

Les enjeux de l'alimentation des villes

Nicolas Bricas, Cirad, UMR Moisa et Chaire Unesco Alimentations du Monde

Plus de la moitié de la population de la planète vit aujourd'hui en ville. 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 contemporain se généralise ? Probablement pas. Pour autant, c'est sans doute en ville que s'inventent une partie des solutions de demain.

Depuis 2008 et la crise des prix alimentaires sur les marchés internationaux, publications et colloques se multiplient sur le thème "nourrir les villes". Il est vrai que les émeutes dites de la faim cette année-là ont eu lieu en ville, alors que c'est encore dans les campagnes que sévit le plus l'insécurité alimentaire et la sous-nutrition. Il est vrai que la planète compte désormais plus de citadins que de ruraux. Pourtant le rythme de croissance urbaine ralentit. Pourquoi dans ce cas un tel intérêt pour l'alimentation des villes ? Deux raisons : la première tient à la prise de conscience de la non durabilité du système alimentaire des villes industrialisées et la nécessité de changer de système. La seconde tient à la multiplication d'initiatives citoyennes pour expérimenter ce changement. Les villes concentrent les problèmes et c'est sans doute là que s'inventent aujourd'hui certaines solutions de demain.

- **En quoi les villes concentrent-elles les problèmes ?**

Urbanisation et industrialisation

Il est difficile de dissocier l'urbanisation - en tant que concentration humaine - de l'industrialisation - en tant que processus de production intensif basé sur l'usage de ressources non renouvelables : le charbon et le pétrole pour l'énergie, le phosphate minier pour la fertilisation des plantes. Si la croissance urbaine a connu un rythme élevé au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècle, c'est que l'agriculture a pu produire assez pour nourrir un nombre croissant de non agriculteurs. L'industrialisation a ainsi fait considérablement progresser la productivité. Cette même industrialisation agroalimentaire, qui s'est d'abord faite pour et dans les villes, montre aujourd'hui ses limites en termes de durabilité. En moyenne plus riches que les ruraux, les citadins consomment plus, gaspillent plus. Leur consommation alimentaire est en particulier plus coûteuse pour l'environnement incorporant plus d'énergie fossile pour produire, transporter, transformer, conditionner, stocker, distribuer. Ils consomment plus de produits animaux, de produits transformés, de services. La cuisine, les procédés de transformation se sont aussi industrialisés conduisant à une sélection des matières premières et de fait à une réduction de la diversité des variétés utilisables. Ainsi, les villes contribuent nettement plus aux pollutions, à l'émission de gaz à effet de serre et donc au changement climatique, à l'érosion de la biodiversité.

Distanciations

L'évolution du système alimentaire peut s'interpréter comme un processus de distanciation. 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. Le charbon et le pétrole ont largement facilité l'extension des bassins d'approvisionnement par le développement du transport terrestre et dans une moindre mesure du transport maritime voire aérien. Distanciation économique : entre producteurs et mangeurs les intermédiaires se sont multipliés. Avec cet allongement des filières, la confiance dans la qualité des aliments a dû changer de régime. 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'agroalimentaire – sous l'effet des médias à sensation notamment - 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 un discours répété par les offreurs sur le consommateur-roi, 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.

- **Des conséquences et enjeux sociaux, économiques et environnementaux**

Sécuriser l'alimentation

Aujourd'hui un agriculteur nourrit en moyenne mondiale 5,5 personnes. Pourra-t-il en nourrir davantage si les ressources non renouvelables qui servent aujourd'hui à produire sont épuisées ou abandonnées parce que trop polluantes ? Si la surproduction actuelle se réduit, les prix monteront provoquant un ajustement à la baisse de la demande par une réduction du gaspillage et de l'usage de la production agricole pour l'alimentation animale. Il faudra quand même inventer des modes de production qui permettent de nourrir une population plus importante sans ressources non renouvelables. Le défi pour l'agronomie est considérable. Si l'on parvient à le relever, l'équilibre entre offre et demande ne garantit pas pour autant la sécurité alimentaire. On produit en moyenne aujourd'hui nettement plus que les besoins alimentaires... pour autant 700 millions à un milliard d'habitants sont en insécurité alimentaire sur la planète, parce qu'ils n'ont pas accès aux moyens de produire ou d'acheter de quoi se nourrir correctement. L'enjeu majeur de la sécurité alimentaire est la réduction des inégalités.

Si l'on constate à l'échelle internationale une relative réduction des écarts entre niveaux de vie moyens, du fait notamment de la croissance rapide des pays émergents, a contrario les inégalités au sein des pays s'accroissent. Elles concernent bien sûr les inégalités entre villes et campagnes mais aussi celles au sein des villes. La précarisation d'une part importante de la population urbaine, en particulier des jeunes, à proximité de zones aisées voire de luxe génère des tensions sociales. Les flambées de prix alimentaires, qu'elles proviennent des marchés internationaux comme en 2008 ou des marchés locaux (accident climatique...), constituent un risque majeur d'explosion sociale. Mais il subsiste un risque plus silencieux : celui de la malnutrition liée à la pauvreté. Elle prend désormais plus rarement le visage de la faim, mais plus sournoisement le visage des carences en micronutriments (fer, zinc, vitamine A, iode notamment) indispensables à la croissance physique et intellectuelle et celui des maladies liées à la mauvaise qualité sanitaire des aliments : diarrhées largement responsables de la malnutrition infantile, intoxications alimentaires, empoisonnements progressifs. Les micro-activités de transformation, restauration et distribution alimentaire sont très

largement dominantes dans l'alimentation des milieux pauvres des villes des pays du Sud. Leur caractère informel et le faible intérêt que leur accordent les pouvoirs publics conduit à entretenir une offre alimentaire de faible qualité sanitaire et nutritionnelle : aliments trop gras, sucrés, ou salés.

Gérer de nouvelles pathologies nutritionnelles

De nouvelles pathologies nutritionnelles se développent, en particulier dans les villes des pays nouvellement industrialisés. L'obésité et le diabète associé, les maladies cardiovasculaires et certains cancers ne sont plus, loin de là, l'apanage des sociétés industrielles 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. L'embonpoint, signe de richesse dans des sociétés où il était rare, est encore souvent socialement valorisé et limite la régulation sociale de cette consommation. De telles malnutritions par excès n'empêchent pas concomitamment les carences en micronutriments. Cela représente un véritable défi pour les politiques nutritionnelles, remettant en cause les anciennes politiques de subvention aux produits de première nécessité et rendant nécessaires de nouvelles approches pour traiter des pathologies contradictoires.

Créer des emplois résilients

Réduire les inégalités signifie notamment mieux distribuer le travail. Les migrations vers les villes et la croissance urbaine dans les pays qui n'ont pas achevé leur transition démographique sont de véritables défis pour l'emploi. On estime ainsi en Afrique sub-saharienne qu'il faut créer environ 30 000 emplois par an et par million d'habitants. L'agriculture est un secteur privilégié pour cela, à condition d'offrir, en milieu rural, des conditions de vie moins éloignées de celles des citoyens. Dans les conditions actuelles de sous-équipement des campagnes, les métiers agricoles apparaissent peu désirables. L'enjeu réside de fait aussi dans les secteurs amont et aval de la production agricole, pour la fourniture de biens et services à l'agriculture et pour la valorisation des produits par la transformation et la commercialisation. Les petites villes, bassins d'emplois potentiels pour réduire les inégalités villes-campagnes, représentent de ce point de vue un enjeu considérable.

Favoriser la création d'emplois suppose de réguler la concurrence des grandes entreprises industrielles à forte intensité en capital qui cherchent à s'implanter dans les pays en développement. Industries agroalimentaires, chaînes de supermarchés menacent aujourd'hui des millions d'emplois, souvent informels, au prétexte des risques sanitaires qu'ils font courir à la population et de leur image peu moderne et trop associée à la pauvreté. Certes quelques milliers d'emplois salariés industriels peuvent être créés et l'émergence d'une classe moyenne favorisée. Mais la pérennité de ces emplois est soumise aux aléas des rentabilités des investissements dans un contexte de financiarisation croissante de ces entreprises qui s'implantent et se délocalisent au gré des stratégies des actionnaires.

Métabolisme urbain : les villes, pompes à concentration de matières

En tant que concentrations humaines, les villes posent des problèmes environnementaux particuliers : les analyses en termes de métabolisme urbain (travaux de S. Barles ou G. Billen) montrent en effet 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 matières sous formes d'excréments qui s'accumulent dans les boues de stations d'épuration quand elles existent ou quand ces boues ne sont pas rejetées à la mer. Il est symptomatique de constater à quel point le terme "filiale d'approvisionnement" qui a dominé l'économie agro-alimentaire 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 pas se passer. Le même raisonnement peut s'appliquer à l'eau. Les villes consomment, en particulier par l'usage croissant de produits transformés, des quantités considérables d'eau, difficilement recyclée.

- **Inventer de nouveaux modèles**

Les politiques alimentaires urbaines : les villes s'emparent des enjeux alimentaires

Pour faire face aux problèmes sociaux, économiques, environnementaux ou pour tenter de reprendre un certain contrôle politique sur le système alimentaire, les villes élaborent depuis quelques années des politiques alimentaires. Le phénomène n'est pas nouveau. Les villes ont géré le foncier pour réserver des espaces verts voire agricoles au cœur ou en périphérie des zones urbanisées. Elles ont organisé l'approvisionnement et la distribution alimentaire en gérant des marchés de gros, en organisant des marchés de détail ou en autorisant des implantations commerciales. Elles ont géré dans divers pays la restauration collective, notamment scolaire. Elles ont géré les déchets qui s'accumulaient et faisaient courir des risques sanitaires à leur population. Ce qui est nouveau c'est la volonté de repenser l'usage de ces leviers urbains par rapport aux nouveaux enjeux alimentaires, et notamment ceux que manifestent les innombrables initiatives citoyennes qui se multiplient dans les villes pour produire, vendre, se restaurer autrement. La plupart de ces initiatives manifestent une volonté de relocaliser leur alimentation.

L'attrait du local... et ses limites

Le sentiment de non maîtrise face aux risques, le caractère artificiel et la responsabilité humaine de ces risques, leur incompréhension et les controverses qui les entourent sont des facteurs d'anxiété (Slovic) qui se trouvent concentrés dans/par le système alimentaire des villes industrialisées. En réaction aux distanciations évoquées précédemment, on comprend cet attrait pour le local (agriculture urbaine, circuits courts, démocratie alimentaire locale...). Pourtant, le local ne résout pas tout... La relocalisation des approvisionnements n'a qu'un effet limité sur l'environnement. Le déplacement des ménages pour faire leurs courses contribue au moins pour moitié au coût carbone du transport - celui-ci ne représentant qu'environ 15% des émissions de l'ensemble du système alimentaire. Le calcul de l'empreinte agricole d'une ville, c'est-à-dire de la surface agricole théoriquement nécessaire pour nourrir sa population compte tenu des surfaces disponibles et des rendements observés, montre que nombre de villes ont une population trop importante pour pouvoir espérer se nourrir essentiellement à partir d'une agriculture de proximité. Un grand nombre de villes se sont historiquement nourries grâce au commerce lointain (Braudel). L'enjeu ne peut donc pas se limiter à relocaliser une partie de la production. Il est aussi d'inventer des relations à distance qui garantissent une durabilité environnementale, sociale et économique du système alimentaire. Un tel enjeu invite à inventer de nouvelles formes de relations entre villes et campagnes.

Vers des gouvernances locales et globales

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 le changement de ces systèmes 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, 101 villes du monde ont signé à Milan un pacte dans ce sens.