



Caroline Brand, Nicolas Bricas, Damien Conaré, Benoit Daviron, Julie Debru, Laura Michel et Christophe-Toussaint Soulard (dir.)

Construire des politiques alimentaires urbaines Concepts et démarches

Éditions Quæ

Chapitre 5 - Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines

Nicolas Bricas, Christophe-Toussaint Soulard et Clément Arnal

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2017
Date de mise en ligne : 10 mars 2021
Collection : Update Sciences & Technologie
ISBN électronique : 9782759231416



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

BRICAS, Nicolas ; SOULARD, Christophe-Toussaint ; et ARNAL, Clément. *Chapitre 5 - Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines* In : *Construire des politiques alimentaires urbaines : Concepts et démarches* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2017 (généré le 11 mars 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/30632>>. ISBN : 9782759231416.

Chapitre 5

Croiser enjeux de durabilité et leviers des politiques urbaines

Nicolas BRICAS, Christophe-Toussaint SOULARD, Clément ARNAL

L'élaboration de politiques alimentaires urbaines ne repose pas sur des démarches unifiées. Cet exercice est relativement récent et l'on dispose encore de peu de recul pour voir émerger d'éventuelles démarches aptes à appréhender la complexité des systèmes alimentaires. Les chapitres précédents ont montré que les initiatives sont nombreuses de par le monde et qu'elles ont recours à des démarches disparates. Dans ce contexte, outiller la conception de telles politiques est un enjeu pour la recherche. Des formalisations méthodologiques commencent à s'affirmer. Comme cela est montré dans le chapitre 4, certaines méthodes partent plutôt du système alimentaire ou de la chaîne de valeurs, et tentent d'appliquer cette lecture aux systèmes urbains. D'autres partent au contraire d'une conception du système urbain pour intégrer le fait agricole et le fait alimentaire dans des scénarios de durabilité urbaine. Dans chaque cas de figure, les connaissances à mobiliser sont nombreuses et difficiles à formaliser. Les incertitudes qui en découlent soulèvent la question plus générale du recours à l'expertise dans l'élaboration des politiques alimentaires urbaines, comme elle a été posée dans le cas des politiques environnementales (Lascoumes, 2010). Si les acteurs ont à l'évidence besoin de s'appuyer sur des diagnostics pour décider et agir, ils se trouvent confrontés à la multiplicité des champs d'action qui résulte de la nécessité de croiser la complexité des systèmes alimentaire et urbain avec les enjeux de durabilité.

Or, dans les faits, nous observons que les acteurs agissent souvent en ignorant une grande partie de cette complexité. Ils entreprennent des initiatives ou prennent des mesures sans pouvoir en prévoir toutes les conséquences sur les différentes dimensions de la durabilité. Ils s'appuient sur des intuitions quant aux effets de leurs actions sans pouvoir les vérifier à l'avance, avec parfois des limites et des échecs, mais aussi des réussites et des effets de levier à caractère systémique. Comme cela est souligné dans cet ouvrage, les villes sont

le siège de nombreuses initiatives des habitants, individuelles ou organisées plus ou moins formellement, en réaction aux contraintes et aux limites de la vie urbaine.

Porter plus d'attention à ces initiatives, comme le proposent les défenseurs de la théorie de la pratique sociale, n'est pas sans conséquences politiques. Cette théorie suggère ainsi que les politiques publiques visant à modifier l'impact de la consommation sur la santé ou l'environnement, devraient viser les pratiques et l'environnement qui les détermine plus que les individus et leurs connaissances et attitudes (Warde, 2005). De même, ce serait par les changements dans les pratiques ordinaires que, par accumulation successive, des transformations institutionnelles et systémiques pourraient s'amorcer (Shove *et al.*, 2012). Comme cela a été montré dans le chapitre 4, cette théorie appliquée au système alimentaire urbain, considère que c'est par la multiplication de micro-initiatives et leur mise en synergie que des stratégies alimentaires urbaines s'amorcent et se consolident (Cohen et Illieva, 2015). Les politiques ne sont plus élaborées sans tenir compte des citoyens engagés dans ces initiatives. Elles s'appuient sur les pratiques de ces citoyens et leurs effets transformateurs.

En tenant compte de cette caractéristique de la conception des politiques alimentaires urbaines, nous proposons dans ce chapitre un cadre conceptuel qui puisse aider les acteurs publics des villes à construire, piloter et évaluer leurs politiques alimentaires, autrement dit à situer leurs interventions, à les mettre en synergie, et à évaluer leurs effets. Ces acteurs publics que nous désignerons par le terme de gouvernements locaux urbains (GLU) ne sont pas, bien sûr, les seuls acteurs du système alimentaire. Ils agissent aux côtés des entreprises et de la société civile, mais nous faisons l'hypothèse qu'ils occupent une position d'interface au sein du système alimentaire urbain qui les rend aptes à mettre en mouvement ou en synergie ces autres acteurs. Il ne s'agit donc pas de considérer ces acteurs publics locaux isolément, mais bien de les outiller en vue, d'une part, de renforcer les interventions qu'ils peuvent impulser de par leurs compétences propres et, d'autre part, de favoriser leur rôle d'activateur de liens entre les autres sphères d'acteurs constitutifs d'une gouvernance alimentaire urbaine, celle du marché et celle de la société civile (Viljoen et Wiskerke, 2012). De ce point de vue, l'enjeu de durabilité des systèmes alimentaires ne réside pas seulement dans la nature et les effets des interventions mises en œuvre, mais aussi dans les modes de gouvernance de ces politiques (Brunori, 2015). Ce double aspect sera particulièrement illustré par la chronique d'élaboration d'une politique alimentaire urbaine présentée dans le chapitre 6.

Si le chapitre 1 a proposé un cadre d'analyse de la durabilité des systèmes alimentaires, il faut maintenant explorer un domaine peu étudié dans la littérature, celui des moyens ou des leviers d'action dont disposent les GLU. En effet, la plupart des démarches de construction des politiques alimentaires urbaines, privilégient des diagnostics préparatoires visant à objectiver le système alimentaire urbain sur lequel agir, et à identifier les problèmes à résoudre. Mais ces démarches font peu de cas des moyens dont disposent les GLU pour agir. Or on constate que c'est aussi, voire souvent, à partir des leviers que se raisonnent les interventions des GLU. La diversité de ces leviers sera présentée dans la première partie de ce chapitre. Le croisement des enjeux de durabilité d'un côté et des leviers d'intervention publique de l'autre permet de construire une matrice à double entrée. Elle permet soit de pouvoir interroger chaque levier mobilisé à l'aune des enjeux de durabilité du système alimentaire, soit, par l'autre entrée, de passer en revue les différents leviers existants pour agir sur un problème donné.

La construction des politiques alimentaires urbaines procède alors d'un échange itératif entre les problèmes identifiés et les leviers possibles. Dans la seconde partie de ce chapitre, seront analysés les différents chemins de construction des politiques alimentaires urbaines.

Leviers d'action dont disposent les gouvernements locaux urbains

Le renouveau de l'intérêt des villes pour la question alimentaire intervient dans un double contexte de globalisation et de décentralisation. Les GLU voient leurs compétences évoluer et leur pouvoir augmenter, comme en témoigne par exemple la mise en place des projets alimentaires territoriaux (PAT) en France ou des *Local Food Promotion Program* (LFPP) aux États-Unis. Le degré de décentralisation des compétences étatiques aux échelles plus locales est cependant très variable selon les pays et souvent en redéfinition dans ce double mouvement. L'identification des leviers dont disposent les GLU ne signifie pas que tous les GLU disposent toujours de tous ces leviers, et la proposition de typologie faite dans ce chapitre constitue une base de réflexion à adapter à chaque situation institutionnelle et politique.

Définition des leviers

Afin d'explorer les leviers à disposition des GLU, nous proposons de partir des capacités d'intervention dont ils sont dotés par les États : développement économique, politique sociale, en matière d'éducation ou de santé, etc. Pour procéder à l'identification de ces leviers, nous avons observé l'organisation interne des GLU (organisation en services et directions, etc.) à l'aide des organigrammes d'un échantillon de villes et agglomérations dans le monde pour lesquelles l'information était disponible¹⁹.

Il importe, pour clarifier notre propos, de différencier les leviers des instruments, procédures ou moyens dont dispose un GLU pour activer un levier. Un levier consiste en un domaine d'intervention ou de compétence d'un GLU. On peut citer par exemple l'aménagement de l'espace, domaine d'intervention pour lequel sont définis un ou plusieurs objectifs initiaux, par exemple le bien-être de la population, la réduction des inégalités et le développement économique. Pour atteindre ces objectifs, le GLU dispose d'instruments propres — par exemple les PLU (plans locaux d'urbanisme), SCOT (schémas de cohérence territoriale), etc., pour les GLU français — et de capacités d'investissement. Ces instruments reposent sur des procédures — pour un PLU ou un SCOT : diagnostic, état initial de l'environnement, PADD (plan d'aménagement et de développement durable), DOO (document d'orientation et d'objectifs), règlement, etc. Enfin, les GLU disposent des moyens humains, techniques ou financiers que possèdent les services associés à un levier ou pilotant un instrument. Ainsi, un levier, vu comme un domaine d'intervention, dispose de ses propres instruments, outils, procédures et moyens.

19. Villes et agglomérations françaises (Lyon, Lille, Bordeaux, Nantes, Montpellier, Annecy, Bourg-en-Bresse, Romans-sur-Isère, Alençon, Angoulême), en Amérique du Nord (Toronto, Québec, Montréal, New York), en Europe (Lausanne, Genève, Bruxelles, Liège, Bristol, Londres, Munich) et en Afrique (Niamey, Dakar, Marrakech, Tunis).

Lors d'une conférence internationale que nous avons organisée à Montpellier²⁰, regroupant de nombreuses villes d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie ayant mis en œuvre des politiques agricoles et/ou alimentaires, nous avons identifié différents leviers utilisés par ces villes pour assurer la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition de leur population ou, d'une façon plus générale, améliorer la durabilité de leurs systèmes alimentaires. Cette rencontre a été suivie d'un atelier réunissant des experts des systèmes alimentaires urbains avec qui nous avons échafaudé une typologie de ces leviers et des objectifs passés et actuels qui leurs sont assignés²¹. Il apparaît en effet que ces objectifs ont évolué dans le temps pour prendre en compte de nouvelles préoccupations.

Les principaux leviers identifiés lors de cet atelier sont schématisés dans la figure 5.1 et exposés dans les paragraphes suivants.

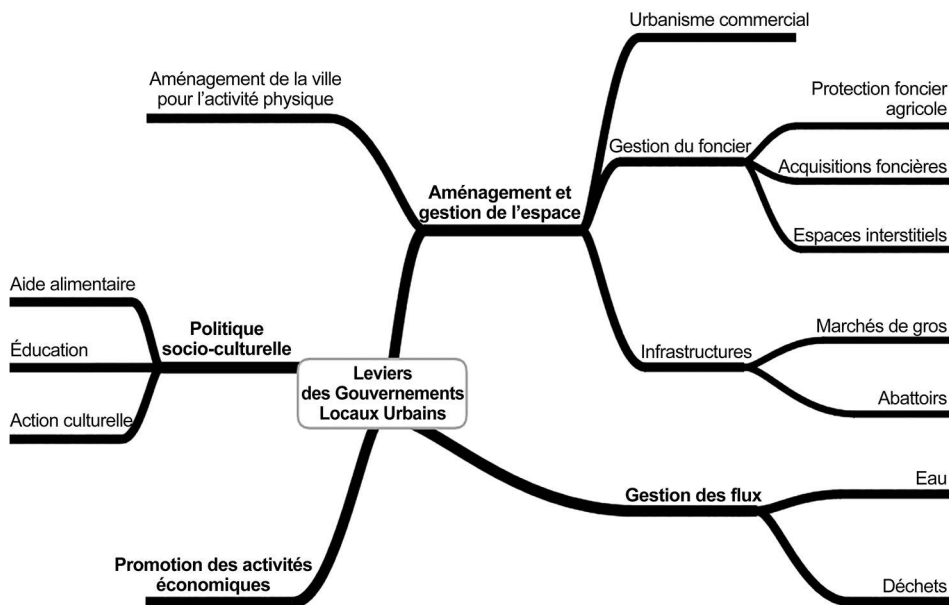


Figure 5.1. Les leviers des gouvernements locaux urbains mobilisables pour les politiques agricoles et alimentaires.

20. Rencontre internationale « Politiques alimentaires urbaines ; marchés, restauration collective, connexion rural/urbain » organisée par la Chaire Unesco Alimentations du monde (AdM), le Cirad, Agropolis Fondation, la FAO, l'Agence française de développement, RUAF Fondation, ORU-Fogar, l'Agence universitaire de la Francophonie, l'International Sustainability Unit et la Fondation pour le Progrès de l'Homme du 16 au 18 novembre 2015 à Montpellier.

21. Ont participé à cet atelier le 14 décembre 2015 : Clément Arnal (consultant), Nicolas Bricas (Cirad, UMR Moisa), Damien Conaré (Chaire Unesco AdM), Benoit Daviron (Cirad, UMR Moisa), Julie Debru (Chaire Unesco AdM), Florence Egal (consultante, Pacte de Milan), Anna Faucher (IUFN), Paule Moustier (Cirad, UMR Moisa), Dominique Paturel (Inra, UMR Innovation), Coline Perrin (Inra, UMR Innovation), Christophe Soulard (Inra, UMR Innovation).

Aménagement et gestion de l'espace

Les territoires des villes ne sont pas exclusivement bâtis. Ils comprennent aussi des espaces naturels (forêts, fleuves, étendues d'eau et rives, etc.) et des espaces agricoles ou en friche, notamment en périphérie, dont les usages futurs — maintien ou reconversion — peuvent être définis par les GLU. Mais les espaces bâtis sont aussi des espaces aménageables, avec la planification des usages dans les espaces « libres » ou les affectations du sol liées aux projets urbains : logements, infrastructures, commerces, activités...

La préservation du foncier agricole de l'artificialisation des sols et du mitage liés à l'étalement urbain est nécessaire au maintien d'une production agricole de proximité ou à la création d'espaces de jardinage de loisirs ou d'appoints alimentaires, notamment pour des populations précaires. Se combinent, pour cette préservation, des objectifs environnementaux de maintien de la biodiversité (trames vertes) ou de gestion des risques climatiques (refroidissement de la ville ou espaces tampons en cas d'inondations), des objectifs de verdissement de la ville et de création d'espaces de loisirs, et plus récemment des objectifs de production agricole pour un approvisionnement alimentaire de proximité, voire des objectifs de création d'emplois. Cette préservation de terres agricoles peut être effectuée grâce à la réglementation (cf. documents d'urbanisme comme le plan local d'urbanisme et le schéma de cohérence territoriale en France, ou des outils de protection des zones agricoles de type zone agricole protégée, périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains) et/ou à des préemptions et acquisitions foncières.

Des acquisitions foncières sont faites par certaines municipalités bien au-delà de leurs limites territoriales, et parfois depuis des temps anciens. Par exemple, la ville de Lausanne dispose de huit domaines agricoles et d'une centaine de parcelles totalisant environ 900 hectares. Alors que ces domaines étaient loués pour une production sans liens avec la ville, la nouvelle politique alimentaire de la ville a consisté à mobiliser cette ressource foncière pour alimenter les cantines scolaires et développer les fermes pédagogiques servant de vitrines vertes. Cette politique agricole de la ville contribue ainsi au resserrement des liens ville-campagne (Jarrige, 2013).

À une échelle plus fine, les réglementations d'urbanisme jouent sur la densité de l'habitat, ainsi que sur la taille et l'occupation des parcelles privées. Les choix effectués déterminent alors les possibilités de jardins cultivés et de vergers domestiques, voire partagés, et par conséquent d'autoproduction alimentaire. De même, les aménagements d'espaces interstitiels — friches, jardins publics, cours d'écoles, trottoirs, délaissés ou toits d'immeubles... — pour permettre le jardinage, la production fruitière voire l'élevage (abeilles, poules), constituent un moyen de favoriser une agriculture urbaine. Les objectifs peuvent être de donner accès à des sources de nourriture ou de revenus complémentaires dans le cadre de politiques sociales, de créer des espaces de loisirs ou de rencontres au travers du jardinage, de créer des espaces de formation et de sensibilisation à l'agriculture notamment pour les enfants, de contribuer à une meilleure gestion de l'environnement et du cadre de vie, et également de favoriser une activité physique favorable à la santé. Sur ce dernier point, l'aménagement de la ville pour faciliter l'activité physique est un levier important pour améliorer les situations nutritionnelles, notamment celles liées à une surconsommation calorique, par des pistes cyclables, des parcours de santé, des espaces sportifs (Yin *et al.*, 2013 ; Epstein *et al.*, 2012 ; Raja *et al.*, 2010).

En matière d'urbanisme commercial, les GLU disposent d'une forte influence sur la localisation des commerces alimentaires, des marchés et des lieux de restauration. L'implantation des grandes surfaces commerciales en périphérie ou au contraire l'aménagement (souvent pour des raisons d'assainissement) de places de marché de détail dans les quartiers, comme la création d'espaces de restauration fixes ou temporaires (espaces de *food trucks* par exemple), façonnent le paysage alimentaire, conditionnent les déplacements des ménages pour leurs approvisionnements, influencent la consommation de certains produits en jouant sur leur facilité d'accès. En l'absence d'une politique attentive à la localisation des commerces alimentaires, on peut constater l'apparition de déserts alimentaires où il devient difficile ou coûteux de trouver facilement des aliments de qualité, en particulier les fruits et légumes. La réorientation de l'urbanisme commercial pour lutter contre les déserts alimentaires est ainsi devenue une préoccupation pour un très grand nombre de villes nord-américaines.

Gestion des flux

Les villes sont ravitaillées par d'importants flux de nourriture et d'eau ; elles exportent leurs productions et évacuent leurs déchets en sens inverse. La façon dont sont gérés ces flux joue sur ce qui est consommé, recyclé et rejeté.

La gestion des marchés de gros, initialement conçue pour organiser la logistique des flux de nourriture entrant dans les villes, peut devenir un outil de connexion ou de reconnexion avec une agriculture de proximité. Les agglomérations urbaines qui gèrent ces marchés de gros peuvent en effet y aménager des zones spécifiques, accessibles à des petits producteurs en vente directe, et pas seulement à des commerçants grossistes. C'est bien là un enjeu de ces marchés, face au développement de plateformes logistiques de la grande distribution qui tendent à réduire le nombre de références commercialisées et par conséquent la diversité des produits. La localisation de ces marchés de gros, les conditions d'accès aux producteurs, leur connexion aux marchés ou magasins de détail, façonnent les relations de l'agglomération urbaine à son hinterland rural. Des actions volontaristes peuvent favoriser certaines formes d'agriculture en permettant un accès au marché urbain à des exploitations de taille réduite qui n'ont pas accès aux plateformes de la grande distribution ou par la création de carrés réservés aux producteurs en agriculture biologique.

La création et la gestion des abattoirs municipaux en entrée de ville ont généralement un objectif sanitaire de prévention des risques liés à la présence d'animaux au sein de zones densément peuplées et de contrôle de la santé des animaux abattus. Elles favorisent aussi l'accès au marché urbain des élevages environnants et le développement d'entreprises de transformation de la viande ou des peaux, cornes et autres coproduits. Les abattoirs jouent aussi un rôle structurant sur l'organisation économique des filières animales.

L'organisation de l'approvisionnement en eau potable est une compétence qui revient souvent aux agglomérations urbaines. Dans les pays en développement, ce levier a un effet direct sur la nutrition par la prévention des maladies infectieuses digestives largement responsables de diarrhées et donc de malnutritions infantiles. Dans les pays industrialisés où l'agriculture chimique pollue les nappes, les GLU peuvent acquérir des parcelles de bassins versants (Munich, New York, par exemple) pour garantir leur non-pollution ou inciter les agriculteurs situés sur les bassins versants des zones de captage

à se convertir à l'agriculture biologique en échange de débouchés garantis pour leur production par l'approvisionnement des cantines scolaires ou d'établissements municipaux (Munich, Lons de Saunier, par exemple) (Le Strat, 2008 ; Hellec *et al.*, 2013). La ville joue alors par ce biais un rôle incitatif sur les conditions de production agricole de zones hors de son territoire d'autorité directe.

Dans le même esprit, certains GLU établissent des contrats avec des producteurs de zones rurales même relativement éloignées pour s'assurer un approvisionnement alimentaire de qualité. En échange d'un engagement de vente de la production à la ville, des services des GLU peuvent alors fournir des conseils voire favoriser des investissements dans les zones rurales concernées. La municipalité de Hanoï au Vietnam contractualise ainsi des relations avec 52 provinces rurales du pays pour garantir un approvisionnement en produits de bonne qualité sanitaire, et contribue au développement rural et agricole de ces provinces.

La gestion des déchets urbains, et en particulier des déchets organiques, a essentiellement une finalité d'assainissement mais peut se doubler d'une finalité de valorisation des produits résiduels organiques sous forme d'engrais verts. Utilisables en agriculture, ils permettent de boucler à nouveau les cycles de l'azote et du phosphore rompus par l'usage de fertilisants chimiques. La distribution de volailles aux habitants ou le subventionnement de poulaillers, pratiqués par certaines municipalités, participent des mêmes objectifs : réduction des déchets organiques urbains par leur valorisation et production d'œufs.

Promotion des activités économiques

La plupart des GLU cherchent à encourager ou pérenniser les activités économiques sources d'emplois et de revenus pour leur population, mais aussi sources de recettes fiscales. Ils mobilisent divers instruments pour cela, aménageant des espaces pour l'installation d'entreprises (zones d'activités, connexions aux infrastructures de transport, rapprochement des institutions de recherche et d'innovation, etc.), prêtant ou louant des locaux à tarifs avantageux, jouant sur la fiscalité des entreprises (zones franches), organisant des réseaux et des services, etc. Les secteurs de la transformation et de la distribution alimentaires comme celui de la restauration sont d'importants pourvoyeurs d'emplois, en particulier dans les pays en développement où dominent les micro et petites entreprises (Brouin et Bricas, 2006). Le soutien à ces secteurs combine des objectifs : de création d'emplois, en particulier pour les femmes, souvent dominantes dans ce secteur ; d'accès à l'alimentation pour des populations à faible pouvoir d'achat ; voire de valorisation d'un patrimoine gastronomique pouvant intervenir en renfort d'une politique de développement touristique. Dans les pays européens, certains GLU favorisent le développement d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Une forme particulière de promotion de l'activité économique consiste en la promotion commerciale de produits spécifiques d'un territoire, souvent dans une perspective initiale de promotion touristique, par exemple sous la forme d'un label ou d'une marque locale. Mais ce levier peut être utilisé pour favoriser une plus grande connexion entre la ville et les campagnes. Par exemple, la municipalité de Montpellier a mis en œuvre une série de manifestations estivales visant à promouvoir des produits et des spécialités gastronomiques des terroirs ruraux qui l'entourent auprès de la population citadine.

Politique sociale et culturelle

Le champ de la politique sociale de la ville représente un autre levier fréquemment utilisé, en particulier en matière d'aide alimentaire pour les populations les plus précaires.

Ainsi, les centres communaux d'action sociale (CCAS) distribuent une partie de l'aide alimentaire en France et peuvent intervenir auprès des habitants les plus démunis en leur fournissant des bons, tickets ou chèques alimentaires, ou en prenant en charge une partie des frais liés à la restauration scolaire des enfants, au portage à domicile de repas pour les personnes âgées, etc.

D'autres actions en faveur de l'alimentation peuvent être engagées pour favoriser l'intégration des populations. Par exemple, la mise à disposition de terres publiques pour des populations fuyant des conflits, comme à Bogota, ou pour la création de structures agricoles par des personnes en réinsertion sociale.

Le levier des services aux personnes est fréquemment activé, notamment en matière de restauration collective, qu'elle soit à destination des enfants (cantines des écoles, crèches ou centres de loisirs), des personnes âgées (restaurants des maisons de retraite, foyers restaurants, repas à domicile) ou plus généralement de populations précaires. La restauration scolaire a souvent été initialement utilisée comme incitation pour envoyer les enfants à l'école, puis comme l'assurance d'une sécurité alimentaire pour tous, en particulier dans les contextes de fortes inégalités et de pauvreté. En Amérique latine, de nombreuses villes mènent d'ambitieuses politiques sociales via la restauration collective, tant pour les enfants que pour les adultes. Non seulement il s'agit de fournir un repas équilibré à tous, y compris aux plus pauvres sur le plan économique, mais le débouché que représente la restauration scolaire peut être réservé, dans certains pays comme le Brésil, aux producteurs agricoles familiaux locaux, étendant ainsi la politique sociale de la ville jusque dans les zones rurales qui l'approvisionnent. Dans ce pays, l'expérience pionnière de politique municipale de sécurisation alimentaire de Belo Horizonte a servi d'exemple pour la politique nationale dite « Faim Zéro » sous le Gouvernement Lula (Rocha, 2001).

Dans certains pays, la restauration scolaire constitue également un moyen d'intégration sociale et culturelle de la population (Pinson, 1995). Le partage répété d'un même repas à l'école constitue un facteur d'intégration. Mais il peut aussi être considéré comme un facteur d'exclusion comme en témoignent les débats contemporains sur les menus à la cantine, avec ou sans porc, voire sans viande. La restauration scolaire focalise aujourd'hui de nombreuses intentions : l'amélioration de la nutrition, l'éducation au goût et à la nutrition, l'apprentissage de la lutte contre le gaspillage, voire la sensibilisation à l'agriculture via les jardins scolaires, la promotion de modes de production agricole respectueux de l'environnement (utilisation de produits issus de l'agriculture biologique) ou la relocalisation des sources d'approvisionnement.

Ce dernier objectif est largement répandu dans les politiques alimentaires urbaines des pays industrialisés. Il répond à une forte demande de proximité, à la fois géographique et organisationnelle, de citoyens inquiets des distanciations qui se sont opérées dans leurs rapports à l'agriculture et l'alimentation (chapitre 1) et préoccupés par les nouveaux risques liés à l'industrialisation du système alimentaire (usage de produits chimiques, artificialisation des aliments, concentrations de pouvoir et financiarisation des entreprises, etc.).

Les GLU peuvent être dotés de compétences en matière de santé publique et mener des interventions en termes de prévention des risques, de contrôle de l'hygiène alimentaire, etc. Les communes françaises sont par exemple dotées d'un service « hygiène » se plaçant dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police des maires, et qui peut notamment effectuer des contrôles dans les commerces alimentaires, la restauration ou les marchés de plein vent, afin d'assurer la sécurité alimentaire des aliments proposés aux consommateurs. Sont évalués le respect des températures de conservation des denrées, la propreté générale des établissements contrôlés, la conformité des locaux, la formation en hygiène des personnels, les tenues utilisées, etc. Dans certains cas les communes peuvent passer des contrats locaux de santé, en lien avec le ministère de la Santé, afin de pouvoir engager des politiques de surveillance et de prévention plus ambitieuses.

Enfin, les politiques culturelles peuvent mobiliser le champ de l'alimentation. Elles peuvent viser la valorisation d'un patrimoine historique, voire chercher à créer une identité urbaine au travers de la gastronomie. Elles peuvent aussi viser la connaissance mutuelle de communautés d'origines socioculturelles différentes au travers d'échanges culinaires, de repas de quartiers ou de « menus découvertes » dans la restauration scolaire.

Évaluer les leviers au regard des enjeux de durabilité

À partir de cet inventaire, une matrice à double entrée peut être construite pour croiser les enjeux de durabilité et les leviers d'un GLU. Une telle matrice peut servir soit à identifier les différents leviers mobilisables pour répondre à un enjeu alimentaire donné, soit à se demander à quels enjeux alimentaires un levier donné peut répondre.

Une telle matrice soulève également toute une série de questions de recherche : celles des effets des leviers sur les différentes dimensions de la durabilité concernées. En effet, comme on l'a dit précédemment, nombre de leviers existants ont été élaborés pour répondre à d'autres enjeux que ceux qui relèvent de la promotion de systèmes alimentaires plus durables. Les questions de recherche pour lesquelles on ne dispose encore que de très peu de réponses sont nombreuses : Par exemple comment évaluer les effets du maintien d'une agriculture dans ou autour de la ville sur l'environnement, la durabilité des modes de production agricole, la création d'emplois, le rapport des citadins à l'agriculture ? Ou bien comment évaluer les effets de l'environnement alimentaire urbain et notamment de l'urbanisme commercial ou de la mise à disposition de jardins cultivables sur les pratiques et représentations alimentaires ? Ou encore comment évaluer les effets sur la nutrition ou le dialogue interculturel d'actions dans la restauration collective ? Comment évaluer enfin les effets sur l'environnement, la nutrition ou les relations sociales, d'une relocalisation des approvisionnements alimentaires ?...

Pour autant, répondre à toutes ces questions ne peut pas constituer un préalable à l'élaboration de politiques alimentaires urbaines. Mais une telle matrice peut servir au moins à discuter et à expliciter, via une expertise collective, la pertinence et les impacts potentiels des leviers mobilisables. Dans la réalité, nombre d'actions politiques sont décidées sans que l'on puisse vraiment déterminer quel sera l'effet sur l'objectif recherché, si tant est que l'objectif soit d'ailleurs bien défini. La construction de politiques alimentaires se fait rarement sur la base d'une connaissance exhaustive des effets et risques des interventions. Elle se construit souvent dans une inertie des pratiques anciennes, avec des expérimentations in situ que l'on ajuste ensuite pour tenter de les orienter au mieux. C'est

en ce sens qu'il faut être attentif aux conditions mêmes de la construction des politiques. C'est cette question que nous abordons dans la partie suivante.

Démarches pour la construction de politiques alimentaires urbaines

La multiplication des initiatives de villes pour construire des politiques alimentaires, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'interventions visant à améliorer l'alimentation, incite certaines institutions à proposer des cadres conceptuels et méthodologiques pour accompagner ces politiques (chapitre 4). L'objectif est souvent de tenter d'embrasser dans un même cadre à la fois l'ensemble des enjeux alimentaires, environnementaux, nutritionnels, économiques, sociaux et culturels et l'ensemble des éléments du système alimentaire sur lequel on peut imaginer agir : la production, le commerce, la restauration, la consommation, la gestion des déchets et leurs différents déterminants. La tentation associée à de tels cadres est d'inciter les GLU à réaliser une cartographie de leur situation tant agricole qu'alimentaire : où sont quantifiés les flux, les surfaces, les consommations, les populations ; où sont identifiés et souvent localisés les acteurs ; où sont recensées les initiatives citoyennes et les entreprises ; et, pour chacun de ces éléments, où sont retracées les évolutions. La difficulté de cet exercice tient à l'éclatement des données, gérées souvent par une multitude d'acteurs qui ne travaillent pas forcément à la même échelle (Brand, 2015). Pour certaines dimensions des problèmes, les données peuvent même être absentes : par exemple les coûts environnementaux de l'alimentation, question relativement nouvelle qui ne fait encore que très peu l'objet de statistiques. La réalisation d'une telle cartographie prend donc du temps et mobilise potentiellement d'importants moyens. Elle permet souvent d'évaluer l'importance des différents éléments du système : importance de la production alimentaire urbaine dans la consommation, importance des emplois agricoles et agroalimentaires dans les emplois totaux, importance de l'insécurité alimentaire et des pathologies nutritionnelles, etc. Mais elle s'avère souvent peu directement utile pour initier des actions.

La démarche que nous proposons s'appuie au départ sur des faits relatés dans la littérature et observés sur nos terrains de recherche, à savoir que les villes s'emparent de la question alimentaire souvent pour d'autres raisons que l'intention formulée de bâtir une politique alimentaire durable. Certes, ce cas de figure existe bien, mais il n'est pas toujours, et il l'est même rarement, le moteur premier des politiques alimentaires actuelles. Au contraire, le sujet est souvent introduit à partir d'autres préoccupations des villes, telles que la santé, la salubrité, la pauvreté, l'environnement, les mouvements sociaux, le chômage, etc.

Dans certains cas, des problèmes à résoudre peuvent alors faire surgir le fait alimentaire, soit directement (par exemple un problème de qualité dans des cantines scolaires), soit indirectement quand l'alimentation fait partie des champs d'action pour résoudre un problème donné (par exemple pour créer des emplois, le secteur alimentaire apparaît comme un important vivier potentiel d'activités).

Dans d'autres cas, ce sont des leviers d'action qui peuvent offrir l'opportunité de se saisir de questions alimentaires urbaines. Si des leviers directs sont possibles, par la création de nouveaux outils dédiés à l'alimentation, là aussi c'est encore souvent de manière

indirecte que l'alimentation peut venir s'affirmer via des outils conçus au départ pour d'autres objectifs. Par exemple, les villes ont à gérer des déchets, initialement dans un objectif sanitaire. Mais elles peuvent chercher à valoriser ces déchets comme fertilisants agricoles dans une perspective agroécologique afin de réduire les besoins de stockage et de retraitement des déchets. Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, le potentiel d'usage de ces leviers d'action à des fins de politique alimentaire est en soi un domaine de connaissances à explorer.

Chemins d'une mise en politique de la question alimentaire urbaine

À partir de ces trois entrées (politiques, problèmes, leviers), et en nous inspirant du montage de la politique alimentaire de Bristol grâce à un document de capitalisation d'expérience (Carey, 2011), nous avons établi une grille de représentation des chemins par lesquels des GLU peuvent s'emparer du fait alimentaire : des chemins de « mise en politique » de la question alimentaire urbaine.

Un premier chemin consiste à partir des leviers dont disposent les GLU. Face à la grande diversité des problèmes alimentaires perçus, ou face au souhait de reprendre un certain contrôle sur l'alimentation sans que les problèmes soient clairement identifiés ou formulés, il s'agit de s'interroger sur ce qui peut être réalisé avec les leviers dont on dispose. Dans ce cas, les actions ne sont pas définies sur la base d'un diagnostic « objectif » de la situation indiquant les objectifs à atteindre. Elles le sont davantage en fonction des leviers qui permettent aux GLU d'intervenir dans le champ de l'alimentation. On peut caractériser ce chemin comme la construction d'une « politique de moyens ». Peu d'agents des GLU sont des experts en alimentation. Ils sont par contre experts des leviers dont ils disposent et c'est plus volontiers par ces moyens qu'ils abordent le domaine nouveau qu'est l'alimentation.

Lors du travail d'animation avec les élus municipaux pour la préfiguration de la politique agricole et alimentaire de la métropole de Montpellier (chapitre 6), nous avons fréquemment constaté ce raisonnement qui conduit à s'interroger sur ce que ces leviers peuvent permettre de réaliser pour servir d'autres objectifs que ceux pour lesquels ils ont été mobilisés au départ. Par exemple, ont été discutées les idées d'utiliser la cantine scolaire pour promouvoir une agriculture biologique dans la région ou encore d'utiliser le marché de gros pour accueillir des entreprises agroalimentaires d'économie sociale et solidaire afin de créer des emplois.

Un deuxième chemin consiste à partir des problèmes spécifiques qu'ont à résoudre les GLU. L'identification de ces problèmes ne vient pas forcément d'un diagnostic complet de l'ensemble de la situation alimentaire de la ville, à l'issue duquel des actions prioritaires sont définies. Ces problèmes sont généralement portés par quelques acteurs influents qui parviennent à les imposer dans l'agenda politique. En France, la lutte contre le gaspillage alimentaire s'est imposée comme un problème à résoudre, non pas suite à un diagnostic alarmant, mais comme un impératif moral poussé par un certain nombre d'acteurs qui ont su mobiliser des responsables politiques.

Lors du travail avec les élus de la métropole de Montpellier, la question de la précarité alimentaire, particulièrement préoccupante dans la métropole, a été discutée en vue d'identifier les leviers dont disposerait le GLU pour lutter contre : tarifs de la cantine, mise à disposition de parcelles, aide alimentaire, appui à des épiceries solidaires, etc.

Le troisième chemin consiste à partir d'un projet politique, conçu comme un ensemble d'actions visant à résoudre (et/ou anticiper) un ensemble de problèmes relatifs à la question alimentaire. Il s'agit alors de définir un cadre d'action mettant en relation des problèmes à traiter et des leviers pour les résoudre.

Ces trois chemins vers des politiques alimentaires urbaines sont résumés dans la figure 5.2.



Figure 5.2. Les chemins d'une « mise en politique » de la question alimentaire urbaine.

Dans les faits, ces chemins seront combinés, enchevêtrés, séquencés. Les leviers sont dispersés dans des services différents du GLU et les problèmes à résoudre sont très variés et peuvent être saisis par des services différents. Certains services ont déjà activé des leviers quand d'autres interviennent plus tard, à partir d'autres préoccupations mais qui peuvent s'avérer avoir une incidence sur les actions des premiers. La construction ou la gestion de politiques alimentaires urbaines comporte donc un enjeu très important de coordination et d'arbitrage.

De plus, une autre caractéristique des politiques alimentaires urbaines est l'existence d'une multiplicité d'initiatives et d'actions de la société civile ou du secteur privé avec lesquelles le GLU cherche des articulations. C'est pourquoi nous plaçons au centre de ce cadre d'analyse la question de la gouvernance alimentaire « à construire ». C'est le processus central au sein duquel penser les agencements entre choix politiques, problèmes à résoudre et leviers à actionner.

Une démarche méthodologique itérative et intégrative

Quelles sont les conséquences d'une telle conception de la mise en politique à l'échelle urbaine des questions alimentaires pour les démarches d'accompagnement et pour la recherche ? Sur la base d'une capitalisation de la démarche d'accompagnement de la politique agroécologique et alimentaire de la métropole de Montpellier, on peut proposer les trois principes méthodologiques suivants :

Principe 1 : combiner les trois entrées. Le dispositif d'accompagnement n'est pas donné « clé en main ». Il consiste à définir un cheminement combinant les trois entrées à intégrer dans une gouvernance alimentaire. Ainsi, il ne s'oppose pas aux démarches existantes fondées sur des diagnostics experts, mais il propose de les intégrer à une démarche globale qu'il s'agit d'outiller à partir des acteurs qui la portent, et non pas des chercheurs ou bureaux d'études qui la définissent *a priori*.

Principe 2 : outiller l'exploration de chaque entrée. Les connaissances à produire pour accompagner des politiques alimentaires urbaines sont multiples, notre cadre conceptuel nous permet de distinguer différents types de diagnostics à effectuer.

– Problèmes : des diagnostics pour connaître et comprendre. Il s'agit ici de mobiliser des diagnostics experts classiques sur des domaines de la politique alimentaire où un manque

de connaissances bloque l'action à entreprendre. Par exemple, on identifie un problème ou on y est sensibilisé mais on en connaît mal les déterminants. Un diagnostic sous forme d'élaboration d'un modèle causal ou sous forme d'enquêtes permettra d'identifier comment agir.

– Leviers : des diagnostics pour piloter. Ces diagnostics font souvent défaut. Autant peut-on savoir quel est l'effet d'un levier sur le problème pour lequel il a été conçu, autant connaît-on moins ses effets sur d'autres problèmes, ses effets systémiques sur l'alimentation. Il s'agit alors d'élaborer des diagnostics et des démarches de co-innovation qui aident les acteurs à formaliser des procédures de travail combinant les objectifs, moyens et modes d'interventions adéquats.

– Gouvernance : des diagnostics pour se situer et évaluer. Il s'agit ici de proposer des représentations du système alimentaire permettant aux acteurs de situer leur domaine d'action et leur champ d'intervention dans une vision « objectivée » du système alimentaire. Les schémas disponibles présentant les différents éléments du système et les enjeux alimentaires, tel celui produit pour l'accompagnement de la métropole de Montpellier, peuvent servir ce dessein (figure 5.3). Mais il s'agit aussi d'équiper ces acteurs d'un dispositif d'évaluation de la gouvernance « en train de se faire » à l'aide d'indicateurs permettant de mesurer les objectifs atteints et leurs effets. Une telle conception de l'évaluation relève d'un processus d'apprentissage combinant des savoirs scientifiques et des savoirs situés (Rey-Valette *et al.*, 2014).

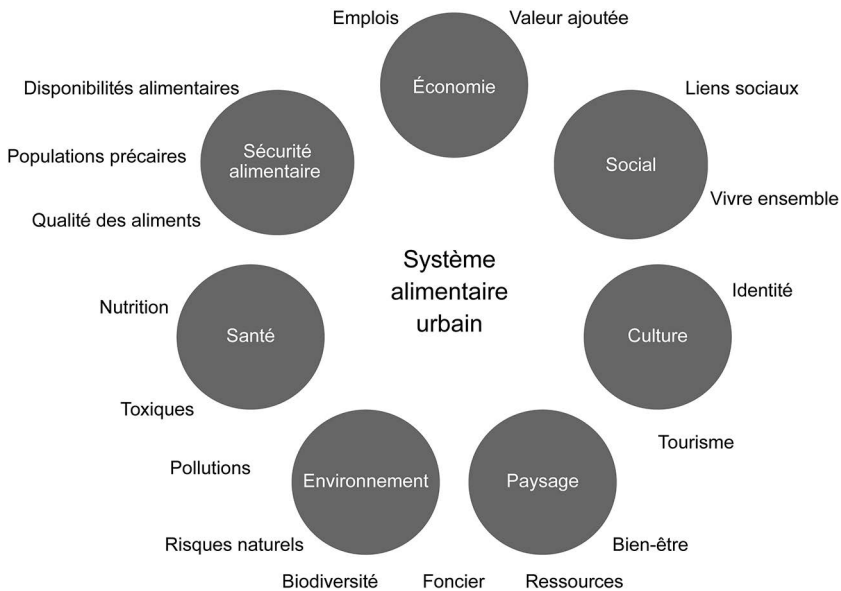


Figure 5.3. Schéma des domaines d'intervention possibles de la politique alimentaire urbaine.

Principe 3 : accompagner la gouvernance. La littérature internationale et notre expérience locale (chapitre 6) nous enseignent qu'une gouvernance alimentaire urbaine s'élabore sur le temps long. Les objectifs sont évolutifs, les acteurs mobilisés pour les atteindre changent au cours du processus, les réalisations et leurs effets induisent

des réajustements permanents. Il s'agit d'une gouvernance adaptative dont le pilotage requiert des connaissances spécifiques. La recherche en sciences humaines et sociales peut alors jouer un rôle d'appui au monitoring de la gouvernance, en combinant des outils de type cartographie des acteurs concernés et, parmi ceux-ci, les acteurs qui se trouvent « enrôlés ou pas » dans le processus sociotechnique (au sens de la sociologie de la traduction de Michel Callon, 1986). Il s'agit aussi de proposer des analyses internes des stratégies que les acteurs développent au sein des organisations engagées dans la gouvernance (au sens de la sociologie des organisations, selon Philippe Bernoux *et al.*, 2015).

L'implication des chercheurs dans de tels processus suppose de ne pas envisager ces apports de connaissances uniquement sous forme de comptes-rendus d'observations distanciés. Il s'agit aussi de concevoir et piloter l'interaction tout au long du processus d'élaboration des politiques publiques. La conception de dispositifs d'accompagnement relevant de la recherche-action (Liu, 1997) peut alors servir de cadrage des relations de coopération entre chercheurs et acteurs engagés dans l'action. De tels dispositifs permettent en effet de prévoir et d'agencer les trois figures/postures de recherche à combiner pour assurer le partenariat entre chercheurs et acteurs de terrain dans la durée (Soulard *et al.*, 2007 ; Petit et Soulard, 2015) : la figure de l'expertise sur des diagnostics ciblés, celle de l'animation/facilitation visant à l'intégration des connaissances distribuées dans la prise de décision, et celle de l'évaluateur visant à doter la politique d'une évaluation *in itinere* du processus de gouvernance.

Conclusion

Comment réunir dans un même cadre conceptuel les problèmes environnementaux posés par l'alimentation des villes, les problèmes nutritionnels ou ceux du vivre ensemble dans un contexte urbain ? Plutôt que de proposer un nouveau schéma par rapport aux nombreux qui existent déjà et qui tentent chacun de cartographier la complexité des systèmes alimentaires urbains (chapitre 4), nous avons fait le choix d'explorer un élément peu étudié dans la littérature : les leviers dont disposent les gouvernements locaux urbains pour agir sur l'alimentation. L'identification de ces leviers et leur mise en regard avec les problèmes alimentaires posés par l'urbanisation permettent de dresser une cartographie de questions de recherche. Pour chaque levier identifié on peut s'interroger sur les effets qu'il a ou peut avoir sur chacun des problèmes potentiellement à résoudre. Et c'est alors pour chacune de ces questions qu'il convient de définir un cadre conceptuel spécifique. Étudier les effets de l'urbanisme commercial sur la durabilité des pratiques alimentaires ne peut pas mobiliser le même cadre que celui servant à étudier les effets d'une valorisation agricole des déchets urbains. Un autre cadre sera encore nécessaire pour étudier les effets sur la création d'emplois d'une politique de relocalisation de la production alimentaire.

Ainsi, plutôt que de proposer un schéma intégrateur issu d'une vision d'experts ou de planificateurs, nous avons préféré reconnaître la pluralité des chemins de mise en politique des questions alimentaires. Comme notre expérience d'accompagnement des politiques alimentaires nous l'a appris, cette voie permet d'intégrer des acteurs de multiples secteurs d'intervention, aux intérêts souvent différents voire divergents. Pour les chercheurs, accompagner ces acteurs dans la construction de leurs politiques signifie

pouvoir se mobiliser pour tester des hypothèses qui surgissent de la rencontre entre de nouveaux problèmes à résoudre et les leviers dont ils disposent. C'est aussi inventer progressivement avec eux des configurations de l'action qui permettent de faire face à de nouveaux défis.

Références

- Bernoux P., Amblard H., Livian Y.F., Herreros G., 2015. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Seuil.
- Brand C., 2015. Alimentation et métropolisation : repenser le territoire à l'aune d'une problématique vitale oubliée. Thèse de doctorat en Géographie, université de Grenoble, UMR Pacte, 656 p.
- Broutin C., Bricas N., 2006. *Agroalimentaire et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*. Paris, Éditions du Gret.
- Brunori G., 2015. Alternative food networks as drivers of a food transition. In : *Second nature urban agriculture. Designing productive cities*. Viljeon A., Bohn K. (Éds.), Routledge.
- Callon M., 1986. Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, 1940/1948, 36 :169-208.
- Carey J., 2011. Who Feeds Bristol? Towards a resilient food plan. Bristol, UK, Bristol Green Capital and Bristol City Council.
- Cohen N., Ilieva R.T., 2015. Transitioning the food system: A strategic practice management approach for cities. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17 : 199-217.
- Epstein L., Raja S. *et al.*, 2012. The Built Environment Moderates Effects of Family-Based Childhood Obesity Treatment over 2 Years. *Annals of Behavioral Medicine*, 44(2) : 248-58.
- Hellec F., Barataud F., Martin L., 2013. Protection de l'eau et agriculture : une négociation au long cours. *Natures Sciences Sociétés*, 2(21) : 190-199.
- Jarrige F., 2013. The comeback of the food issue in the city of Lausanne: a challenge for the coherence of local policies. In : 5th AESOP Conference on Sustainable Food Planning. 2013-10-28/2013-10-29, Montpellier, FRA.
- Lascoumes P., 2010. *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*. Paris, La découverte.
- Le Strat A., 2008. Pour une eau du robinet de qualité. Un volet du développement soutenable dans une grande ville. *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, 1(49) : 36-41.
- Liu M., 1997. *Fondement de la recherche-action*. Paris, L'Harmattan.
- Petit S., Soulard C.T., 2015. Rencontres par-delà les frontières : l'analyse du partenariat chercheurs-acteurs dans le programme de recherche PSDR. In : *Les recherches-actions collaboratives. Une révolution de la connaissance*. Les chercheurs ignorants (Éds.), EHESP, Rennes : 93-100.
- Pinson D., 1995. Générations immigrées et modes d'habiter. Entre repli communautaire et fusion transethnique. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69 : 189-198.
- Raja S., Li Yin L. *et al.*, 2010. Food Environment, Built environment, and Women's BMI: Evidence from Erie County, New York. *Journal of Planning Education and Research*, 29 : 444-460.
- Rey-Valette H., Chia E. *et al.*, 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société*, 16(1) : 65-89.
- Rocha C., 2001. Urban food security policy: the Case of Belo Horizonte, Brazil. *Journal for the Study of Food and Society*, 5(1) : 36-47.

- Shove E., Pantzar M., Watson M., 2012. *The dynamics of social practice: everyday life and how it changes*. Sage Publications.
- Soulard C.T., Compagnone C., Lémery B., 2007. La recherche en partenariat : entre fiction et friction. *Natures Sciences Sociétés*, 15(1) : 13-22.
- Viljoen A., Wiskerke, J.S., 2012. Sustainable food planning: evolving theory and practice. Wageningen Academic Pub.
- Warde A., 2005. Consumption and theories of practice. *Journal of consumer culture*, 5(2) : 131-153.
- Yin L, Raja S. *et al.*, 2013. Neighborhood for Playing: Using GPS, GIS, and Accelerometry to Delineate Areas within which Youth are Physically Active. *Urban Studies*, 50(14) : 1-18.