par les élus et par les responsables de l'aménagement

du territoire, pourrait conduire à des résultats très contreproductifs en termes de gouvernance alimentaire. Il est temps que les agriculteurs et le monde agricole construisent un regard sur la ville, reconnaissent le fait urbain... et qu'une politique agricole de région urbaine soit pensée en cohérence avec la politique alimentaire et le projet de territoire.

### **Initier des formations aux compétences transversales**

Bien qu'ils soient engagés de plus en plus souvent dans la construction de nouvelles relations avec le monde citadin, les agriculteurs du périurbain ne sont pas toujours eux-mêmes de bon pédagogues. Il est souvent plus facile, et peut-être aussi plus rentable, de donner à leurs visiteurs l'image de la 'fermette' qu'ils attendent plutôt que de leur expliquer la complexité de leur métier. Beaucoup de fermes dites 'pédagogiques' colportent ainsi ces images quelque peu désuètes d'une 'agriculture d'autrefois' et n'aident guère le citadin à comprendre ce qu'est l'agriculture d'aujourd'hui, celle qui les nourrit encore bien qu'ils soient de plus en plus nombreux. Cette dimension pédagogique manque dans les relations ville-agriculture et devrait pourtant être développée pour qu'une gouvernance alimentaire durable et efficace puisse être compatible avec la satisfaction des désirs de campagne et de nature de la société.

Apprendre à (re-)construire le regard des citoyens, apprendre à fabriquer une ville qui respecte les fonctionnalités spatiales de l'agriculture qu'elle côtoie, ce sont là deux facettes d'un même pacte qu'il conviendra de renouer entre deux mondes qui s'ignorent encore trop aujourd'hui. Mais cette vision nouvelle ne correspond ni à la compétence des agronomes ni à celle des urbanistes. Elle nécessiterait la construction d'une nouvelle figure professionnelle, que l'on pourrait appeler l'agriurbaniste. Interdisciplinaire par nature, elle s'appuyera sur une certaine évolution de la notion d'expertise, de sa co-construction, notamment en prenant en compte les savoirs locaux et ceux de la société civile.

### **Construire des villes et territoires apprenants**

À la lumière des raisons évoquées précédemment, imaginer une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines représente sans doute un des enjeux majeurs de notre société. Il existe déjà, sur tous les continents, des bouillonnements créatifs, une multitude d'initiatives associatives, parfois soutenues ou même portées par les collectivités territoriales qui ont su faire preuve d'un certain courage politique. Mais tout ce qui devrait être relié est dispersé, séparé, compartimenté. Ces initiatives ne se connaissent pas les unes les autres. Malgré l'importance stratégique de l'alimentation durable pour la résilience des territoires, la santé des populations, l'économie locale, le cadre de vie, ou encore la préservation de la biodiversité ou la lutte contre le réchauffement climatique, aucune structure officielle ne permet aujourd'hui de fédérer les connaissances et les expériences mises en place par les villes des pays développés. Pourtant, elles sont le vivier du futur. Il s'agit de les reconnaître, de les recenser, de les collationner, afin d'ouvrir une pluralité de chemins réformateurs<sup>32</sup>, car le contenu de nos assiettes dessinera nos territoires de demain.

**“ Il ne suffit plus de rappeler l'urgence. Il faut aussi savoir commencer, et commencer par définir les voies nouvelles. ”**

E. MORIN, La Voie, 2011

## Notes

1. Steel, C., 2009, *Hungry city : How food shapes our lives*, Vintage, London.
2. Notamment en termes de prix et de sûreté des produits.
3. Aubert, C., Le Berre, N., Rabhi, P., 2010, *Faut-il être végétarien ? : Pour la santé et la planète*, éd. Terre vivante.
4. *Idem*.
5. *La diversité génétique n'a pas disparue mais sa définition a changé et moins d'espèces végétales sont aujourd'hui cultivées. La variabilité génétique est encore disponible en grande partie dans les banques de gènes, les réseaux de ressources génétiques, les collections des associations.*
6. *Position paper Alimentation durable*, WWF-France, 2011
7. *En France depuis les années 1930.*
8. Esnouf C., Bricas N. et Russel M. (dir.), 2011, *Rapport du ALLne « Durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux »*, Paris, INRA-CIRAD.
9. *Développement des moyens de production, des transports et des moyens de conservation des produits alimentaires notamment.*
10. *À l'instar des villes membres du réseau Villes en transition [www.transitionnetwork.org](http://www.transitionnetwork.org), [Hopkins, 2008].*
11. *Étude Individuelle Nationale des Consommations Alimentaires INCA2, 2007.*
12. *Idem*.
13. *OGM – Organismes Génétiquement Modifiés.*
14. *La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises*, Terres en Villes, 2008.
15. *Forcément incomplètes, ces pistes et bien d'autres aspects de la gouvernance alimentaire des régions urbaines seront développés, suite de ce premier travail d'analyse, dans un livre à venir en 2013.*
16. Oström, E., 2010, *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* ; Ed. De Boeck.
17. Faust, M., Kaul, I., Le Goulven, K., Ryu, G. and Schnupf, M., 2001, *Global Public Goods : taking the concept forward*, UNDP/ODS Discussion Paper N°17
18. Brand, C., Bonnefoy, S., 2011, « *L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ?* », *Vertigo*, Volume 11 Numéro 2
19. Ascher, F., 2006, *Quelle relations urbain/rural pour une meilleure gouvernance alimentaire des territoires ?*, Club ville et aménagement, Groupe de travail du Réseau rural français
20. Barles, S., 2008, *Comprendre et maîtriser le métabolisme urbain et l'empreinte environnementale des villes*, Responsabilité et environnement, N° 25
21. Aubry, C., 2012, *Concilier cantine bio et agriculture locale, les voies possibles*, Métropolitiques, [www.metropolitiques.eu/Concilier-cantine-bio-et.html](http://www.metropolitiques.eu/Concilier-cantine-bio-et.html)
22. Brand, C., à paraître, « *Les sociétés de restauration collective face à de nouveaux impératifs : disparaître ou s'adapter, le choix est fait... mais quelles conséquences pour les acteurs et les territoires ?* », *POUR*, n°215.
23. Mongin, O., 2005, *La condition urbaine*, édition du Seuil.
24. Morin, E., 2011, *La Voie*, volume 1, éditions Fayard.
25. Donald, B., Gertler, M., Gray, M., Lobao L., 2010, *Re-regionalizing the food system ?*, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, 171-175.
26. Morgan, K. and Sonnino, R., 2010, *The urban foodscape : world cities and the new food equation*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*.
27. Ce titre se réfère et renvoie à un dossier de *La Vie des Idées paru en 2010* : « *Les apories de la ville durable* ». Voir [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr).
28. Nahon, D., 2012, *Sauvons l'agriculture !*, Odile Jacob.
29. Ecophyto R&D, 2010, *Vers des systèmes de cultures économes en produits phytosanitaires*, INRA.
30. Griffon M., 2006, *Nourrir la planète : Pour une révolution doublement verte*, Odile Jacob.
31. DEFRA, 2007-2008 : « *Comparative life-cycle assessment of food commodities procured for UK consumption through a diversity of supply chains* ».
32. Grange, J., *Pour une philosophie de l'écologie*, Paris : Pocket (Coll. Agora), 2012. Bourdeau-Lepage L. et Vidal R. : « *Nature urbaine en débat, à quelle demande sociale répond la nature en ville ?* ». *Déméter* 2013, pp. 195-210.
33. Berque A., 2008 : *La pensée paysagère*. Paris, Archibooks.
34. Morin, E., 2011, *La Voie*, volume 1, éditions Fayard





**AdCF – Assemblée des Communautés de France**  
[www.adcf.org](http://www.adcf.org)



**CREIDD – Université de technologie de Troyes**  
[www.creidd.utt.fr](http://www.creidd.utt.fr)



**École Nationale Supérieure de Paysage de Versailles**  
[www.creidd.utt.fr](http://www.creidd.utt.fr)



**Etd – Le centre de ressources du développement territorial**  
[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)



**IUFN – International Urban Food Network**  
[www.iufn.org](http://www.iufn.org)



**Université de Grenoble – UMR PACTE-Territoires**  
[www.pacte-grenoble.fr](http://www.pacte-grenoble.fr)



**Terres en Villes**  
[www.terresenvilles.org](http://www.terresenvilles.org)