

Penser des politiques alimentaires urbaines, qui dessinent les contours d'un nouvel aménagement territorial:



Un défi à la mesure du futur  
«Institut de la ville durable».

Novalaise, le 18 Mars 2014,

Isabelle Lacourt, Maurizio Mariani

Le défi de la ville du futur se pose aujourd'hui très souvent dans le cadre de la ville intelligente (*smart cities*) qui s'est donné pour objectif de conjuguer ensemble compétitivité, développement durable et développement urbain. La *ville intelligente* ainsi décrite n'est toutefois que partiellement intelligente, si elle se contente de plaquer les récentes exigences environnementales sur un modèle de gouvernance pré-existant à la crise actuelle, qui ne compte parmi les critères de qualité urbaine que les éléments ayant trait au logement, à la mobilité et à la communication, à l'économie, à la culture.

La ville durable, qui se propose de rendre compatible le bien être de tous avec la rareté des ressources, est bien plus que cela.

Elle demande avant toute chose le renouvellement de l'approche territoriale, dans une vision systémique qui appelle à la mise en place d'une véritable stratégie de changement à partir de concepts aujourd'hui de mieux en mieux admis et diffusés mais souvent encore trop flous, tels que "le changement de paradigme" ou bien encore "la grande transition". Nous sommes profondément convaincus que l'alimentation est un pilier indispensable dans la mise en oeuvre de la transition vers la ville durable et cela pour deux raisons : tout d'abord en raison des flux de matière et d'énergie mobilisés dans toute la chaîne alimentaire ; ensuite pour des raisons conceptuelles, car à travers l'image, très juste de « la ville qui mange » avec tout ce que cela implique au niveau des modes de vie, des systèmes d'approvisionnement, des choix collectifs et individuels, on appréhende le territoire non plus comme un objet inanimé, une surface géographique entourée par une frontière administrative et politique, mais comme un être vivant collectif.

En 2000, K. Pothukushi et JK Kaufman relataient déjà dans la publication "*The Food System - A Stranger to the Planning Field*" les multiples facteurs sociaux, culturels, économiques et politiques qui façonnent le système d'alimentation des villes et ouvraient la voie à une approche globale d'un problème qui trop souvent était réduit à l'insécurité alimentaire dans les pays pauvres.

*La nourriture n'est pas produite en ville.*

Ce n'est pas parce que la ville produit une quantité négligeable de nourriture par rapport à ses besoins que l'alimentation n'est pas une compétence urbaine. D'ailleurs la restauration collective, qui joue un rôle croissant dans les modes de vie dépend pour une large part des collectivités territoriales qui, au lieu de la voir comme un des leviers de la transition vers des sociétés durables, la considèrent généralement comme une corvée et en font un service au rabais, trop souvent délégué à l'économie de marché.

Mais si l'on adopte un point de vue différent, si l'on commence à prendre conscience que les citadins transforment, transportent, vendent, consomment et gaspillent la nourriture en ville, le fait de prendre en compte la totalité de la filière alimentaire tout au long du cycle de vie devient une politique à part entière.

*Le système alimentaire est géré en grande partie selon une économie de marché.*

Selon une telle affirmation, quel peut en effet être le rôle des décideurs publics en charge de la gestion municipale? Aujourd'hui ce sont des facteurs exogènes qui viennent bouleverser une telle logique: en effet les effets négatifs de la production alimentaire industrialisée, promue par une économie de marché globalisée au niveau international, sont largement documentés. Sur la santé par exemple avec l'épidémie d'obésité et son cortège de maladies d'origines alimentaires, mais égale -

ment sur l'environnement : érosion de la biodiversité, contribution massive aux émissions de gaz à effet de serre, consommation de ressources énergétiques non renouvelables, déchets, pollution...

Face à de telles conséquences, en prise directe avec la qualité de vie des personnes, les décideurs publics se doivent d'assumer un rôle actif de régulation des marchés afin de préserver la santé et le futur des citoyens. Mais à qui confier ce travail? Les modèles de gouvernance urbaine actuels ne prévoient généralement pas d'institution qui ait en charge ou même ait une vision d'ensemble du système alimentaire de la ville.

Autrefois, se nourrir était LA grande affaire de la ville comme le montrent, même dans les quartiers modernes, les noms de rue qui évoquent des métiers de bouche. Mais ce type de commerce s'est progressivement effacé du paysage urbain, notamment au profit de la grande distribution où l'alimentation n'est qu'un rayon parmi les autres et l'aliment lui-même, avec la baisse de la place de l'alimentation dans le budget des ménages et le développement des plats préparés, se noie dans la masse des autres produits industriels de grande consommation, ce qui contribue encore à l'invisibilité de la filière globale d'alimentation et de ses impacts.

Cette évolution est malheureusement allée très loin: elle a produit des changements pratiquement irréversibles et l'inversion de tendance que l'on peut espérer ne se fera qu'au prix d'une forte innovation et d'un profond changement de mentalité.

#### *Mais pourquoi changer une équipe qui gagne?*

Aujourd'hui la perception de la filière alimentaire dans les pays occidentaux est celle d'un système qui fonctionne bien. Le *just in time* des logisticiens nous garantit une grande variété de produits alimentaires, à prix contenus, facilement disponibles au moins 6 jours sur 7, et parfois 7 jours sur 7. Il est bien évident que tant que les problèmes liés au système alimentaire globalisé n'émergeront pas de façon violente, il sera difficile de convaincre les gestionnaires urbains à faire un effort pour changer quoi que ce soit à un système qui bénéficie encore d'une image d'efficacité. Et ce ne sont pas les embryons de filières courtes, séduisants mais encore très marginalisés qui pourront faire la différence.

L'emploi est peut-être la carte qui changera la donne. Car à l'heure où le système productif n'a d'yeux que pour les pays émergents et profite de la crise pour fermer les usines en perte de vitesse, le bon sens rappelle que les gens consomment trois repas par jour et ce, tout au long de leur vie.

Le secteur alimentaire est un gros employeur; il favorise l'émergence de petites et moyennes entreprises qui peuvent s'installer plus facilement que les industries dans et aux abords des villes, qui peuvent garantir la traçabilité d'une filière de qualité à condition que le processus de désindustrialisation/industrialisation des filières alimentaires soit intelligemment régulé.

#### *Quelle méthodologie peut-on employer et surtout quelle(s) figure(s) professionnelle(s) doit-on mobiliser ?*

Les villes construites au cours des cent dernières années l'ont été dans une vision mécaniste, reflet du triomphe de la révolution industrielle qui a privilégié la séparation des fonctions et une approche segmentée des investissements et des politiques. Il ne fait plus de doute que la transition vers des villes durables impliquera une approche plus globale, plus intégrée de l'écosystème urbain dans sa triple dimension de système écologique, de système économique et social, de système technique.

La représentation de la ville comme un système vivant d'autant plus riche qu'il est complexe, associe les fonctions, diversifie les espaces, valorise les complémentarités et les boucles de rétro-action commence à l'emporter sur la vision mécaniste qui prévalait jusque là. Mais cela implique d'autres politiques, d'autres outils méthodologiques, d'autres institutions, d'autres professionnels.

Ainsi la politique alimentaire des villes, au lieu d'être segmentée et pour tout dire invisible, impensée, peut devenir au contraire le prototype d'une gouvernance urbaine nouvelle. Appliquant ce raisonnement à une vision sur le futur des villes, nous nous rendons compte que ce ne sont pas des modes de transports avant-gardistes ni des technologies de communication de plus en plus performantes qui apporteront de véritables solutions au double défi posé par la crise complexe à laquelle de nombreux pays européens sont confrontés d'une part et par les potentialités de développement dans d'autres régions du monde d'autre part. Certes, nous avons l'intuition que la solution réside dans une approche multi-sectorielle et multi-disciplinaire et également pragmatique, mais nous ne savons pas comment procéder. Et donc, tant que la crise n'est pas visible, à nos portes, nous ne nous engageons pas.

***Créer un modèle français pour la ville durable est certainement un projet qui peut enclencher une dynamique capable de transcender la simple question de l'aménagement et de l'urbanisme, car les villes de part leur dynamisme, produisent à la fois les causes mais aussi les solutions à la crise en cours. Y insérer une réflexion centrée sur la question alimentaire portera nécessairement une contribution stratégique à l'invention d'un nouveau modèle de développement, où la nourriture (re)devient alors le support d'un dialogue fécond entre sociétés rurales et sociétés urbaines et qui, par conséquent va bien au delà du simple contexte urbain, car pertinent pour poser le problème de la gouvernance aussi bien à l'échelle des villes qu'à celle des régions, des Etats ou de l'Europe.***

Pour s'en convaincre, il suffit de lire les motivations avancées par les pionniers de la planification alimentaire urbaine cours des récentes décennies: "*L'alimentation est essentielle, c'est un bien public qui transcende l'économie de marché - avec ici une référence très claire à l'économie de subsistance qui renaît en ville avec les projets d'agriculture urbaine - c'est un aspect déterminant pour la revitalisation des quartiers; nous devons nous intéresser d'avantage aux questions nutritionnelles car c'est important d'avoir des habitants en bonne santé dans des villes en bonne santé; l'alimentation est un pan essentiel de l'économie locale, etc.*

D'ailleurs, un foisonnement d'innovations incitent de plus en plus de villes à ré-évaluer l'alimentation comme un vecteur d'amélioration de leurs politiques urbaines et ce faisant ouvrent simultanément plusieurs pistes de réflexions de recherche et d'action. Tout reste à faire ou presque pour construire les outils qui feront de l'alimentation quotidienne des citoyens un projet urbain englobant tout aussi bien les problématiques de l'emploi, de la santé, de l'éducation, de l'environnement, de la mixité culturelle, sociale et inter-générationnelle... Dans ce contexte très stimulant, ces villes définissent de nouveaux rôles et compétences pour favoriser des dynamiques innovantes et pour définir des interfaces de coopération sur mesure entre la ville et le territoire qui l'entoure.

Cela passe par la mise en place de nouveaux outils de compréhension et de connaissance des flux et des impacts, par exemple un jeu d'indicateurs permettant de mesurer les impacts sociaux, environnementaux, culturels, sur la santé, économiques mais aussi par des outils de sensibilisation, de réflexion et de mobilisation non seulement des responsables politiques et techniques mais aussi et surtout de l'ensemble de la population. Car une politique alimentaire met en jeu des comportements individuels et collectifs autant et plus que des politiques publiques classiques. Et l'on peut même avancer que le travail participatif sur les politiques d'alimentation des villes est un bon prototype pour réintégrer l'économie dans le champ de la démocratie.

Il est d'ailleurs très intéressant d'observer que les villes impliquées activement dans la mise en place de politiques alimentaires, le font sur la base de motivations très diverses: pour renforcer l'auto-suffisance alimentaire et échapper ainsi au risque de spéculation des marchés globalisés; pour dynamiser l'économie locale sur la base d'une production de qualité; pour lutter contre l'obésité; pour favoriser l'accès à une meilleure alimentation pour les populations défavorisées; pour éduquer les jeunes générations etc. L'étude approfondie de ces différents projets montre comment ces pionniers ont su détecter, chemin faisant, le potentiel extraordinaire de tels projets pour renforcer la cohésion sociale et la confiance, bien au delà des bénéfices sur la santé, l'environnement ou l'économie. De plus, ils comprennent peu à peu combien la question alimentaire peut devenir un véritable fil rouge qui motive un travail d'équipe entre les différentes compétences de la ville en terme d'environnement urbain, de développement économique et d'emploi, d'éducation, de solidarité de culture, de loisir, de santé et qui plus est, donne consistance à une osmose synergique avec les territoires avoisinants.

En conclusion, la mise en pratique d'une nouvelle gouvernance alimentaire passe par la prise de conscience du rôle promoteur de la consommation alimentaire, tant pour la santé publique, l'inclusion sociale que pour un développement territorial plus harmonieux. Telle prise de conscience reposera sur des diagnostics d'ensemble, créant de nouvelles formes d'alliances et intégrées dans une conception d'ensemble renouvelées des villes, des territoires et de leur gestion.

Tout ce qui précède plaide en faveur d'un programme permanent de L'Institut de la Ville Durable consacré à *la ville qui mange*, dont l'objectif principal serait de collecter des données illustrant l'importance des politiques alimentaires dans la transition vers des villes durables et d'être un observatoire des différentes expérimentations en cours sur le territoire national. L'expérience de nombreux réseaux internationaux tels que *Eating City*, tout comme le succès de la Convention européenne des maires, réunissant toutes les villes décidées à aller plus loin que la politique européenne en matière d'efficacité énergétique, suggèrent qu'on pourrait ainsi faire émerger rapidement un réseau de villes et régions françaises volontaires, décidées à se nourrir de leur expérience mutuelle et à inventer ensemble les outils méthodes institutions et politiques permettant de promouvoir la durabilité alimentaire des villes.

De manière plus détaillée:

- ce programme pourrait donner lieu à la création d'un groupe de travail et de coordination sur les initiatives urbaines en matière de politiques alimentaires dont l'un des premiers rôles serait de collecter et analyser des données. Un scénario prévoyant l'adhésion volontaire d'un échantillon de villes qui s'élargirait au cours d'étapes successives paraît souhaitable. Parmi les premiers indicateurs plus facilement disponibles et qui permettrait de mesurer l'impact de la filière alimentaire sur l'économie locale, ce groupe de travail pourrait se pencher sur l'évaluation du niveau d'autosuffisance alimentaire, de la balance commerciale entre importation et exportation au niveau du territoire, de l'emploi (direct et induit), du chiffre d'affaire des entreprises des acteurs privés, publics et même du secteur à but non lucratif. Une attention particulière devrait être apportée à la restauration collective, considérée comme un levier d'action directement sous le contrôle des municipalités, analysée dans son ensemble au niveau d'une ville: montant des achats alimentaires et quantités/modalités d'achats, quantité de repas servis, emplois (directs et induits).

- Ce groupe de travail "alimentation" de l'Institut de la Ville Durable devrait également travailler sur la mise en relation de tous les aspects liés à l'alimentation comme santé, environnement, éducation, culture, inclusion sociale en ayant soin de définir un jeu d'indicateurs. Par ailleurs, il devrait aussi étudier les actions en cours dans d'autres pays, les innovations et organiser des retours d'expérience réguliers afin de sensibiliser les gestionnaires urbains et de stimuler leur engagement. Il pourrait également s'ouvrir pour créer un espace de réflexion collective qui permettrait de mettre en lien l'ensemble des acteurs professionnels, groupements de producteurs, entreprises agro-alimentaires, secteur de la restauration collective, entreprises de traitement des déchets, grande distribution, afin de susciter de nouvelles alliances motivées par des éléments objectifs. En conclusion de ce travail il serait possible de développer, sur des bases solides, les grandes lignes d'une politique alimentaire urbaine.

- Enfin, il aurait pour rôle de guider la mise en place d'un modèle de filière alimentaire, en commençant par le structurer sur les volumes et les flux induits par la restauration collective de tout le service public. Il s'agit là de considérer la filière comme un outil systémique capable d'orchestrer efficacement le travail de l'ensemble des acteurs, de gérer équitablement la valeur ajoutée des différentes activités (production, transformation, distribution, y compris la valorisation des déchets) et de valoriser la dimension territoriale. Grâce au jeu d'indicateurs définis, il serait alors possible d'en modéliser la dimension durable, grâce à l'optimisation des flux et à la recherche de moyens techniques et de modalités d'organisation, pour la rendre compatible avec le bien-être des personnes et la préservation des écosystèmes.

Food supply chain City Food Policy Territory Research  
Governance Food taste Social Values  
Oeconomy Energy Networking Innovation  
Culture Sustainability

*La transition vers des villes durables, comme le passage de l'économie à l'oeconomie, c'est à dire l'art de créer du bien être pour tous dans le respect des limites de la planète, s'apparentera à un grand « retour en avant » : la nécessité de mobiliser les meilleures ressources de la modernité au service de la résolution de problèmes éternels que la révolution industrielle a occultés pendant deux cents ans avec l'illusion d'une planète aux ressources infinies et celle que la création permanente de nouveaux besoins, nécessaire pour faire tourner une machine économique qui n'a plus, comme la finance, de finalité qu'elle-même, engendrerait du mieux être pour tous au lieu, comme on le voit aujourd'hui, des inégalités et des frustrations croissantes. Symbole mérité et aujourd'hui largement réhabilité d'un véritable bien être et d'un art de vivre, une politique de l'alimentation durable, décidée avec l'ensemble des habitants, associant l'ensemble des acteurs peut aussi devenir un symbole du renouveau de la politique et d'une nouvel art de faire et de gérer villes et territoires.*