

# Les villes et la question alimentaire

## Un lien en voie de reconstruction

NATHALIE CORADE

En 2014, les projets alimentaires de territoires (PAT) prennent place dans la loi française d'Avenir pour l'Alimentation, l'Agriculture et la Forêt (LOAAF du 13/10/2014, art. 39). Les PAT sont définis comme des projets répondant à l'objectif de structuration de l'économie agricole à l'échelle locale et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial.

Ces projets font en fait écho à de nombreuses initiatives, pour certaines déjà anciennes, mais essentiellement urbaines, de relocalisation de l'alimentation et dont les plus remarquables sont celles de Belo

Horizonte au Brésil et de Toronto au Canada. Résultats de la conjonction de micro-initiatives locales de mise en place de circuits courts et de proximité<sup>1</sup> qui finissent par faire système (création d'AMAP<sup>2</sup>, de magasins collectifs de producteurs...), comme dans le cas de Stockholm, ou pensés dès le départ dans

1 | À la notion de circuit court est souvent rajoutée celle de circuit de proximité pour notifier le fait que le circuit de distribution court est également un circuit mettant en lien producteurs et consommateurs locaux plus directement. Un circuit court étant défini depuis 2009 comme un circuit de distribution dans lequel il y a au plus un intermédiaire entre le producteur et le consommateur final.

2 | Associations de maintien de l'agriculture paysanne.





une approche territoriale plus large, comme dans le cas de Bristol, ces expériences urbaines marquent un tournant dans la relation jusque-là nouée entre la ville et l'alimentation, la ville et l'agriculture.

### L'alimentation : du délaissement à la réappropriation par les villes

Un rapport écrit en 2012 (AdCF *et al.*, 2012) pose la question : « Pourquoi les villes devraient s'intéresser à l'alimentation aujourd'hui ? » Les contributeurs de ce papier rappellent que la population mondiale est depuis 2007 majoritairement urbaine et que la population urbaine mondiale est estimée à 80 % à l'horizon 2050, alors qu'elle ne représentait à peine qu'un dixième de la population mondiale en 1900. Face au défi de nourrir une population de plus en plus importante, les villes s'intéressent à la question alimentaire. S'intéressent car les villes ont bien délaissé la question de l'alimentation de leur population. Ce délaissement s'est fait à la fois par dépossession, mais aussi par acceptation. Par dépossession car, au niveau mondial comme au niveau européen, la question de la sécurité alimentaire a plutôt été confiée à des instances ou organisations de niveau supérieur.

En Europe par exemple, dès 1962, la question de la sécurité alimentaire, alors entendue comme la capacité de fournir en quantité suffisante des biens alimentaires à la population européenne, a été confiée à la politique agricole européenne. Au niveau mondial, c'est aujourd'hui l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui défend l'idée d'une sécurité alimentaire assumée par le marché mondial, et pour cela qui édicte les règles internationales qui doivent permettre d'y arriver. Par acceptation aussi, car d'abord les villes et leurs décideurs ont longtemps considéré que la production alimentaire était du ressort des seuls milieux ruraux. Ensuite, elles ont confié à d'« autres », des acteurs privés situés de plus en plus loin, le soin de produire les biens alimentaires nécessaires à leur population, leur permettant ainsi de se focaliser sur d'autres préoccupations (développement d'activités économiques industrielles ou de services, activités résidentielles...). L'intérêt porté aujourd'hui par les villes à l'alimentation est donc un fait nouveau. Il est à relier à la fois à la pression démographique et à la volonté de mieux inscrire la ville et ses évolutions dans un processus de développement durable.

### Une réappropriation entre urgence et développement durable

Parmi les villes pionnières, Belo Horizonte au Brésil a mis en place, dès la fin des années 1990-début des années 2000, une véritable politique alimentaire locale dont la réussite lui a valu d'être qualifiée de ville « qui a mis fin à la faim » (Morgan, 2009). D'autres villes comme Toronto, Bristol ou Los Angeles suivront des démarches similaires et vont inspirer des territoires urbains français qui se lancent alors dans la mise en place de projets ou stratégies alimentaires de territoires. Ainsi, en 2000, est créée en France l'association « Terres en villes » qui rassemble plus de 20 agglomérations françaises engagées dans la construction de systèmes alimentaires urbains. En 2015, lors de l'Exposition universelle de Milan, 113 villes signent le Milan Urban Food Policy Pact<sup>1</sup>, dont sept villes françaises qui s'engagent ainsi à développer des systèmes alimentaires durables, inclusifs, résilients, sûrs et garants de la diversité.

Ces projets alimentaires urbains sont le plus souvent reliés à un enjeu de sécurité alimentaire de leur population, alliant à l'aspect quantitatif des aspects qualitatifs de santé (lutte contre la « malbouffe », contre l'obésité...). En Amérique du Nord (Baltimore, Washington, New York, San Francisco, etc.), tout comme en Europe (Londres, Amsterdam, Stockholm, etc.), des territoires urbains portent des politiques alimentaires locales sous la bannière de la santé publique, de la justice sociale et de la durabilité.

C'est aussi le cas de Bordeaux Métropole. Motivée par le chiffre de « moins d'un jour d'autosuffisance alimentaire en produits frais » (fruits et légumes, produits laitiers, viande) révélé par le rapport Quèvermont de 2010<sup>2</sup>, la métropole a entériné une démarche de construction d'une politique agricole et s'est par la suite inscrite dans un chantier expérimental régional de mise en place d'un projet alimentaire territorial. Au terme de ce chantier, une stratégie et un plan d'actions ont été définis avec des objectifs de santé publique, de « bien manger ».

Mais assurer l'approvisionnement en biens alimentaires des populations urbaines amène les villes à s'interroger sur les moyens et les façons d'y parvenir. En effet, d'un côté le mouvement de croissance

1 | Aujourd'hui, elles sont 140.

2 | Rapport commandé par la communauté urbaine de Bordeaux devenue Bordeaux Métropole.



Élevage ovin au Haillan.

démographique urbaine pose la question de savoir comment alimenter la population des villes et, de l'autre, la montée d'enjeux environnementaux et sociaux rend plus évidente l'idée de reconstruire l'alimentation des villes à partir de produits issus d'une agriculture locale, de proximité, considérant que, pour l'agriculture comme pour la ville, la proximité est porteuse de résilience et de durabilité. Comment y parvenir quand la croissance urbaine et le maintien d'une agriculture de proximité semblent contradictoires ?

### Reconstruire le lien ville/agriculture au cœur des stratégies alimentaires des villes

Stimulées par la double urgence alimentaire et environnementale, les villes construisent leurs projets alimentaires de territoire sur la recherche de solutions pour assurer la fourniture de produits locaux à leurs populations. Recherche de terres productives en leur sein pour réinstaller des agriculteurs, développement de l'agriculture urbaine (jardins sur les toits, jardins partagés), mais aussi recherche de sources d'approvisionnement externes tournées vers des territoires ruraux pourvoyeurs des ressources agricoles indispensables (foncier, produc-

tions). Les solutions se trouvent donc en partie dans la reconstruction des liens entre la ville et l'agriculture, la ville et l'espace rural environnant. Entre la ville et l'agriculture, en relocalisant des terres et des producteurs agricoles au sein des villes ; entre la ville et l'espace rural environnant, car c'est en leur sein que se trouvent encore les terres nourricières et les agriculteurs qui les rendent productives. En effet, le développement des villes et des métropoles s'est justement fait au détriment des terres agricoles. La concentration urbaine s'accompagnant d'un étalement de la ville, on assiste non seulement à un prélèvement accru des terres arables au sein des villes, mais aussi au sein des territoires ruraux alentours faisant perdre en France l'équivalent d'un département français tous les 7 à 10 ans en surface agricole. Sur le territoire de Bordeaux Métropole, par exemple, il ne reste plus que 176 exploitations agricoles (256 en 1988). La pérennité de ces exploitations agricoles n'est pas certaine, car elles sont, pour une bonne partie d'entre elles, localisées en zone inondable et donc soumises à des contraintes et des aléas qui les rendent vulnérables. Mais les solutions sont aussi dans le rapprochement entre les producteurs de proximité et les consommateurs urbains via les

circuits courts et de proximité. Car, quand bien même il persiste de l'agriculture à proximité, elle n'est pas ou que très rarement vouée à l'alimentation de la population locale.

Comment alors concilier re-territorialisation de l'alimentation et croissance urbaine ? Comment organiser ce dialogue entre la ville et le monde agricole, la ville et le monde rural ?

### Vers une planification urbaine de l'alimentation et une gouvernance alimentaire locale

La prise en main de la question alimentaire à l'échelle de la ville exige de reconstruire le lien avec le monde agricole et le monde rural. Difficile quand l'un comme l'autre se sont détournés l'un de l'autre. Pour bon nombre de villes, cela passe aujourd'hui par l'inscription de la question alimentaire et agricole dans les documents de planification urbaine. À Bordeaux Métropole, la stratégie alimentaire fait écho aux orientations agricoles définies dans le cadre du Projet d'aménagement et de développement durable du Schéma de cohérence Territoriale (Scot) de l'aire métropolitaine bordelaise élaboré en 2014, dans lequel ont été posés des objectifs en matière de préservation du potentiel agricole de l'aire métropolitaine et d'impulsion vers une agriculture de proximité.

Cette reconstruction passe également par la mise en place de « *food policy council* », conseils de gouvernance alimentaire, qui regroupent les différentes parties prenantes du système alimentaire local, des agriculteurs aux consommateurs, en passant par les instances de la ville ou celles d'autres échelons impliquées dans la question alimentaire (en France, par exemple, les directions régionales de l'agriculture et de l'alimentation, les agences régionales pour la santé, les conseils départementaux, les conseils régionaux). Ces conseils de gouvernance alimentaire sont les lieux de concertation et de coconstruction de la politique ou stratégie alimentaire de la ville, les lieux où se renouent les liens entre la ville et le monde agricole et rural. Ils prennent des formes tout à fait variables, certains à l'intérieur même des structures de l'administration locale, comme à Toronto, d'autres indépendamment de celles-ci, comme à Bristol. À Bordeaux Métropole, un conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable a été créé le 19 mai 2017 par délibération du conseil de développement. Il est constitué de cinq collèges d'acteurs : de politiques publiques, de la produc-

tion agricole et alimentaire, de la transformation alimentaire, de la distribution alimentaire et, enfin, les acteurs pour la sensibilisation, la défense des intérêts et l'aide aux changements de pratiques des mangeurs. Ce conseil a pour missions de garantir la place des enjeux de l'alimentation durable dans la stratégie métropolitaine, de favoriser la complémentarité des compétences entre les échelons administratifs et les acteurs du système alimentaire et d'offrir aux collectivités et aux acteurs le moyen de valoriser et de faire émerger leurs projets.

Ainsi se construisent peu à peu les outils et instances qui doivent permettre aux villes de renouer avec l'agriculture et le monde rural. Ces projets n'aboutiront que si la confiance et le dialogue sont réinstaurés entre les deux mondes qui avaient fini par s'ignorer. \_

## POUR ALLER PLUS LOIN

- AdCF, UTT, ENSPV *et al.*, *Nourrir nos villes. Pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines*, Etd, 2012.
- K. Morgan, *Feeding the City: The Challenge for Urban Food Planning*, International Planning Studies, 2009, p. 341-348.
- C. Brand, N. Bricas, D. Conaré *et alii*, *Construire des politiques alimentaires urbaines : concepts et démarches*, édition Quae, 2017, p. 136.