

# Politiques alimentaires urbaines

Actes de la rencontre internationale  
sur les expériences en Afrique,  
Amérique latine et Asie.

16-18 novembre 2015, Montpellier, France

MARCHÉS

RESTAURATION COLLECTIVE

CONNEXIONS URBAIN/RURAL



Organisation  
des Nations Unies pour  
l'éducation, la science  
et la culture



Chaire Unesco  
en alimentations  
du monde  
France



# Politiques alimentaires urbaines

Actes de la rencontre internationale  
sur les expériences en Afrique,  
Amérique latine et Asie.

16-18 novembre 2015, Montpellier, France

MARCHÉS

RESTAURATION COLLECTIVE

CONNEXIONS URBAIN/RURAL

JULIE DEBRU, SYLVIE ALBERT, NICOLAS BRICAS, DAMIEN CONARÉ, ÉDITEURS



## Coordination et édition scientifique

Julie Debru, Chaire Unesco Alimentations du monde ;  
Sylvie Albert, rédactrice scientifique indépendante ;  
Nicolas Bricas, Cirad, UMR Moisa et directeur de la Chaire Unesco  
Alimentations du monde ;  
Damien Conaré, Chaire Unesco Alimentations du monde.

## Comité d'organisation

Julie Debru, chargée de mission, Chaire Unesco Alimentations  
du monde, Montpellier SupAgro ;  
Nicolas Bricas, chercheur, Cirad, UMR Moisa et directeur de la Chaire  
Unesco Alimentations du monde ;  
Florence Mouton, chargée de recherche, Division recherches  
et développement, Agence française de développement ;  
Julien Woessner, responsable de programme, Fondation Charles  
Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme ;  
Marielle Dubbeling, directrice, RUAF Foundation ;  
Guido Santini et Louison Lançon-Daumas, chargés de projet  
Food for the Cities, FAO ;  
David Edwards, directeur adjoint, International Sustainability Unit,  
The Prince of Wales's Charitable Foundation.

ISBN : 978-2-900792-27-8

Citation : Debru J., Albert. S., Bricas N., Conaré D. (Eds), 2017.  
Politiques alimentaires urbaines. Actes de la rencontre internationale  
sur les expériences en Afrique, Amérique latine et Asie en  
matière de marchés, restauration collective et connexion urbain/  
rural. Montpellier, France, 16-18 novembre 2015. Chaire Unesco  
Alimentations du monde, 210 p.



# Villes et alimentation, quels enjeux ?

**Nicolas Bricas**

*Cirad, Unité Mixte de Recherche « Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs » et Chaire Unesco Alimentations du monde*

**P**lus de la moitié de la population de la planète vit aujourd'hui en ville. Certes tous les pays du monde n'ont pas la même définition de la ville et les seuils de population concentrée qui la définissent souvent peuvent varier de 2 à 20 000 habitants ! Mais ce qui caractérise toujours les villes est la part importante de leur population non agricole. Les citadins sont largement dépendants des ruraux pour se nourrir et l'autonomie alimentaire des villes se limite au mieux aux légumes voire à la volaille. D'après les Nations unies, les citadins représenteront 63 % de la population mondiale dans 25 ans. Le monde pourra-t-il se nourrir comme aujourd'hui si le modèle alimentaire urbain des pays industrialisés se généralise ? Probablement pas. Pour autant, c'est sans doute en ville que s'invente une partie des solutions de demain.

## **L'enjeu des modèles de production agricole pour nourrir les villes**

Si la croissance urbaine a connu un rythme élevé aux <sup>xix</sup>e et <sup>xx</sup>e siècles, c'est que l'agriculture a pu produire assez pour nourrir un nombre croissant de non agriculteurs. En moyenne mondiale, un actif agricole nourrit aujourd'hui 5,5 personnes. Mais ce ratio est de 4,2 en Asie et de 142 en Amérique du Nord !

Une telle performance a pu être atteinte grâce à l'industrialisation, autrement dit grâce à un système de production qui puise dans des ressources non renouvelables. Le recours au charbon et au pétrole a permis la mécanisation et l'accroissement de la productivité du travail. Il a permis aussi d'affranchir l'agriculture de sa fonction ancestrale de

production d'énergie et de matériaux. Il y a moins besoin de bois et donc de forêts pour la construction, et moins besoin d'animaux pour le travail agricole et le transport.

L'agriculture se consacre désormais principalement à la production alimentaire, végétale et animale. Le recours au pétrole pour produire de l'azote chimique, au phosphore et au potassium miniers comme sources de fertilisation et la surconsommation d'eau ont permis de mettre en défaut Malthus<sup>1</sup> : à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, la croissance de la production alimentaire s'est faite plus rapidement que celle de la population. Cette production est devenue tellement abondante qu'elle a permis de nourrir non seulement les humains mais aussi les animaux pour fournir viandes et produits laitiers à bas coûts. Cette société d'abondance a réduit la valeur accordée à la nourriture et conduit à un immense gaspillage : près de 30 % de la production alimentaire mondiale d'après la FAO.

La poursuite d'une telle tendance conduit à deux options possibles. La première est celle de la fuite en avant : augmenter de 70 % à 100 %, selon les auteurs, la production alimentaire à l'horizon 2050 pour faire face à l'accroissement démographique et à l'évolution, considérée comme tendancielle, des modes de consommation, engendrant ainsi toujours plus de produits animaux et de gaspillage. Cette option comprend une équation non résolue, celle de l'origine des ressources énergétiques et fertilisantes. Une telle augmentation apparaît pourtant difficile sans continuer la déforestation et l'épuisement des ressources minières. La seconde option consiste à réviser les modes de consommation : ajuster la consommation de produits animaux aux capacités de production sans prédation des ressources non renouvelables, autrement dit aux capacités d'une agroécologie basée sur le bouclage des cycles énergétiques, de l'eau et des fertilisants. Et bien sûr, réduire considérablement le gaspillage, non pas en trouvant de nouvelles valorisations des invendus alimentaires mais en réduisant ces invendus au minimum économiquement acceptable.

---

1. Malthus, économiste britannique (1766-1834) constatait que la population croit de façon exponentielle alors que les ressources croissent de façon linéaire et prédisait ainsi une catastrophe.

Un tel scénario, exploré par certaines analyses prospectives comme Agrimonde (Paillard *et al.*, 2010) ou Afterres 2050 (Solagro, 2015), apparaît le seul viable à long terme. Mais il suppose une véritable mutation du système alimentaire. L'enjeu n'est pas seulement de faire face à l'épuisement des ressources minières. Il est aussi de réduire les pollutions. Le système alimentaire industriel est générateur d'importantes pollutions azotées et plastiques (emballage) et fortement émetteur de gaz à effet de serre (GES). D'après l'organisation Grain (2016), à l'échelle mondiale, environ la moitié des émissions de GES est le fait du système alimentaire.

Les villes peuvent contribuer à inventer de nouveaux systèmes. Les analyses en termes de métabolisme urbain (Barles, 2002) montrent que depuis l'industrialisation, les villes agissent comme de gigantesques pompes à concentration de matières. Elles s'approvisionnent de plus en plus loin, transférant azote, phosphore, etc. sous forme de nourriture des campagnes vers les villes, y compris depuis l'autre bout du monde. Mais elles recyclent de moins en moins ces excréments qui s'accumulent sous forme de boues de stations d'épuration. Ces ressources sont bien souvent recyclées en périphérie des villes quand elles ne sont pas rejetées dans les fleuves ou à la mer. Il est symptomatique de constater à quel point le terme « filière d'approvisionnement » qui a dominé l'économie agroalimentaire a négligé la question des déchets, considérant trop vite que la filière s'achève par la consommation. Alors que les ressources en azote chimique, c'est-à-dire en pétrole ou en phosphate minier, se raréfient, on prend aujourd'hui conscience que les villes sont d'importants gisements de fertilisants, dont l'agriculture durable ne pourra sans doute pas se passer.

### **L'enjeu des emplois liés à l'alimentation**

Nourrir une ville suppose non seulement de dégager des excédents par rapport à la consommation de la population agricole, mais de stabiliser les produits pour les stocker, les transformer pour les rendre plus commodes d'utilisation et les distribuer auprès d'une population concentrée. Toutes ces activités du secteur dit agroalimentaire représentent des millions d'emplois. Dans les pays à

croissance démographique rapide comme en Afrique, on estime qu'il faut créer chaque année deux à trois dizaines de milliers d'emplois par million d'habitants. Là où l'urbanisation est récente, les conditions de vie en milieu urbain sont tellement différentes de celles en milieu rural qu'elles attirent la population jeune vers les villes. Le système alimentaire représente dans ce contexte un enjeu considérable : il peut générer à la fois des activités rurales péri-agricoles (fournitures d'intrants et de services à l'agriculture, transformation agroalimentaire de la production agricole, stockage, transport, commercialisation) et des activités urbaines (transformation, distribution, restauration). Mais favoriser des systèmes alimentaires à forte intensité de main-d'œuvre suppose de résister à la pression de l'industrialisation et de la concentration des entreprises, et donc de gérer les fortes inégalités de capacité entre les petites et les grandes entreprises internationales.

Favoriser ces créations d'emplois est aujourd'hui un des moyens de lutter contre l'insécurité alimentaire. Si celle-ci reste, dans certaines zones rurales, liée à des insuffisances de production alimentaire, elle est de plus en plus corrélée à l'accroissement des inégalités. Les populations qui souffrent de la faim sont celles qui n'ont pas accès à des moyens de production alimentaire et à un pouvoir d'achat suffisant pour se nourrir correctement. De ce point de vue, les activités agroalimentaires constituent, en particulier pour les femmes dans de nombreux pays où elles gèrent la majorité de ces activités, une source de revenus très importante et un moyen d'augmenter leurs capacités au sens de Sen (Broutin et Bricas, 2006). Réduire les inégalités signifie notamment réduire celles qui prévalent entre villes et campagne. Car si l'insécurité alimentaire est majoritairement rurale et même paysanne, c'est en partie parce que le pouvoir des villes impose des prix insuffisamment rémunérateurs à tous ceux qui les nourrissent. En ce sens, de nouvelles formes de relations entre villes et campagne, plus équilibrées, plus solidaires, sont à inventer. Elles peuvent s'appuyer sur des investissements urbains en zones rurales, sur des formes de contractualisation permettant de faire profiter aux agriculteurs des opportunités de débouchés que constituent les villes, plutôt que de recourir aux marchés internationaux : les marchés de gros gérés par les villes

constituent un enjeu important de ce point de vue quand ils favorisent un accès au marché des petits producteurs.

### **De nouveaux enjeux nutritionnels**

Dans les pays du Sud, du fait de l'urbanisation, l'insécurité alimentaire change de visage. La sous-nutrition protéino-énergétique se réduit, mais de nouvelles pathologies nutritionnelles se développent. L'obésité et le diabète associé, les maladies cardiovasculaires et certains cancers ne sont plus, loin de là, l'apanage des sociétés industrielles d'abondance et représentent désormais un problème de santé publique majeur. Ces pathologies se rencontrent à des taux alarmants dans toutes les villes d'Amérique latine, d'Asie, du Pacifique et même d'Afrique. Le pouvoir d'achat plus élevé des citoyens facilite une consommation de produits à forte teneur en graisse, sucre et sel. La consommation calorique augmente alors que diminuent les besoins, du fait de la réduction de l'activité physique liée aux modes de vie et aux activités professionnelles plus sédentaires. De telles malnutritions par excès n'empêchent pas concomitamment les carences en micronutriments (fer, zinc, vitamine A, iode notamment) indispensables à la croissance physique et intellectuelle. L'insécurité alimentaire prend aussi la forme des maladies liées à la mauvaise qualité sanitaire des aliments : diarrhées largement responsables de la malnutrition infantile, intoxications alimentaires, empoisonnements à court ou plus long terme dans les pays du Sud. Les micro-activités de transformation, restauration et distribution alimentaire sont très largement dominantes dans l'alimentation des milieux pauvres des villes de ces pays. L'environnement dans lequel elles se développent, avec peu d'accès aux ressources (eau potable, espaces salubres, formation, crédit, conseils techniques, etc.) et le faible intérêt que leur accordent souvent les pouvoirs publics conduit à entretenir une offre alimentaire de faible qualité sanitaire et nutritionnelle (aliments de rue souvent trop gras, sucrés ou salés). Ces nouveaux contextes représentent un véritable défi pour les politiques alimentaires. Ils remettent en cause les anciennes politiques qui ont privilégié l'augmentation des disponibilités caloriques alors



qu'il s'agit maintenant de gérer des pathologies à la fois d'excès et de carence, et d'améliorer la qualité nutritionnelle et sanitaire de l'alimentation.

### **L'enjeu des distanciations**

L'évolution du système alimentaire peut s'interpréter comme un processus de distanciations. Distanciation géographique : avec l'augmentation de la taille des villes et la spécialisation agricole, il faut aller chercher la nourriture de plus en plus loin. Distanciation économique : entre producteurs et mangeurs, les intermédiaires se sont multipliés. Avec l'allongement des filières, la construction de la confiance dans la qualité des aliments se modifie : initialement basée sur des relations commerciales interpersonnelles, elle se construit désormais sur des contrats ou des normes, sur la réputation ou le prix. Quand ces intermédiaires prennent le visage de grandes entreprises financiarisées, de laboratoires maniant la chimie ou le génome, rien de moins évident à construire que cette confiance. D'autant que la distanciation est aussi cognitive. De moins en moins de citoyens ont vécu ou ont des parents qui ont vécu en milieu agricole. Par méconnaissance, idéalisation ou diabolisation de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire contemporaines, incompréhensions, malentendus voire affrontements se multiplient. La distanciation est enfin politique. Les mangeurs considèrent qu'ils ont perdu un pouvoir de contrôle ou d'orientation du système. Malgré le développement d'un consumérisme politique s'exprimant par le boycott ou le buycott, le sentiment d'impuissance à infléchir le système se développe.

C'est notamment la perspective de reprendre un certain contrôle du système alimentaire qui explique la mobilisation des gouvernements locaux urbains sur les questions alimentaires. Le phénomène n'est pas nouveau. Les villes gèrent le foncier pour réserver des espaces verts voire agricoles au cœur ou en périphérie des zones urbanisées. Elles organisent l'approvisionnement et la distribution alimentaire en gérant les implantations commerciales : marchés de gros ou de détail, supermarchés. Elles gèrent dans de nombreux pays la restauration collective, notamment scolaire. Elles gèrent enfin les déchets, organiques et non organiques. Ce qui est nouveau, c'est la

volonté de repenser l'usage de ces leviers urbains par rapport aux nouveaux enjeux alimentaires, notamment par rapport à ceux que manifestent les innombrables initiatives citoyennes et entrepreneuriales qui se multiplient dans les villes dans le but de produire, vendre ou se restaurer autrement.

Ce qu'inventent les citoyens ou certaines entreprises dans leurs expérimentations d'alternatives, ce qu'inventent les villes dans les nouvelles façons, plus participatives, de construire leurs politiques peut constituer le ferment de nouveaux systèmes alimentaires, plus durables des points de vue social, économique, environnemental et politique. Mais la mutation des systèmes dominants ne pourra pas se faire avec les seuls leviers dont disposent les villes. La gouvernance doit être locale et globale. Les politiques nationales et internationales et les pratiques de grands groupes industriels façonnent aujourd'hui les systèmes alimentaires. Ces acteurs devront aussi changer de stratégie, notamment sous pression des villes organisées en réseaux. Le 15 octobre 2015, une centaine de villes du monde ont signé à Milan un pacte dans ce sens. Ensemble, les villes entendent peser aussi sur des échelles qui les dépassent mais les conditionnent. ★

## BIBLIOGRAPHIE

BARLES S. (2002), « Le métabolisme urbain et la question écologique », *Annales de la recherche urbaine*, 92 : 143-153.

BRUTIN C. et N. BRICAS (2006), *Agroalimentaire et lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne - Le rôle des micro et petites entreprises*, Éditions du Gret, Paris.

GRAIN (2016), *Hold-up sur le climat. Comment le système alimentaire est responsable du changement climatique et ce que nous pouvons faire*, Cetim & Grain, Barcelone.

PAILLARD S., S. TREYER et B. DORIN (2010), *Agrimonde. Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050*, éditions Quae, Paris.

SOLAGRO (2005), *Afterres 2050. Un scénario soutenable pour l'agriculture et l'utilisation des terres en France à l'horizon 2050*, Solagro, Toulouse.