

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

Collection *Update Sciences & Technologies*

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 Armendariz, 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 reconstructions 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.