

PERSPECTIVES HISTORIQUES SUR LES LIENS ENTRE VILLE ET ALIMENTATION

Nicolas Bricas

Chercheur au Cirad, UMR Moisa et titulaire de la Chaire UNESCO Alimentations du monde

Damien Conaré

Montpellier SupAgro, secrétaire général de la Chaire UNESCO Alimentations du monde



Fig. Les Marchés de PARIS. — Le Marché aux herbes de la Villette. — ND Photo.

Ancienne carte postale du marché de la Villette, Paris

Nicolas Bricas est chercheur au Cirad, dans l'UMR Moisa, en socio-économie de l'alimentation. Il a longtemps travaillé sur les effets de l'urbanisation et de la mondialisation sur les modes alimentaires et sur les politiques de sécurité alimentaire en Afrique et en Asie. Il dirige depuis 2016 la Chaire UNESCO Alimentations du monde, hébergée par Montpellier SupAgro.

Ingénieur agronome (ISTOM), Damien Conaré est secrétaire général de la Chaire UNESCO Alimentations du monde depuis 2011. Il y développe des activités autour de trois grands axes : la coordination de programmes de recherche-action sur les systèmes alimentaires urbains, la formation (mastère spécialisé IPAD notamment) et le dialogue sciences-société (conférences, publications, etc.).

Le XX^e siècle a marqué une rupture dans la manière dont la ville pensait jusqu'ici son alimentation. Dans le modèle préindustriel des « villes organiques », l'espace urbain est totalement façonné par l'alimentation comme en témoignent des lieux tels que le marché ou l'abattoir situés en plein cœur des villes. Les politiques hygiénistes puis les impératifs de sécurité alimentaire dans un monde urbanisé poussent petit à petit l'alimentation et la production agricole en dehors des villes, participant à la distanciation progressive des villes vis-à-vis de leur alimentation. Cette distanciation est multiforme : à la fois géographique, économique, cognitive et politique. Certaines villes, telles que Toronto ou Belo Horizonte, ont été pionnières de la réappropriation progressive des politiques alimentaires par les acteurs urbains. Le renouveau des politiques alimentaires urbaines dépasse largement le cadre de l'agriculture urbaine et celui de la production alimentaire. Cependant, l'agriculture urbaine a un rôle à jouer dans ce nouveau contexte. Il s'agit moins de nourrir les villes - son potentiel en termes de production reste limité - que de réintroduire la nature et l'agriculture au cœur des villes, tout en recréant du lien social. Une dimension symbolique à ne pas négliger.

INTRODUCTION

Jusqu'à la Révolution industrielle amorcée au XIX^e siècle, les villes entretiennent une relation directe à leur alimentation. Le centre est aménagé de manière à disposer à proximité les lieux jugés stratégiques : les édifices symboles du pouvoir politique, judiciaire ou encore religieux, mais aussi le marché. Ce lieu, comme les abattoirs, rend visible aux citoyens le processus par lequel les matières premières agricoles sont transformées en denrées alimentaires. Dans ce modèle de « ville organique » (Steel, 2008), les centres urbains sont littéralement façonnés par l'alimentation. À l'inverse, le phénomène de mondialisation et la naissance des « villes globales », à partir du début du XX^e siècle, ont eu tendance à éloigner les villes, non seulement de leur économie nationale, mais aussi de leur ancrage territorial, amenant progressivement à distendre les liens entre la ville et son alimentation. Les crises environnementales, sociales et sanitaires de ces dernières années et l'essor des villes comme principal acteur du XXI^e siècle permettent progressivement de remettre la question alimentaire, délaissée par les acteurs urbains, à l'agenda des politiques publiques urbaines. Dans ce nouveau contexte, se pose la question de la capacité de l'agriculture urbaine à accélérer le rapprochement entre ville et alimentation.

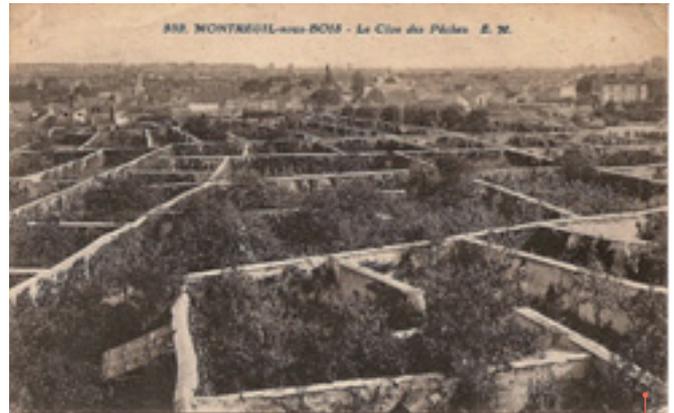
LA DISTANCIATION DES LIENS ENTRE VILLE ET ALIMENTATION

LES LIMITES DU SYSTÈME ALIMENTAIRE INDUSTRIALISÉ

Depuis la fin du XIX^e siècle, une série de progrès techniques et scientifiques a contribué à révolutionner et industrialiser l'agriculture « traditionnelle » pour la faire entrer dans la « modernité » : utilisation des ressources minières, notamment le charbon puis le pétrole ; mécanisation ; développement des produits phytosanitaires (pesticides et herbicides) ; etc. La découverte du procédé Haber-Bosch, du nom de deux chimistes allemands, permettant de fixer l'azote atmosphérique pour produire des engrais chimiques azotés utilisés dans l'agriculture, va permettre de meilleurs rendements tout en surmontant la dépendance aux engrais naturels et au recyclage des excréments. L'émergence de cette agriculture moderne répond à l'enjeu crucial de nourrir une population qui n'a de cesse de croître au sortir de la Seconde Guerre mondiale. En France, un système intégré est édifié pour atteindre cet objectif avec des banques, des assurances et des organismes de recherche et d'enseignement dédiés spécifiquement au secteur agricole. La mise en place de ce système se révèle être un succès : gains de rendement, nourriture abondante, alimentation sécurisée d'un point de vue sanitaire, etc. Certaines activités autrefois situées en ville, comme les abattoirs, se délocalisent vers les périphéries, coïncidant avec la volonté de rendre les villes plus conformes aux préceptes hygiénistes. Ces délocalisations participent à l'éloignement de l'alimentation des villes et au désintérêt progressif des aménageurs urbains pour la question alimentaire.

Depuis près de cinquante ans néanmoins, le système agro-industrialisé a commencé à montrer ses limites et fait l'objet de plus en plus de critiques, à la fois économiques, sociales, environnementales et sanitaires.

- D'un point de vue économique et social, la question de la répartition de la valeur ajoutée entre les différents acteurs des filières agroalimentaires se pose avec de plus en plus de vigueur. Les régions s'étant spécialisées à l'extrême, l'essentiel de la valeur ajoutée créée est désormais réparti entre les acteurs prédominants – semenciers, industries agroalimentaires, grande distribution – au détriment des producteurs. De plus, la surproduction se traduit par une perte de valeur des aliments et un important gaspillage, alors même que la précarité alimentaire augmente.
- D'un point de vue environnemental et sanitaire, le modèle de l'agriculture conventionnelle montre également ses limites et conséquences néfastes. L'agriculture est l'un des grands secteurs émetteurs de gaz à effet de serre contribuant au réchauffement climatique. L'utilisation de produits chimiques conjuguée à des méthodes de culture intensives et spécialisées appauvrissent et polluent les sols, érodent la biodiversité, conduisant par la même



Ancienne carte postale de Montreuil

Certaines activités autrefois situées en ville, comme les abattoirs, se délocalisent vers les périphéries, coïncidant avec la volonté de rendre les villes plus conformes aux préceptes hygiénistes. Ces délocalisations participent à l'éloignement de l'alimentation des villes et au désintérêt progressif des aménageurs urbains pour la question alimentaire

au plafonnement des rendements. Enfin, l'abondance de l'offre alimentaire, l'usage massif de gras, de sucres, de sel et d'adjuvants chimiques de texture, d'arôme et de conservation dans les produits transformés contribuent au surpoids et à l'obésité, facteurs de risques de pathologies telles que les maladies cardiovasculaires ou certains cancers.

UNE DISTANCIATION MULTIFORME

La distanciation du rapport entretenu par la ville avec son alimentation est à la fois géographique, économique, cognitive, sociale et politique.

- Une distanciation géographique : l'étalement urbain et la réduction du coût des transports à énergie fossile conduisent les villes à se ravitailler de plus en plus loin.
- Une distanciation économique : elle est le fait de la multiplication des intermédiaires entre producteurs agricoles et consommateurs pour faire circuler, transformer, stocker et distribuer la nourriture.
- Une distanciation cognitive : les contacts entre les citoyens et le monde rural se sont raréfiés. La connaissance du secteur agricole et alimentaire est uniquement médiée par la science et les supports de l'information. Certains citoyens ne savent plus distinguer certains fruits et légumes ou encore leur mode de production. Cette méconnaissance peut générer une certaine forme d'angoisse de la part de mangeurs qui ne savent plus par qui ont été produits leurs aliments ni comment ils ont été transformés.
- Une distanciation sociale : l'individualisation des comportements alimentaires (aux dépens de la commensalité) affaiblit les normes sociales qui faisaient de l'alimentation un « allant de soi ». Chaque individu devient responsable de ses choix alimentaires et doit définir, au prix d'une pression croissante, ce qui est bon, ou non, à manger.
- Une distanciation politique : le contrôle des citoyens sur leur système alimentaire se réduit aux choix du lieu d'approvisionnement et des produits. Ils se sentent dessaisis de leur pouvoir pour orienter le système, face à la puissance de certains lobbies.



À bien des égards, le supermarché constitue l'un des symboles de ces distanciations : les produits alimentaires qui ornent les rayons sont conditionnés pour répondre aux exigences des distributeurs, rendant invisible aux yeux du consommateur le travail mené par les producteurs.

Deux nuances peuvent cependant être apportées. D'abord, le marché constitue encore un des rares lieux de rencontre entre la ville et son alimentation et conserve toujours une place dans l'espace urbain. Ensuite, ces distanciations ne s'opèrent pas à la même vitesse dans toutes les régions du monde. Il subsiste encore beaucoup de villes, notamment dans les pays en développement, où les frontières entre urbain et rural et entre producteurs et consommateurs sont davantage poreuses. Dans de nombreuses villes d'Afrique ou d'Asie par exemple, on cultive ou élève des animaux ; on fait moudre ses grains, râper son manioc, sécher ses aliments ; les vendeuses de rue cuisinent sous les yeux des clients ; les citadins gardent des liens avec leurs villages d'origine ; etc.

VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE VILLE ET ALIMENTATION

LES VILLES, ACTEURS CLÉS DU XXI^e SIÈCLE

Alors que le XX^e siècle a été celui des États-nations, le XXI^e siècle sera peut-être celui des villes. Structurellement d'abord, puisque plus de la moitié de la population mondiale vit en ville : les urbains sont désormais 4,2 milliards contre 751 millions en 1950 (30 % de la population était urbaine à cette époque). En 2050, près des deux tiers de la population vivra en ville, soit 6,7 milliards de personnes. L'Afrique et l'Asie, aujourd'hui des continents principalement ruraux, devraient concentrer jusqu'à 90 % de la croissance urbaine. Parmi ces deux continents, trois pays se distinguent par leur dynamisme : la Chine, l'Inde et le Nigeria représenteraient, à eux seuls, 40 % de la croissance urbaine d'ici 2050.

L'augmentation fulgurante des aires urbaines pose des défis majeurs aux villes en termes de logements, d'infrastructures, de transports, d'énergies, d'emplois, d'éducation, de santé mais aussi d'alimentation. Concentrant les activités humaines, les villes accumulent aussi les facteurs de non durabilité. Par exemple, 70 % des émissions de gaz à effet de serre sont produites par les villes. Pour autant, depuis deux décennies environ, les villes ont su s'affirmer comme des acteurs clés du territoire en reprenant du pouvoir social, politique et économique, du fait notamment du désengagement progressif des États. Ce sont aussi les villes qui répondent en priorité aux enjeux environnementaux contemporains. Depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 à Rio de Janeiro, les initiatives relatives à l'Agenda 21 se sont multipliées au sein de collectivités de toutes tailles. Ainsi, pour faire face aux changements climatiques, des réseaux se sont constitués à l'exemple de Metropolis (139 métropoles), International Council for Local Environmental Initiatives (plus de 1 500 collectivités territoriales) ou encore du C40 Cities Climate Leadership Group (94 villes). À la fin de l'année 2018, les efforts de 27 des villes-membres ont abouti à une diminution de 10 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport au pic enregistré sur une période cinq ans. De même, près de 1 000 villes dans le monde adhèrent au réseau des « Villes en transition » pour construire des stratégies de résilience face à ce risque majeur et à la dépendance au pétrole. Ces réseaux permettent d'échanger des bonnes pratiques et de favoriser les collaborations, y compris avec le secteur privé. Ils se constituent aussi en une force politique pour peser sur les politiques nationales ou internationales.

Ces engagements volontaires en faveur du développement durable conduisent peu à peu les villes à reprendre en compte la dimension alimentaire et à repenser leurs politiques publiques en la matière, encouragées en cela par le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan. Ce dernier regroupe près de 180 villes signataires, engagées dans le développement de systèmes alimentaires durables.

LE RENOUVEAU DES POLITIQUES ALIMENTAIRES URBAINES

La réponse des villes à la distanciation croissante avec leur alimentation passe par une multiplication des initiatives visant à relocaliser l'alimentation dans ou à proximité des centres urbains. Les villes disposent de nombreux atouts et ressources pour gérer la question alimentaire. Elles produisent quotidiennement de la biomasse qui, si les déchets sont convenablement valorisés et transformés, peut offrir une source de fertilisants pour les agriculteurs. Elles concentrent les lieux de savoirs (centres de recherche, universités, etc.), des infrastructures et des centres de décisions et donc des richesses permettant d'innover en matière de stratégies alimentaires urbaines. Depuis une vingtaine d'années, les villes sont ainsi de plus en plus nombreuses à développer leur propre politique alimentaire en prenant en compte différentes dimensions, de la production à la transformation en passant par la distribution, la consommation ou encore la gestion des déchets. Plusieurs leviers d'actions s'offrent à elles dans cette logique de relocalisation : la gestion de la restauration collective, notamment des cantines scolaires (par exemple en intégrant des clauses pour donner certaines obligations aux fournisseurs) ; la gestion du foncier (pour préserver des espaces productifs par exemple) ; la création de marchés paysans ; etc.

Certaines villes ont été pionnières de cette reconquête de leur alimentation. C'est le cas de Toronto qui a expérimenté des politiques alimentaires urbaines innovantes dès le début des années 1990, en mettant notamment en place un *Food Policy Council* (Conseil de politique alimentaire) représentatif des différents acteurs du secteur alimentaire. L'Amérique du Nord est un des territoires où la distanciation des liens entre ville et alimentation a sans doute été poussée à l'extrême. À Toronto, l'établissement de ce Conseil a permis par exemple de développer des jardins communautaires dans des espaces vacants au sein de quartiers identifiés comme des déserts alimentaires. Aujourd'hui, plus de 300 villes nord-américaines possèdent leur *Food Policy Council*.

La réponse des villes à la distanciation croissante avec leur alimentation passe par une multiplication des initiatives visant à relocaliser l'alimentation dans ou à proximité des centres urbains

Belo Horizonte, troisième plus grande ville du Brésil et capitale de l'État de Mina Gerais, a également été très proactive en matière de politique alimentaire (Rocha, 2001). En 1993, le pays est encore considéré comme un pays « en développement ». La pauvreté y est tenace : 38 % de la population vit sous le seuil de pauvreté et une large partie de la population pauvre souffre de la faim, avec 20 % des enfants de moins de 3 ans en état de malnutrition. Deux organes municipaux sont créés dans les années 1990 dédiés à la sécurité alimentaire : le Secrétariat municipal de l'approvisionnement (SMAB) et le Conseil municipal pour la sécurité alimentaire et la nutrition (COMUSAN). Le SMAB devient un organe incontournable de la politique alimentaire municipale. Dès 1995, l'organisme est doté d'un budget de 17,8 millions de dollars américains, dont 46 % provient du gouvernement fédéral, 45 % de la municipalité et 9 % des programmes eux-mêmes. L'objectif est d'assurer l'approvisionnement de la

ville en produits agricoles sains dans une logique « gagnant-gagnant ». D'un côté, les populations urbaines vulnérables accèdent à une alimentation de qualité. De l'autre, les agriculteurs ruraux ou périurbains, dont la production ne trouve que peu de débouchés, disposent d'un accès à un marché plus large. Plusieurs initiatives sont mises en œuvre : soutien à des restaurants populaires, mise en place d'une banque alimentaire, imposition d'un quota de produits locaux pour les cantines scolaires, etc. L'initiative prouve son efficacité et rencontre un succès certain en participant à l'institutionnalisation de la question de la sécurité alimentaire au Brésil. À son arrivée au pouvoir, en 2003, le président de la République, Luiz Inacio Lula da Silva, s'en inspire lorsque son gouvernement met en place le programme d'éradication de la faim dans le pays, connu sous le nom de *Fome Zero* ou « Faim Zéro ».

La réappropriation par les villes de leur alimentation s'étend progressivement. Repoussée au-delà des frontières de la ville, l'agriculture procède aussi à son retour au cœur de l'espace urbain à travers l'agriculture urbaine.

QUELLE PLACE POUR L'AGRICULTURE URBAINE DANS L'ALIMENTATION DES VILLES ?

UN POTENTIEL LIMITÉ EN TERMES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, les projets d'agriculture urbaine se sont multipliés en ville, portés par des acteurs provenant d'horizons divers : collectifs citoyens, associations, collectivités territoriales ou encore entreprises privées. Malgré des objectifs multiples et parfois divergents, la relocalisation de la production agricole au cœur de l'espace urbain s'inscrit dans une démarche de reconquête du système alimentaire par les villes.

Pourtant, l'agriculture urbaine peut difficilement prétendre être une voie certaine vers l'autonomie alimentaire des villes. Les principales parcelles dédiées à la culture en ville



Logo du Conseil de politique alimentaire de Toronto - ©Neglia Design



Marché aux fruits, Cuba

restent marginales comparées à la production et aux besoins alimentaires actuels. De plus, l'agriculture urbaine ne peut répondre à tous les besoins alimentaires et le phénomène doit donc être relativisé. Même en prenant en compte l'agriculture périurbaine, le maraîchage domine alors que cela ne représente qu'une petite partie de notre alimentation. Les cultures céréalières ou oléagineuses sont presque inexistantes en ville par exemple.

La Havane est une des rares villes à avoir développé un modèle d'agriculture urbaine tourné vers l'autosuffisance alimentaire. À la suite de l'effondrement du bloc communiste, au début des années 1990, l'île subit une grave crise économique. Avec le blocus de l'île par les États-Unis, les importations notamment de produits alimentaires sont menacées alors que le pays connaît dans le même temps un exode rural massif. Dans ce contexte, les pouvoirs publics décident de rénover le système agraire avec pour objectif premier de pouvoir approvisionner la capitale en denrées alimentaires. Les espaces vacants de La Havane sont alors transformés en jardins potagers.

En dehors de ce programme unique, peu de projets d'agriculture urbaine ont une visée véritablement productiviste. Le piège de la relocalisation des politiques alimentaires serait de faire croire qu'elle constitue une remise en cause fondamentale du système agro-industrialisé, alors qu'elle correspond d'abord à un changement d'échelle (Born & Purcell, 2006). Elle ne remet

pas nécessairement en cause le système actuel ni ne le rend toujours plus durable. L'agriculture urbaine, même poussée à l'extrême, ne peut suffire à apporter une réponse globale à l'ensemble des enjeux et des limites du système conventionnel. Fondamentalement, les visées de l'agriculture urbaine sont autres que celles de la sécurité alimentaire : cohésion sociale, éducation, absorption des eaux pluviales pour éviter les inondations, refroidissement des quartiers, etc.

UNE CHARGE SYMBOLIQUE FORTE ET UN POTENTIEL D'INNOVATION

L'agriculture urbaine porte en elle une dimension symbolique très forte. Elle opère un retour progressif à la « ville organique » en rapprochant les centres urbains de leur alimentation et en favorisant la protection des espaces productifs en ville. Elle suggère aussi une réinvention de l'aménagement urbain, plus harmonieux vis-à-vis de son environnement naturel. Le rôle est à la fois écologique et éducatif. L'agriculture en milieu urbain s'attache également à renforcer le lien et la cohésion sociale

par l'intégration des populations en situation de précarité, la formation des publics éloignés de l'emploi ou le développement des liens entre les générations. Cette charge symbolique ne doit pas être sous-estimée et est aujourd'hui très importante pour favoriser le développement de politiques alimentaires urbaines innovantes.

L'agriculture urbaine porte en elle une dimension symbolique très forte. Elle opère un retour progressif à la « ville organique » en rapprochant les centres urbains de leur alimentation et en favorisant la protection des espaces productifs en ville



Installation d'agriculture urbaine en banlieue de la Havane - ©Arnoud Joris Maaswinkel

L'agriculture urbaine constitue également un potentiel d'innovation intéressant. Elle change par exemple le regard sur le métier d'agriculteur. Souvent transmis de « père en fils », le métier souffre d'une crise de vocations. L'agriculture urbaine voit naître de nouveaux types d'agriculteurs, aux profils atypiques. Parfois, leur stratégie n'est pas de le rester à vie. Ils peuvent considérer l'activité pour une période donnée, un projet parmi d'autres dans un parcours, une expérience. Si la vision de la profession qu'ils portent, parfois involontairement, peut attirer les critiques des agriculteurs « traditionnels » pour des raisons diverses, elle permet a minima de changer le regard du public sur les producteurs et de recréer des ponts entre la ville et la ruralité.

CONCLUSION

La planète n'a jamais produit autant de nourriture par personne en moyenne. Les famines ont quasiment disparu et les crises alimentaires sont désormais surtout le fait de conflits ou de catastrophes naturelles. Pourtant, le modèle de production agricole qui a permis cette évolution est remis en cause. De l'autre côté de la chaîne, le coût de l'alimentation s'est réduit alors que l'offre s'est diversifiée et s'est améliorée en qualité. Mais la perplexité et l'inquiétude des mangeurs augmentent et les conduisent à chercher de nouvelles proximités et à reprendre la main sur leur système alimentaire.

Les politiques alimentaires des villes cherchent à répondre à ces enjeux. Elles s'appuient sur des initiatives de la société civile pour expérimenter des alternatives, et encouragent ces nouvelles façons de produire, de distribuer et de consommer. L'agriculture urbaine s'inscrit dans cette tendance. Elle explore

une façon de réconcilier ville et agriculture que la modernité du XX^e siècle a soigneusement séparées et spécialisées. Ce qui s'invente ici est possiblement un « tiers espace », une nouvelle « rurbanité » où ces deux mondes se combinent et se complètent l'un l'autre. Ce nouvel agencement n'est pas seulement spatial. Il est aussi social et économique : il mélange activités primaires, secondaires et tertiaires. Car une telle forme de rurbanité ne vise pas qu'à produire de la nourriture. Elle produit aussi des services environnementaux et des ingénieries du vivant, posant la question de leurs modes de rémunération. Peuvent-ils être régulés par le marché ?

Ce qui est à l'œuvre est l'invention d'un autre mode de « développement » où agriculture et alimentation ne peuvent plus être réduites à une production et une consommation de nutriments. La façon de produire, d'échanger et de consommer compte autant que ce qui est produit, échangé et consommé. Car cette façon définit notre rapport au monde, à notre environnement et aux autres êtres vivants.

RÉFÉRENCES :

Carolyn Steel, *Hungry City – How Food Shapes our Lives?* Chatto & Windus, 2008.

Caroline Brand, Nicolas Bricas, Damien Conaré (Eds) et al., *Construire des politiques alimentaires urbaines – Concepts et démarches.* Quae, 2017.

Cecilia Rocha, 2001. *Urban Food Security Policy: The Case of Belo Horizonte, Brazil, Journal for the Study of Food and Society*, 5:1, 36-47.

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.