

*la ville qui mange*

Nicolas Krausz, Isabelle Lacourt, Maurizio Mariani

# LA VILLE QUI MANGE

*pour une gouvernance urbaine de notre alimentation*

ÉDITIONS Charles Léopold Mayer

38 rue Saint-Sabin 75011 Paris/France  
Tél. et fax: 33 [0]1 48 06 48 86/www.eclm.fr

**Les Éditions Charles Léopold Mayer**, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme ([www.fph.ch](http://www.fph.ch)) et de ses partenaires. Les ECLM sont membres de la Coredem (Communauté des sites de ressources documentaires pour une démocratie mondiale) qui rassemble une trentaine d'associations, d'instituts de recherche et de réseaux autour d'un moteur de recherche (scrutari), d'un glossaire commun, le *LexiCommon* et de la Collection « Passerelle ». [www.coredem.info](http://www.coredem.info)

Vous trouverez des compléments d'information, des mises à jour, l'actualité de l'auteur, etc. sur le site [www.eclm.fr](http://www.eclm.fr)

Structure privée, à but non lucratif, créée en 2005, à Turin (Italie) et depuis 2010 franco-italienne, **Risteco** a pour principal objectif de « promouvoir le développement durable dans la restauration hors foyer ». Risteco cherche ainsi à démontrer à ses partenaires l'intérêt économique d'un travail qui respecte l'éthique et les principes du développement durable; elle poursuit cet objectif en créant une plateforme de rencontre avec d'autres réalités professionnelles liées au monde scientifique et académique, institutionnel et social pour promouvoir le développement durable dans la restauration selon l'approche de l'analyse du cycle de vie (Life Cycle Thinking). [www.risteco.it](http://www.risteco.it)

**L'Alliance internationale terre citoyenne** (AITC) est une alliance informelle constituée d'individus, d'ONG, de chercheurs, de paysans et de pêcheurs. Elle a pour mission de contribuer au développement de sociétés plus durables socialement, économiquement et écologiquement. [www.terre-citoyenne.org](http://www.terre-citoyenne.org)

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2013

Dépôt légal août 2013

Essai n° 191

ISBN 978-2-84377-167-5

Mise en pages : La petite Manufacture – Delphine Mary

Création graphique : Nicolas Pruvost

### Les auteurs

**Nicolas Krausz** a travaillé à l'Assemblée Nationale française, en charge de la commission des affaires économiques pour un groupe politique de 2002 à 2005, avant de diriger l'Association des peuples des montagnes du monde. Il a ensuite été assistant parlementaire de 2007 à 2011 et il est aujourd'hui responsable de programmes à la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme.

**Isabelle Lacourt** est ingénieur agronome et chercheur. Depuis 2005, elle s'est spécialisée en communication environnementale sur le thème de l'alimentation durable et a participé à plusieurs projets européens sur la formation destinée aux professionnels de la restauration collective. Elle est responsable des activités de recherche au sein de Risteco.

**Maurizio Mariani**, fondateur de Risteco, s'intéresse depuis vingt ans à l'économie de la filière agro-alimentaire et à celle de la restauration hors foyer; auteur de nombreuses publications sur le thème du développement durable dans la restauration, il est entre autres membre du Groupe de Bruges (Eu) et du Sustainable Food Lab (États-Unis); destinataire, en tant que Directeur Général de Sotral SpA, de nombreux prix parmi lesquels l'European Business Award for the Environment de la Commission Européenne en 2006 et le prix Italien IXI récompensant l'innovation industrielle au niveau national en 2008.

## EATING CITY

Plus de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui dans les zones urbaines et cette tendance s'accélère toujours davantage : en 2030, la population urbaine dépassera 70 %. Et si l'on considère par réflexe que les villes ne sont pas destinées à une production agricole massive, alors on se trouve confronté à la réalité inéluctable de la ville qui mange... qui mange la nourriture et donc aussi le territoire nécessaire à sa production. La communauté urbaine crée du travail dans les champs et sur les mers et induit des flux de nourriture intenses et inéluctables.

Y a-t-il un moyen de concilier de telles contradictions ?

Eating City est un programme d'activités pluri-annuel, sur le thème de la gouvernance des systèmes alimentaires durables, axé sur la recherche et le dialogue social, établi par Risteco en collaboration avec le réseau Terre Citoyenne, cofinancé par la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme. L'objectif du projet, né en 2010, est l'aménagement de temps de rencontres au niveau international, en Europe, en Chine, aux États-Unis et en Afrique, pour élaborer des cas d'études et une série de « cahiers » avec des propositions concrètes qui s'adressent aux décideurs publics et privés, impliqués dans les processus en amont et en aval de la filière agroalimentaire ainsi qu'à tous les opérateurs et commanditaires de la restauration.

Le lieu idéal où nourriture, santé et environnement rencontrent l'économie et les entreprises. [www.eatingcity.org](http://www.eatingcity.org)

## REMERCIEMENTS

Je me rappelle encore avec beaucoup de plaisir et d'émotion la rencontre qui eut lieu au début de l'année 2006, dans un café parisien, avec Pierre Calame et Pierre Vuarin, en face de la gare de Lyon. Ce jour-là, en effet, l'aventure de Risteco, une organisation que je suis fier de présider depuis des années et qui a pour objectif de promouvoir le développement durable dans la restauration collective, prenait une nouvelle dimension, encore plus passionnante et nous portait sur plusieurs fronts : de Terre Citoyenne à l'Assemblée des citoyens de la Méditerranée, du projet sur « La nourriture trait d'union » (*Il cibo che unisce*) à Eating City, un *think tank* associant la FPH et Risteco et dont cet essai cherche à restituer l'esprit et les rencontres.

Le livre *La Ville qui mange* que le lecteur s'apprête à parcourir n'existerait pas sans mes deux coauteurs Nicolas Krausz et Isabelle Lacourt. Nourris par leurs expériences professionnelles et personnelles, ils ont su mélanger les ingrédients que je leur ai proposés pour en faire un plat que j'espère consistant, nourrissant et revigorant.

À la manière d'un livre, une recette de cuisine peut-elle raconter quelque chose sur ceux qui l'ont élaborée ? Assurément. Derrière chaque plat, il y a la créativité capable de rendre comestible ce qui pour d'autres ne l'est pas, le travail de femmes et d'hommes et un savoir pas toujours reconnu, qui transforme pourtant des aliments en nourriture et en convivialité. Les mets ainsi préparés deviennent alors culture, identité, tradition. Ils rapprochent ou tracent des frontières, suscitant enthousiasme et perplexité, amitié et aussi parfois, inimitié. La nourriture a ceci de commun avec les livres qu'elle peut diviser les peuples. Mais elle peut aussi, et surtout, les unir.

**Maurizio Mariani**

## INTRODUCTION

Notre alimentation est une synthèse fascinante de notre manière de vivre : chaque style alimentaire traduit une certaine manière de regarder le monde, d'être au monde. Mais aujourd'hui, partout dans le monde, la nourriture est au centre d'une « tourmente<sup>1</sup> » qui trouve ses origines dans l'industrialisation et dans la globalisation de la production alimentaire. S'il est plus que jamais d'actualité de garantir aux citoyens une nourriture tout à la fois saine et riche de tradition et de culture, nos aliments sont de plus en plus traités, sous prétexte des homologations et des économies d'échelle, comme des matières premières quelconques, otages de spéculateurs dans l'attente d'un meilleur acquéreur. Dans un marché toujours plus volatile, l'agriculture se fait de plus en plus spécialisée, dense de capitaux et de technologies ; quant au marketing alimentaire, il banalise et standardise les produits utilisant une publicité destinée à subjuguier les jeunes générations. Toutes ces tendances se révèlent désastreuses pour les consommateurs, pour les agriculteurs et plus généralement pour l'économie locale fondée sur un tissu de petites et moyennes entreprises, pour l'environnement et pour la dépense sanitaire. Cela n'empêche pas de nombreux gouvernements d'accélérer le processus en s'appuyant sur des politiques visant à augmenter les exportations et à abaisser les barrières commerciales, à encourager la chimie et les manipulations génétiques au nom du sacro-saint PIB. Il nous faut lever le voile sur des situations révoltantes, comme l'accaparement des terres cultivables dans le seul but de produire des agrocarburants et des matières plastiques qui satisfont les besoins sans cesse croissants d'une société de consommation en pleine expansion planétaire.

Il n'est pas nécessaire de porter le regard très loin pour s'en rendre compte : dans le Piémont italien, on produit aujourd'hui

1. Nous empruntons ce terme au titre du livre de Matthieu Calame : *La Tourmente alimentaire*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2008.

des pommes bio destinées au marché allemand, quand les petits Piémontais mangent à la cantine d'autres pommes, tout aussi « bio », qui ont parcouru des milliers de kilomètres...

Aussi modeste soit-il, un courant s'oppose à ce type d'aberration et il est en rapide augmentation. C'est un véritable mouvement de soutien aux systèmes alimentaires de proximité, aux circuits courts : consommateurs et agriculteurs tissent ainsi des liens pour promouvoir une agriculture à une échelle plus réduite, à taille humaine, plus diversifiée et plus respectueuse de l'environnement.

Entre ces produits locaux et ceux obtenus à des milliers de kilomètres de distance, fruits d'une économie globalisée et standardisée, où situer notre avenir ?

Comme toujours la vérité est à mi-chemin, car un excès de localisme n'est pas davantage souhaitable qu'un excès de globalisation. Finalement, l'ultralocalisme risque de noyer l'économie, de dresser de nouvelles frontières, de diviser les populations. Il en va ainsi dans les villes où cohabitent de multiples communautés issues de cultures différentes : certes, elles doivent s'intégrer, mais elles souhaitent aussi se sentir chez elles, libres de vivre selon leurs traditions, sans pour autant se sentir coupables.

Les villes ! Avec leur métabolisme parfois dérangeant, elles nous contraignent à un réalisme salutaire qui nous aide à mieux cerner l'objectif. Désormais, plus de la moitié de la population mondiale vit dans les zones urbaines, une tendance en perpétuelle augmentation : en 2030, la population urbaine dépassera 70 %. Et si l'on admet, par une sorte de tautologie, que les villes ne sont pas des zones destinées à la production agricole, alors il faut se rendre compte que « la ville mange ». Elle mange la nourriture, certes, mais aussi le territoire nécessaire pour produire celle-ci. Les flux induits par l'alimentation d'une communauté urbaine sont intenses et, de fait, inéluctables. Mais ils sont aussi complètement anarchiques : à la faveur du scandale du gaspillage alimentaire, nous commençons tout juste à nous en rendre compte.

Revoir ces flux à travers la notion de cycle de vie – pour construire des filières mettant en symbiose villes et territoires tout en remplaçant l'homme au centre de l'économie – requiert d'adopter une vision systémique. Cette dernière a beau être dénigrée par une classe politique se cramponnant aux habitudes du passé, plusieurs

tentatives visant à construire des systèmes alimentaires produisant une nourriture saine, goûteuse, en symbiose avec les territoires et les hommes, émergent un peu partout. Elles montrent une voie différente qui demande à être balisée par une gouvernance et des structures efficaces afin que tous puissent s'y engager. Ces expériences soulèvent en effet un enthousiasme assez surprenant dans nos sociétés modernes et hypertechnologiques qui, il n'y a pas si longtemps encore, prévoyaient de réduire le repas à une fonction utilitariste : apporter les calories nécessaires à toutes nos autres activités.

Qui mieux que la restauration collective peut devenir le levier pour la dissémination de cette nouvelle culture alimentaire ancrée dans les territoires et nourrir sainement des enfants, des adultes en activité, des personnes âgées, des bien portants et des malades ? Il est temps, aujourd'hui, de reconnaître que l'alimentation pourrait devenir le ciment avec lequel bâtir une société européenne innovante, qui expérimenterait ainsi un nouveau modèle productif voyant loin devant lui, à la fois plus respectueux des hommes, de leur qualité de vie et de l'environnement.

Ce livre est le fruit de multiples rencontres, ateliers, conférences et voyages organisés sur le thème passionnant des systèmes alimentaires durables. Il nous permet d'en partager plus largement les résultats pour tenter de convaincre les décideurs d'aujourd'hui et de demain de l'importance et de la valeur de la nourriture.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### LA FILIÈRE DU « MANGER »

---

« Au milieu du grand silence, et dans le désert de l'avenue, les voitures de maraîchers montaient vers Paris [...]. Un tombereau de choux et un tombereau de pois, au pont de Neuilly, s'étaient joints aux huit voitures de navets et de carottes qui descendaient de Nanterre [...]. Et, sur la route, sur les routes voisines, en avant et en arrière, des ronflements lointains de charrois annonçaient des convois pareils, tout un arrivage traversant les ténèbres et le gros sommeil de deux heures du matin, berçant la ville noire du bruit de cette nourriture qui passait. »

**Émile Zola**, *Le Ventre de Paris*, chapitre 1 (1873)

Les nourritures traversent la nuit, convergent vers le centre de la ville ; ses habitants mangent, consomment ; la ville digère, prospère. Comme un supramétabolisme sur lequel chaque corps vient se brancher, elle est un organisme vivant, alimenté, excréant. Usant de la métaphore du ventre, Zola décrit les Halles de Paris pour raconter l'âge moderne des villes, le temps de l'appétit et de l'abondance – du « gras » – qui se reflète dans l'abdomen bombé du bourgeois du Second Empire. Par contraste, il construit la figure

de Lantier, le révolutionnaire, maigre et ascétique, plus cœur que ventre (et le cœur au bord des lèvres), martyr jeûnant pour mieux combattre « le ventre boutiquier, le ventre de l'honnêteté moyenne, se ballonnant, heureux, luisant au soleil, trouvant que tout allait pour le mieux, que jamais les gens de mœurs paisibles n'avaient engraisé si bellement ». Peindre la ville moderne, prospère, c'est la peindre en train de manger !

L'espace urbain s'est historiquement structuré autour des jeux (stades), de l'eau (fleuve, mer) et de la nourriture (marchés, halles, portes). Les émeutes, révoltes puis révolutions des siècles passés sont peu ou prou le fait des disettes urbaines, jetant dans les rues des milliers d'affamés, incapables de se procurer la nourriture que les campagnes ne peuvent plus, ou ne veulent plus, leur fournir. En 2011, l'une des dimensions du récent Printemps arabe réside dans le renchérissement soudain des prix des denrées alimentaires de base quelques mois plus tôt : les premiers à être touchés sont ces urbains qui n'ont d'autre solution que d'acheter pour manger. L'« économie morale de la foule »<sup>1</sup> – que l'on aurait tort de confondre avec les aspirations à la démocratie ou à la liberté – met en évidence la fonction nourricière attendue et nécessaire des politiques urbaines.

L'âge des pénuries et autres rationnements est révolu dans les pays occidentaux, mais il n'est pas si éloigné de nous : au sortir immédiat de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe a connu la disette et même des situations de famine. L'habitant des villes européennes serait donc aujourd'hui un mangeur repu, choyé par des autorités bienveillantes et nourricières ? Pas si sûr à en croire les responsables des Restos du Cœur ou de la Banque alimentaire. Sans ces solidarités quasi institutionnalisées et pourtant souvent insuffisantes, des centaines de milliers de personnes ne pourraient manger à leur faim.

Alors qui sont vraiment ces mangeurs urbains ? Comment se nourrissent-ils ? Par qui sont-ils nourris ?

1. Concept développé par l'historien E. P. Thompson. Parfois abrégé en « économie morale », il désigne l'ensemble des valeurs et des pratiques d'une communauté qui permet la mobilisation de celle-ci pour la défense de ses intérêts économiques. [NdE].

Aussi liminaires soient-elles, ces questions sont cruciales pour poser dans toute sa complexité la problématique de la bonne gouvernance alimentaire urbaine qui va nous occuper au fil de ces pages. Car si la ville a un ventre, elle abrite surtout une multitude de bouches humaines avec leurs envies ou leurs dégoûts, leurs appétits et leurs contradictions. Il existe ainsi une « filière du manger » dont il faut situer les déterminants dans une chaîne allant de la production de la matière première à l'assiette – et même, au-delà, la poubelle – en passant par la transformation, la chaîne logistique d'approvisionnement et la distribution. Le mangeur n'est certes qu'un maillon de cette chaîne, mais un maillon important puisque chaque étape s'articule à ses besoins, à ses désirs et à ses moyens. Nous verrons en quoi ses choix sont pris dans un ensemble complexe de facteurs hétérogènes qui orientent la décision et les modalités du passage à l'acte – au « manger ».

## LE MANGEUR N'EST PLUS LE PRODUCTEUR

*Premier constat : le mangeur est un consommateur.*

Poser cette affirmation peut paraître aujourd'hui d'une extrême banalité. Elle est pourtant le signe d'une modernité récente. Le mangeur ne produit plus ce qu'il mange depuis l'extinction des économies rurales traditionnelles dans les pays européens et, progressivement aujourd'hui, dans les pays en développement. Il est ainsi devenu, au fil des siècles, des exodes ruraux et de l'urbanisation des civilisations, un « acteur économique » qui achète et consomme des aliments de plus en plus déracinés.

Au XXI<sup>e</sup> siècle – hormis pour quelques « autocultivateurs » dont le hobby les porte davantage vers le jardin que le potager –, le lien avec la terre et la récolte, l'élevage et l'abattoir, semble définitivement rompu. On pourrait multiplier les anecdotes qui, tout au long des études d'opinion, montrent l'ignorance absolue des urbains d'aujourd'hui vis-à-vis de l'agriculture. Les célèbres poissons carrés et autres poulets ovales façon *nuggets* sont devenus les icônes d'une nourriture désincarnée, réifiée, réduite à l'état géométrique par facilité de production, de transport, de stockage et de commercialisation. Or, paradoxalement, l'agriculteur



d'aujourd'hui aurait plus que jamais besoin de l'esprit éclairé du mangeur tant les comportements de ce dernier sont déterminants dans la définition de l'offre alimentaire. Comment rendre possible alors cette révolution copernicienne qui ferait du mangeur un véritable coproducteur de sa nourriture ?

L'agriculture représente la première activité économique du monde. Avec l'accroissement de la population mondiale (9 milliards en 2050 selon les démographes) et à l'heure de la crise alimentaire, elle a plus que jamais vocation à nourrir la planète où l'on ne mange pas partout, loin de là, à sa faim. Malgré quelque trois milliards de paysans, deux milliards d'humains (souvent les mêmes !) souffrent de carences alimentaires : cette réalité pose bien des problèmes, dont la communauté internationale est certes consciente, mais auxquels elle est incapable de trouver des réponses appropriées faute de se décider à construire enfin une véritable politique agricole à l'échelle mondiale.

En effet, comment sauvegarder les surfaces agricoles utiles malgré une sécheresse grandissante, le spectre du changement climatique, l'extension exponentielle des pôles urbains, et malgré l'explosion des cultures non alimentaires (agrocarburants et bioplastiques) ? Comment assurer la transmission des savoir-faire agricoles qui se perdent à mesure que croît l'urbanisation culturelle de nos sociétés<sup>2</sup> ? Comment garantir aux agriculteurs un revenu décent dans un monde où les uns sont subventionnés pour produire, puis exporter des excédents, et les autres paupérisés et contraints à l'exode du fait des importations et de la spécialisation géoéconomique des cultures ? Comment maîtriser la pression que l'agriculture exerce sur les ressources en eau afin d'éviter de tragiques et mortelles pénuries ? Faut-il enfin s'engager plus avant (et peut-être de manière irréversible) dans des biotechnologies qui peuvent produire le meilleur comme le pire, notamment quand elles échappent à tout contrôle démocratique ? À travers ces questions se joue, à plus ou moins long terme, le destin d'une humanité de 9 milliards de personnes. Toutes les cartes sont sur la table ou plutôt dans notre

assiette : dès à présent, c'est aussi par le choix de nos aliments, en tant que mangeur, que chacun d'entre nous doit assumer la responsabilité d'une partie de la réponse.

En Europe, la préoccupation environnementale recentre l'alimentation sur les conditions de la production agricole. Une prise de conscience des enjeux d'une agriculture durable émerge d'une opinion publique alertée et affolée par les crises sanitaires successives : vache folle, « concombre tueur », « malbouffe », OGM, « lasagnes au cheval »... Après une période où les mangeurs ont effectivement perdu ce lien avec les producteurs qui les nourrissaient, le temps est peut-être revenu de réinvestir les conditions de production. Il importe en effet de rechercher des exigences sanitaires garanties par des normes écologiques ou territoriales (labels), de réclamer la « libération du goût » et le rejet des aliments standardisés, de prôner un retour aux traditions culinaires et aux savoir-faire des aînés et de construire un commerce véritablement équitable, y compris sur les produits locaux. Certes, de nouvelles offres commerciales se multiplient sous la forme de produits biologiques, de ventes directes chez le producteur ou de partenariats consommateur-producteur favorisés par l'Association pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP). Encore faut-il disposer d'un portefeuille à la hauteur des tarifs pratiqués...

Or malgré les tentatives louables de raccourcir les circuits d'approvisionnement, il subsiste entre le producteur et le consommateur un maillon clé : la logistique de ces flux de transport des matières et des aliments, sur lesquels pèsent de lourdes interrogations. Avec la découverte des enjeux du changement climatique et la nécessité de réduire nos émissions de gaz à effet de serre, le consommateur regarde à nouveau la provenance des marchandises – le fameux « *made in* » – et se représente avec perplexité les kilomètres qu'un produit aura dû parcourir pour parvenir jusqu'à son chariot. De nouvelles politiques d'étiquetage, pas toujours comprises par le consommateur, cherchent à l'orienter vers des bilans carbone raisonnables pour « relocaliser » la consommation. Reste malgré tout le difficile arbitrage entre l'écoresponsabilité et le pouvoir d'achat. Ce phénomène ne concerne pas seulement les produits manufacturés, mais également les produits agricoles dont l'importation en France dépasse depuis longtemps le seul environnement européen

2. En 2008, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, le nombre de citadins dépasse celui des ruraux selon la note n° 6144 du 22 avril 2008 de l'ONU.

(poivrons du Chili, fraises du Kenya...). Même si le mangeur ne dispose pas de toutes les données lui permettant de mesurer les torts qu'il inflige à la planète, il s'interroge sur les conséquences de ses choix comme il le fait de plus en plus dans la gestion de ses déchets ménagers. Lorsque leur budget le leur permet, les plus curieux vont jusqu'à adopter un certain patriotisme alimentaire, privilégiant les produits locaux sur les aliments lointains. Autrement dit, même si le mangeur n'est plus le producteur, il aspire aujourd'hui à se rapprocher de ce dernier en le régulant d'une certaine manière, c'est-à-dire en redéfinissant ses missions. Il n'est pas encore trop tard pour lui faciliter les choses.

## LE MANGEUR EST UN CONSOMMATEUR DÉSORIENTÉ

*Deuxième constat : le mangeur ne sait plus ce qu'il mange et ce qu'il faut manger.*

La rencontre du produit standard et de l'individu caractérise les temps modernes de l'alimentation urbaine. Faire l'inventaire et tracer le portrait des convives de la ville qui mange exige de comprendre ce lent arrachement du sol, la manière complexe dont on passe de l'aliment produit, rural et social, communautaire et grégaire à l'alimentation subie, fragmentée, standardisée, désenchantée et rationalisée, en un mot utilitariste. On décrira ainsi une ville livrée d'un côté à l'industrie agroalimentaire qui formate l'aliment et a pris possession du territoire urbain et périurbain, de l'autre aux offres de restauration (à domicile comme hors foyer) qui, sous l'apparence d'ouvrir le champ des possibles, suscitent et encouragent un usage fonctionnel adapté aux solitudes sociales et professionnelles modernes. Ce faisant, on découvrira que la ville n'est pas cet espace privilégié et festif du manger-ensemble, mais le révélateur des contradictions intimes de l'homme qui mange.

Cependant, avant d'accuser la ville de tous les maux alimentaires, il convient de mieux comprendre la relation entre l'homme et la nourriture. L'histoire épistémologique de l'«écotrophologie» (science de la nutrition : du grec *oikos*, « maison, habitat » et *trophê*, « nourriture ») illustre cette difficulté à penser la relation intime de l'individu à ce qu'il mange. Ce sont d'abord les conditions d'un

libre arbitre alimentaire qui font question, sachant le poids communautaire, religieux, paramédical et social des habitudes dans ce domaine où la répétition quotidienne est sans commune mesure avec les autres actes de notre existence. Ensuite, c'est le statut du discours alimentaire normatif qui pose problème. Ce nouveau «souci alimentaire», déclinaison dans la sphère digestive du «souci de soi», impose une approche psychologique des motivations du mangeur. L'ultime paradigme de la «gastro-anomie» – un néologisme inventé par le sociologue Claude Fischler – nous servira de repère par la suite : il souligne tout à la fois la perte du sens alimentaire et la fin des encadrements familiaux, sociaux, rituels... La solitude du mangeur-consommateur contemporain revêt alors une dimension tragique, sans issue, qui se manifeste socialement par des dérèglements sanitaires (obésité, anorexie...) que le recours à l'autorité du discours scientifique ne suffit pas à guérir, compte tenu de la polysémie et de l'ambiguïté de celui-ci.

À qui faire confiance désormais pour savoir quoi et comment manger? Comment sortir de l'anomie pour retrouver une véritable *gastronomie*, non pas comprise en son sens faussement élitiste, mais promise comme antidote à la névrose? Comment dépasser l'échec de l'«humanisme alimentaire» caractérisé par l'ultraviolence de la restauration rapide? Le combat de l'association Slow Food pour une nourriture bonne, juste et saine est ambitieux et séduisant. Il ouvre la voie à un nouveau rapport total à la nourriture et permet de reconquérir des pans entiers de souveraineté sur notre alimentation et sur la filière du manger. Encore faut-il pouvoir maîtriser, en dernier lieu, les espaces de vie et de production.

## LA VILLE DÉVORE L'ESPACE

*Troisième constat : le temps de l'appétit urbain se heurte à la disparition des espaces de production.*

Au début du *xxi*<sup>e</sup> siècle, les citadins sont, tous pays confondus, plus nombreux que les ruraux alors qu'ils représentaient à peine un dixième de la population mondiale en 1900. Tous les pays, qu'ils soient industrialisés ou en voie de développement, connaissent un mouvement sans précédent de concentration des populations et

des activités dans les zones urbaines. Si la tendance au regroupement des populations est séculaire, ce mouvement surprend par son ampleur et son rythme : les villes atteignent des dimensions jamais égalées.

La concentration et les formes urbaines ont un impact non négligeable sur l'environnement. La qualité de vie en ville et les écosystèmes locaux sont les premiers à en souffrir. Au niveau planétaire, les villes connaissent des problèmes aigus d'exploitation de l'espace, d'utilisation des ressources limitées comme l'eau ou l'énergie et produisent un grand nombre de nuisances (pollution de l'air, déchets, bruit). Par ailleurs, les villes « génèrent », on le sait, pauvreté, renforcement des inégalités sociales et exclusion.

La population française, comme celle de tous les pays développés, dépasse les 75 % de citadins. Le phénomène de *périurbanisation*, qui se définit comme un processus d'avancée de la ville sur sa frange, au-delà de la banlieue se jumelle avec celui de *rurbanisation* qu'on définit comme l'apport du mode de vie urbain à la campagne. C'est ainsi que l'on voit apparaître des « McDo » au milieu de ce qui fut des champs ou au cœur même de la ruralité la plus traditionnelle (on pense à l'épisode bien connu du démontage du McDonald's de Millau par les paysans du Larzac, José Bové en tête).

À cet égard, plus de 25 % des citadins vivent en périphérie des villes et non plus au centre-ville ou dans les quartiers. La généralisation de l'automobile, le coût des logements en centre-ville, la recherche d'un cadre plus agréable, moins pollué et l'accès favorisé à la propriété expliquent ce phénomène de périurbanisation.

Les aires urbaines, qui rassemblent en France 44 millions d'habitants, se sont en outre diversifiées et complexifiées à mesure qu'elles s'étendaient. Les couronnes périurbaines ne cessent d'abriter davantage de nouveaux habitants : entre 1990 et 1999, ce sont presque 3 000 communes qui sont passées du statut rural à celui d'urbain<sup>3</sup>.

3. Une commune française est considérée comme urbaine lorsque sa population dépasse 2 000 habitants.

Le processus d'*exurbanisation*<sup>4</sup> des populations, des équipements et des activités a provoqué un véritable déversement de la ville sur l'espace rural périphérique, créant de nouveaux paysages urbains. Les visages des banlieues d'habitations varient alors avec l'âge et les types de constructions : architecture des barres et tours (ZUP), habitat pavillonnaire (lotissements) plus ou moins aisé, friches industrielles... Les lotissements continuent de grignoter l'espace rural, engendrent de nouveaux quartiers, des zones industrielles et artisanales, des infrastructures de transports et des zones commerciales. On estime qu'en France, c'est l'équivalent d'un département agricole qui disparaît tous les sept ans sous les effets conjugués de l'étalement urbain et du mitage. Les conséquences sont multiples. *Logistiques d'abord* : le sympathique convoi de chariots décrit par Zola a laissé la place à des flux incessants de camions acheminant à grands frais d'embouteillages et de carbone des aliments venus de plus en plus loin. *Écologiques ensuite* : la rupture, même localisée, de la continuité des écosystèmes naturels affaiblit la chaîne des « services environnementaux », appauvrit la biodiversité et alourdit d'autant les externalités négatives du développement urbain. *Politiques aussi* : ce degré zéro de l'aménagement des territoires révèle les limites d'une décentralisation compétitive confrontée au besoin court-termiste des élus d'obtenir des rentrées fiscales par le biais de taxes locales indexées sur une croissance quantitative aux antipodes d'un développement durable harmonieux. *Économiques par ailleurs* : la part belle faite aux zones commerciales sonne le glas des commerces et services de proximité et donc de leurs emplois, pourtant utiles au lien social. *Culturelles enfin* : le recul de l'horizon campagnard livre l'habitant des cités au mal-être d'un monde totalement artificialisé, éloignant de plus en plus le maintien d'une entente historique entre les hommes des villes et ceux des campagnes qui conduirait, comme jadis, à une véritable réciprocité du dialogue et des échanges.

Au final, ne serions-nous pas en train de nous acheminer lentement vers le cauchemar décrit par le film d'anticipation

4. Transfert des populations et des activités du centre-ville vers les périphéries.

*Soleil vert*<sup>5</sup> où, de conurbations en pollutions, la métropole totale a entièrement dévoré ou stérilisé les espaces agricoles, ne laissant plus aux hommes que le choix de se nourrir de la transformation industrielle de leur propre cadavre ?



La ville qui mange repose donc aujourd'hui sur trois problèmes :

- une nourriture fabriquée « ailleurs », sur mesure,
- pour un consommateur désorienté, pressé, tour à tour désinformé et surinformé,
- et enfermé dans un espace urbain qui s'étale au détriment des terres agricoles et compose désormais son seul « biotope ».

Chacun de ces piliers sera analysé dans les trois chapitres qui suivent, pour rendre possible un nouvel âge des villes fondé sur une gouvernance de notre alimentation urbaine.

## I. MANGER SANS PRODUIRE

«La destinée des nations dépend de la manière dont elles se nourrissent», écrivait Brillat-Savarin<sup>6</sup>. Cet aphorisme pourrait se décliner au passif: la destinée des nations dépend de la manière dont *elles sont nourries*. Et cette double approche actif/passif permet de mieux comprendre les nouveaux enjeux alimentaires. Choix du mangeur, offre du producteur: toute la question est dans l'articulation des deux – entre ce qu'on mange et ce qu'on produit – et dans une possible régulation de l'un par l'autre. Ainsi, on ne peut pas sonder le ventre de la ville sans comprendre comment les campagnes le remplissent.

Et la réalité n'est pas encourageante. Les grandes crises sanitaires de la fin des années 1990 et 2000 ont révélé qu'il y a « quelque chose de pourri » dans la fabrication de nos aliments. Pour autant, ces crises ne sont que la manifestation grand public d'une maladie en germe depuis l'après-guerre. Le modèle agricole productiviste, qui consiste à produire toujours plus avec une main-d'œuvre de plus en plus réduite, à recourir massivement aux engrais, aux médicaments d'élevage, et aux intrants en tous genres pour garantir des rendements élevés, a fini par enfanter des monstres alimentaires. Le tout dans l'ignorance et l'indifférence générales, malgré les alertes de quelques-uns. À qui la faute? La course aux profits, l'industrialisation et la manipulation scientifique du vivant n'expliquent pas tout. La responsabilité d'une certaine agriculture dans la rupture du « contrat de confiance » avec la société des mangeurs-consommateurs est certes écrasante, mais elle est tout autant partagée par la démission du mangeur comme commanditaire et juge du producteur. N'est-ce pas finalement le crépuscule du couple ville-campagne qui assombrit ainsi notre présent alimentaire? Quoi qu'il en soit, le divorce mangeur-producteur augure bien mal de l'avenir de notre civilisation si l'on en croit Brillat-Savarin!

---

5. *Soleil vert*, de Richard Fleischer, sorti en 1973 et se déroulant à New York en 2022.

---

6. J. A. Brillat-Savarin, *Physiologie du goût ou Méditations de gastronomie transcendante*, A. Sautetet, 1826 (éd. originale).

Pour mesurer l'ampleur des conséquences de cette défiance actuelle et tenter de restaurer au plus vite une connivence indispensable entre le mangeur et la filière agricole, il faut définir quelle a été dans l'histoire la nature de ce lien, aujourd'hui dangereusement rompu.

## LES ÂGES DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

L'histoire de l'alimentation est intimement liée à celle de l'agriculture, si bien que c'est en passant par les transformations des champs que l'on saisit les métamorphoses de l'assiette.

Durant l'âge préagricole (de l'apparition de l'homme, il y a environ trois millions d'années avant notre ère, au début de l'agriculture, vers 10 000 ans avant Jésus-Christ), l'homme vit de chasse et de cueillette et donc d'une alimentation sauvage et aléatoire, puisqu'elle dépend du bonheur de la prise. Le ratio entre les différents aliments varie considérablement d'une région à une autre en fonction de la densité du territoire en animaux, des conditions climatiques et des saisons. Avant même le passage à l'âge agricole, on voit poindre une forme de cuisine avec l'apprentissage et la maîtrise de la chaleur humide qui permet, avec le bouilli, une alternative au cru et au cuit. La révolution culinaire a donc précédé la révolution agricole du Néolithique, ce qui confirme la thèse de Brillat-Savarin sur l'interdépendance entre alimentation et évolution historique des peuples. Avec le début de la sédentarisation et de l'agriculture, apparaît donc l'âge agricole : les hommes deviennent des producteurs et peuvent dorénavant choisir ce que sera leur nourriture en planifiant cultures et récoltes. Ce nouveau système alimentaire peut d'ailleurs être considéré soit comme une conséquence, soit comme une cause de l'augmentation de la population.

Au début de l'agriculture moderne, les sujets ont commencé à consommer du grain, du lait et de la viande issue d'animaux domestiqués. Ils deviennent alors beaucoup plus sédentaires. Les outils de production succèdent aux outils d'acquisition qui permettaient d'accéder aux fruits de la cueillette. Au cours du Moyen-Âge apparaissent les nouvelles techniques de traction par animaux, bœufs, chevaux ; l'utilisation des charrues va totalement

révolutionner les pratiques agricoles avec une productivité considérablement accrue.

Du point de vue alimentaire précisément, la distinction féodale entre les trois grandes classes (seigneurs, hommes d'Église, paysans) est déterminante. Le pain (de seigle pour les paysans, de froment pour les seigneurs) est consommé en grande quantité et organise la consommation de tous les autres aliments du repas. La viande, en particulier le gibier et les grands oiseaux, est privilégiée par la noblesse car le bœuf, vulgaire « machine des champs », est réservé aux paysans. C'est en effet dans le gibier chassé que le seigneur voit le reflet de sa puissance, de sa richesse, de sa force physique et sexuelle. Il l'assaisonne de nombreuses épices manifestant ainsi son pouvoir économique puisque ce sont alors des produits de grande valeur. La hiérarchie alimentaire de la nourriture est fonction de la proximité des aliments avec la terre : ce qui pousse dans le sol est vil, ce qui s'en éloigne, par exemple les fruits des arbres, est davantage digne de consommation. Côté cuisson, c'est la grillade pour les seigneurs, le bouilli pour le paysan, moins risqué et plus pratique car il permet de se consacrer à d'autres travaux tout en cuisinant.

On voit là à quel point l'homme entend contrôler ce qu'il met dans son assiette : les conditions de production influent directement sur la manière de s'alimenter, laquelle détermine à son tour des pratiques civilisationnelles et plus encore participe à la construction de l'identité. L'alimentation dépend bel et bien de l'agriculture puisque celle-ci est tout à la fois point d'ancrage géographique, repère social, culturel et politique et parfois même lien mystique avec la nature. On peut donc mesurer combien la perte de contrôle du mangeur contemporain sur la production de ses aliments peut bouleverser son rapport à lui-même et au monde. Or c'est à partir de l'âge agro-industriel que la qualité du lien entre l'homme et son alimentation va se détériorer.

## L'ALIMENT À L'ÈRE DE L'AGRO-INDUSTRIE : LA MÉCANISATION DU VIVANT

À partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'agriculture se développe au rythme des sciences qui vont la métamorphoser. Cette

transformation sera principalement le fait de la mécanisation qui commencera à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour s'achever, dans un pays comme la France, au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Cette mécanisation qui permet une productivité plus forte s'accompagne d'un exode rural massif dont le pic survient après la Seconde Guerre mondiale. La montée en puissance de la production renvoie peu à peu les famines dans les basses fosses de l'histoire, du moins en Occident. L'entrée dans les Trente Glorieuses à partir des années 1950 inaugure le triomphe du triptyque artificialisation/intensification/modernisation.

En contrepartie, nous assistons à une perte sans précédent des savoirs agricoles traditionnels. Dans son livre *La Tourmente alimentaire*<sup>7</sup>, Matthieu Calame a décrit les processus de régression qualitative de l'agriculture contemporaine, dont il situe précisément le commencement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale :

« À partir de 1950, l'agriculture va s'engager dans une régression agronomique d'une ampleur sans précédent historique connu, au point de revenir quasiment à son point d'origine : se généralisent des systèmes inférieurs, sur le plan agronomique, aux pratiques néolithiques mais compensant leur faiblesse agronomique par l'importance des moyens chimiques et énergétiques mis en œuvre, masquant l'impéritie des pratiques. Le phénomène s'amorce lentement à partir de 1914, puis s'accélère nettement après 1945. »

La « révolution verte » contemporaine est la déclinaison de ce paradigme à l'ère de la faim dans le monde : toujours plus de technique pour faire ployer l'environnement naturel, toujours moins de politique pour faire évoluer les sociétés et les comportements. Résultat : érosion foncière, salinisation des nappes phréatiques, contamination des sols par les pesticides. Mais la biosphère et les agriculteurs ne sont pas les seuls à payer au prix fort cette révolution.

Du point de vue diététique, la révolution industrielle génère une alimentation plus abondante, prétransformée et prête à consommer. C'est le début de la consommation de masse. Avec l'apparition de l'industrie agroalimentaire, les pratiques culinaires changent et l'importance que les gens accordent à la nourriture est de plus en

plus faible : elle est abandonnée aux offres commerciales qui se multiplient et aux circuits qui s'allongent. Entre 1945 et 1990, on bascule dans le processus de « transition nutritionnelle » qui correspond à un changement radical de régime alimentaire où la consommation des aliments de base (céréales, féculents, légumes secs) baisse quand celle des produits d'origine animale, des corps gras et du sucre augmente : en cent ans, de 1880 à 1980, la part des calories d'origine lipidique dans l'apport énergétique est passée de 16 à 42 %.

#### *Le XX<sup>e</sup> siècle ou le fordisme alimentaire*

L'avènement de l'industrialisation coupe le lien entre l'aliment et la nature, le cordon ombilical entre les humains et la terre nourricière. En débordant sur les fonctions sociales et patrimoniales de la cuisine, elle déconnecte partiellement le mangeur de son univers bioculturel. C'est l'ère du *fordisme alimentaire*.

L'âge de l'aliment industriel se caractérise principalement par des modes de consommation où les achats de produits alimentaires, incluant des plats préparés hors du foyer, passent en volume de 50 % en 1960 à 83 % en 1991. Le mangeur devient un client « comme les autres » sur un marché mondialisé, saturé de messages publicitaires délivrés par l'agro-industrie et la grande distribution qui monopolise 75 % de l'offre alimentaire finale. Comme l'agriculteur, son partenaire d'infortune, il a « régressé » au stade néolithique à la différence près que la cueillette se fait désormais en poussant un chariot dans les linéaires d'un supermarché blafard et que le résultat dépend notamment des moyens qu'un ménage peut consacrer à ce poste de dépenses. Certes, ce phénomène a permis à des catégories très larges de population, parmi lesquelles les moins favorisées, d'accéder à des aliments variés et globalement plus sûrs. On mesure ainsi cet accroissement de la variété au nombre de produits présents dans les rayons des supermarchés : plus de 18 000 références alimentaires sont désormais disponibles. Mais au niveau du goût et de la transformation des aliments, cette diversité reste très souvent de façade, donnant ainsi raison à Henry Ford lui-même lorsqu'il affirmait : « Mes clients sont libres de choisir la couleur de leur voiture à condition qu'ils la veuillent noire. »

La montée en puissance de l'agro-industrie s'est faite en deux temps. D'abord autour des techniques de conservation intégrant

7. M. Calame, *La Tourmente alimentaire*, op. cit.



l'usage d'ingrédients et d'additifs de stabilisation (lissage ou *cracking* de la matière première agricole), puis à partir de la diversification de l'offre par la *formulation*. On déconstruit donc la matière agricole pour la recomposer. Les conséquences sont d'abord une régularisation et une mise en concurrence globale de la production agricole, désormais disponible à l'échelle mondiale *via* les marchés boursiers et les flux logistiques, ce qui a entraîné une réduction de la variété et de la typicité de l'offre. Ensuite, on va s'attacher à fabriquer des produits alimentaires finis qui répondent aux règles marketing de la consommation de masse (gammes, marques, emballages) et non à la valorisation des produits naturels bruts. Enfin, le principe des économies d'échelle (gains de productivité par les volumes) est systématiquement appliqué à tous les stades de la chaîne (production, transformation, transport et distribution) et débouche naturellement sur la concentration économique des opérateurs.

La prise de pouvoir sur l'alimentation par l'agro-industrie a été suffisamment décrite et stipendiée. Sans doute parce que les enjeux économiques y sont devenus considérables. Le système alimentaire, c'est-à-dire « la façon dont les hommes s'organisent pour produire, distribuer et consommer leur nourriture<sup>8</sup> » a été investi par le « modèle alimentaire agro-industriel tertiarisé [qui] peut se caractériser par son intensification, sa spécialisation, sa globalisation et sa financiarisation. Il résulte d'un double mouvement, en apparence paradoxal : une concentration au stade de la production et de la vente, un individualisme dans le domaine de la consommation<sup>9</sup> ».

L'industrie agroalimentaire se situe au premier plan de l'industrie manufacturière dans de nombreux pays. À l'échelle de la planète, elle est loin devant l'automobile ou l'électronique. Si l'on s'en tient seulement à l'Europe, ce secteur est représenté par un nombre d'entreprises conséquent mais en nette diminution, puisqu'il est passé de 310 000 à 274 000 unités entre 2007 et 2010. Il emploie 4,1 millions de personnes, soit 14,6 % des actifs du secteur manufacturier européen. Avec un chiffre d'affaires qui atteignait 956,2 milliards d'euros en 2010, l'industrie agroalimentaire dégage

un excédent commercial de 9,8 milliards d'euros. Or cette industrie est le principal débouché de l'agriculture européenne qui, en 2010, a ainsi transformé 70 % de la production agricole. Concrètement, cela signifie qu'une large part des activités agricoles se conforme aux nécessités et aux exigences de ce secteur, à la faveur de cultures hors-sol encouragées par les grandes firmes chimiques et biochimiques présentes en amont de la chaîne.

Car ce système agro-industriel repose avant tout sur des entreprises comme Monsanto, Bayer et autres Dow Chemical qui ont révolutionné les conditions de production (pesticides, herbicides, semences, OGM) et noyauté la pensée agronomique dominante à partir d'une vision « bello-mécaniste » encouragée par les grands conflits mondiaux du *xx<sup>e</sup>* siècle<sup>10</sup>.

Mais, si l'industrie agroalimentaire compte aussi ses géants, comme Nestlé ou Unilever, c'est dans le domaine de la distribution que se trouvent les plus importantes multinationales avec à leur tête Wal-Mart Stores, la plus grande firme mondiale depuis les années 2000, loin devant les pétroliers et les fabricants de voitures. Malgré la crise économique, son chiffre d'affaires continue à progresser s'élevant, pour l'exercice 2010-2011, à près de 422 milliards de dollars avec un résultat net de 17 milliards de dollars : ce groupe, qui compte environ deux millions de salariés, pèse plus lourd que le PIB de la Belgique ! Le numéro deux du secteur est le Français Carrefour (121 milliards de dollars de chiffre d'affaires en 2011), suivi du Britannique Tesco (94 milliards de dollars) et de l'Allemand Metro (89 milliards de dollars)<sup>11</sup>. Dans chaque pays, ce sont de véritables oligopoles alimentaires qui peuvent occuper, à travers leurs multiples filiales, jusqu'à 90 % du marché national.

Que pèse le libre arbitre du mangeur-consommateur face à de telles puissances économiques, commerciales et publicitaires (22 milliards de dollars dépensés dans le marketing en 2006 par

8. L. Malassis, *Nourrir les hommes*, Dominos-Flammarion, 1994.

9. J.-L. Rastoin, « Les multinationales dans le système alimentaire », *Ceras - revue Projet*, n° 307, nov. 2008. [www.ceras-projet.com/index.php?id=3382](http://www.ceras-projet.com/index.php?id=3382)

10. Voir sur ce paradigme : M. Calame, *Une Agriculture pour le *xx<sup>e</sup>* siècle*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2007 (deuxième partie). L'expression « bello-mécaniste » est créée par Matthieu Calame pour désigner la conjonction des recherches scientifiques sur les explosifs et les engrais à travers la production artificielle de nitrates. Il s'agit aussi d'une vision du monde où « tout est machine et tout est guerre ».

11. Sources : classement des 250 leaders mondiaux de la distribution réalisé par le cabinet Deloitte pour la période 2010-2011.

les plus grandes entreprises du secteur? On peut répondre, avec François Ascher, que « le développement du fordisme a fait rentrer la nourriture d'une double façon dans l'économie marchande: au niveau de sa production avec le développement d'un secteur capitaliste de l'agroalimentaire; mais aussi au niveau de la consommation en développant un nouveau modèle de productivité dans la cuisine domestique<sup>12</sup> ».

### *La défaite alimentaire et morale des paysans*

Pris entre l'amont des firmes agrochimiques et l'aval de la grande distribution, les agriculteurs s'avouent de plus en plus vaincus. « Le monde agricole a abandonné son rôle d'alimenteur de la population. Ce rôle, on l'a donné à la grande distribution », écrit Pierre Priolet<sup>13</sup>. Ce paysan français de Provence, arboriculteur, avait ému tout un pays en annonçant à la télévision, des sanglots dans la voix, qu'il allait arracher ses arbres faute de pouvoir vivre de son travail. Il poursuit dans son livre le constat impitoyable de cette crise: « Nous avons abandonné aux industriels et à la grande distribution la commercialisation de nos productions. Nous nous sommes laissés entraîner par la recherche, dans la productivité extrême, croyant de bonne foi que cela nous aiderait à équilibrer nos exploitations. En réalité, nous nous sommes laissés entraîner dans la voie du marketing et nous vendons aujourd'hui plus d'emballage que de fruits<sup>14</sup>. »

La marchandisation à outrance d'un comportement ancestral et universel, censé satisfaire un besoin élémentaire et vital de l'être humain – s'alimenter –, a donc triomphé à la fin du xx<sup>e</sup> siècle en s'émancipant des conditions locales de production et en s'appuyant sur les progrès indéniables de l'accès de masse à la nourriture et de sa diversification. L'histoire longue de notre alimentation nous invite pourtant à relativiser la pérennité de ce modèle récent, compte tenu de l'accélération du changement d'habitudes alimentaires: environ 100 000 générations de nos ancêtres ont vécu comme des chasseurs-cueilleurs au moment de l'ère paléolithique,

500 générations ont bénéficié d'une alimentation issue de l'agriculture et de la domestication des animaux, onze générations ont vécu depuis la révolution industrielle du début du siècle, mais seulement trois générations vivent aujourd'hui à l'heure des fast-foods et des hypermarchés!

Il nous reste à comprendre comment le système agricole s'est enfoncé dans cette crise à la fois économique, agronomique et sociale et à savoir s'il existe des perspectives sérieuses pour changer de paradigme.

## LE PRODUCTEUR À L'ÈRE DE L'AGRO-INDUSTRIE

Les Français, dans leur quasi-totalité, mangent tous les jours à leur faim. C'est pourtant là un fait récent et fragile. La France a ainsi connu onze disettes au xvii<sup>e</sup> siècle, seize au xviii<sup>e</sup> siècle et encore dix au xix<sup>e</sup> siècle. Au siècle dernier, les deux guerres mondiales ont provoqué des pénuries alimentaires et des rationnements (les tickets de rationnement n'ont été supprimés qu'en 1949). Aujourd'hui encore, près de 80 millions de personnes en Europe vivant sous le seuil de pauvreté sont dans le besoin alimentaire, dépendant notamment du Programme européen d'aide aux plus démunis (le PEAD comptait 18 millions de bénéficiaires en 2011). Pour autant, cette misère alimentaire n'a plus rien à voir avec les difficultés de production qui entraînaient jadis des ruptures d'approvisionnement.

La situation actuelle est le résultat d'une évolution spectaculaire des modes de production agricoles. Il faut garder à l'esprit que si, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'agriculture française concentrait 40% de la population active, elle peinait à nourrir convenablement l'ensemble du pays. À tel point qu'on pouvait lire sur les affiches des mairies rurales: « La France a faim. Semez! » Aujourd'hui, elle emploie 3,3% de la population active (5,3% au niveau européen) et la France est devenue l'un des plus grands exportateurs mondiaux de produits agricoles et agroalimentaires (transformés par des procédés industriels ou artisanaux). On lui doit en outre une importante source de devises pour le pays.

Or, dans le même temps et de manière éminemment injuste, le producteur agricole est passé – schématiquement – de l'image

12. F. Ascher, *Le Mangeur hypermoderne*, Odile Jacob, 2005, p. 113.

13. P. Priolet, *Les Fruits de ma colère*, Robert Laffont, 2011.

14. *Ibid.*



du paysan nourricier de la nation à celle de l'agriculteur pollueur, fauteur de troubles et *persona non grata* dans les espaces rurbanisés (odeur des épandages, bruit des tracteurs, ou encore résidus chimiques des traitements). Tous ceux qui peuvent aujourd'hui manger à leur faim ont tendance à oublier que cela reste un phénomène récent, certes largement attribuable à cette agriculture dont ils critiquent les excès, avec raison mais sans nuances. En prenant indistinctement pour cible le producteur et les méfaits de la production et de la distribution de masse, ils oublient en général qu'ils en sont les premiers bénéficiaires.

#### *La modernisation de l'agriculture : du paysan à l'exploitant agricole*

Durant les XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, le monde rural était caractérisé par des campagnes densément peuplées ayant vocation à nourrir une population relativement importante. Alors qu'on comptait 10 millions d'actifs agricoles en 1945, l'agriculture française ne fait plus travailler aujourd'hui que 900 000 personnes environ. Avec la quasi-disparition de la petite paysannerie de subsistance, on assiste à l'avènement des fermes modernes gérées par les paysans-agriculteurs, cultivateurs, éleveurs que l'administration nomme les *exploitants agricoles*. L'agriculture est devenue un métier pour cesser d'être une condition.

La modernisation agricole a changé la composition du bourg et du village, provoquant un exode rural important, voire une désertification des campagnes, en particulier dans la célèbre « diagonale du vide » qui s'étend de la Meuse aux Landes. Les trois quarts de la population habitent désormais dans les villes, regardant de loin, de haut, avec méfiance ou indifférence leurs partenaires nourriciers. Comment expliquer que ces producteurs, de moins en moins nombreux, qui ont pu mener à bien leur tâche – dépassant même, jusqu'à la surproduction, les objectifs assignés par les autorités publiques – l'aient payé d'un tel déclassé social ?

Après la Première Guerre mondiale, le moteur à explosion remplace la machine à vapeur, entraînant une baisse régulière de l'emploi agricole et imposant une modification du paysage et des pratiques agricoles. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le pays se reconstruit, réorganise et modernise son agriculture en s'appuyant sur des énergies fossiles abondantes. Elle va rapidement

devenir un des moteurs du redémarrage économique. En 1948, l'aide financière et matérielle des États-Unis à la reconstruction européenne (plan Marshall) introduit les maïs hybrides et les machines agricoles motorisées. Dix ans plus tard, le traité de Rome lance le marché commun européen et le cadre de la future politique agricole commune.

Avec la loi Pisani de 1962, la ferme traditionnelle disparaît peu à peu pour céder la place à l'entreprise agricole gérée « scientifiquement » qui va multiplier par sept entre 1950 et 1980 la productivité agricole, assistée par la création de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) en 1946. Dans le domaine des cultures céréalières, l'évolution est spectaculaire. De 1955 à 1994, on passe d'une production annuelle de 10 millions de tonnes de blé à 30 millions. La France atteindra l'autosuffisance alimentaire en dix ans, dès le début des années 1970. Les tracteurs et autres machines agricoles transforment radicalement les méthodes de travail. Le paysage est lui aussi bouleversé, la mécanisation nécessitant une réorganisation des espaces : c'est le remembrement, les haies sont abattues, les parcelles regroupées et agrandies.

On ne peut pas comprendre cette mutation profonde de l'agriculture sans s'attarder un instant sur la PAC et la manière dont cette politique européenne sectorielle a profondément conditionné les transformations de notre paysage agricole et, par voie de conséquence, de notre alimentation.

#### *La politique agricole commune : les effets pervers d'une juste cause*

La politique agricole commune est l'une des plus anciennes politiques communes de l'Union européenne. Créée par le traité de Rome en 1957, mise en place à partir de 1959, elle ouvre le chapitre de la construction européenne. Ses objectifs, rationnels et concrets, mais sans aucun lien avec une approche agronomique, sont d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés (principalement des bovins, du lait et des céréales), de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Par la suite s'y sont ajoutés, à travers l'émergence du « deuxième pilier », les principes de respect de l'environnement et de développement rural. Grâce à la PAC,

la France est devenue progressivement un des premiers pays producteurs de l'Union européenne (dans le trio de tête avec les Pays-Bas et l'Allemagne) et un exportateur majeur au niveau mondial de produits agroalimentaires (parmi les cinq premiers). L'agriculture tient désormais une place prépondérante dans la balance commerciale du pays : en 2002, son excédent commercial avoisinait les 11,4 milliards d'euros, presque autant que son secteur automobile et aéronautique – respectivement 11 et 12 milliards d'euros la même année.

Actuellement, l'Union européenne consacre 40 % de son budget pour l'ensemble des pays européens, au titre de la PAC. Mais l'essentiel des subventions est destiné aux gros producteurs, représentés en France en particulier par la FNSEA, le syndicat agricole français historiquement dominant. Ainsi, la moitié des subventions européennes est versée à seulement 5 % des exploitations agricoles. Enrichissement pour l'économie du pays donc, mais peu de bénéfices pour l'exploitant lui-même et surtout pour l'image que le consommateur se fait du producteur...

Dans le cadre de cette politique, en effet, les agriculteurs ont bénéficié d'aides indirectes (système des « prix garantis »), aujourd'hui supplantées par les aides directes au revenu : en contrepartie d'une baisse des prix garantis, l'Union européenne verse des aides proportionnelles. Cette aide est depuis 2005-2006 « découpée », c'est-à-dire qu'il y a de moins en moins de liens, voire plus aucun, entre la production de l'exploitation et le montant des aides. Désormais, les agriculteurs touchent un paiement unique par hectare, à condition de respecter des normes européennes en matière d'environnement et de sécurité alimentaire : l'aide qui devait épauler le « super producteur » dans sa mission héroïque de subvenir aux besoins exponentiels des peuples s'est muée en subside pour l'exploitant, désormais mis sous tutelle.

La PAC, elle, a atteint les objectifs fixés : modernisation de l'agriculture, développement de la production, immenses gains de productivité (faisant de l'UE le deuxième exportateur mondial), autosuffisance alimentaire. Elle a surtout participé à la construction d'un espace économique qui a lui-même conduit à une politique économique et monétaire commune : la PAC a, d'une certaine manière, rendu crédible et possible l'idée d'union monétaire à l'origine de

l'euro. Mais elle a rencontré de redoutables écueils à travers des crises liées à la surproduction de certains produits, aux variations de change des monnaies, à l'entrée de nouveaux membres, à l'affrontement féroce avec d'autres blocs ou pays exportateurs dans le cadre du GATT, puis de l'OMC, et à l'explosion des coûts supportés par le budget communautaire, mais en fait principalement par l'Allemagne. Enfin, une des conséquences de ce modèle économique a été la concentration dans le domaine de l'agriculture tandis qu'on découvre aujourd'hui les dégâts environnementaux colossaux que la PAC a, non pas générés, mais accompagnés, au nom de la production, avec des techniques agricoles fondées sur l'apport d'intrants extérieurs aux écosystèmes. Ces derniers ont stérilisé les sols, dégradé les milieux aquatiques et encouragé l'abandon d'une vision agrosystémique au profit de la spécialisation (découplage élevage/culture).

#### *Concentration et intensification agricole : le producteur s'étale et se fait démiurge*

Une des conséquences de ce modèle économique a été la concentration dans le domaine de l'agriculture. La taille des exploitations n'a cessé d'augmenter. À titre d'exemple, 60 % des exploitations françaises de moins de 20 ha ont disparu entre 1967 et 1997, tandis que le nombre de celles de plus de 50 ha a presque doublé. La concentration économique accompagne ce processus. En 1997, 10 % des exploitations européennes réalisaient plus de 65 % des revenus agricoles, les 50 % plus petites n'en réalisant que 5 %.

Cette dynamique de concentration des terres après la Seconde Guerre mondiale, le fameux « remembrement » que nous évoquons, était encadrée par la législation et soutenue par une volonté politique d'aménagement du territoire. Travaux d'aménagements à grande échelle (plusieurs milliers d'hectares à la fois), le remembrement a conduit à une simplification de la structure d'occupation des sols en privilégiant les paysages d'*open field* et en réduisant systématiquement les haies, talus et bosquets. L'accroissement de la productivité s'est payé du bouleversement des flux physiques (eau, vent, terre) et biologiques (faune, flore), provoquant inondations, sécheresses, érosions, migrations ou disparitions d'espèces... et bien sûr une morne banalisation de nos paysages.

À partir des années 1990, la politique du remembrement a marqué le pas, la surproduction de l'agriculture européenne faisant place à d'autres préoccupations que la productivité : écologiques, environnementales, paysagères. Depuis le Grenelle de l'environnement, on parle désormais de « remembrement environnemental » pour accompagner la reconstitution des trames vertes. Cependant la concentration des exploitations agricoles continue, et leur superficie moyenne augmente rapidement : elle approche désormais 45 ha. Si ce mouvement de concentration se poursuit, le nombre d'exploitations en France pourrait atteindre le chiffre de 400 000 en 2015 et de 300 000 en 2025<sup>15</sup> ! L'exploitant agricole devient ainsi une catégorie socioprofessionnelle toujours plus minoritaire au sein de la population.

Dans le même temps, l'agriculture intensive a demandé aux paysans une remise en cause complète de leur travail, afin de produire en quantité et à bas prix. « La nouvelle norme de production se caractérise par la mécanisation systématique, l'apport massif d'intrants (engrais et produits phytosanitaires, mais aussi eau) pour accroître considérablement les rendements (la France est aussi le second consommateur mondial de pesticides derrière les États-Unis et le premier utilisateur européen), l'introduction massive de capitaux (endettement), l'incorporation de technologies biologiques et la spécialisation de la production<sup>16</sup>. » Elle est particulièrement importante dans trois régions : la Bretagne pour l'élevage, le bassin parisien et le bassin aquitain pour la céréaliculture, et le Languedoc et la vallée du Rhône pour les vignobles, l'arboriculture et les cultures maraîchères.

On ne cultive plus en fonction du sol ni du ciel : on veut maîtriser la nature. Le rapport aux saisons change : on cherche des moyens pour échapper au climat, à travers l'usage de serres ultramodernes ou grâce à l'hydroponie, cette méthode de maraîchage qui permet de se passer de terre par l'apport des sucres nutritifs directement sur les racines des plantes.

15. J.-L. Chaléard, J.-P. Charvet, *Géographie agricole et rurale*, coll. « Atouts », Belin, 2004.

16. Extrait de « L'agriculture moderne : Histoire et excès », [http://ecologiesurleweb.free.fr/infos9-agriculture\\_moderne.html](http://ecologiesurleweb.free.fr/infos9-agriculture_moderne.html)

### Quel bilan écologique, économique et humain ?

Cette intensification de l'agriculture a achevé de faire voler en éclat les repères et principes fondamentaux de la production humaine depuis l'aube de l'agriculture. Mais ses bienfaits – peut-être contre-nature, en tous cas à double tranchant – ont aussi masqué dangereusement l'absence de vision susceptible de mesurer les enjeux, les conséquences et les évolutions des pratiques, comme l'absence d'une instance extérieure supposée maîtriser les problèmes d'organisation globale et de gouvernance. L'agriculture intensive a bien sûr permis, au cours du xx<sup>e</sup> siècle, d'augmenter très fortement les rendements tout en diminuant les coûts de production. Les gains de productivité réalisés ont débouché sur la très forte diminution de la population agricole dans les pays développés, en répondant aux besoins alimentaires et de fibre (coton) et en trouvant de nouveaux marchés *via* l'exportation massive d'une partie de la production. Elle a contribué à corriger, en partie au moins, les déséquilibres alimentaires existant sur la planète, mais elle les a aussi accentués en cassant les marchés locaux non concurrentiels par le déversement des excédents sur les pays en développement.

L'industrialisation agricole a certes fait reculer la pénibilité des conditions de vie et de travail des agriculteurs, souvent en augmentant leurs revenus, mais elle a entraîné une forte perte d'emplois agricoles. En outre, de nouvelles maladies sont apparues en relation avec l'usage non précautionneux de pesticides très toxiques. Il en va ainsi de certains troubles de la reproduction chez les hommes et de taux de cancer plus élevés chez certains agriculteurs utilisant de grandes quantités de produits chimiques sans protection. Le temps de l'omerta est révolu et les victimes commencent à parler et à s'organiser pour demander justice. « En une génération, la France a vu disparaître une civilisation millénaire constitutive d'elle-même », constatait déjà Henri Mendras en 1967<sup>17</sup>. Est-il encore possible d'inverser cette tendance qui nous conduit désormais vers l'ère de l'agrobusiness, et de se réapproprié une agriculture humaine, nourricière et qui fasse sens ?

17. H. Mendras, *La Fin des paysans*, SEDEIS, 1967 ; rééd., Actes Sud, coll. « Babel », 1992.

## VERS UN CHANGEMENT D'ÈRE : L'AGROÉCOLOGIE ?

Annoncé le 18 mai 2007 par Alain Juppé (alors ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables), le Grenelle de l'environnement a été présenté comme une des actions phares du quinquennat de Nicolas Sarkozy en faveur de la préservation environnementale. Il faisait suite au Pacte écologique proposé par Nicolas Hulot pendant la campagne présidentielle française de 2007 et donna lieu à deux projets de loi (dits « Grenelle I et II ») adoptés à la quasi-unanimité par le Parlement entre 2008 et 2010.

Sur les questions agricoles, le Grenelle met en avant six grandes orientations :

1. Réduire de 50 % en dix ans l'utilisation des produits phytosanitaires par la suppression notamment des 53 molécules les plus dangereuses dès 2008 ;
2. Développer l'agriculture biologique avec 20 % de produits bio dans la restauration collective en 2012 ;
3. Atteindre le bon état de 2/3 des masses d'eau en 2015 en ciblant la lutte contre les nitrates et pesticides sur 500 captages prioritaires ;
4. Améliorer la performance énergétique des exploitations agricoles avec priorité à l'augmentation des énergies renouvelables et aux biocarburants de 2e génération ;
5. Mettre en place une certification environnementale des exploitations agricoles avec la définition d'un système progressif de 3 niveaux croissants d'exigences Haute Valeur Environnementale (HVE) ;
6. Préserver la biodiversité en protégeant les milieux remarquables et en construisant une continuité spatiale sur les territoires agricoles.

C'est dans ce contexte que le plan « Agriculture biologique : horizon 2012 », intégré dans le cadre du Grenelle de l'environnement, s'est donné pour objectif de tripler les surfaces cultivées en « bio » et de les porter à 6 % de la surface agricole utile française d'ici 2012. Il se structure autour de cinq idées fortes : la structuration des filières, la recherche-développement, la formation, la restauration collective comme débouché commercial et l'adaptation à la

réglementation (dans le but de faciliter la conversion et la pérennité des exploitations agricoles « bio »).

Au moment où nous écrivons ces lignes, les objectifs chiffrés fixés par le Grenelle semblent loin d'être atteints au moins sur deux enjeux hautement symboliques<sup>18</sup> : les cultures bio ne représentent que 3,5 % fin 2011 et les aliments bio seulement 2,1 % des achats alimentaires dans la restauration collective à caractère social (cantines scolaires principalement) selon les chiffres 2012 de l'Agence Bio. Mais, pour bien apprécier ces chiffres, il convient de les resituer dans une tendance de long terme qui, durant ces trente dernières années, a vu passer le « bio » de l'état de clandestinité à celui de nouvelle mode de consommation.

### *L'essor de l'agriculture biologique en France : une tendance structurelle*

Les débuts de l'agriculture biologique en France ont été marqués par la fondation de l'Association française pour l'agriculture biologique (AFAB) en 1962. Dans les années 1970, un mouvement sociétal de retour à la nature a favorisé le développement de modes de productions biologiques.

L'expression « agriculture biologique » est légalement protégée en France depuis la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 et le décret du 10 mars 1981, lesquels l'ont définie, et ont fixé les conditions d'homologation des cahiers des charges et précisé les substances pouvant être utilisées dans la production, la conservation et la transformation des produits agricoles dits biologiques. Mais il faudra attendre 1995 pour que des enseignements sur l'agriculture biologique (modules certes optionnels) se mettent en place dans les écoles agronomiques, comme le rappelle Christian Mouchet (qui a joué un rôle déterminant dans cette affaire) dans la postface du livre de Matthieu Calame, *Une Agriculture pour le XXI<sup>e</sup> siècle*<sup>19</sup>.

Fin 2007, l'agriculture biologique française représentait 557 133 ha, soit 2 % de la surface agricole utile (SAU) nationale, et

18. Il faut noter que l'échec le plus significatif du Grenelle en matière agricole concerne le plan Écophyto 2018 avec une stagnation, voire dans certains cas une augmentation, de l'usage des pesticides en agriculture conventionnelle comme en témoigne la hausse de 1,3 % des ventes d'intrants chimiques en 2011.

19. M. Calame, *Une Agriculture pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit.

11 978 exploitations. Après l'année record de 2011 qui vit une progression de 15,3% des surfaces bio, la surface totale engagée en agriculture biologique dépassera le seuil symbolique du million d'hectares (plus de 3,5% de la SAU) en 2012<sup>20</sup>. On a ainsi assisté en l'espace de cinq ans à une explosion des exploitations (+ 93%) et des surfaces (+ 75%) converties en bio. Le fait que ce doublement en valeur absolue du nombre d'exploitants et d'hectares ne permette pas encore d'atteindre les objectifs du Grenelle révèle davantage des obstacles de type administratif (complexité et instabilité des normes) et financier (baisse du crédit d'impôt à la conversion par exemple) qu'une résistance culturelle du milieu agricole ou des consommateurs.

En effet, côté consommation, les achats d'aliments issus de l'agriculture biologique ne cessent de progresser avec une augmentation de 10% en moyenne par an depuis 1999 et représentent 3,9 milliards d'euros en 2011. En 2008, le marché du bio faisait un bond de 25% alors que, dans le même temps, la demande annuelle d'aliments conventionnels n'augmentait que de 3,6%! Même si ce marché ne représente que 2,4% de l'ensemble du marché alimentaire, il s'agit bien d'un phénomène de progression structurel comparable, par exemple, à celui de la diffusion du logiciel libre. Conformément à la stratégie du Grenelle, un des moteurs de cette accélération est le secteur public : début 2009, 36% des restaurants collectifs déclaraient servir des repas bio, ce qui correspond à environ 26 000 établissements, les cantines scolaires en tête. Début 2012, ils sont désormais majoritaires (57%), dont 73% sont des cantines scolaires.

Cependant, le bio semble victime de son succès. En effet, 30% en moyenne des produits bio consommés en France sont importés (source Agence Bio) car les industriels de l'agroalimentaire ne trouvent pas assez de matières premières bio dans les campagnes françaises. Ce taux atteint 75% pour les jus de fruits, 70% pour les produits d'épicerie sèche et encore 45% pour les fruits et légumes frais. Même si la part des importations est en baisse, cette réalité pourrait, à terme, décourager des consommateurs qui voient mal

l'intérêt de consommer du bio venu de contrées lointaines étant entendu que la perception du bilan carbone du transport l'emporte souvent sur celle des conditions de production agricole.

#### *L'essor de l'agroécologie : une tendance scientifique et humaniste*

L'évolution encourageante du marché français serait insignifiante si elle ne traduisait, dans le pays du génie agricole productiviste, une tendance plus profonde qui se concrétise au niveau mondial. Comme le souligne Matthieu Calame<sup>21</sup>, un New Deal vert mondial est possible si les institutions et les élites décident de s'engager dans le sillage de la révolution acquise des mentalités (en matière de responsabilité écologique) et de la profusion d'initiatives privées spontanées, innovantes, autorégulées et bien souvent autofinancées. Même si cette issue globale est encore incertaine, des signes concrets nous parviennent régulièrement. Un des derniers en date nous vient des milliardaires philanthropes américains et en particulier de l'empire de Warren Buffett dont le fils Howard (qui a travaillé avec la Fondation Bill et Melinda Gates en Afrique sur le déploiement des semences transgéniques) a déclaré fin 2011, devant le patron de Monsanto, que les biotechnologies n'étaient pas la meilleure solution pour l'agriculture africaine. « Les sols sont plus importants », a-t-il conclu, sous-entendant que la deuxième « révolution verte » à base de semences améliorées et de fertilisants chimiques voulue par les firmes et soutenue par l'administration nord-américaine était une erreur et allait à l'encontre de la réalité des sols et de la diversité des cultures en Afrique. Et Howard Buffett de plaider pour une « *brown revolution* » qui repose sur un programme de formation des paysans africains à la gestion durable des sols.

Ce genre de déclaration portée par des voix haut placées et influentes converge vers l'option de l'agroécologie présentée par Olivier de Schutter, le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation. L'agroécologie associe le développement de l'agriculture à la « protection-régénération » de l'environnement naturel tout en répondant aux enjeux du changement climatique. Selon son rapport remis en mars 2011 à l'ONU, « les techniques agroécologiques

20. Chiffres produits par l'Agence Bio (dossier de presse du 1<sup>er</sup> juin 2012).

21. Matthieu Calame, *Une Agriculture pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit.

incluent le contrôle biologique (lutte contre les maladies et les indésirables par des prédateurs naturels), l'agroforesterie (arbres et cultures sur les mêmes parcelles de terre), le stockage naturel de l'eau, les cultures intercalaires, l'utilisation de fumier biologique ou encore le mélange culture-bétail<sup>22</sup>». Mais au-delà d'une définition purement agronomique et technique, il est possible et souhaitable de poser les bases d'un nouveau paradigme à partir d'une acception globale de l'agroécologie. Celle-ci va en effet de la recherche d'un certain type d'agrosystème (dont la caractéristique principale est l'autofertilité), à la formulation itérative de politiques publiques de l'alimentation (rapprochement consommateurs-producteurs, articulation des échelles territoriales). Une nouvelle approche participative de la recherche favorisera des échanges horizontaux entre agriculteurs, et, pourquoi pas, une réflexion d'ordre philosophique sur les rapports entre les hommes et leurs relations à la nature. Quoi qu'il en soit, l'agroécologie a de beaux jours devant elle dans le cadre de la transition vers une ère postindustrielle, véritable ordre du jour de cette première moitié du XXI<sup>e</sup> siècle.

Mais il est à espérer que d'autres signaux viendront accélérer ce processus en l'enracinant dans une conscience citoyenne. Le scandale sanitaire de la mise en culture et de la commercialisation de certains OGM a été politiquement démontré, s'appuyant sur l'étude scientifique inédite du professeur Séralini sur les dangers sanitaires du maïs Nk603 de Monsanto<sup>23</sup>. Cela devrait, à terme, profondément ébranler non seulement l'opinion publique internationale, mais aussi les édifices institutionnels (milieux économiques, académiques, politiques) qui ont abrité de telles manipulations au mépris des régulations et des tests d'innocuité les plus élémentaires...



L'agriculture est en train de s'inventer un avenir « fidèle au sol » (pour plagier une formule de Nietzsche) dont le politique perçoit

22. « Agroécologie et droit à l'alimentation », Rapport présenté par Olivier de Schutter à la 16<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU [A/HRC/16/49], 8 mars 2011.

23. Voir les livres de C. Lepage, *La Vérité sur les OGM, c'est notre affaire !*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2012, et de G. E. Séralini, *Tous cobayes ! OGM, pesticides, produits chimiques*, Flammarion, 2012.

de mieux en mieux l'intérêt. Cependant l'offre n'est pas seule en mesure de conditionner la demande. Autrement dit, l'alimentation n'est pas réductible aux modèles agricoles dominants, comme en témoigne l'engouement citoyen pour le bio. Il faut aussi que le mangeur clarifie et stabilise ses attentes pour impacter durablement l'amont de la filière. C'est pourquoi il faut maintenant enquêter sur les contraintes, les motivations et les comportements du mangeur moderne.

## II. MANGER SANS SAVOIR

L'objectif de cet ouvrage est d'identifier une voie qui permettra à une politique globale de l'alimentation, jouant simultanément sur l'offre, la demande et les services, d'améliorer la santé humaine, de favoriser l'emploi dans les territoires et de respecter l'environnement naturel. Avant de voir comment on peut agir concrètement sur les productions, les pratiques et la restauration, il nous faut analyser ce qui, à chaque étape de « la filière du manger », nous conditionne dans nos choix alimentaires et limite ou éclaire notre libre arbitre.

Afin de comprendre notre relation à la nourriture, il faut pénétrer la psychologie du mangeur, identifier les blocages, les habitudes, les *stimuli*. Manger est un besoin biologique, le premier de tous, tandis que l'expression de la faim est socialement façonnée. Au-delà de l'évolution des pratiques agricoles que nous venons de parcourir, trois facteurs sont déterminants dans l'environnement socioculturel du mangeur contemporain : les traditions alimentaires, les messages du marketing et les prescriptions sanitaires. Se pose alors une série de quatre questions :

1. Existe-t-il une science de l'alimentation susceptible de déterminer l'origine de nos choix alimentaires ?
2. Quelle grille de lecture devons-nous mettre en place pour cerner la vérité du mangeur ?
3. Quelle est cette vérité ?
4. De quelle liberté disposons-nous dans ce domaine ?

### L'INTROUVABLE « ÉCOTROPHOLOGIE »

L'alimentation des hommes n'est devenue un objet d'étude scientifique à part entière que tardivement. Jean-Pierre Poulain a retracé<sup>24</sup> l'histoire de l'analyse du « fait alimentaire » comme objet

---

24. J.-P. Poulain, *Sociologies de l'alimentation*, PUF, 2002.



scientifique, sans rien cacher des péripéties épistémologiques et des combats de chaire qui ont fini par lever l'opprobre que l'on avait jeté sur l'alimentation du fait de son origine digestive et mondaine, pour finalement l'instituer comme sujet d'une science humaine autonome, comme «écotrophologie» pour employer les termes grecs définis plus haut.

Mais que d'obstacles sur le chemin de la reconnaissance! «Pour le chercheur, la nourriture est un sujet *futilisé* ou *culpabilisé*», écrivait, il y a cinquante ans, Roland Barthes<sup>25</sup>. Futilisé par les nombreux articles de la presse dite féminine (et désormais, aussi, masculine) sur les kilos à perdre avant l'été, les régimes en tous genres, les produits tendance qui font du bien. À tous ces «marronniers» santé-minceur il faut ajouter, dans un registre quelque peu différent, les dossiers consacrés à la «science de la gueule» (Rabelais): recettes de cuisine des grands chefs, (re)découverte des cuisines exotiques, procès en sorcellerie sur la cuisine moléculaire, et autres critiques gastronomiques sur les derniers restaurants qu'il faut absolument tester... Sujet culpabilisé, ensuite, par le spectre de la gourmandise considérée comme péché cardinal. Sans doute Barthes désignait-il la très grande proximité entre la nourriture et ses aspects commerciaux qui jouent sur les désirs refoulés du mangeur et pourraient brouiller la pureté de l'analyse.

Il aura donc fallu la succession des grandes crises sanitaires, la médiatisation des famines mondiales, la globalisation occidentale des phénomènes catastrophiques d'obésité, de maladies cardio-vasculaires ou de malnutrition pour justifier le recours à la recherche scientifique et ainsi anoblir le sujet de l'alimentation. Passé du trivial au sérieux, des rubriques divertissement aux tribunes comminatoires sur les questions de fond comme la faim dans le monde ou la santé de nos enfants, le thème n'est plus un paria conceptuel, il est devenu un véritable objet scientifique entre les mains des penseurs et des sociologues. Il en a payé le prix, devenant aussi un objet manipulé par des approches herméneutiques très différentes selon la nature et la finalité que l'on veut bien donner à l'outil sociologique.

Jean-Pierre Poulain situe la naissance de la théorie sociologique de l'alimentation dans les travaux d'une ethnologue américaine, Audrey Richards. Dans les années 1930, celle-ci publie une série d'ouvrages où, pour la première fois, «l'alimentation est posée comme une activité structurante et organisatrice du social<sup>26</sup>». «La nutrition en tant que processus biologique est plus fondamentale que la sexualité. Un homme peut vivre sans satisfactions sexuelles, mais sans nourriture il meurt inévitablement», écrit Audrey Richards<sup>27</sup> en 1932 – alors que Sigmund Freud avait achevé l'essentiel de son œuvre scientifique. Un nouveau continent de recherches venait d'être découvert. Restait à savoir comment l'explorer.

Dès lors que l'alimentation est posée comme un fait social central et non plus imbriqué dans un autre bloc phénoménal, plusieurs méthodes vont en effet partir à l'assaut de sa vérité pour nous apprendre qui nous sommes quand nous mangeons. Au xx<sup>e</sup> siècle, trois courants s'emparent du fait alimentaire: le courant *fonctionnaliste* qui considère la nourriture sous l'angle du besoin et de la technique; le courant *structuraliste* avec Claude Lévi-Strauss qui s'intéresse surtout aux rites d'échanges et de politesses accompagnant les repas; le courant *culturaliste* qui s'attache au lien alimentation-identité personnelle. Il faut leur ajouter le courant socio-économique d'inspiration marxiste et, plus près de nous, le courant socio-écologique.

#### *Le courant fonctionnaliste*

C'est donc par le biais de la sociologie des besoins et de la consommation que les premiers travaux sur l'alimentation se développent: il en va ainsi des besoins en nourriture, qualifiée d'«abondante» et de «rassasiant», pour la classe ouvrière dont les goûts seront perçus comme «uniformes» et «simples» et les réactions «mécaniques» et «limitées». Cette lecture analytique mobilise les lourds clichés de l'idéologie primitiviste, distinguant sans nuances nature et culture, besoins primaires (survie, nourriture, vêtements) et besoins secondaires (culture, loisirs). Une des conséquences est de masquer la

25. R. Barthes, «Pour une psycho-sociologie de l'alimentation contemporaine», *Annales*, 1961, n° 5.

26. J.-P. Poulain, *Sociologie de l'alimentation*, op. cit., p. 137.

27. *Hunger and Work in a Savage Tribe*, Londres, Routledge, 1932.



spécificité de la construction des choix alimentaires et de rendre impossible toute réponse sur le contenu des repas et leur variation structurelle d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre, d'une société « primitive » à l'autre.

Dans le courant fonctionnaliste, le rôle de la famille dans les pratiques alimentaires est assez fort : les règles de tenue à table, la façon de s'alimenter, le rapport à la santé, appartiennent à un héritage de valeurs inculquées par les parents. En réalité, les goûts pourront être favorisés par une grande variété d'aliments et de modes d'alimentation, mais ils restent tout de même propres à chacun : un enfant n'adoptera pas forcément les goûts alimentaires de ses parents. Certains attacheront même plus d'importance aux goûts des autres enfants ou à ceux imposés par d'autres milieux, comme la cantine pour des enfants scolarisés. On retrouve ici l'influence de Thorstein Veblen et de sa théorie de la consommation ostentatoire développée dans sa *Théorie de la classe de loisir*. Malgré cela, pour les fonctionnalistes, le rituel du repas reste un héritage qu'il est difficile de remettre en question et l'histoire de l'alimentation le prouve : la forme des repas et l'art de la table n'ont que peu évolué depuis plusieurs siècles.

#### *Le courant structuraliste*

On connaît l'influence majeure des travaux de Claude Lévi-Strauss sur l'ethnologie et, plus largement, sur les sciences humaines. Mais bien au-delà des milieux universitaires et scientifiques, sa pensée a donné au monde contemporain quelques clés essentielles pour comprendre la constitution des sociétés et donc l'avenir des nôtres, à partir de la linguistique. Sa contribution à la sociologie alimentaire reste attachée à des formules devenues célèbres, comme : « Il ne suffit pas qu'un aliment soit bon à manger, encore faut-il qu'il soit bon à penser. » Ou encore : « Comme la langue, il me semble que la cuisine d'une société est analysable en éléments constituables que l'on pourrait appeler dans ce cas des "gustèmes", lesquels sont organisés selon certaines structures d'opposition et de corrélation<sup>28</sup>. » Ainsi l'alimentation serait-elle à mettre au même niveau que le langage : au sein

d'une société, s'alimenter est tout aussi révélateur que communiquer. Par ses modes et ses choix d'alimentation, la société révèle sa structure, ses mœurs et ses fondements. « La cuisine d'une société est un langage dans lequel elle traduit inconsciemment sa structure, à moins que sans le savoir davantage, elle ne se résigne à y dévoiler ses contradictions<sup>29</sup>. » Roland Barthes ne dit pas autre chose à la même époque : « Qu'est-ce que la nourriture ? Ce n'est pas seulement une collection de produits, justiciables d'études statistiques ou diététiques. C'est aussi et en même temps un système de communication, un corps d'images, un protocole d'usages, de situations et de conduites<sup>30</sup>. »

Au-delà de cette approche méthodologique qui va ouvrir de vastes champs d'études, la contribution majeure de Lévi-Strauss à la sociologie de l'alimentation reste sa théorie du « triangle culinaire ». Cette figure, où sont représentés, à chaque sommet, le cru, le cuit et le pourri permet d'établir les relations entre les différentes techniques de cuisson et usages du feu de cuisine. Le cru est au sommet supérieur du triangle. D'un côté de la base de celui-ci, on trouvera le pourri qui est la façon naturelle de transformation des aliments et, de l'autre, le cuit qui correspond à une transformation culturelle de la nourriture. « L'homme est homme parce qu'il mange cuit », écrit Catherine Perlès<sup>31</sup> à la suite de Lévi-Strauss. Par ce triangle, l'auteur de *Tristes tropiques* symbolise l'opposition, dans l'art de l'alimentation, entre nature et culture. Une partie est indépendante de l'homme – ce sont les produits fournis par la terre et leur évolution naturelle. Dans l'autre partie, on retrouve inévitablement un côté culturel : comment l'homme utilise-t-il et maîtrise-t-il les ressources naturelles, lesquelles va-t-il mettre en avant, quelles autres va-t-il bannir et de quelle façon ? De la même manière, il séparera l'élaboré (le cuit) et le non-élaboré (le pourri). L'accent mis sur l'anthropologie et la focalisation sur la permanence et les invariants universels des structures alimentaires représentent les deux résultats principaux de Lévi-Strauss. Ils seront par la suite critiqués, notamment au regard de leur inadaptation à la complexité de certaines cultures gastronomiques comme la cuisine française.

28. C. Lévi-Strauss, *Anthropologie structurale*, Plon, 1958.

29. C. Lévi-Strauss, *L'Origine des manières de table*, Plon, 1968.

30. R. Barthes, *art. cit.*

31. C. Perlès, « Les origines de la cuisine », *Communications*, n° 31, 1979.

*Le courant culturaliste*

À l'opposé de la réduction structuraliste, le courant culturaliste met l'accent sur les évolutions culturelles et sociétales, privilégie le relativisme et se recentre sur la dynamique des changements sociaux, sur la culture des produits et le phénomène du consumérisme.

Robert Harry Lowie, un anthropologue américain (1883-1957) qui s'est intéressé aux interactions entre folklore, religion et organisation sociale, montre que la façon de prendre un repas varie considérablement selon les populations : des nations civilisées aux peuples primitifs, l'heure où l'on mange, la façon de concevoir un repas ou sa nature sont différentes, et la construction de la personnalité et du caractère des enfants en dépend. D'autres sociologues affirment, après-guerre, que la façon de s'alimenter est une base et un précurseur de l'élaboration de sa personnalité. Beaucoup plus tard, Garine (1996), un ethnologue, appellera cela le « style ethnique alimentaire ». Dans cette vision culturaliste, les sociologues ont en revanche négligé le lien entre contraintes biologiques et culturelles, se focalisant plutôt sur l'identité ethnique.

*Le courant socio-économique*

Ce courant idéologico-scientifique, inspiré par la théorie marxiste, part des inégalités générées par les classes sociales : les habitudes alimentaires seraient dictées dès le départ par le groupe social auquel l'individu appartient. Selon l'origine familiale, la profession du père et de la mère, l'éducation ou le mode de revenu, les manières de considérer le repas et les habitudes alimentaires seront différentes. On retrouve donc une analyse selon la stratification sociale : les classes les plus défavorisées n'ont pas accès à une variété de produits alimentaires et ont une éducation qui les oppose aux classes les plus aisées. Là encore, l'héritage du mode de vie est irréfutable. L'éducation, au centre du problème, explique ce phénomène, l'accès à celle-ci étant différent selon les groupes sociaux. Les personnes les mieux éduquées auront accès à un large panel d'informations sur la santé, y compris celles portant sur des modes d'alimentation « prohibés ». Suivant cette théorie historiquement située, les femmes seraient désavantagées du fait de leur effacement social et de leur accès restreint à l'information. Enfin,

l'âge peut jouer un rôle dans la stratification sociale : dans certaines sociétés, la nourriture est attribuée en fonction des âges ; dans les sociétés modernes, les jeunes ayant davantage accès à l'information sont plus avertis. En substance donc, pour Marx, les sociétés évoluant en « fonction du développement de leur force productive », la consommation alimentaire en fait partie intégrante.

*Le tournant épistémologique du <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle : la recherche socio-écologique*

Nous ne pouvons conclure ce recensement épistémologique des pensées de l'alimentation sans évoquer l'une des dernières « tendances » de la recherche sociologique contemporaine, héritière de cette longue histoire conceptuelle : l'approche socio-écologique. Elle est évidemment tributaire de l'apparition de nouvelles pratiques alimentaires, dont le clivage *junk food*/nourriture bio est un marqueur significatif, un « nouveau langage », dirait Lévi-Strauss. Originale et innovante, cette discipline se situe à l'intersection des sciences naturelles et des sciences humaines et sociales, et s'appuie sur la participation des acteurs sociaux (collectivités, entreprises, consommateurs, ONG). Son objectif est clairement de soutenir la transformation écologique de la société et l'avènement d'une nouvelle ère agricole. Des pays comme l'Allemagne sont très en pointe sur ce secteur et y consacrent des financements importants. En suivant le mangeur dans ses comportements quotidiens, la méthodologie de cette « écologie du quotidien » met en lumière la gestion de la vie au jour le jour et permet de formuler une « typologie des styles alimentaires ». Nous y reviendrons dans le détail plus bas, dans la partie intitulée « L'aliment caché IV : l'aliénation silencieuse du quotidien ».

*Pour en finir avec le jugement scientifique et positiviste*

Chacune des théories que nous avons recensées a l'ambition d'expliquer les comportements alimentaires à mesure qu'ils se complexifient et défient la rationalité du savoir nutritionnel ou diététique. Cette brève histoire de la pensée de l'alimentation porte de notre point de vue deux enseignements principaux.

Premièrement, les sciences s'intéressant à l'alimentation (anthropologie, ethnologie, psychologie, sociologie) ne sont pas parvenues à « clore » le dossier « alimentation ».

Deuxièmement, le malaise dans l'alimentation rend encore plus nécessaire la recherche d'explications sur les causes psychologiques, d'autant que nous ne sommes plus exposés aux affres matérielles de la faim et que nous avons accès à une grande diversité de produits : il faut donc situer le problème alimentaire ailleurs que dans la contrainte de l'offre.

Comment alors continuer à cheminer vers la vérité du mangeur ? Faire table rase des grandes grilles de pensée ou d'analyse pour se consacrer à la chose elle-même en une sorte de phénoménologie alimentaire, voilà ce dont témoigne « l'écologie du quotidien ». Mais, dans le même temps, la pression sociale voire politique sur les chercheurs en alimentation est devenue énorme, voire incontrôlable. La société, les professionnels, les décideurs administratifs et politiques exigent des réponses tout en posant des questions et des attentes différentes, sinon contradictoires. Curieusement, c'est au moment même où la société a besoin de ces réponses scientifiques que les chercheurs semblent douter le plus de leurs outils et de la normativité de leur discours. Le « brouhaha diététique » comme le nomme Fischler<sup>32</sup> est à son maximum, il prospère dans la « cacophonie alimentaire » ambiante :

« Les discours diététiques se mêlent, s'affrontent ou se confrontent aux discours culinaires et gastronomiques, les recueils de régimes aux recueils de recettes, les manuels de nutrition aux guides gastronomiques. De partout montent la prescription et la prohibition, des modèles de consommation et des mises en garde : dans cette cacophonie, le mangeur désorienté, à la recherche de critères de choix, trouve surtout à nourrir son incertitude<sup>33</sup>. »

## POUR UNE PSYCHOSOCIOLOGIE DE L'ALIMENTATION

Au cours des trente dernières années, la possibilité d'une approche interdisciplinaire est devenue crédible et souhaitable. Ainsi l'approfondissement de la psychosociologie de l'alimentation, dont Roland Barthes avait posé les jalons en 1961 dans son

article visionnaire de la revue *Annales*, a été pris en charge à partir des années 1970 par plusieurs sociologues. Le plus célèbre est certainement Edgar Morin qui écrira ces phrases particulièrement éclairantes sur le changement de paradigme du discours alimentaire vers une forme holistique :

« Comment ne voit-on pas que ce qui est le plus biologique – le sexe, la mort – est en même temps ce qui est le plus imbibé de symboles, de culture ! Nos activités biologiques les plus élémentaires, le manger, le boire, le déféquer, sont étroitement liées à des normes, des interdits, valeurs, symboles, mythes, rites, c'est-à-dire à ce qu'il y a de plus spécifiquement culturel. Et nous ne pouvons, ici, comprendre que c'est le système unique, fédérativement intégré, fortement intercommuniquant du cerveau de *sapiens* qui permet l'intégration fédérative du biologique, du culturel, du spirituel (éléments à la fois complémentaires, concurrents, antagonistes, dont les degrés d'intégration seront très différents selon les individus, les cultures, les moments), en un système unique bio-psycho-socioculturel<sup>34</sup>. »

### *Le mangeur complexe*

C'est dans son sillage méthodologique que Claude Fischler écrira au début des années 1990 le livre référence de la sociologie de l'alimentation<sup>35</sup>. L'auteur y fait le lien entre phénomènes biologiques et habitudes alimentaires et culturelles. Pour lui, l'alimentation humaine relève de déterminants tout à la fois psychologiques, sociologiques et physiologiques et devient un facteur central de la construction sociale de l'individu. Il dessine ainsi une « trophogénèse<sup>36</sup> » de l'être humain : au commencement, le nourrisson est face à des contraintes physiologiques, puis chez l'enfant les habitudes physiologiques vont se heurter à des façons de vivre et des manières de table qui tisseront tout un système de significations. Le culturel prendra alors le dessus sur les processus physiologiques : le manger devient social, le sentiment d'appartenance ou de différence sociale se construit enfin. L'enfant, en grandissant, apprend

32. *L'Homnivore. Le goût, la cuisine et le corps*, Odile Jacob, 1990.

33. *Ibid.*, p. 202.

34. *Le Paradigme perdu : la nature humaine*, Le Seuil, 1973.

35. C. Fischler, *L'Homnivore*, op. cit.

36. Si l'homme partage avec d'autres mammifères le fait d'être omnivore, il a notamment la possibilité de ne pas le rester, ce qui l'en distingue singulièrement et rend particulièrement intéressantes la naissance et l'évolution de ses choix alimentaires.

le partage, la différence entre l'intime et le public, le bon et le mauvais.

Mais Fischler va bien plus loin qu'une simple description sociologique des invariants du comportement alimentaire. En développant le concept de «gastro-anomie», il va pénétrer jusqu'à la «pensée magique» du mangeur moderne pour en caractériser la complexité et la part d'irrationalité.

Partant d'une première classification de l'«ordre du mangeable», commune à toute société qui distingue le consommable du non-consommable, il va ajouter à cette base biologico-culturelle le «principe d'incorporation» qui individualise le rapport du mangeur à la nourriture. D'une part, le mangeur devient physiologiquement ce qu'il mange à travers les nutriments, notamment les acides aminés, qui constituent la matière corporelle. D'autre part, la «pensée magique», ou principe dit de similitude – que Fischler introduit comme second invariant du comportement alimentaire –, pousse la subjectivité et l'imaginaire du mangeur à croire qu'il s'approprie les qualités symboliques de l'aliment qu'il va ingérer (par exemple l'expression «manger du lion»). Dans notre environnement chrétien, l'eucharistie représente un paroxysme de l'incorporation magique. «En absorbant quelque chose, on absorbe aussi les caractéristiques, physiques et immatérielles, de l'objet absorbé», explique Fischler<sup>37</sup>.

### *Le mangeur anxieux*

À cette pensée magique s'ajoute une succession d'ambivalences provoquant chez le mangeur un état d'anxiété mis à jour par des sociologues, comme Beardsworth<sup>38</sup>. L'ambivalence plaisir-déplaisir génère une anxiété d'ordre sensoriel et hédonique : sa gestion ouvre le champ infini des possibles de la cuisine. L'ambivalence santé-maladie ouvre sur une anxiété d'ordre sanitaire et par conséquent sur des stratégies «diététiques». L'ambivalence vie-mort révèle le conflit moral relatif au meurtre alimentaire de l'animal au profit de la communauté humaine : sa résolution mobilise un panel de

dispositifs cognitifs visant à prendre en charge les sentiments de responsabilité et de culpabilité, comme nous le verrons plus tard.

Dans chacun de ces cas, l'aliment est recouvert par notre anxiété sous des strates de signifiants objectifs et subjectifs qui rendent difficile, voire impossible, l'accès à la réflexivité – et donc à la rationalité – alimentaire : «Si nous ne savons pas ce que nous mangeons, nous ne savons pas ce que nous allons devenir mais aussi ce que nous sommes<sup>39</sup>!»

## LE « SOUCI ALIMENTAIRE » OU L'ALIMENT CACHÉ

Comment se fabriquent nos choix alimentaires? Comment peut-on peser sur eux? Peut-on d'ailleurs véritablement parler de «choix»? À la manière du critique Lucien Goldman parlant au sujet des tragédies raciniennes de «Dieu caché», on peut affirmer que l'aliment est partout et en même temps nulle part.

*L'aliment caché I : le mangeur face à l'offre pléthorique de l'industrie alimentaire*

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la nourriture est plus que jamais disponible, mais l'aliment ne *paraît* plus : il est à la fois présent en quantité dans l'avènement de la société de consommation et absent dans sa compréhension par le mangeur. L'industrie agroalimentaire a réduit l'alimentation à un ensemble de marchandises et, fortes des puissances économiques qu'elle mobilise, a considéré que la connaissance du produit était désormais inutile au mangeur pour parvenir à la satisfaction de ses besoins alimentaires. L'industrialisation de la nourriture impose ainsi une dévaluation radicale de l'alimentation. Elle s'appuie pour cela sur des produits standardisés, universels, mondialisés dont beaucoup ont acquis le statut de marques, comme c'est le cas pour d'autres produits manufacturés. Cette offre a connu un succès immédiat et durable grâce au développement de la grande distribution (création du premier supermarché en 1957, 1963 pour le premier hypermarché) : dès 1960,

37. Lors du colloque de l'Observatoire Cniel des habitudes alimentaires (Ocha), 19 et 20 octobre 1994. Voir « Pensée magique et alimentation aujourd'hui », *Les Cahiers de l'Ocha*, n° 5, 1996.

38. A. Beardsworth, "Trans-science and Moral Panics: Understanding Food Scares", *British Food Journal*, 92, 5, 1990.

39. C. Fischler, *L'Honnivore*, op. cit.

80 % des dépenses des ménages sont tournées vers l'industrie agro-alimentaire; cette part atteint 84 % en 2000. Depuis, le phénomène des *hard-discounts* s'est développé et la part de ces enseignes meilleur marché ne cesse de progresser pour se situer autour de 13 % des dépenses des ménages.

Dans la France de 1930, décrit Jean-Pierre Poulain, « l'aliment clairement identifié et valorisé est là présent et se donne à voir aux différents stades de la filière – du champ de blé au four du boulanger, du pré à l'étal du boucher, du jardin ou du marché à la cuisine, de la vigne à la bouteille... Les paysages eux-mêmes se transforment au gré des cycles de production<sup>40</sup> ». Aujourd'hui, « comme pour les peuples "primitifs", c'est l'angoisse. Il n'y a que la source d'angoisse qui change. Eux craignaient les éléments naturels qu'ils ne savaient pas maîtriser. À l'inverse, c'est l'environnement industriel et technique que nous avons construit qui nous fait peur<sup>41</sup> ». Les OCNI de Fischler, ces « objets culinaires non identifiés » qui peuplent nos cuisines et tables à manger, aliments sans identité, tout au moins mal identifiés quant à leur origine et composition, finissent par devenir source d'angoisses et de méfiance. C'est en somme un aliment *déterritorialisé* qui n'est plus relié à un producteur, à un terroir, encore moins à un savoir-faire. C'est un aliment fonctionnel réduit à son langage commercial, avec ses différentes couches d'emballage, sa couleur, son logo, son marketing publicitaire. La terre n'existe plus, abolie du laboratoire à l'usine, de l'usine au linéaire. Quand elle ne ment pas<sup>42</sup>, l'étiquette devient alors le dernier refuge d'un sens possible. Encore faut-il posséder ce langage au milieu duquel, parmi des mots connus, apparaît un nouveau jargon technique, empruntant à la chimie ses contours effrayants, ses formules moléculaires qui n'évoquent plus rien de naturel et suscitent au contraire tous

40. J.-P. Poulain, « Mutations et modes alimentaires », in Monique Paillat (dir.), *Le Mangeur et l'animal. Mutations de l'élevage et de la consommation*, Coll. « Mutations/Mangeurs », Autrement, n° 172, 1997, p. 103-120.

41. *Ibid.*

42. La déterritorialisation peut aussi devenir une « transpécification », un changement d'espèce, quand le bœuf devient cheval à la faveur d'un plat cuisiné. Le scandale des « lasagnes au cheval », survenu début 2013, ne fait malheureusement que confirmer l'ensemble de ces analyses.

les fantasmes d'empoisonnement possibles sur le mode « on nous cache tout, on nous dit rien<sup>43</sup> ».

*L'aliment caché II : « la nourriture, c'est les autres »*

Dans l'intimité de l'acte de manger se joue aussi la fabrique de l'amour ou de la haine de l'autre : « Dis-moi ce que tu manges, je te dirai qui tu es. » Si l'autre est ce qu'il mange, on peut naturellement observer un glissement de la haine/passion de l'autre à la haine/passion de sa nourriture... et réciproquement ! C'est là que se jouent quelques expressions parmi les plus grotesques de l'intolérance humaine.

On peut en effet caractériser un principe d'identification-distinction, que Mélanie Klein, la psychanalyste des enfants, appelle le « fantasme de l'incorporation du mauvais objet », appliqué à l'autre et sa nourriture. Il y a plusieurs formes et stades de fantasme dans la contamination morale qui consiste à dire que l'homme est bon ou mauvais selon la représentation, bonne ou mauvaise, que nous avons des aliments qu'il mange.

Dans le domaine du rejet, les graduations vont du dégoût plus ou moins amusé à la haine pure et simple. La catégorisation la plus courante et naturelle a lieu dans le domaine des civilisations. Les clichés y ont la vie dure. Les Anglais s'horrifient de certaines mœurs alimentaires des Français, ces « froggies » (*grenouilles*) qui le leur rendent bien en conspuant leurs abominables petits pois à la menthe et autres puddings. Dans notre imaginaire collectif, les Italiens resteront jusqu'à la fin des temps assimilés à la pizza et aux pâtes tandis que les Africains continueront de se régaler de termites grillées et les Japonais de remplir leur bol d'algues crues. Enfin, au sommet de l'échelle de l'omnivorerisme, trônent les Chinois qui selon leur propre proverbe mangent « tout ce qui a des ailes sauf les avions, et tout ce qui a quatre pattes sauf les tables »... On comprend la difficulté d'être tolérant dans ce domaine où l'intolérance

43. C'est l'histoire bien connue du fameux « Tract de Villejuif » qui circule épisodiquement depuis les années 1970 et qui dénonce les inoffensifs additifs alimentaires E330 (acide citrique) et E300 (vitamine C) comme de dangereuses substances cancérogènes. Cette *légende urbaine* est apparue lorsque les pays de la CEE ont adopté en 1975 la première nomenclature unifiée des additifs alimentaires.

est avant tout physiologique. Le rejet de la nourriture de l'Autre s'apparente en effet à une nausée irrépressible : en vomissant l'aliment, je vomis également l'autre et sa « culture de sauvage ». Car on constatera facilement que le dégoût, par définition relatif, pour la nourriture de l'Autre fonctionne la plupart du temps comme une condamnation absolue de sa sauvagerie : on lui reproche de se comporter comme un animal en mangeant, sans discernement, des choses répugnantes – insectes, animaux domestiques, algues – sans prêter une quelconque considération pour la manière dont il les prépare, les agrmente et donc les intègre dans un espace culturel et social. Plus étrange encore, des évolutions historiques sont vérifiables dans l'acceptabilité de telle ou telle nourriture. L'exemple de la consommation de cheval en France est assez significatif : courante dans les années d'après-guerre, la consommation de viande chevaline n'a cessé de diminuer depuis les années 1970 pour connaître un léger retour de faveur suite à la crise de la vache folle. L'émoi suscité par le scandale des « lasagnes au cheval » montre davantage que l'on veut savoir exactement ce que l'on mange plutôt que le dégoût de manger du cheval dont les qualités nutritionnelles ont d'ailleurs été abondamment rappelées à cette occasion et dont la consommation a même connu une nouvelle hausse au plus fort de la crise.

Les nourritures cuisinées fonctionnent également comme des marqueurs politiques et sociaux. Le ragoût est bourgeois, le cous-cous prolétaire. La tête de veau sera toujours de droite tandis que le quinoa a de fortes chances d'être de gauche. On trouvera plus facilement des militants du boulgour chez les écologistes que parmi les adhérents du Front National. Quant au bio, il peut être consommé pour des raisons exclusivement politiques, c'est-à-dire comme on entre en religion, sans véritable finalité organoleptique, sans considération pour ses éventuelles qualités gustatives. Il est assez amusant de procéder à cette classification qui renvoie bien sûr à des représentations que Roland Barthes qualifierait de « mythologiques ».

« Des goûts et des couleurs », certes. Mais leur affirmation dans les affaires de l'appétit est toujours plus immédiate, brutale et souvent irréversible que des jugements esthétiques en raison de l'écoeurement que l'incorporation alimentaire peut susciter. À cela s'ajoutent des valeurs qui procèdent là encore de la pensée magique.

Le chasseur va magnifier la viande (du latin *vivenda*, nécessaire pour vivre), parce qu'en tuant il affirme sa virilité contrairement au végétarien qui, par définition non violent, sera rangé dans la catégorie, des « sentimentaux ». À l'opposé, le « viandard » sera perçu comme un être rougeaud, bedonnant et rustre, doté, par extension, d'un caractère violent, sanguin, voire misogyne. On évitera alors d'élever ses enfants en leur faisant « digérer des agonies » selon le mot célèbre de Marguerite Yourcenar, qui les rendront agités, bagarreurs, incultes. « Sang de navet » contre « bouffeurs de bidoche », on s'achemine ainsi vers un discours militant qui évolue dans l'absolu et stigmatise l'autre au nom de sa différence, propédeutique du comportement fasciste ou raciste.

C'est bien dans le domaine des religions que la différence alimentaire s'exacerbe et peut prendre une tournure véritablement guerrière. On connaît les différences en matière d'interdits alimentaires entre les différentes religions, les plus rigoureuses en la matière étant le judaïsme, l'islam et l'hindouisme. Quant au christianisme, il rompt délibérément avec la tradition hébraïque en laissant une liberté très large au pratiquant (« Il n'est hors de l'homme rien qui, entrant en lui, puisse le souiller [...] car cela n'entre pas dans son cœur, mais dans son ventre, puis s'en va dans les lieux secrets, qui purifient tous les aliments<sup>44</sup>. ») tout en encourageant, il est vrai, ses fidèles à se méfier des voluptés charnelles, la gourmandise figurant parmi les sept péchés capitaux. Restent le rapport « magique » à l'hostie – représentant au sens littéral le corps du Christ offert lors de la communion à la bouche du fidèle – et la recommandation de manger du poisson le vendredi.

C'est dans ce contexte culturel favorable à la stigmatisation des interdits alimentaires qu'est née, en 2012, l'in vraisemblable polémique française sur la nourriture halal. L'affaire a véritablement commencé avec la décision d'une chaîne de restauration rapide de ne servir que des hamburgers garnis de viande halal dans certains de ses restaurants en France. Au nom de la défense de la laïcité, les leaders politiques d'extrême droite se sont emparés du sujet pour dénoncer « l'islamisation de la République » ou le financement

44. Évangile selon Marc, chapitre 7, versets 15 et 19.



illégal de l'islam. S'agit-il d'interrogations légitimes, ou même « pertinentes », comme l'ont souligné de nombreux commentateurs ? Les arguments ne résistent guère à quelques minutes d'analyse. Il va de soi en effet que les restaurants ne sont pas tenus à une obligation d'universalité – sinon à quoi bon aller « au chinois, à l'indien, au grec » ? La dimension religieuse du halal est tout simplement un élément culturel contingent susceptible de devenir une nouvelle mode alimentaire. L'argument de la discrimination à l'embauche pour ne pas contaminer la nourriture halal ne tient pas non plus dans la mesure où le « label halal » s'acquiert définitivement au moment de l'abattage de l'animal et ne peut en rien être corrompu par des manipulations ultérieures de la viande. Reste enfin l'argument de la souffrance animale qui revient de manière étonnante sous la plume de militants plus proches des milieux cynégétiques que des paysans bio. On y reviendra plus loin, mais on peut d'ores et déjà affirmer que le discours alimentaire normatif est un discours politique dont les contours, à ce titre, évoluent constamment et qui peut être « récupéré » à des fins contradictoires et polémistes.

Quoi qu'il en soit, suivons notre polémique qui se répand comme une traînée de poudre jusque dans les messageries électroniques des députés de l'Assemblée, par le biais d'un e-mail type appelant au boycott des produits halal. Poursuivons-la jusque dans les rues parisiennes de Barbès et de la Goutte-d'Or qui s'offusquèrent un temps du projet d'apéro géant « saucisson et vin rouge » dans ce quartier « multiethnique », projet lancé sur les réseaux sociaux et bientôt interdit par la préfecture de Paris en raison du trouble à l'ordre public qu'il pouvait provoquer. Le saucisson comme instrument de provocation et de discrimination ? Oui c'est possible, quand l'intimité alimentaire se transforme en promiscuité ethnique avec l'étranger. Il existe donc une intolérance alimentaire d'ordre psychoculturel de la même manière qu'il existe un rejet physiologique du mauvais aliment. L'aliment est surinvesti d'une dimension symbolique qui en fait un prétexte au rejet de l'autre et des valeurs qu'il place dans ses interdits alimentaires : « Car aucun sentiment, de goût ou de dégoût, n'est aussi solidement enraciné que le sentiment physique<sup>45</sup>. »

45. G. Orwell, *Le Quai de Wigan*, 1937.

### *L'aliment caché III : du moralisme au placebo alimentaire*

Paradoxe de *l'Homnivore* : l'aliment n'est pas une marchandise comme les autres, il pénètre le corps, l'organisme, se mêle au sang, aux tripes, constitue les selles. C'est le monde extérieur, avec tous ses mystères menaçants et ses potentialités hostiles, que l'on autorise à investir la forteresse intime de l'individu. C'est pourquoi il est anxiogène dans nos sociétés et ce d'autant plus que l'ignorance de sa provenance, de sa fabrication, en un mot de sa nature, est forte. Pour le psychiatre Apfeldorfer, la nourriture a remplacé la sexualité comme source de névrose au quotidien : obésité et anorexie sont les deux extrêmes d'une ligne entre lesquels les régimes, les recommandations nutritionnelles officielles, les envies fabriquées par la publicité et le marketing déterminent un milieu improbable, impossible à atteindre. Les grandes crises sanitaires ont bien sûr aggravé l'angoisse du mangeur quant à la nourriture, précipitant l'ère du soupçon alimentaire généralisé. En réaction, des palliatifs nouveaux ont vu le jour, mis au point par les professionnels de l'agro-industrie, en l'absence d'une capacité des pouvoirs publics à instaurer des règles de traçabilité intelligibles par le consommateur et praticables par les transformateurs.

C'est peut-être le dernier avatar de l'aliment caché : la négation volontaire de l'aliment par sa réduction chimique ou moléculaire. Le retour de la primauté du biologique sur le culturel traduit un double échec : celui de la réconciliation avec une nature idéale, vierge, fantasmée, à cause de l'irréversible souillure humaine et celui du salut humain par la gastronomie, compte tenu de la rupture de confiance avec la production agricole et la transformation alimentaire. Cela se traduit aujourd'hui dans la course à l'hygiénisme, qui est mise à distance pseudoscientifique du naturel et du culturel, à grand renfort d'émulsifiants et d'adjuvants.

Ces produits chimiques jouent certes un rôle technique dans la conservation des marchandises alimentaires, mais aussi et surtout dans la psychologie de certains consommateurs qui se voient ainsi rassurés – comme ils peuvent l'être par ailleurs devant une émission de télé-réalité qui reconstruit le réel à partir d'émotions préformatées. Cette angoisse devant un monde où la nature est avant tout perçue comme violence destructrice à coups d'alertes climatiques, incarne la psychose d'une société effrayée par son propre

refoulement : la catastrophe naturelle, le changement climatique, la maladie, le pourrissement. Les légumes, les fruits doivent être esthétiquement comestibles, c'est-à-dire à peine mûrs (car plus colorés), géométriquement calibrés, comme débarrassés de toute empreinte et possibilité germinale.

Pour bien le comprendre, il faut distinguer plusieurs étapes dans le cheminement du discours hygiéniste. Le point de départ se situe dans la construction (ou la confirmation) d'une culpabilité sur laquelle viendra se greffer la possibilité d'une rédemption. La culpabilité peut être d'ordre moral, social, écologique ou esthétique. La plupart du temps, elle se cristallise sur deux éléments alimentaires « clivants », à savoir la viande et le sucre.

La culpabilité peut donc être morale, par exemple dans la condamnation du meurtre alimentaire des carnivores. Question sensible que celle de l'abattage des animaux : 89% des consommateurs avouent qu'ils ne mangeraient plus de viande s'ils devaient tuer eux-mêmes l'animal ! Le spectre de la souffrance et de l'agonie pèse sur la conscience des mangeurs qui peuvent ainsi renoncer à toute « complicité de meurtre volontaire ». « Manger de la viande tue », tel est le slogan sans nuance qui s'accompagne d'autres mises en garde plus ou moins argumentées du type « manger de la viande provoque le cancer » ou encore « augmente les risques cardio-vasculaires, le cholestérol », etc. Le mouvement de la « *Meat abolition* » d'inspiration anglo-saxonne situe son combat au même niveau que l'abolition de l'esclavage ou l'égalité des droits homme-femme. « Nous disons : les animaux sont sensibles. Nous n'avons pas besoin de les exploiter pour vivre en bonne santé. Donc [...] prenons en compte le fait que nous n'avons pas le droit de les faire souffrir et de les tuer, simplement parce qu'ils sont d'une espèce différente de la nôtre<sup>46</sup>. » Ce refus du spécisme<sup>47</sup> se pose comme une nouvelle frontière du développement de l'humanité qui, en tournant définitivement la page des animaux-machines cartésiens et de la barbarie

46. Brigitte Gothière, responsable de l'association L214 ([www.l214.com](http://www.l214.com)), citée dans *Le Monde* du 28 janvier 2011.

47. Le spécisme consiste à établir une distinction ontologique entre l'homme et l'animal alors que ce mouvement « zoophile » (au sens premier du terme) anthropologise les animaux et affirme le caractère évident d'une continuité des psychismes entre l'humain et le non-humain.

de l'élevage et de l'abattage industriel, ramènera l'Homme à l'âge fondamentalement non violent d'avant la Chute (au temps du paradis, Adam et Ève ne mangeaient pas de viande et donc ne tuaient aucun être vivant). Il tisse l'espoir de la cohabitation pacifique avec toutes les espèces, qu'aucune hiérarchie ne distingue ni n'oppose.

La culpabilité peut être esthétique et sociale, et c'est alors l'infinie complexité panique du rapport au corps qui prend le dessus. Tyrannie de la minceur « incarnée » par les mannequins anorexiques et « nourris » à la cocaïne comme coupe-faim. La course à la ligne à tout prix se veut compatible avec des mœurs alimentaires gauloises qui encouragent certes la bonne chère qui rend fort, mais pas le sucre qui rend gras et mou. Le regard est sévère, souvent injuste. Et la société doit donner des prescriptions, désigner le bouc émissaire, l'ennemi. C'est ainsi que les discriminations liées à l'apparence et notamment au surpoids sont aujourd'hui totalement avérées, voire banalisées dans la société française<sup>48</sup>. Soit, mais où est le remède ? Le rejet existe, mais pas la solution. C'est chacun pour soi pour échapper au syndrome du gros, au traumatisme de l'IMC<sup>49</sup> supérieur à 25 – à moins qu'obésité et surpoids parviennent à être tolérés socialement au prix d'efforts constants d'explication, de pédagogie et d'une bonne dose d'humanisme !

Qu'elles soient bonnes ou mauvaises, ces culpabilités inspirent un marketing de la rédemption, de la cure et du bien-être qui continue pourtant à brouiller les pistes menant à l'aliment. L'industrie agroalimentaire a en effet réussi le tour de force d'être à la fois le bourreau et la victime, la plaie et le couteau, le poison et l'antidote, engraisant les consommateurs d'un côté, les mettant au régime des produits amincissants de l'autre. Gagnant-gagnant pour l'industrie, perdant-perdant pour le mangeur qui essaye en vain de conjuguer alimentation et bien-être. C'est dans ces conditions que le discours hygiéniste prospère et finit par occuper tout l'espace du discours alimentaire, en le réduisant à la dimension psychologique

48. Voir les travaux de Jean-François Amadieu sur ce sujet et notamment *Le Poids des apparences. Beauté, amour et gloire*, Odile Jacob, 2002.

49. L'indice de masse corporelle (IMC), défini par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) comme standard universel pour évaluer les risques liés au surpoids chez l'adulte, se calcule en divisant le poids en kilogrammes par la taille au carré en mètres.



de l'angoisse, de la tourmente et de la panique. Les plus grands scandales sanitaires viennent de la haine de la nourriture. Le cas récent du Médiateur, utilisé comme coupe-faim, est malheureusement assez instructif: combien de femmes innocentes a-t-il empoisonnées?

Si, au XIX<sup>e</sup> siècle, la névrose c'est la saleté, aujourd'hui c'est l'alimentaire (Apfeldorfer). L'obsession du régime représente le dernier avatar de l'hygiénisme alimentaire où l'aliment disparaît sous le double stress de l'incorporation et de la maladie physique (cancer) ou sociale (esthétique, surpoids, maigreur). Sous cette pression quotidienne et infernale, les valeurs de convivialité et de plaisir sont renvoyées soit à la transgression, et donc à la culpabilité, soit à la facilité, et donc à l'inefficacité.

#### *Nutraceutique et alicaments*

«Que ton aliment soit ton premier remède», disait Hippocrate il y a vingt-six siècles...

«Les allégations de santé indiquent que la consommation d'un composant alimentaire ou d'un ingrédient spécifique est un moyen de prévention contre une pathologie ou une maladie. Pour être considérée comme vraie, une allégation de santé devra généralement faire l'objet d'études approfondies avec des tests à long terme portant sur des populations importantes<sup>50</sup>.» Ces deux citations, distantes de près de deux mille six cents années, nous amènent à constater à quel point l'homme a approfondi, dans son propre intérêt, la consommation alimentaire comme facteur de santé.

De ce point de vue, certaines civilisations sont en avance. Ainsi le Japon a-t-il toujours cultivé cette tradition de rechercher dans la nourriture, en particulier dans les aliments de la mer et les produits frais, les conditions d'une bonne santé physique que les Japonais associent de fait à la santé mentale. Mais il faudra attendre les années 1980 pour passer de l'état d'imprégnation culturelle au stade du marketing commercial faisant de cette approche sanitaire de l'alimentation une stratégie à part entière. Ce n'est pas un hasard si la nutraceutique (contraction de nutrition et de

pharmaceutique) est officiellement née dans l'archipel nippon il y a une dizaine d'années. C'est aujourd'hui un marché florissant qui représente plus de 7% des dépenses alimentaires japonaises. La nutraceutique s'est exportée en Amérique du Nord et en Europe. En France, le néologisme alicament, plus suggestif, a été forgé pour désigner ce type de produits. Le marché européen est en pleine expansion et il suffit effectivement de regarder les rayons des magasins spécialisés ou même des supermarchés pour s'en convaincre. Ce marketing fait appel à un vieux fantasme, celui de l'aliment magique qui rendra plus fort, invulnérable, immortel et dont l'archétype est l'ambrosie, la plante des dieux grecs qui a valu à Tantale son supplice alimentaire éternel, pour avoir voulu la dérober. On retrouve ce *topos* dans de nombreuses fictions, de la nourriture elfique aux vertus médicales (Frodon dans *Le Seigneur des anneaux* ne survivra jusqu'en Mordor que grâce au *lembas*, le pain elfique), à la potion magique d'Astérix qui rend invincible. On en retrouve des avatars dans le surinvestissement symbolique attaché au ginseng asiatique ou encore à la feuille de coca andine.

Mais si ces modes passagères se positionnent sur le segment de niche "*ethno-food*" ou "*new age*", elles ne recouvrent pas à proprement parler des alicaments.

Le concept d'aliment-santé n'est en effet pas aisé à définir, car il couvre une gamme de produits allant des aliments issus de l'agriculture biologique aux cosmétiques à ingérer, en passant par les compléments alimentaires. Tout dépend de la mode, de la qualité du message et du sentiment d'élitisme qu'il va susciter. Au sens propre, les aliments-santé désignent des aliments pour lesquels des arguments scientifiques<sup>51</sup> montrent que, au-delà des effets nutritifs, ils peuvent agir de façon bénéfique sur des fonctions ciblées de l'organisme. Répondent à cette définition: les aliments diététiques destinés à des personnes suivant un régime (diabétiques, femmes enceintes), les compléments alimentaires palliant l'insuffisance réelle ou supposée des apports journaliers, les aliments fonctionnels, pour lesquels il est démontré qu'ils ont

50. Citation du professeur Robertfroid de l'université catholique de Louvain, reprise de Pascal et Collet-Ribbing, 1998.

51. On pourrait légitimement s'interroger sur l'indépendance des experts scientifiques qui valident ou produisent ce genre d'arguments.

un effet bénéfique sur une ou plusieurs fonctions corporelles et qui peuvent être des aliments naturels, allégés ou enrichis. Les plus connus sont les oméga-3, acides gras essentiels, le « bifidus actif » pour le transit et les probiotiques pour les yaourts ou les céréales destinés à la flore intestinale.

Fantasme ou réalité? Le moins qu'on puisse dire, c'est que cette offre alimentaire a débouché sur un nouveau et puissant marketing qui se focalise sur les segments santé et minceur. Ils sont surtout à l'origine d'une nouvelle forme du syndrome de l'anxiété alimentaire : le culte de la performance alimentaire.

On peut dater le succès grand public de ces produits depuis la publication du best-seller *Guérir* de David Servan-Schreiber, paru en 2003, vendu à 1,3 million d'exemplaires et traduit en 28 langues<sup>52</sup>. C'est la première vulgarisation séculaire du talisman alimentaire sous la forme contemporaine de l'alicament. L'« huile qui fait marcher le cerveau », l'oméga-3, est alors devenue le produit vedette de cette nouvelle « nutraceutique », le *nec plus ultra* du souci intestinal de soi. L'auteur lui attribue des pouvoirs quasi surnaturels à portée de bouche pour lutter contre la maladie, le cancer, la dépression, le vieillissement. Comment résister à cette promesse d'une vie sans souffrance où l'alimentation n'est plus le signe de la Chute, de notre finitude et de notre enflement-pourrissement carnivore, mais au contraire notre remède ultime? « Le cerveau est certainement aussi sensible au contenu de l'alimentation quotidienne que le cœur<sup>53</sup> », affirmait David Servan-Schreiber. Avec l'oméga-3 est né un véritable label qui allait coloniser les étiquettes des produits de consommation courants, du beurre jusqu'à l'huile en passant par le sel et les boîtes de sardines. La porte est ainsi ouverte non seulement à l'ère de la santé et du bien-être, mais plus encore à celle de la compétition alimentaire. Le surhomme existe, il mange des oméga-3 et n'a pas de cholestérol. Les stratégies nutritionnelles de pointe vont ainsi permettre à une élite de manger pour être beau-belle, pour ralentir le vieillissement, pour être en forme, pour travailler mieux, pour penser mieux et plus vite, pour mieux

respirer, guérir, prévenir les rhumatismes, les maladies d'Alzheimer et de Parkinson, la ménopause, le cancer, sans oublier bien sûr le diabète et le cholestérol. Bref, elles permettront de devenir plus performant que les autres dans la compétition interpersonnelle que les sociétés occidentales organisent dans tous les domaines de la vie.

La multiplication à l'infini des concepts et messages nutritionnels, au fil de nos angoisses, donne un réel sentiment de vertige : l'alimentation aux mille vertus peut être simultanément ou tour à tour préventive, consciente, naturelle, saine, active, responsable, solidaire, « plaisir », chronobiologique, biosynchronisée, végétarienne... Tous les charlatanismes scientistes<sup>54</sup>, tous les discours ésotériques, sectaires, prophétiques, toutes les médecines médiévales, parallèles, cosmiques sont possibles – à condition que le placebo fonctionne. L'addition des fantasmes alimentaires, plus contradictoires les uns que les autres, ont fini par faire disparaître l'aliment qui devient l'« absent de tout banquet », un étranger dont l'heuristique de la peur, de la tromperie et de la manipulation nous ont définitivement détournés. Qu'avons-nous gagné? Sommes-nous au bout du compte moins malades, mieux soignés, en meilleure forme? Les firmes se sont enrichies un peu plus en vendant plus cher des « aliments verts », les distributeurs ont renouvelé leurs linéaires en jouant la carte de la modernité et de l'innovation, les commerces de la niche « minceur-santé » se sont développés en ouvrant des magasins dans toutes les villes d'Europe, où, en lieu et place de nourriture, on trouve essentiellement des pilules, des élixirs et des jus vitaminés. Au final, le gain n'est essentiellement qu'économique et commercial. Car les meilleurs alicaments du monde, si tant est qu'ils existent, ne viendront pas réenchanter le quotidien alimentaire des Européens. Pourquoi ne pas faire simple en replongeant par exemple dans les racines de nos patrimoines nutritionnels? La diète méditerranéenne a fait ses preuves depuis

52. David Servan-Schreiber, *Guérir le stress, l'anxiété, la dépression sans médicaments ni psychanalyse*, Robert Laffont, 2003.

53. *Ibid.*, p. 165.

54. « Il n'y a pas d'aliments anticancer », a été contrainte de déclarer très officiellement l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) au terme d'un rapport intitulé « Nutrition et cancer : légitimité de recommandations nutritionnelles dans le cadre de la prévention des cancers », publié le 26 mai 2011. Mais on attend toujours de l'Anses qu'elle se prononce sérieusement sur les aliments potentiellement cancérigènes comme les OGM...

quelques millénaires et son succès ne tient pas tant à des aliments miraculeux, ni même à ce qu'on mange mais à la façon dont on mange.

*L'aliment caché IV: l'aliénation silencieuse du quotidien*

À l'opposé de cette véritable technicisation de l'alimentation (qui s'ennoblit alors sémantiquement en « nutrition »), c'est dans l'habitude et la routine de la « bouffe » que l'aliment trouve son oubli le plus radical mais aussi, espérons-le, la chance de sa résurrection la plus authentique.

Oubli tout d'abord, dans la répétition des contraintes et des efforts pour se nourrir soi-même et, éventuellement, sa famille. Les contraintes rigidifient l'organisation de ce quotidien: le manque de temps, un budget limité ou la fatigue d'une journée de travail. L'éternel recommencement du repas dissuade de privilégier la nouveauté et la surprise, ou du moins le cantonne à des moments exceptionnels de commensalité (réceptions, sorties au restaurant). Le cycle des routines prend le pas sur la créativité, si bien qu'on s'habitue à manger par automatisme, sans réflexivité particulière, parce qu'« il faut manger pour vivre et pas vivre pour manger ». C'est pourtant en étudiant de près ce quotidien qu'on peut parvenir à classer des types de comportement alimentaire et construire une phénoménologie des choix diététiques.

La routine du quotidien s'articule d'abord à des capacités technologiques fournies par l'environnement toujours renouvelé de la cuisine, des équipements électroménagers en particulier. Comprendre et s'approprier le fonctionnement des machines à notre disposition contribue certes à en faire des outils opérationnels pour l'amélioration du quotidien du foyer, mais l'instrument conditionne aussi les choix alimentaires. Le couple micro-ondes-congélateur l'a prouvé au cours des vingt-cinq dernières années en permettant le développement considérable des plats cuisinés individuels ou familiaux et en favorisant une plus grande diversité des aliments à travers l'offre des produits surgelés. La routine de notre quotidien se connecte aussi à une configuration sociologique donnée du foyer: âge, catégorie socioprofessionnelle, nature de la cellule familiale, nombre d'enfants. Cette configuration détermine des rythmes et des habitudes alimentaires structurants: heures des

repas, temps maximum de préparation, synchronisation des agendas des membres de la famille. Les études montrent que ce sont les femmes, malgré l'augmentation constante de leur taux d'activité dans les sociétés occidentales, qui gardent la charge du « management domestique ». L'évolution des pratiques féminines est bien sûr cruciale dans les changements de nos pratiques alimentaires. Ce statut évolue considérablement sous l'effet économique de l'augmentation de l'emploi féminin et l'impact sociétal de l'explosion des ménages monoparentaux. Autrefois, jusqu'à la fin des années 1960, les schémas décisionnels étaient transparents, hiérarchiques, rigides. Cette tâche incombait schématiquement pour une part au chef de famille (sur la base d'un approvisionnement agricole direct, des produits de la chasse ou de la pêche, ou encore de l'expression autoritaire de besoins alimentaires roboratifs) et pour l'autre à la femme au foyer dans la préparation et la planification des repas.

Aujourd'hui, ces schémas sont bouleversés. L'étude du quotidien fait apparaître le « vagabondage alimentaire ». C'est l'individu qui, théoriquement, est en charge de sa propre régulation alimentaire, mais cette autonomie se développe sur fond d'anomie et d'angoisse sanitaire, hygiéniste, consumériste.

La question n'est donc plus de savoir qui détient désormais le pouvoir normatif d'édicter les régimes nutritionnels dans la sphère familiale, mais comment le foyer prend en charge le quotidien ordinaire de la nourriture. Les chercheurs allemands, très en pointe sur ces études, ont identifié sept profils du quotidien<sup>55</sup>:

1. Le « fast-fooder » indifférent qui mange de manière anarchique sans rythme fixe ni attention à la nature des aliments. Indifférent à la qualité des repas et, *a fortiori*, à la cuisine, il privilégie la restauration hors foyer et en particulier la restauration rapide. Cette catégorie représente 12% du panel et les jeunes célibataires (majoritairement masculins) et les couples y sont surreprésentés.

55. Le compte rendu de cette enquête, que nous reprenons ici, est développé par Doris Hayn dans un article paru dans le *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 57, juillet 2009, intitulé « Les pratiques alimentaires du quotidien, un ensemble complexe en mutation constante » et traduit de l'allemand par Barbara Redlingshöfer. L'enquête de l'ISOE sur le quotidien alimentaire des Allemands a été conduite au printemps 2004 auprès de 2 039 personnes de 18 ans et plus et vivant dans leur propre foyer.

2. *Le mangeur de viande et de produits bon marché* indexe le curseur de son alimentation sur son porte-monnaie. La nourriture ne doit en aucun cas être une source de dépenses importante, quitte à sacrifier la qualité et la convivialité aux solutions du prêt-à-consommer. La viande est privilégiée car elle se prépare facilement et malgré tout de diverses façons atténuant ainsi le sentiment de monotonie et de lassitude. Ils sont 13 % à partager ce profil, principalement des célibataires, des couples et des familles d'âge jeune et moyen.

3. *Les cuisiniers(ères) par habitude et sans plaisir* pour lesquels manger a un caractère d'obligation et se fait sans joie. Sans réelle conscience nutritionnelle, ils se plient à des habitudes et à des cultures alimentaires qui privilégient la simplicité (voire la simplification) sur la qualité et la diversité. Ce profil correspond en particulier aux personnes seules et aux couples retraités et représente 17 % des personnes interrogées.

4. *Les motivés accros de fitness* font de la nourriture une donnée déterminante de leur performance sociale et individuelle. Ils vont sélectionner avec précaution et précision des produits de très grande qualité, bons pour la santé, en privilégiant les aliments bio mais aussi les techno-aliments choisis pour leur profil énergétique, diététique ou esthétique. Ces compétiteurs de l'âge libéral représentent 9 % du panel.

5. *Les manageurs et manageuses stressés du quotidien* sont moins soucieux de leur santé ou de leur forme physique que de celle de leur entourage et surtout de leur famille, de leurs enfants. Ce profil correspond majoritairement aux mères qui doivent concilier une vie professionnelle active avec l'éducation des enfants vivant au foyer. Le manque de temps pour cuisiner rend d'autant plus stressant les courses alimentaires et la préparation des repas sur lesquels pèsent les discours alarmistes et contradictoires des médias et experts. Ce groupe représente 16 % du panel.

6. *Les exigeants conscients de leur alimentation* développent quant à eux une sensibilité aiguë des rapports entre alimentation et santé. Dans leur vision holistique de la nourriture, ils privilégient la qualité, la fraîcheur, le côté local et naturel des produits alimentaires et bien sûr les produits bio dont la

représentation réunit les vertus physiques et intellectuelles. Le rejet de toute nourriture industrielle à base d'additifs s'apparente à un interdit. Ce style alimentaire est transversal à toutes les classes d'âge et formes de foyer, mais concerne majoritairement des CSP diplômées et supérieures étant donné le coût des produits préférés. Ils sont 13 % du panel.

7. *Les « orientés santé » conventionnels* partagent les mêmes appétences que la catégorie précédente, mais avec une dimension supplémentaire attachée aux plaisirs gustatifs et pas seulement à la volonté d'avoir une alimentation saine qui reste toutefois une préoccupation constante au regard des problèmes de prise de poids et de maladies liées au vieillissement. Ce profil qui réunit 20 % du panel se trouve notamment dans les ménages dont les enfants ont quitté le foyer.

Au terme de cette étude assez représentative des catégories de mangeurs européens, on peut distinguer trois grands groupes : les personnes pour qui l'alimentation est une corvée qu'il faut prendre en charge de la manière la moins contraignante et onéreuse possible (profils 1, 2 et 3, soit 42 % des personnes étudiées) ; les personnes pour qui l'alimentation est un *challenge* en matière de santé et qui transforment ce souci en réelle anxiété faute de temps et de savoirs spécifiques pour affronter et atteindre les objectifs prescrits par le discours hygiéniste (profils 4 et 5, soit 25 % du panel) et enfin les personnes qui ont une forte exigence de qualité (à la fois gustative et sanitaire) pour leur alimentation et qui parviennent, dans l'organisation du quotidien, à tenir leurs engagements, même si cela doit se faire par un investissement budgétaire supérieur à la moyenne (profils 6 et 7, soit 33 % du panel).

## DES INTERSTICES DE LIBERTÉ DANS UN MONDE ALIMENTAIRE SURDÉTERMINÉ

Au terme de cette archéologie de l'aliment caché, la thèse du mangeur éclairé, libre et conscient de ses choix alimentaires, ressemble de plus en plus à une aimable fable rationaliste ou scientifique. Comment appliquer sérieusement au domaine de la nourriture quotidienne une grille d'analyse structurée autour de l'arbitrage

utilitariste coûts-avantages (qualité des produits, prix, et impacts sur la santé) comme si le mangeur allait choisir en toute objectivité le meilleur des aliments possibles? Ne finira-t-il pas plutôt comme l'âne de Buridan mort de faim et de soif dans un rayon de supermarché faute d'avoir pu choisir entre une salade bio cultivée à l'autre bout de la planète et un plat industriel assemblé dans l'usine d'à côté?

L'aliment caché soustrait les décisions alimentaires aux formes classiques de la rationalisation – ce qui ne signifie pas pour autant, on l'a vu, l'absence de logiques et de cohérence dans les comportements nutritionnels les plus erratiques. Anarchie, non, anomie, oui. « Les discours que les individus produisent sur les motifs de leurs choix et de leurs actions sont alors lus comme des rationalisations, au sens psychanalytique, c'est-à-dire une justification *a posteriori*, apparemment rationnelle, relevant d'un ordre logique qui leur échappe. [...] Une décision est donc à la fois le produit d'une surdétermination sociale et de l'originalité avec laquelle un individu, marqué par une histoire et une personnalité particulière, réagit à des influences sociales et s'adapte à des contextes particuliers<sup>56</sup>. » Cette « vérité » psychologique est un acquis essentiel du portrait du mangeur en *phagopathe*, en mangeur anémique, car elle permet de relativiser, dans les développements à suivre, les injonctions naïves et réductrices des discours moraux ou normatifs sur l'alimentation et dont voici quelques doctes sentences.

*Il faut mieux informer les mangeurs*: il leur suffirait de lire les étiquettes et de prendre connaissance des différentes allégations<sup>57</sup> pour savoir quoi acheter et comment manger. Malheureusement, ce qui doit demeurer caché continuera à l'être soit par une présentation réhivitoire ou des slogans passe-partout (« Manger-

bouger », « Pour votre santé, mangez 5 fruits et légumes par jour »), soit par un vocabulaire abscons à la Diafoirus, soit encore par les mensonges commerciaux les plus éhontés.

*Il faut mieux réguler l'offre alimentaire*: en édictant des règles plus strictes sur la qualité des aliments, les pouvoirs publics pourraient débarrasser le marché de tous les poisons que l'industrie nous vend depuis longtemps. C'est méconnaître le pouvoir des lobbies agroalimentaires et ignorer que les décisions dans ce domaine se prennent de plus en plus au niveau européen, alors que les pratiques de régulation sont très différentes du nord au sud.

*Il faut interdire les produits nocifs pour la santé*: le domaine de l'alimentation relevant des problématiques de santé publique, le principe de précaution entend s'y appliquer pleinement et contrarier si nécessaire les intérêts économiques des grandes firmes et les règles du libre-échange. La nourriture n'est pas une marchandise, il faut donc mettre en place des normes. Mais la répétition des scandales alimentaires prouve l'incapacité des pouvoirs publics à contrôler la situation.

Ces approches normatives couplées à une volonté coercitive sont nécessaires car elles contribuent à assainir notre nourriture. Elles peuvent en outre rencontrer des espaces de liberté et de conscience où elles sont efficaces. Mais elles doivent trouver d'abord à se développer sur le terreau de la pensée magique. Il ne s'agit pas de foncer tête baissée sur des solutions reposant sur le postulat du complot alimentaire! Cet acquis est fondamental en vue de la formulation des propositions opérationnelles qui concluent cet ouvrage.

◆ ◆ ◆

Les mangeurs sont pluriels et ont des comportements plus complexes que les consommateurs. L'espace social alimentaire évolue aussi au cours d'une vie en fonction des événements marquants qui s'y déroulent. Différentes rationalités sont à l'œuvre: en finalité, en valeur, pensée magique, loin des rationalités scientifiques mais pas pour autant irrationnelles. Les horizons de l'acte alimentaire sont multiples: santé, plaisir, socialité, esthétique... Il faut donc réhabiliter la pensée profane, mieux comprendre le mangeur plutôt

56. J.-P Poulain et J.-P Corbeau, *Penser l'alimentation. Entre imaginaire et rationalité*, Privat, 2002. (Ici, Poulain).

57. Le *Codex Alimentarius*, un programme commun de la FAO et de l'OMS qui consiste en un recueil de normes, codes d'usages, directives et autres recommandations relatifs à la production et à la transformation agroalimentaires, définit trois types d'allégations: l'allégation nutritionnelle, qui donne une information sur la teneur en nutriments d'une denrée alimentaire; l'allégation fonctionnelle, qui établit un lien entre la présence d'un nutriment et une fonction physiologique (ex.: «le calcium contribue à la minéralisation des os»); l'allégation de santé, qui exprime un lien entre l'aliment et la bonne santé, voire la guérison.

que de stigmatiser ses choix et l'absurdité de ses comportements. Ne pas vouloir l'informer coûte que coûte en s'imaginant que cela suffira à en faire un mangeur rationnel, docile, utilitariste! « Personne ne peut contester que les êtres humains aient des besoins. On peut établir, de cette manière, qu'un adulte doit absorber 2 500 calories par jour. Mais cela ne permet pas d'expliquer pourquoi il préférera la blanquette de veau à la choucroute, les huîtres cuites dans du lait aux huîtres crues. Dans la perspective utilitariste, la quasi-totalité des choix et des habitudes de consommation demeure inexplicée. Pour les comprendre, il faut postuler que la fonction essentielle de la consommation alimentaire est de produire du sens<sup>58</sup>. »

### III. MANGER SANS AMÉNAGER

Nos deux premiers chapitres imposent un diagnostic sans appel: *la ville a mal au ventre*. D'une part parce que les mangeurs qui y vivent sont mal nourris par des producteurs de plus en plus lointains, prisonniers de systèmes de subventions et de la grande distribution. D'autre part parce que ces mêmes mangeurs ont perdu tout repère pour donner du sens à leur alimentation et à l'extension des horizons nourriciers de la ville cosmopolite et mondialisée: « La plaine est morne et morte – et la ville la mange », déplorait le poète Émile Verhaeren<sup>59</sup>.

Ces vers révèlent une nouvelle cause des maux de ventre urbains: l'indigestion résultant de l'ingestion des territoires périphériques. La ville qui mange n'est plus simple licence poétique, c'est une réalité territoriale dont on mesure la fringale à l'aune de chiffres impressionnants. Mais il ne s'agit pas de faire un énième bilan ou récit des processus de périurbanisation, rurbanisation ou exodes ruraux que nous avons survolés en introduisant ces développements. Le concept de la « ville qui mange » cherche avant tout à relier des dimensions qui restent cloisonnées dans les approches traditionnelles. Il affirme que les enjeux sociosanitaires, agricoles et territoriaux de l'alimentation sont tellement imbriqués qu'il faut inventer des leviers capables de soulever en même temps chacun de ces blocs de problèmes.

Dans cette perspective, la question alimentaire doit être au cœur d'une nouvelle réflexion sur l'aménagement des territoires et l'avenir des villes au XXI<sup>e</sup> siècle. Nous proposons deux repères pour identifier les impacts de l'urbanisation sur l'alimentation des villes et comprendre tout l'intérêt à relier ces deux sujets: la destruction de l'agriculture périurbaine et les coûts environnementaux de l'extension de la ville.

58. P. Laburthe-Tolra et J.-P. Warnier, *Ethnologie-Anthropologie*, PUF, 1993. Rééd. PUF « Quadrige », 2003, cité par Jean-Pierre Poulain.

59. É. Verhaeren, « La plaine », in *Les Villes tentaculaires*, 1895.



## LA FIN DU COUPLE VILLE-CAMPAGNE

Le divorce du couple ville-campagne est probablement l'héritage le plus marquant et traumatisant du xx<sup>e</sup> siècle. Dans notre quotidien, cela se traduit par trois phénomènes majeurs : la confusion des territoires urbains et ruraux du fait de l'effacement des limites physiques de la ville, l'avènement de nouvelles vocations fonctionnelles imposées par la ville aux territoires ruraux et la perte des cultures et traditions rurales.

### *L'abolition des frontières rural-urbain*

Pour définir le milieu rural, deux dimensions s'imposent spontanément : le rural englobe l'ensemble de la population, du territoire et des autres ressources des campagnes ; le milieu rural constitue le lieu de production d'une grande partie des denrées et des matières premières. Paysages et paysans sont les deux marqueurs traditionnels de la ruralité.

Avec la disparition progressive des paysans dans la population active et le déplacement de nouveaux habitants dans les campagnes environnant les villes, il devient de plus en plus difficile de distinguer ce qui est rural de ce qui est urbain, d'autant que ce qui permettait de symboliser une frontière matérielle et visuelle est aujourd'hui en train de s'effacer : l'agriculture disparaît du paysage urbain et périurbain.

Il existe plusieurs raisons à cela. La première, c'est la spéculation sur les terres agricoles en zone périurbaine. Le marché immobilier, stimulé par la pénurie de logements neufs et la pierre comme valeur refuge des investissements en période de crise, pénètre ces terres, ce qui incite bien souvent les agriculteurs à vendre les champs proches de la ville pour réaliser une plus-value significative. *A contrario*, la spéculation empêche les paysans d'acheter ces terres pour un usage agricole. Le prix du foncier agricole potentiellement urbanisable y atteint des sommets<sup>60</sup> sans aucune mesure

avec le revenu d'une activité de production qui reste inférieur de 40 % aux autres secteurs, comme nous le rappellent les statistiques de l'Union européenne<sup>61</sup>.

La deuxième raison tient à la nature du droit de l'urbanisme, conçu depuis la fin du xix<sup>e</sup> siècle en fonction d'une vocation à urbaniser, à accueillir et à fluidifier les flux démographiques générés par les exodes ruraux successifs. À partir des années 1980, les lois de décentralisation renforceront cette finalité, au détriment de la préservation des espaces naturels périphériques, en donnant au maire la capacité de distribuer politiquement – c'est-à-dire selon ses intérêts électoraux – la rente foncière et de favoriser l'accès à la propriété. Ainsi on constate, avec trente ans de recul, que les zonages agricoles des documents d'urbanisme n'ont pas plus de pérennité que lesdits documents dont la durée de vie est généralement de cinq à dix ans.

Le troisième problème tient à la nature même des économies agricoles imposée par les modèles dominants comme la PAC. Une des conditions pour qu'une exploitation agricole puisse fonctionner et être viable tient à sa taille. Il faut une surface de terres très importante pour que l'activité soit rentable, de l'ordre de plusieurs dizaines d'hectares de SAU (surface agricole utile). Or, dans le périurbain, la rétention foncière empêche la recomposition d'un parcellaire cadastral souvent très morcelé. Les Safer (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) peinent à jouer leur rôle de régulation. Pour conserver une agriculture périurbaine, il faut donc une volonté politique qui ferme clairement ces zones à l'urbanisation. Or les différents zonages d'urbanisme ont été conçus pour faciliter la capacité de construction des villes et non de conservation des espaces agricoles et naturels. D'où l'importance d'un projet politique pour accompagner le maintien ou l'installation d'une ferme périurbaine.

Enfin, dernier problème et non des moindres, la pollution des sols. Très souvent, l'agriculture périurbaine est confrontée à cette problématique qui rend impossibles certains types de cultures,

60. Entre 1997 et 2010, le prix des prés et des terres libres a augmenté de 65 % et celui des vignes de 116 % (source *Économie et statistiques*, n° 444-445, 2011).

61. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir », nov. 2010.

notamment le maraîchage. Les sols pollués (sites industriels, mais aussi épandage des eaux usées et engrais) restent l'ennemi majeur de l'agriculture périurbaine. La volonté de regagner le terrain agricole perdu se heurte donc à la question de la dépollution des sols et de son coût qui peut être 15 à 20 fois supérieur au prix de la terre agricole.

En définitive, préserver voire relancer l'agriculture périurbaine nécessite une solide détermination du côté de la collectivité. La plupart du temps, cette volonté n'est pas au rendez-vous.

Cette fragilité structurelle de l'agriculture périurbaine se traduit, au niveau national, par la régression des zones cultivées. L'expérience montre que les herbages et les élevages, « les deux mamelles dont la France est alimentée, les vrais mines et trésors du Pérou » selon la célèbre formule de Sully, disparaissent les premiers. Puis les terres arboricoles et maraîchères sont gagnées par la friche ou, plus souvent, construites<sup>62</sup>. L'espace agricole périurbain se retrouve ainsi fragilisé, car le renouvellement des agriculteurs n'a plus cours.

#### *Quelques chiffres pour digérer...*

En France, l'agriculture perd l'équivalent d'un département tous les sept ans : 35 ha de terres agricoles sont engloutis chaque jour sous le béton et le goudron. Occupant encore environ 50 % du territoire des cantons périurbains, l'agriculture connaît une tendance à la régression dont les terres les plus fertiles de France font les frais (le Lauragais entre Toulouse et Carcassonne, la Limagne en Auvergne, la Beauce dans le Bassin parisien), un phénomène qui concerne également les environs des villes européennes<sup>63</sup>, de Pékin, du Caire, de Mexico... C'est ainsi que, dans les Bouches-du-Rhône, 22 % de la surface agricole utile a disparu au cours des vingt-cinq dernières années. La baisse du nombre des exploitations, la réduction de la surface agricole utilisée, ainsi que la diminution de la population agricole sont plus rapides en zone périurbaine qu'en zone rurale

62. Le rendement financier des céréales est meilleur en raison du plus faible investissement qu'elles nécessitent.

63. L'Union européenne a perdu 30 millions d'hectares de surfaces agricoles entre 1961 et 2003, ce qui représente une perte annuelle de 770 000 ha (données FAO).

« profonde ». Il y a une raison spécifique à cela : « L'influence urbaine s'exprime au-delà des constructions elles-mêmes [...]. Elle génère des phénomènes d'anticipation de changement de vocation des sols et une augmentation des niveaux de rente foncière qui menacent les espaces agricoles<sup>64</sup> » dans un rayon de dix kilomètres environ.

Dans ce contexte, certaines exploitations agricoles ne subsistent que grâce à la vente de terrains à bâtir qui leur permet de moderniser les bâtiments et le matériel, voire tout simplement de survivre (en moyenne les terrains constructibles valent 55 fois plus que les terres agricoles). Par conséquent, l'accroissement de la déprise agricole se manifeste d'abord par l'apparition de friches dans des agglomérations très diverses. Il en était ainsi à Perpignan où, avant le lancement d'une opération de reconquête, la friche couvrait les deux tiers des espaces naturels de la commune ! Il en va de même dans l'agglomération nantaise où seul un agriculteur de plus de 50 ans sur dix voit sa succession assurée.

#### *Gouvernance et aménagement : des territoires ruraux pour quoi faire ?*

Ce reflux de l'agriculture périurbaine découle de nouvelles dimensions fonctionnelles imposées par la ville à la ruralité proche. En effet, dans cette période transitoire de la décentralisation où l'échelon intercommunal a tendance à prendre le pas sur les autres, les outils institutionnels ne sont pas encore calibrés pour permettre une négociation d'égal à égal entre les deux pôles villes-campagnes. C'est le règne de la relation asymétrique qui prévaut dans la plupart des intercommunalités rassemblant territoires urbains et ruraux : compte tenu de la composition de ces exécutifs, la décision revient le plus souvent aux élus des villes les plus peuplées (dans le cas des communautés d'agglomération) ou des bourgs-centre, chefs-lieux de canton (dans celui des communautés de communes). Si le rural est en voie de transformation, cela se fait selon les intérêts et les projections des villes qui aspirent de plus en plus à s'aménager des espaces de détente, de loisirs, de dépaysement et de vie alternative. Les espaces périphériques non bâtis sont parfois aussi utilisés

64. L. Delattre, C. Napoléone, « Écologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 60, mai 2011. Les chiffres cités dans cette sous-partie sont également tirés de cet article.



pour implanter des équipements urbains encombrants (salles de spectacles, équipements sportifs) ou gênants (décharge, station d'épuration). Le risque est alors grand de voir se développer une spécialisation uniquement favorable aux besoins court-termistes d'élus incapables de produire de telles aménités et de tels services dans leur propre collectivité.

La France est viscéralement attachée à ses communes, si petites soient-elles, où le maire incarne à lui seul l'État, la République et la démocratie. Comme l'écrivait Alexis de Tocqueville: « Ôtez la force et l'indépendance de la commune, vous n'y trouverez jamais que des administrés et point des citoyens<sup>65</sup>. » Cependant la taille souvent lilliputienne de ces villages en matière d'habitants les condamne presque toujours à être sous la tutelle de structures supérieures de décision, qu'elles soient politiques ou administratives. C'est la raison pour laquelle la réforme de l'intercommunalité engagée en 2010 et qui doit aboutir à la « rationalisation » de la carte intercommunale de la France (avec un objectif minimum légal de 5 000 habitants pour constituer une intercommunalité) s'avère à la fois une chance et un piège. Une chance parce que les collectivités rurales pourraient se regrouper selon des logiques territoriales cohérentes et construire ainsi un front uni de destin et de complémentarité par rapport aux intercommunalités urbaines. Encore faut-il que l'autorité préfectorale, qui supervise le processus et tranche en dernière instance, leur en donne vraiment la liberté. Un piège parce que ce « big bang » politico-administratif peut se solder par l'absorption et la disparition des villages dans les ères d'influence élargies des villes ou bourgs-centres. Ces territoires seraient alors condamnés au mieux à jouer les utilités, au pire à être relégués dans des enclavements rédhitoires. Autrement dit, face à la grande ville gloutonne, les zones rurales doivent jouer la carte d'un projet territorial collectif qui permettra de réaffirmer une vision d'avenir, mais aussi d'attirer de nouveaux habitants séduits par les possibilités de participer directement et activement à une démocratie locale vivante et dynamique.

65. *De la démocratie en Amérique*, première partie, chapitre V.

### *Chasse, pêche, nature et perdition*

La ruralité a toujours été définie, aux plans sociologique et géographique, comme un espace habité de petites communautés humaines, dont les valeurs d'entraide et l'histoire commune tournent autour de l'appartenance à un milieu, à un territoire et à la famille. On y retrouve une dynamique et des pratiques sociales, culturelles et économiques fondées sur la proximité, la convivialité et la coopération, même s'il ne faut pas méconnaître des hiérarchies familiales parfois aliénantes. Cette communauté humaine y maintient un lien étroit avec son environnement immédiat.

Serions-nous en train d'assister, sans le savoir, à la fin de ces cultures millénaires porteuses de pratiques sociales si spécifiques? C'est ce que redoute le parlementaire Jean Lassalle dont le combat pour des campagnes et des montagnes vivantes va bien au-delà de ses propres horizons béarnais et basques<sup>66</sup> et des intérêts catégoriels de ses habitants. Si « l'air de la ville rend libre », celui de la campagne est un formidable vecteur d'identité capable de répondre aux maux d'une modernité urbaine où l'anonymat émancipateur a bien souvent tourné aux tragédies humaines de la solitude et de l'abandon. C'est dans cet esprit qu'il a lancé avec le député communiste du Puy-de-Dôme André Chassaing l'initiative « Campagnes de France : grande cause nationale ».

« Les campagnes françaises s'effondrent à vitesse grand V. La crise agricole freine l'installation de jeunes. Elle s'ajoute à la crise du commerce et de l'artisanat tandis que l'État multiplie les fermetures de services publics. Cela ne peut plus durer. Les gens sont désespérés car ils ont le sentiment qu'ils n'appartiennent plus à la même France. Il est temps de reconstruire un grand projet d'aménagement du territoire<sup>67</sup>. »

Solidaires de ce constat et de cet appel lancé par les deux élus en 2008, nous condamnons avec la même force un certain axe « naturaliste-libéral » qui consiste à confisquer la gestion des territoires aux

66. Député des Pyrénées-Atlantiques, maire de Lourdiès-Ichère (146 habitants), conseiller général de la vallée d'Aspe, Jean Lassalle est également président de l'Association des populations des montagnes du monde (APMM).

67. Appel pour des états généraux des campagnes françaises, à lire sur le site [www.elunet.org/IMG/pdf/Appel\\_Sauvons\\_nos\\_campagnes.pdf](http://www.elunet.org/IMG/pdf/Appel_Sauvons_nos_campagnes.pdf)

populations locales sous prétexte de la protection environnementale pour les livrer en vérité à des intérêts industriels divers. Cette approche est désormais officiellement adoptée au niveau international dans le cadre des négociations sur la biodiversité. Pour preuve, ces propos d'Achim Steiner, directeur général du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), tenus au moment de la Conférence de Nagoya en octobre 2010<sup>68</sup> :

« La conservation et l'utilisation durable de la biodiversité ont besoin d'investissements catalyseurs, stratégiques, sérieux et ciblés de la part du secteur public, mais au final, les milliards, voire les centaines de milliards de dollars nécessaires ne seront investis que lorsque les politiques publiques et les mesures d'incitations permettront de libérer les investissements du secteur privé. (...) C'est peut-être l'ultime épreuve de vérité, mettre sur un pied d'égalité le capital naturel et le capital humain et financier. L'histoire peut nous montrer que ce sera cela le véritable succès et l'héritage de la réunion de Nagoya<sup>69</sup> ».

Faisant diversion par une valorisation insistante des aspects culturels et finalement folklorisés des traditions rurales, ce processus de financiarisation – seul supposé efficace et capable de donner de la valeur à la nature – marginalise les capacités de gestion locale et les savoir-faire. Autrement dit, c'est tout le patrimoine matériel et immatériel construit et légué de génération en génération par ces bâtisseurs de territoires qui est menacé.

## LES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX DE LA VILLE QUI MANGE

Les conséquences environnementales négatives de l'urbanisation des espaces périurbains sont bien connues et mesurées. Des études réalisées dans de nombreux pays montrent que la consommation

68. COP 10 – dixième conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique des Nations unies. Lire sur la Conférence de Nagoya l'excellent article de F. Degert et A. Bertrand, « Le bal des financiers » (*Le Monde*, 21 octobre 2010) et le dossier « La finance à l'assaut de la biosphère » sur le site Terre Citoyenne ([www.terre-citoyenne.org/fr/des-points-de-vue/agnes-bertrand-et-francoise-degert.html](http://www.terre-citoyenne.org/fr/des-points-de-vue/agnes-bertrand-et-francoise-degert.html)).

69. Communiqué de presse de l'Unep, 29 octobre 2010.

énergétique et l'empreinte écologique par habitant augmentent lorsque la densité de l'espace urbanisé décroît. Il en va de même des émissions de gaz carbonique et de divers polluants atmosphériques induites par la « ville automobile ». L'artificialisation des sols entraîne une réduction de leur capacité de stockage de carbone et accélère la circulation des eaux, conduisant parfois à des inondations par ruissellement urbain. Dans le même registre, l'urbanisation a pu gagner des zones exposées à des risques naturels bien connus (les inondations mortelles provoquées par la tempête Xynthia en 2010 montrent à quel point le droit de l'urbanisme s'est plié à la volonté des « élus bâtisseurs ») et à des phénomènes géologiques extrêmes (retrait et gonflement des argiles fissurant les constructions). Enfin, rappelons que la dimension paysagère est le plus souvent sacrifiée avec la banalisation des paysages (arrachage des haies, drainage des zones humides, rectification des lits de cours d'eau) et la répétition monotone de constructions (lotissements pavillonnaires, équipements collectifs, zones commerciales).

### *Nourrir la ville et réchauffer la planète*

Ce qui est moins connu en revanche, c'est l'impact global (direct et indirect, environnemental et économique) de l'approvisionnement des villes. Deux facteurs rendent pourtant cette problématique centrale dans les études et réflexions actuelles sur l'alimentation durable<sup>70</sup> : d'une part l'accroissement inédit des populations urbaines qui représenteront 70 % de la population mondiale en 2050 ; d'autre part le changement d'affectation des terres agricoles du fait de l'urbanisation qui intervient à hauteur de 18 % dans les causes du changement climatique (troisième facteur après l'industrie et le secteur de l'énergie). On change là brusquement de catégorie d'urgence : loin d'être un luxe pour citoyens occidentaux en mal d'authenticité, la question de l'alimentation durable des villes est au cœur du défi planétaire de la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre (GES).

70. L'étude de référence de l'Inra-Cirad sur l'alimentation durable (duAllne – 2011) y consacre un chapitre entier dont nous reprenons ici les références scientifiques et les chiffres.

Les flux de marchandises qui pénètrent chaque jour dans les villes génèrent des externalités spécifiques qui affectent notre environnement et contribuent à la crise macroécologique (changement climatique, perte de la biodiversité, pollutions atmosphériques pathogènes). D'après les chiffres de la FAO, qui s'intéresse de plus en plus à ces formes d'« importations urbaines » de masse, les villes de 10 millions d'habitants ont besoin chaque jour de 6 000 tonnes de nourriture pour manger à leur faim. Cela implique des moyens de transport performants et invasifs pour livrer les denrées jusqu'aux innombrables points de vente et de consommation. Cela n'est naturellement pas sans impact sur le bilan carbone des métropoles. Ainsi le transport de marchandises à Paris est responsable de plus de 27 % des émissions de CO<sub>2</sub> dans le bilan carbone de la capitale française. À Londres, c'est plus de 40 % des émissions qui seraient imputables au système alimentaire. À l'échelle de la France, le secteur agricole est le deuxième en matière de besoins de transports : les aliments transportés comptent pour un cinquième du trafic routier interne en 2008.

Vient ensuite la question des distances extra-urbaines. La logistique alimentaire est le secteur où l'accroissement des distances est le plus significatif sur les trente dernières années : depuis 1975, les parcours des aliments ont augmenté de 17 % pour les denrées et de 32 % pour les produits agricoles. Cette augmentation est encore plus importante si l'on s'en tient aux seuls transports routiers : presque 70 % pour les matières premières agricoles.

Le troisième facteur d'émissions de GES trouve sa source dans les déplacements des consommateurs vers des points de vente qui ont déserté les centres-ville et les quartiers pour se regrouper dans les zones commerciales périphériques. Ainsi, en Île-de-France, plus de la moitié des grandes surfaces se situe dans la grande couronne parisienne<sup>71</sup>. Selon le rapport Inra-Cirad déjà cité, en vingt ans la distance moyenne parcourue par les ménages dans l'ensemble des régions françaises a augmenté de 20 % et « la voiture est utilisée dans 65 % des cas, ce qui représente en moyenne deux déplace-

ments quotidiens par personne<sup>72</sup> ». C'est encore plus sensible dans les villes petites et moyennes où les trajets pour faire les courses se sont allongés de plus d'un quart entre 1994 et 2008.

Ces trois caractéristiques de la ville qui mange – augmentation du transport routier, accroissement des distances de livraison des marchandises et éloignement des surfaces commerciales – ont des causes spécifiques qui tiennent à la fois à l'évolution de la logistique et à la métamorphose de la demande et de l'offre alimentaire urbaine. Pour cette dernière, nous en avons déjà longuement parlé : l'accroissement global des revenus en ville a favorisé le marché d'aliments plus sophistiqués, davantage transformés par l'industrie et monopolisés par la grande distribution, plus exotiques et donc plus éloignés. Quant à la logistique, une nouvelle génération de pratiques et de modèles économiques a vu le jour. Il convient de s'y attarder un instant.

La logistique a pleinement bénéficié des progrès technologiques relatifs à la chaîne du froid, ce qui a permis d'augmenter les distances pour les produits alimentaires et donc d'internationaliser (ou de délocaliser) les sources d'approvisionnement sans surcoût significatif. Et de nouveaux schémas et outils d'organisation ont fini d'optimiser ce segment de la filière du manger : plates-formes, logiciels de flux tendus, suivi satellitaire en temps réel des transports. Les nouvelles technologies informatiques ont révolutionné un secteur qui a su gagner, aux dépens de la production et de la transformation, des marges de valeur ajoutée considérables (comme on le verra dans le cas particulier de la restauration collective). Ainsi les entreprises, tous secteurs industriels confondus, consacrent aujourd'hui à la logistique 10 % de leur chiffre d'affaires et 13 % pour le secteur des industries agroalimentaires<sup>73</sup>. La martingale des flux tendus a permis d'économiser sur la gestion des stocks, avec ses investissements sanitaires et immobiliers coûteux. Elle a provoqué, en contrepartie, l'augmentation de la fréquence de livraison entre fournisseurs et clients et quelques aberrations écologiques

71. Nous reviendrons en détail dans le chapitre 1 de la deuxième partie sur les caractéristiques de l'urbanisme commercial en France.

72. C. Esnouf, M. Russel, et N. Bricas (coord.), *Pour une alimentation durable. Réflexion stratégique duALIne*, Éditions Quae, 2011, p. 130.

73. Selon les données du rapport duALIne Inra-Cirad, chapitre 6 « Urbanisation et durabilité des systèmes alimentaires ».

comme cette gigantesque plate-forme logistique à Bologne, au cœur de l'Italie, par laquelle transitent toutes les matières premières alimentaires du pays, y compris celles qui sont produites en Piémont... et consommées à Turin!

Ce basculement de la chaîne logistique alimentaire vers le « tout carbone » a évidemment un coût environnemental. Au Royaume-Uni, il a été évalué approximativement à 9,1 milliards de livres, soit plus que l'ensemble de la valeur ajoutée du secteur agricole (6,4 milliards de livres), en comptabilisant les émissions de CO<sub>2</sub>, les pollutions de l'air, chimiques et sonores, le temps perdu dans les embouteillages, les accidents, les infrastructures de transports...

Le défi de l'approvisionnement alimentaire des villes reste bien la priorité de la construction d'un système alimentaire durable. Existe-t-il des leviers pour maîtriser ces phénomènes qui ont maintenant une réalité chiffrée et mettent les politiques et l'agenda 21<sup>74</sup> sous pression? Les réponses semblent relativement simples à formuler: il s'agirait – dans l'ordre – de raccourcir (moins d'intermédiaires) et de relocaliser (au niveau d'une région) les circuits d'approvisionnement, de rationaliser les plates-formes logistiques de transport, de réduire l'étalement urbain et enfin d'introduire la question alimentaire dans les politiques d'aménagement du territoire. Qu'en est-il de leur mise en œuvre à grande échelle?

#### *L'alternative terre-mer de la région parisienne*

Contrairement à de grandes métropoles comme Londres, Paris a toujours puisé sa nourriture dans ses campagnes environnantes qui représentent encore 52 % de l'espace régional (sur le périmètre de la région Île-de-France). Pourtant les distances parcourues par les aliments pour rejoindre la capitale ne cessent d'augmenter: 500 km pour les céréales (avec la Champagne et la Brie) contre 150 km à la veille de la Révolution, 87 km pour les fruits et légumes à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle contre 790 km aujourd'hui en distance pondérée, 250 km pour la viande et les produits laitiers il y a deux cents ans contre 600 km en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle avec l'arrivée de produits du

Sud-Ouest et du Nord de la France. À y regarder de plus près encore, il faudrait aussi intégrer dans ces calculs la provenance des nourritures animales importées majoritairement du Brésil (tourteaux de soja) ou d'autres régions françaises éloignées pour fournir au bétail au moins la moitié de ses rations quotidiennes. Ainsi, comme l'écrit un groupe de chercheurs:

« Le paradoxe parisien est celui d'un marché alimentaire direct, somme toute assez circonscrit localement, inséré dans un système de production agricole largement ouvert sur le monde et pour lequel Paris ne représente pas un marché privilégié. La ville est largement restée tournée vers sa campagne, mais la campagne s'est détournée de la ville pour s'insérer très largement dans la mondialisation<sup>75</sup>. »

Le projet de l'ancien président Nicolas Sarkozy de faire du Havre le port de Paris s'inscrivait clairement dans cette tendance. Il s'agissait de renforcer les capacités logistiques d'exportation, par voie maritime, des productions céréalières de l'Est parisien tout en ouvrant davantage Paris à une alimentation mondialisée. À l'opposé de cette vision à long terme fondée sur la « maritimisation » du monde<sup>76</sup>, le conseil régional et le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) parlent de relocaliser la production et la consommation alimentaires des 11 millions de Franciliens dans l'hinterland du bassin parisien. Cela consisterait à donner la priorité à l'agriculture biologique, partant du constat qu'il s'agit de la région où la demande est la plus forte (plus de 50 % de la population parisienne consomme des produits bio, contre 20 % dans l'Est de la France) et l'offre la plus faible (la surface des exploitations bio représente moins de 1 % de la SAU régionale contre plus de 10 % dans le Sud-Est). Afin d'y parvenir, le conseil régional s'est doté depuis 2010 d'une vice-présidence chargée de l'agriculture et consacre plus de 10 millions d'euros par an au soutien de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

74. Les agendas 21 sont les outils de planification et de pilotage des actions de développement durable au niveau des territoires par les collectivités.

75. G. Billen, S. Barles, P. Chatzimpiros et J. Garnier, « Pour s'alimenter, Paris a le choix entre se tourner vers ses terres ou vers la mer », *La Revue durable*, n° 43, août-sept.-oct. 2011. Au-delà de cette citation, les chiffres reproduits ici sont tirés de cet article.

76. Voir notamment les analyses de *France-sur-Mer, un Empire oublié* de P. Folliot et X. Louy, Éd. du Rocher, 2009.

Le mangeur pourrait donc très bien revendiquer un choix autant alimentaire que de société entre ces deux stratégies agricoles – autosuffisante ou exportatrice : en préférant par exemple le bœuf francilien au bœuf brésilien ou, mieux encore, en choisissant le bocage normand et ses parcelles multifonctionnelles plutôt que des étendues céréalières ou betteravières monotones et infinies. « La cuisine d'un pays est son paysage mis dans la casserole », confirme le cuisinier catalan Josep Pla. Encore faut-il que nos appétits soient pris en compte par une véritable politique d'aménagement du territoire capable d'utiliser des outils opérationnels et efficaces, notamment en matière de transports logistiques. Nous en sommes loin, même si nous croiserons dans la deuxième partie des expériences novatrices allant en ce sens.

#### *La complexité de la durabilité*

Méfions-nous toutefois des simplifications et des idées reçues. La simplification consisterait à ne raisonner qu'en termes de souveraineté alimentaire et de relocalisation sans tenir compte de la situation spécifique de chaque pays et de la réalité des échanges et des besoins commerciaux. L'Égypte, par exemple, avec 82 millions d'habitants et un espace arable très réduit, est en déficit agricole structurel. De même, le commerce de produits agricoles en Méditerranée a cours depuis l'Antiquité et les pays du Nord auront toujours besoin des agrumes du Sud, sans parler des produits tropicaux comme le café, le cacao et le thé. Toutes ces productions ne pourront pas être relocalisées simplement parce qu'elles ne sont pas locales ! Quant aux idées reçues, elles proviennent essentiellement d'une focalisation sur un seul segment de la chaîne alimentaire. Ainsi quantité d'études montrent de manière indiscutable que certaines roses produites en plein champ au Kenya et vendues en Europe ont un bilan carbone plus léger (0,5 g de CO<sub>2</sub> par fleur) que les mêmes roses produites aux Pays-Bas (3 g de CO<sub>2</sub> par fleur) et ce, malgré les 6 500 km qu'elles doivent parcourir en avion. Les conditions de production sous serre (chauffage et éclairage permanents) en Hollande sont en effet très consommatrices de carbone. En ajoutant à ces produits la dimension « équitable », le choix du consommateur « responsable » ne va pas de soi entre le local et le lointain. Le patriotisme alimentaire ou consumériste n'est donc pas toujours un gage de durabilité. Un des enjeux les plus sérieux

consiste à recentrer ces questions de délocalisations-importations sur les vrais problèmes en évitant le retour à un mélinisme<sup>77</sup> d'un autre âge. Il est ainsi plus urgent et rationnel de construire une alternative au commerce international de l'alimentation du bétail pour lequel la substituabilité de produits locaux est possible.

L'autre enjeu majeur est de trouver le bon instrument de mesure de la durabilité des systèmes alimentaires. Il faut bien reconnaître que dans ce domaine la bataille des indicateurs fait rage. Jusqu'à présent la méthode ACV (analyse du cycle de vie) servait d'étalon pour calculer les impacts environnementaux du « berceau à la tombe » (*“cradle to grave”* en anglais), c'est-à-dire depuis l'extraction des matières premières jusqu'à la destruction ou recyclage, d'un produit ou d'un service. Labellisée en norme internationale (ISO 14040), l'ACV aboutit à un résultat chiffré et opérationnel qui permet d'améliorer les performances environnementales d'un *process* de production. Pour autant cette méthode fonctionne mal quand on l'applique à des besoins entiers et multifonctionnels (manger) ou à des entités économiques (une exploitation agricole), vivantes (biodiversité) ou géographiques (bilan national d'un pays). C'est pourquoi d'autres critères sont utilisés pour couvrir d'autres problématiques : l'analyse des flux de matière, l'empreinte écologique, l'eau virtuelle, l'impact carbone, les *food-miles* (« kilomètres alimentaires »), l'analyse des entrées-sorties, le coût énergétique de l'alimentation, les analyses coût-bénéfices ou coût-efficacité, les indicateurs sociaux, sanitaires ou encore éthiques<sup>78</sup>. Le standard unique de l'alimentation durable n'existe donc pas. La vérité scientifique se situe plutôt dans une construction multicritères qui combine échelles et indicateurs quantitatifs et qualitatifs, évitant ainsi de donner arbitrairement la priorité à une seule dimension du « nourrir ». Mais pour être utiles, ces efforts de recherche doivent rencontrer leur public, c'est-à-dire les mangeurs, et pouvoir orienter les pratiques des acteurs de la chaîne,

77. Jules Méline a été ministre de l'Agriculture à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et ardent défenseur avec les « tarifs Méline » (1892) d'un protectionnisme agricole contre la politique de libre-échange entamée sous le Second Empire.

78. Voir en libre téléchargement sur le site [www.eclm.fr](http://www.eclm.fr), le tableau tiré du rapport du ALIne sur « les méthodes et indicateurs répondant à des enjeux ou problématiques de durabilité » et le schéma des impacts environnementaux de chaque étape de la chaîne alimentaire réalisé par Risteco.

comme les agriculteurs, les transformateurs, les transporteurs et les distributeurs. Il importe en effet que la complexité de la mesure de la durabilité ne vienne pas ajouter de la confusion à l'anxiété existentielle des mangeurs dont nous avons parlé précédemment. C'est tout l'enjeu relatif aux filières durables coconstruites par l'ensemble des acteurs. Nous verrons dans notre troisième partie que la restauration collective représente le champ d'expérimentation par excellence de mise en place de ce type de filière intégrée.

## QUAND LA GÉOGRAPHIE PREND LA MAIN SUR L'HISTOIRE

La ville qui mange définit des territoires comestibles, rejetant dans l'anonymat et l'indifférence des espaces immangeables. Elle redessine la carte d'une France utile et d'une France inutile. Les campagnes semblent alors réduites à choisir entre perdre du terrain et perdre de l'humain.

Nous sommes parvenus à un moment charnière de notre histoire alimentaire. Il s'agit d'articuler l'héritage historique – se nourrir, comportement humain en perpétuelle mutation, besoin naturel fluctuant au fil des âges, au gré des cultures et des contextes économiques – aux enjeux géographiques rivaux aux ressources de notre territoire, certes contraintes, limitées et fragiles mais déterminantes pour la qualité de notre avenir. Par rapport aux apories actuelles des recherches scientifiques sur la durabilité, aux obstacles épistémologiques empêchant la rationalisation de l'être « mangeant » – créature hybride écartelée entre nature et culture –, au paradigme économique de la déterritorialisation dans la chaîne alimentaire, on ne reprendra la main qu'en inscrivant l'alimentation dans l'espace, en circonscrivant spatialement le problème. Autrement dit, en jouant la géographie contre l'histoire.



À défaut de maîtriser parfaitement la subjectivité des appétits individuels, tentons donc d'organiser la boulimie urbaine et un approvisionnement sensé. Tâchons de gérer d'abord cet appétit

ogre de la ville qui s'étale dans l'espace en fracassant nos repères territoriaux. Puis sachons maîtriser un discours dialectique et une évolution dont le mangeur du *xxi*<sup>e</sup> siècle serait l'aboutissement, l'héritier, la figure synthétique et réconciliée.

En grand chef d'orchestre débrouillant la complexité de cette partition écrite à plusieurs voix, réalisée sur le mode de l'extension dans la durée comme dans l'espace, un nouveau modèle de gouvernance s'impose dans les « plis » du territoire. Car comme l'écrivent Miguel Benasayag et Angélique Del Rey : « Une grande partie de l'impuissance dans laquelle se débattent actuellement les gens provient de là : on se sent impuissant, car séparé de soi-même, évoluant dans la vie sans corps, sans attaches, sans territoires et éprouvant en conséquence l'impossibilité d'intervenir dans le cours du monde comme de sa propre vie<sup>79</sup>. »

79. Dans *De l'engagement dans une époque obscure*.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### NOURRIR LA VILLE : VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE

---

« Les villes ne seront jamais capables de se nourrir.  
Elles dépendront toujours de la nourriture cultivée ailleurs. »

Site de l'Organisation des Nations unies  
pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour les enfants et les jeunes

L'alimentation est devenue un enjeu majeur pour les habitants des villes. Pourtant cette question n'est que très rarement abordée dans le débat politique. Les médias parlent de mieux en mieux – c'est-à-dire de moins en moins caricaturalement – de la « malbouffe » ; les documentaires chocs se succèdent sur l'empoisonnement de nos aliments par les pesticides<sup>1</sup> et de nos repas par

---

1. *Notre poison quotidien*, documentaire de Marie-Monique Robin diffusé sur Arte le 15 mars 2011.



l'industrie agroalimentaire<sup>2</sup>; les polémiques se multiplient utilement sur les OGM, la restauration rapide ou l'agriculture intensive. Bref, les consciences digèrent, l'alimentation devient citoyenne, l'assiette se politise... En quelques années la nourriture est ainsi devenue un véritable sujet de société, générant de véritables phénomènes populaires, à l'image des émissions de télévision mettant en scène des concours de cuisine<sup>3</sup>.

Le silence et l'inaction des politiques n'en sont que plus surprenants. Pas le début d'un discours fondateur, nulle ébauche d'une vision allant au-delà du slogan facile entendu en France lors des dernières élections régionales de 2010 : « Produire et consommer localement ». Le politique et ses institutions sont en train de passer à côté d'un enjeu qui pourrait être au XXI<sup>e</sup> siècle ce que la conquête du droit du travail fut au XX<sup>e</sup> siècle. Constater ce déphasage, c'est d'abord chercher à comprendre les blocages historiques, politiques et culturels à la mise en place d'une gouvernance alimentaire politique et institutionnelle. Mais c'est aussi susciter une prise de conscience sur les solutions possibles. C'est enfin reprendre la main sur notre alimentation quotidienne en devenant acteurs du changement.

À quelles conditions une politique alimentaire intégrée est-elle possible? Prenons comme définition de départ celle issue du séminaire organisé sur ce sujet par le Réseau rural français en décembre 2008 : « La gouvernance alimentaire territoriale désigne un nouvel ensemble de coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire<sup>4</sup>. » Cette définition fait surgir d'autres questions, plus complexes. Qui organise la chaîne alimentaire à l'échelle d'un territoire? Qui est le maître d'ouvrage de la ville qui mange? Qui réunit les partenaires concernés, prend les décisions structurantes, coordonne les coopérations, s'assure du suivi et de l'adaptation corrective des actions? Le maire? L'intercommunalité? Le département?

2. Par exemple, l'émission « Pièces à conviction – Assiettes tous risques », diffusée sur France 3, le 28 juin 2010.

3. L'émission « Top Chef » diffusée sur M6 a réuni en moyenne 3,8 millions de téléspectateurs (18 % du public) en 2011. Le programme a gagné 300 000 téléspectateurs en un an.

4. Nous renvoyons au dossier très complet réalisé à l'occasion du séminaire de lancement du Réseau rural français le 9 décembre 2008 notamment par Terres en Villes. [www.terresenvilles.org](http://www.terresenvilles.org)

La région? L'État? Les acteurs économiques privés? La chambre d'agriculture? Quelques syndicats agricoles? Des associations de mangeurs-consommateurs?

Le constat peut sembler décourageant : les filières d'alimentation des villes sont morcelées entre des acteurs segmentés dont chacun a sa logique. Il existe certes des réseaux, des expériences, des échanges, un *corpus* de bonnes pratiques qui se constitue à l'échelle d'un pays, de l'Europe, avec la Chine, les États-Unis... Certes, de grandes villes mutualisent maintenant leurs expériences, s'enrichissent de leurs projets, socialisent leurs méthodes, tentent de modéliser ensemble et avec les acteurs de la chaîne une politique intégrée : la thématique alimentaire a gagné sa place dans les possibles et les attendus de la coopération décentralisée européenne. Cela signifie, du reste, qu'un savoir-faire technique, administratif, institutionnel est en train de se constituer au sein du personnel politique et des équipes administratives des métropoles, des agglomérations, des intercommunalités, des communes.

Pour autant, ces progrès restent lents et parcellaires. Des réticences institutionnelles, voire idéologiques, persistent, suscitées par l'idée même d'une gouvernance alimentaire. Nos institutions et nos systèmes administratifs restent encore inadaptés aux défis écologique, culturel et humain d'une meilleure alimentation.

Alors que les attentes des mangeurs, comme les revendications des agriculteurs, convergent vers l'intégration de ce nouveau pilotage dans le champ de l'action politique, les décideurs répondent par des politiques sectorielles, des microstratégies de niche, du marketing « développement durable ». Autant de demi-mesures qui privilégient bien souvent la communication et les effets d'annonce sur l'action et l'innovation.

## POUR OU CONTRE LE PRINCIPE D'UNE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE PUBLIQUE ?

Les partisans du laissez-faire alimentaire ont beau jeu d'affirmer que le politique n'a pas vocation à s'occuper de tout. De fait, si l'on s'en tient, en France, aux compétences définies par la loi pour chaque échelon territorial, la notion de politique alimentaire

n'apparaît nulle part explicitement, si ce n'est dans le domaine de la gestion des cantines des établissements scolaires : maternelles et écoles primaires pour les communes, collèges pour les départements, lycées pour les régions. Et nous verrons, dans la dernière partie, comment cette compétence est exercée le plus souvent sans ambition, de façon purement gestionnaire et comptable par l'autorité politique. D'où vient une telle absence de volonté politique ? Sans doute de la culture politico-économique européenne qui considère l'alimentation comme un « marché » capable de s'autoréguler et qu'il faut éviter de brider par des règles trop contraignantes. Mais l'alimentation quotidienne n'est pas uniquement une question individuelle et subjective : les coûts pour réparer les dégâts d'une mauvaise alimentation généralisée sont importants et retombent sur la collectivité.

Tel est l'enjeu de la nouvelle ville qui mange. Au-delà de l'inertie institutionnelle et des lobbies économiques, c'est la capacité des acteurs à s'articuler en réseau qui constitue le défi majeur et permettra de « passer d'un ensemble d'actions à un vrai système de gouvernance », comme l'indiquent les conclusions du séminaire du Réseau rural. Il ne faut pas tout attendre de l'État, mais s'organiser comme citoyens pour interpeller les élus près de chez soi et peser sur leur décision, voire leur conception du monde. Car l'État pratique une politique que ne renierait pas Ponce Pilate : s'il traite au moins-disant avec ses fournisseurs – souvent au détriment de la qualité, notamment dans la restauration collective –, il associe l'alimentation de ses citoyens à des pratiques intimes, privées ou domestiques et renvoie le mangeur à sa responsabilité personnelle et à ses goûts propres. Cette position historique est bien sûr en train d'évoluer sous la pression des graves problèmes et scandales sanitaires et les autorités publiques ont défini des stratégies d'intervention que nous détaillerons.

Le chantier de la gouvernance alimentaire urbaine est donc aussi vaste que vierge. Tout reste à inventer, si bien que les chercheurs commencent à s'y intéresser, comme le sociologue François Ascher :

« Ces questions sont en connexion avec celles dont débattent planificateurs, urbanistes et aménageurs à la fois prospectivement et directement : les pratiques alimentaires jouent un rôle de plus en plus

important dans le fonctionnement des villes par leur influence sur la centralité et sur les mobilités et révèlent un "individu hypermoderne" aux compétences de plus en plus complexes, de plus en plus difficiles à cadrer et à segmenter<sup>5</sup>. »

Au seuil de ce nouveau chantier, il nous faut comprendre qui, au juste, fait quoi pour surveiller notre assiette et en fonction de quelles missions. Il faut d'abord compter avec les instances supranationales :

- Le Réseau international des autorités de sécurité sanitaire des aliments (Infosan) a été mis en place par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en coopération avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il a pour objectif d'encourager les échanges d'informations sur la sécurité sanitaire des aliments et d'améliorer la collaboration entre les autorités de sécurité sanitaire des aliments aux niveaux national et international ;
- L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) est une agence européenne indépendante, chargée d'évaluer et de communiquer sur l'ensemble des risques liés à la chaîne alimentaire.

Au niveau national français, ce rôle de surveillance est assumé par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés de la Santé, de l'Agriculture, de l'Environnement, du Travail et de la Consommation. Parmi ses nombreuses missions, figure aussi l'évaluation des propriétés nutritionnelles et fonctionnelles des aliments.

Et parmi les acteurs dont le rôle actif et synergique est de permettre de composer une assiette saine, équilibrée, goûteuse, au prix le plus équitable :

- l'État, qui assume ses fonctions de protection à travers de nombreuses préconisations nutritionnelles dont nous avons vu qu'elles participaient, du point de vue du mangeur, à la cacophonie alimentaire ambiante ;

5. François Ascher, Club ville et aménagement, Conférence-débat, février 2006.

- les villes, qui s'interrogent sur la durabilité de leur modèle d'extension et se heurtent aux territoires périphériques. Ces villes d'une part voient grossir les files d'attente aux Restos du Cœur et d'autre part entendent les demandes d'authenticité alimentaire de catégories sociales plus aisées ;
- les producteurs et les mangeurs-citoyens, enfin, qui veulent redonner du sens respectivement à leur métier et à leur consommation.

La ville est bien « une [...] complexité vivante [qui] mérite d'être pensée et repensée », comme l'écrit Edgar Morin dans *La Voie*<sup>6</sup>. Encore faut-il comprendre au préalable que « chacun de nous est un point de vue sur la ville<sup>7</sup> » et qu'il n'y a ni chemins ni carrefours tracés d'avance.

6. *La Voie. Pour l'avenir de l'humanité*, Fayard, 2011.

7. G. Deleuze, « Le pli, Leibniz et le baroque », cours filmé par Marielle Burkhalter, 18 novembre 1986.

## I. LES POLITIQUES PUBLIQUES

Dans quelle mesure le politique intervient-il dans l'alimentation des hommes ? De quels outils dispose-t-il pour garantir et sécuriser notre approvisionnement, prescrire et contrôler une alimentation de qualité et s'assurer, enfin, que tout le monde mange à sa faim ? L'alimentation au même titre que la défense, la sécurité des biens et des personnes ou la justice, est-elle – doit-elle – devenir une compétence régaliennne de l'État ? Peut-on seulement parler d'une gouvernance alimentaire comme on parle naturellement d'une gouvernance territoriale, locale ? « N'est-il pas du domaine des autorités publiques d'assumer la responsabilité inhérente à une politique alimentaire et nutritionnelle ; élaborer une politique et l'appliquer de telle manière qu'elle bénéficie à l'agriculture en crise, en accroissant la consommation des aliments dits protecteurs qui permettent aux hommes, aux femmes et aux enfants d'atteindre leur plein développement physique et mental en même temps qu'elle augmente leur résistance à de nombreuses maladies ? », s'interrogeait déjà en 1937, le Comité international de la nutrition.

Historiquement, les autorités publiques nationales ont toujours veillé à sécuriser l'alimentation des populations en constituant par exemple des stocks de blé pour éviter les émeutes frumentaires<sup>8</sup>. Le pouvoir politique a même construit sa légitimité et sa compétence sur cette mission première et vitale. Hobbes, en 1651, compare la république à un organisme vivant : « L'alimentation de la République consiste dans l'abondance et la distribution des matières nécessaires à la vie, dans leur digestion ou préparation, et quand elles sont digérées, dans leur transport vers leur utilisation publique par les conduits qui conviennent<sup>9</sup>. » Pourtant, dans l'exercice de cette

8. « Le blé (*frumentum*) fut à la base de la nourriture en Europe pendant des siècles ; les politiques publiques de redistribution des aliments portèrent donc essentiellement sur le blé, d'où le nom générique de politiques "frumentaires" ». (M. Calame in *La Tourmente alimentaire*).

9. Hobbes, *Leviathan*, chap. 24 : « De l'alimentation et de la procréation de la République », trad. P. Folliot.

souveraineté alimentaire avant l'heure, les pouvoirs publics n'ont pu empêcher la succession des famines au cours des siècles : c'est qu'ils se sont heurtés à plusieurs obstacles.

Le premier est l'équilibre entre politique agricole de production et politique alimentaire de consommation. Comme le note Matthieu Calame : « La politique agricole ayant pour objectif de stimuler la production peut donc entrer sur le terrain du prix en opposition avec une politique alimentaire visant à nourrir la population au moindre coût. Les politiques agricoles et alimentaires sont donc confrontées à une série de contradictions autour du point d'équilibre des prix des denrées alimentaires, qu'il leur faut résoudre par des ajustements successifs<sup>10</sup>. » Articuler les niveaux de l'offre avec les moyens de la demande a représenté un véritable défi au temps de l'âge agricole préindustriel compte tenu de la faiblesse des prévisions de rendement. La famine sanctionnait immédiatement des politiques ou stratégies défaillantes en la matière. La qualité d'un bon gouvernant était donc intimement liée à une sorte de « bon sens paysan », dirions-nous aujourd'hui, qu'il se devait de mobiliser dans la gestion des affaires publiques.

Aujourd'hui, au niveau mondial, la doctrine de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en matière agricole est claire : « Le commerce international n'est en fait qu'une courroie de transmission entre les terres d'opulence et les terres de pénurie. Il jette un pont entre l'opulence et la rareté. Il n'est pas étonnant que ceux qui plaident en faveur de la production locale soient ceux qui disposent des plus grandes richesses agricoles et qui sont déjà capables de se nourrir eux-mêmes. [...] Le commerce international des produits alimentaires ne doit pas être considéré comme une activité purement économique. C'est avant tout une responsabilité éthique. Ceux qui occupent les terres d'abondance ont une responsabilité envers ceux qui occupent les terres de pénurie<sup>11</sup>. » C'est là une vieille rengaine du productivisme que de nourrir la planète alors même qu'il s'agit plutôt de réapprendre l'agriculture, surtout dans les « terres de pénurie ». Tout cela découle du principe de la souveraineté alimen-

taire ou, plus simplement encore, du fameux proverbe confucéen : « Quand un homme a faim, il vaut mieux lui apprendre à pêcher que lui donner un poisson ». Une chose est sûre : ce n'est pas à l'OMC que, dans l'immédiat, les fondements de la nécessaire gouvernance agricole mondiale prendront racine.

Tandis qu'une grande partie du monde a toujours faim, le problème en Europe s'est déplacé d'un enjeu de quantité à un enjeu de qualité, si bien qu'il se pose désormais dans l'arbitrage entre politique alimentaire et politique nutritionnelle. C'est une chose de s'assurer que les populations ne meurent pas de faim, c'en est une autre de leur dire quoi, comment et où manger. Mais cela revient aussi et nécessairement à se prononcer sur ce qu'il faut produire. On voit bien comment la question de la production agricole fait retour dans le champ du débat public sous la pression de la problématique nutritionnelle. L'analyse de la séquence législative 2007-2011 en France le montre bien, ainsi que les contradictions sous-jacentes résultant des arbitrages spécifiques à l'agriculture, l'économie (relations producteurs-distributeurs-consommateurs) et l'alimentation (politiques sanitaires).

Quatrième exportateur mondial de denrées agricoles en 2011, au même niveau que le Brésil, la France peine à faire évoluer son modèle agricole, productiviste et exportateur, pourtant menacé par les évolutions politiques et financières de la PAC et, plus sourdement, par la crise de confiance des mangeurs. Le dogme politique en matière agricole a toujours eu pour objectif de renforcer et de favoriser la capacité exportatrice de l'agriculture française. Cette posture historique fait apparaître l'abîme entre l'agriculture et l'alimentation des populations. On produit pour exporter et soigner notre balance commerciale tellement déficitaire : 11,4 milliards d'euros d'excédent commercial produits par l'agroalimentaire en 2011 (un record historique pour le secteur !), ce n'est pas négligeable... Autrement dit, on ne produit pas pour nourrir son homme ici et maintenant, mais pour nourrir les hommes partout et en permanence. Cette ligne de conduite pose deux problèmes : d'abord pour les pays en développement qui revendiquent le droit de se nourrir eux-mêmes au nom de leur souveraineté et de leur sécurité alimentaire, ensuite pour les mangeurs français qui aimeraient que leurs agriculteurs s'intéressent davantage à leurs assiettes et à leur santé.

10. *La Tourmente alimentaire*, op. cit. p. 133.

11. P. Lamy, Tribune dans *Libération*, 20 septembre 2010.

## NOUVELLES POLITIQUES AGRICOLES NATIONALES : CHANGER L'OFFRE PAR LA DEMANDE

La France est mondialement connue pour ses positions productivistes, protectionnistes et exportatrices en matière de politique agricole. Cette posture en fait l'un des pays les plus influents en matière de législation agricole mondiale. Mais les pouvoirs publics se retrouvent ainsi sous la double pression de « consommateurs » – aux appétits « locavores » et aux velléités relocalisatrices – et d'un discours syndical agricole qui s'ouvre peu à peu sur d'autres enjeux que nationaux (notamment ceux des pays en développement et de leur souveraineté alimentaire). Ces mêmes pouvoirs publics commencent donc à prendre conscience de la nouvelle demande sociale. Il y a bien eu quelques signes, comme l'intitulé du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation durable, de la Pêche et de l'Aménagement du territoire, même s'il a dernièrement laissé la place à un ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt... Mais qu'en est-il en profondeur des textes sortis des tiroirs de ce « ministère des mangeurs » ? La dernière grande loi agricole française a été votée par le Parlement en juillet 2010. D'où vient-elle ? À quoi sert-elle ? De même, et plus largement, les grands pays agricoles occidentaux seraient-ils en train de changer de paradigme politique sous l'influence des mangeurs ? Quelques exemples nationaux en dehors de la France, ceux des Pays-Bas, de l'Allemagne et en particulier de l'Italie sembleraient l'indiquer alors même que la superstructure européenne tarde à agir dans ce domaine.

*En France, après le Grenelle, la loi de modernisation agricole*

Le premier objectif d'une loi étant électoraliste, celui de la loi de modernisation agricole (LMA) était d'abord de reconquérir le bulletin de vote des agriculteurs français, frappés de plein fouet dans les années 2008-2009 par une baisse des cours après le pic des années 2006-2007. Il s'agissait aussi pour l'ancien président Nicolas Sarkozy de gagner une image ruraliste. Mais se donner une image n'est pas proposer une vision. Les non-choix de la LMA en témoignent cruellement. S'inscrivant dans le compromis chiraquien historique en la matière, le gouvernement de Nicolas Sarkozy n'a pas tranché, alors, entre les différentes options identifiées et, du reste, stéréotypées

pour bâtir l'agriculture française du XXI<sup>e</sup> siècle. Ainsi, entre le productivisme exportateur de la FNSEA et la qualité biologique de proximité de la Confédération paysanne, le pragmatisme économique et électoral fait pencher pour le premier modèle, l'air du temps pour le second. Au Grenelle de l'environnement de prendre en charge cette dernière tendance, compromettant les adversaires les plus tenaces dans une nouvelle forme de dialogue et d'objectifs généreux mais irréalistes (voir chapitre 2 de la première partie). À la LMA de maintenir dans le marbre de la loi et au fronton du ministère le grand principe monofonctionnel du « maintien d'une agriculture productive » pour « répondre au défi alimentaire<sup>12</sup> ».

Seule nouveauté d'importance : le lien affirmé entre agriculture et alimentation. Le texte proposé par l'ancien gouvernement reconnaît en effet de manière inédite que, dans ce contexte mondial :

« L'exception [alimentaire] française n'a peut-être plus beaucoup de temps devant elle et qu'une dérive de nos modes d'alimentation est relativement probable, compte tenu des forces extérieures qui fragilisent le modèle français : désynchronisation des temps sociaux, mondialisation des modes de vie. Dès lors, on pourrait imaginer dans le domaine de l'alimentation l'équivalent du "scénario de l'inacceptable" formulé en 1970 à propos de l'exode rural. Dans ce futur inacceptable, la consommation de fruits et légumes s'effondre, celle des produits gras et sucrés (notamment sous une forme transformée) s'envole et l'obésité concerne 20 % des Français en 2020 comme le prédisent certaines études. Ce scénario, qui n'est que la prolongation des tendances observées actuellement, témoigne de la nécessité de renforcer l'intervention publique dans ce domaine. Contrairement au logement, à la sécurité routière ou encore à la famille, l'alimentation n'a jamais donné lieu en France à une réelle politique publique coordonnée<sup>13</sup>. Cette politique publique de l'alimentation, interministérielle, se traduira dans un plan national pour l'alimentation avec pour objectifs de préserver le lien social, de renforcer l'attractivité de la France, de préserver l'environnement et de protéger et améliorer la santé des Français<sup>14</sup>. »

« Scénario de l'inacceptable » menaçant la citadelle gastronomique française assiégée par de mystérieuses et obscures « forces

12. Comme l'indiquent les premiers paragraphes de l'exposé des motifs du projet de loi déposé au Sénat en première lecture, le 13 janvier 2010.

13. C'est nous qui soulignons.

14. Projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, janvier 2010.

extérieures» (qu'on soupçonne toutefois d'être anglo-saxonnes...), les mots sont forts, les traits grossis pour susciter et justifier une quasi-riposte, proportionnée à la menace. L'alimentation, grande cause nationale au même titre que la sécurité routière? Pourquoi pas! Fort de cette mission, l'ancien ministre de l'Agriculture (qui l'était donc aussi de l'Alimentation) propose logiquement de consacrer le titre premier du projet de loi à la définition et à la mise en œuvre d'une « politique publique de l'alimentation ». Mais le but est également de garantir de nouveaux débouchés économiques pour un certain nombre de produits agricoles: « Par exemple, si les Français mangeaient selon les recommandations nutritionnelles, cela impliquerait de multiplier par trois la production nationale de fruits et légumes. Il en va de même pour les produits laitiers. » En somme, il s'agit de travailler sur la demande alimentaire pour orienter l'offre agricole. On ne peut que saluer ce scénario « gagnant-gagnant » d'un sauvetage agrosanitaire. On prendrait toutefois des risques en s'aventurant à le qualifier de révolution culturelle en la matière. L'essentiel de la LMA et des discussions qu'elle a suscitées s'est focalisé sur les outils de la compétitivité économique de l'agriculture française et la disposition aussi centrale que controversée des « contrats types ». On peut s'interroger sur la compatibilité entre ce mécanisme très libéral de la contractualisation producteur-distributeur et cette volonté très régalienne de la qualité nutritionnelle.

Que dit la loi votée? Voici un extrait significatif de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de modernisation agricole:

« Art.L. 230-1.-La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé. La politique publique de l'alimentation est définie par le gouvernement dans le programme national pour l'alimentation (PNA) après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et du Conseil national de la consommation. Le Conseil national de l'alimentation est associé à l'élaboration de ce programme et contribue au suivi de sa mise en œuvre. Le gouvernement rend compte tous les trois ans au Parlement de son action dans ce domaine. Le programme national pour l'alimentation (PNA) prévoit les actions à mettre

en œuvre dans les domaines suivants: la sécurité alimentaire, l'accès pour tous, en particulier les populations les plus démunies, à une alimentation en quantité et qualité adaptées; la sécurité sanitaire des produits agricoles et des aliments; la santé animale et la santé des végétaux susceptibles d'être consommés par l'homme ou l'animal; l'éducation et l'information notamment en matière de goût, d'équilibre et de diversité alimentaires, de besoins spécifiques à certaines populations, de règles d'hygiène, de connaissance des produits, de leur saisonnalité, de l'origine des matières premières agricoles ainsi que des modes de production et de l'impact des activités agricoles sur l'environnement; la loyauté des allégations commerciales et les règles d'information du consommateur; la qualité gustative et nutritionnelle des produits agricoles et de l'offre alimentaire; les modes de production et de distribution des produits agricoles et alimentaires respectueux de l'environnement et limitant le gaspillage; le respect et la promotion des terroirs; le développement des circuits courts et l'encouragement de la proximité géographique entre producteurs et transformateurs; l'approvisionnement en produits agricoles locaux dans la restauration collective publique comme privée; le patrimoine alimentaire et culinaire français, notamment par la création d'un registre national du patrimoine alimentaire. Les actions mises en œuvre dans le domaine de l'éducation et de l'information en matière d'équilibre et de diversité alimentaires ainsi que dans le domaine de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire suivent les orientations du programme national relatif à la nutrition et à la santé [...]. »

### *Un bilan de la LMA en demi-teinte*

Plus de deux ans après l'adoption de ce texte, le bilan est pour le moins mitigé. Le programme national pour l'alimentation (PNA) pêche par manque d'ambition et de coordination avec les autres « plans nutrition », les cantines scolaires sont soumises tardivement à des règles nutritionnelles sans ambition et les marchés publics peinent à s'adapter au développement des circuits courts.

Tout d'abord dans le domaine de la nutrition, on se trouve face à une batterie de structures et de programmes parfois redondants, rarement coordonnés entre eux. Ainsi le PNA est-il venu s'ajouter au Plan national nutrition santé (PNNS) – qui était jusqu'à présent et depuis 2000 la référence diététique en France –, mais aussi au Plan obésité (PLO) – lancé en 2010 avec 140 millions d'euros –, au Programme national d'aide alimentaire (PNAA), au Plan national santé-environnement 2 (PNSE2), au Plan national alimentation insertion (PAI), au Plan éducation santé (PES) et à toutes les actions des fondations publiques, privées ou mixtes gravitant autour des



questions de santé alimentaire! La multiplication des structures et des acteurs s'est traduit sur le terrain et les écrans de télévision par la multiplication des slogans : « Pour votre santé, mangez 5 fruits et légumes par jour » (PNNS 1), « Mangez, bougez » (PNNS 2) et maintenant « Bien manger, c'est l'affaire de tous » (PNA 1). Mais au-delà de l'effet de halo<sup>15</sup> contre-productif que ce matraquage peut susciter chez le téléspectateur-mangeur, on voit bien les enjeux de pouvoir ministériels entre une approche purement santé-diététique et une approche axée aliment-agriculture. Si ces campagnes d'information, dont l'évaluation reste difficile, sont généralement jugées vertueuses, elles se révèlent insuffisantes et inefficaces car elles consistent en de simples recommandations sans aucune portée normative.

Le PNA lancé par le ministère de l'Agriculture à la suite de la LMA doit donc réussir à imposer le triptyque producteur-aliment-terroir dans le champ déjà très complexe de la diététique et de la nutrition. C'est donc un véritable casse-tête scientifique et administratif qui se profile pour mettre en cohérence ces différentes approches et éviter une nouvelle cacophonie alimentaire, préjudiciable aux objectifs sanitaires du gouvernement.

Une expérience encourageante est certainement l'instauration début 2012 d'une taxe sur les sodas et les boissons contenant des édulcorants de synthèse. Il est intéressant de noter la double destination de cette recette nouvelle dont une moitié devrait financer la réduction des charges sociales dans l'agriculture, alors que l'autre serait affectée à la réduction de la dette publique. Et si, au final, les vraies mesures sanitaires courageuses ne venaient pas des responsables du dossier alimentation mais de ceux qui, caleulottes à la

main, luttent contre les déficits publics à grand renfort de créationnisme fiscal?

Concernant les cantines scolaires ensuite, tout commence par un désaveu. Le 6 janvier 2011, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) rend un avis défavorable à une disposition de la LMA obligeant – sous peine de sanctions – les gestionnaires, publics et privés, des services de restauration scolaire et universitaire, ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires à « respecter des règles [...] relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent et de privilégier, lors du choix des produits entrant dans la composition de ces repas, les produits de saison ». La décision de la CCEN était donc d'autant plus inquiétante que de nombreuses études ont démontré qu'en matière de restauration scolaire le volontariat s'avère insuffisant et qu'elle contredisait les recommandations élaborées par la Direction générale de la santé ou le rapport de la mission d'information sur la prévention de l'obésité. Cette disposition de la LMA sera néanmoins validée le 30 septembre 2011 avec la parution du décret et de l'arrêté sur la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire : « Quatre ou cinq plats devront être présentés à chaque déjeuner ou dîner, dont nécessairement un plat principal comprenant une garniture, et un produit laitier. » Beaucoup de syndicats de la restauration collective, de parents d'élèves, et des élus ont salué ce qui leur apparaissait comme une victoire. Si nul ne peut contester le bien-fondé de l'interdiction du sel et des sauces en libre service à la différence du pain et de l'eau, deux points au moins méritent une attention critique.

Premièrement la quantité des plats. En présentant le décret, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation avait alors mis l'accent sur le fait que, parmi les six millions d'enfants mangeant à la cantine chaque jour, « un sur deux a encore faim en sortant ». Mais augmenter le nombre de plats est-il vraiment la bonne réponse sachant que le gaspillage est le plus grand fléau du système actuel de restauration scolaire? Non, augmenter la qualité des repas est la seule manière de lutter efficacement contre ce gaspillage... et la faim des enfants. Par ailleurs, comment concilier une telle diversité

15. « L'effet de halo est un biais cognitif qui affecte la perception des caractéristiques d'un produit lorsque le consommateur a trop d'information, ou des informations complexes et contradictoires. [...] Il est également possible que les bandeaux imposés par le Plan national nutrition santé au bas des pages de publicité pour les aliments soient interprétés par certains consommateurs comme un label induisant une perception positive de la qualité nutritionnelle des produits en promotion, quelle que soit par ailleurs leur qualité réelle. » (P. Etiévant, F. Bellisle, J. Dallongeville, F. Etilé, E. Guichard, M. Padilla, M. Romon-Rousseaux (coord.), *Les Comportements alimentaires. Quels en sont les déterminants? Quelles actions, pour quels effets?* Expertise scientifique collective, rapport, Inra, 2010, p. 121.)



quotidienne de plats et la priorité donnée aux produits de saison? De toute évidence, les objectifs sont contradictoires dans ce domaine et on continuera d'importer dans les cantines des produits venus de loin...

Deuxième question centrale, les protéines animales. Sans passer pour un militant acharné du végétarisme, on peut regretter la place déterminante des composants carnés dans les menus types de nos enfants. Si l'arrêté ministériel met des barrières aux plats de viande saturés de matières grasses, de panures, fritures ou sauces, il n'impose en revanche aucune limite au service de plats protidiques. Finalement, le décret ne fait que rendre obligatoire ce qui était déjà couramment pratiqué sans amener d'exigences innovantes comme aurait pu l'être, par exemple, celle d'un repas végétarien par semaine. D'aucuns y verront le poids écrasant du lobby des éleveurs sur le gouvernement. Mais c'est surtout le poids des habitudes qui a pris le pas sur la perception des nouveaux enjeux alimentaires et éducatifs. À moins que ce ne soit une manière de promouvoir la récente reconnaissance du modèle de repas français (structuré autour de quatre plats: entrée, poisson ou viande avec légumes, fromage et dessert) comme patrimoine culturel immatériel de l'Unesco... Mais de telles questions d'image ne concernent-elles pas plutôt le rayonnement de la gastronomie française? Et la restauration collective, dont le budget est souvent réduit à l'os, doit-elle courir le risque de sacrifier ses propres objectifs pour aspirer à ce genre de modèle?

Tout en reconnaissant le bien-fondé de règles nutritionnelles communes, il faut éviter de tomber dans une certaine bureaucratie alimentaire qui finit toujours par décourager et désresponsabiliser les cuisiniers sans leur proposer des espaces de liberté qui les incitent à relever des défis appropriés à leur environnement. L'autre levier de changement est sans conteste l'éducation des jeunes à l'alimentation qui doit se faire, là aussi, en association avec les personnels de la restauration collective au niveau des établissements.

Le code des marchés publics, enfin, est un véritable casse-tête pour les élus locaux de bonne volonté en matière de restauration collective. En effet, ceux qui souhaitent favoriser un approvisionnement des cantines de leurs établissements scolaires en circuits courts se heurtent, dans leurs appels d'offres, au critère du prix qui

prévaut dans le cadre de l'article 53 de ce code. La fameuse règle du « moins-disant » joue souvent à l'avantage des pommes chiliennes et au détriment de celles d'origine normande! Faute de pouvoir influencer sur la disposition de la LMA concernée, certains maires ont malgré tout réussi à trouver des « astuces » au niveau de la rédaction des appels d'offres pour contourner cette barrière, ce qui les contraint toutefois à évoluer dans un environnement juridique instable qui peut à terme se retourner contre eux. Le ministre de l'Agriculture s'était alors engagé devant eux à réformer avant juillet 2011 le décret sur les appels d'offres pour faire entrer le critère de la proximité géographique. Dès 2010, on évaluait déjà à 15 % pour 2011 et 20 % pour 2012 le taux de pénétration des circuits courts sur le marché de la commande de la restauration collective si une telle réforme entrait rapidement en vigueur à la faveur de l'adoption de la LMA.

Avec un léger retard, l'engagement du ministre a finalement été tenu et s'est traduit par le décret du 26 août 2011 qui modifie l'article 53 du code des marchés publics en ajoutant la notion de « performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture ». Le gouvernement n'a pas pu retenir les notions de « préférence » ou de « proximité » géographique qui seraient entrées en contradiction avec les dispositions de traités européens et la jurisprudence communautaire<sup>16</sup>. La marge de manœuvre juridique était donc faible et il faudra attendre la traduction pratique de cette nouvelle disposition dans les commandes des cuisines scolaires pour savoir si le seul critère du nombre d'intermédiaires est opérationnel. Quoiqu'il en soit, il reste possible de conforter cette disposition avec les deux critères officiels que sont, d'une part, les clauses « vertes » dans les conditions d'exécution de leurs marchés et, d'autre part, la possibilité de privilégier les performances en matière de protection de l'environnement. Toutefois, il faut garder à l'esprit que l'efficacité de la logistique est le principal

16. « La jurisprudence communautaire a ainsi considéré qu'une réglementation réservant des marchés publics aux entreprises ayant leur siège social dans la région où ils doivent être exécutés et accordant, dans le choix des attributaires, une préférence aux associations temporaires ou consortium comprenant des entreprises locales est discriminatoire (CJCE, 3 juin 1992, aff. C 360/89, Commission c/ République italienne) », Réponse ministère de l'Économie, 9 mars 2010, JOAN, question n° 64555.

levier pour réduire les impacts environnementaux du transport. Tant qu'il n'existera pas de filières d'approvisionnement de proximité suffisamment développées, il n'est pas évident que le critère environnemental pénalise les denrées qui proviennent de loin...

### *Modernisation de l'économie contre modernisation de l'agriculture*

Au-delà des limites intrinsèques de la LMA et des difficultés de sa mise en œuvre, le principal obstacle à un changement de modèle reste la priorité donnée et réaffirmée aux modèles économiques dominants de la grande distribution. Avant la LMA de 2010, il y avait la LME, la loi de modernisation économique adoptée en août 2008. Elle restera la grande loi économique du quinquennat de Nicolas Sarkozy que d'aucuns ont baptisée malicieusement « loi Michel-Édouard », en référence au prénom du patron du groupe Leclerc. Force est de constater que l'équilibre du système alimentaire est très clairement favorable à la grande distribution par rapport aux producteurs. Sans entrer dans le détail des négociations entre agriculteurs et centrales d'achat, dans l'enfer des pratiques commerciales abusives (fameuses « marges arrière » qui, tels des phénix, renaissent toujours des efforts législatifs pour les anéantir!), ce qui nous intéresse ici est de montrer les limites du modèle économique français pour développer une politique favorable à une alimentation de qualité, juste et écologiquement responsable. Cette limite repose sur le dogme de la concurrence, censé faire baisser les prix à la consommation (faute de pouvoir augmenter le pouvoir d'achat directement par les salaires), quoi qu'il en coûte au producteur, victime de l'asymétrie de puissance dans ses rapports à la distribution.

Le rapport de force est clair : cinq centrales d'achat se partagent le marché français, décident des prix agricoles et de la vie ou de la mort des producteurs. Il faut relire Pierre Priolet pour mesurer à quel point le système s'est emballé au point de transgresser une des règles d'or du commerce, à savoir l'interdiction de la vente à perte :

« Actuellement l'agriculteur vend, de fait, sa production à perte, alors que la vente à perte est interdite, pour tous les autres intervenants, qui apportent ladite production sur la table du consommateur. En effet, la vente à perte est un dumping social, de la concurrence déloyale et de par ce fait, est une des rares restrictions du capitalisme. Le commerçant n'a donc pas le droit de vendre ses marchandises à perte, quand l'agriculteur ou le producteur de ladite marchandise, se voit « contraint ou obligé » de

le faire. Cette logique signifie que seul le travail de l'Homme peut être sous-payé, non considéré. C'est le créateur même de la richesse, qui ne bénéficie pas des fruits de cette richesse, quand ceux qui se contentent de déplacer sa production en recueillent les profits<sup>17</sup>. »

Qui est responsable de quoi dans le grand dérèglement du système de distribution ? Il suffit de suivre les conclusions du bilan de la LME contenues dans un rapport d'évaluation parlementaire remis début 2010. Ce rapport, cosigné par Patrick Ollier (UMP), alors président de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, et Jean Gaubert (PS), porte sur trois des objectifs poursuivis : la réforme des procédures d'autorisation d'implantation des grandes surfaces commerciales, la suppression des marges arrière (facturation de services de mises en valeur de produits, comme le placement en tête de gondole ou dans des catalogues promotionnels) entre fournisseurs et distributeurs et la réduction des délais de paiement.

Sur les deux premiers points, le bilan est jugé « désastreux ». Les grandes enseignes ont en effet largement profité du flou législatif « chaotique » volontairement créé par le gouvernement pour ouvrir de nouveaux mètres carrés de surfaces commerciales sans les outils de régulation habituels qui soumettaient ces autorisations à des commissions au niveau départemental et national pour les procédures d'appel. S'agissant de la réforme des marges arrière, dont l'enjeu consiste à interdire la vente à perte par le biais des prestations de « coopération commerciale » facturées au fournisseur *a posteriori*, les rapporteurs constatent « des méthodes de contournement que nous n'avions même pas imaginées » (« explosion des pénalités abusives, renégociation des contrats à peine ceux-ci conclus, clauses d'alignement de marges... »). Si ces marges ne représentent plus, désormais, que 10 % du prix de vente – contre 30 % auparavant – en moyenne, les prix à la consommation n'ont pas baissé pour autant et le rapport de force fournisseur-distributeur reste tout autant déséquilibré.

L'Observatoire de la formation des prix et des marges, dans son rapport présenté au Parlement en juin 2011 (le premier depuis sa

17. P. Priolet, *Les Fruits de ma colère*, op. cit.

création en 2010 par la LMA précisément), vient confirmer les augmentations globales des marges commerciales de la grande distribution sur les prix à la consommation. Elles sont aussi importantes qu'injustifiées sur de nombreux produits alimentaires (le lait, la viande ou encore les fruits et les légumes), malgré les multiples dispositifs d'encadrement des relations commerciales, supposés être favorables aux producteurs. En effet, si les professionnels ont systématiquement répercuté les hausses des prix agricoles en 2007, ils se sont bien gardés de faire de même en sens inverse lors des baisses observées dès le deuxième semestre 2008, amputant ainsi significativement le pouvoir d'achat des Français et, par la même occasion, le revenu des agriculteurs prisonniers d'une forme de racket légal. « Suivant les produits alimentaires, la marge brute de la grande distribution évolue entre 30 et 50 % », a déclaré Philippe Chalmin, le président de l'Observatoire. Plus concrètement, les marges brutes ont augmenté en dix ans de 32 % pour l'emmental, de 45 % pour le jambon sous cellophane, de 50 % sur la côte de porc, de 100 % sur le beurre ! L'exemple de la longe de porc, détaillé dans le rapport, est particulièrement parlant : en 2000, 45 % du prix final du produit revenait à l'éleveur, qui touche aujourd'hui seulement 36 %. La part de l'industriel, chargé de l'abattage, a également chuté, passant de 11 à 8,8 %, tandis que le distributeur a augmenté sa marge, passant de 39 % du prix final en 2000 à 55 % aujourd'hui.

« Aux prix auxquels ils sont rémunérés, les producteurs n'ont pas de quoi payer leurs coûts de production ni l'ensemble de leurs facteurs de production qu'il s'agisse du foncier et voire même du travail. [...] Il y a peu de pays où les relations entre fournisseurs et clients sont l'objet de tant de tension, de tant de dissensions sur les prix (...), où l'accumulation des textes soit arrivée à un tel niveau de contrôle administratif et d'infantilisation des partenaires commerciaux<sup>18</sup>. »

Les racines du mal sont bien connues. Par leur position oligopolistique, ces centrales d'achat sont en mesure de déterminer le prix acceptable pour les consommateurs et, à partir de là, de distribuer

18. « Construction de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires. État d'avancement, méthodes, données ». Rapport au Parlement, juin 2011.

unilatéralement la valeur ajoutée entre les producteurs de l'amont, les entreprises de transformation et eux-mêmes. De la même manière, ils sont en mesure de reporter un certain nombre de coûts sur les pouvoirs publics, qu'il s'agisse des subventions de la PAC ou des transferts sociaux résultant indirectement des délocalisations de la production qu'ils encouragent et du chômage qui en résulte.

Telle est la « triste réalité » (selon la formule de la FNSEA) des relations commerciales en France avec des producteurs qui sont « rarement rémunérés » (selon le rapport officiel de l'Observatoire) à hauteur du travail fourni. LME *versus* LMA. Plus vrai que jamais ! Car comment s'appuyer sur la consommation pour relancer l'agriculture de proximité quand se dresse devant le « consom'acteur » bienveillant une grande distribution libérée de toute entrave réglementaire pour gagner toujours plus de terrain commercial ? De tout code de conduite dans les négociations avec ses fournisseurs pour rémunérer à sa juste valeur le travail de production ? De toute régulation pour fixer des prix tenant compte de la réalité du marché des matières premières et de la stagnation du pouvoir d'achat des ménages ?

#### *Communiquer n'est pas révolutionner*

« De quel droit l'État se mêle-t-il de nos assiettes ? » : c'est par cette question provocante que le professeur François Ascher structurait une tribune libre parue en 2006 dans *Libération* et intitulée « Sous le surpoids, la tyrannie ». Il concluait son texte par les phrases suivantes :

« Prenons garde que, sous prétexte de s'occuper de notre bien-être collectif et individuel, et dans le souci de nous protéger de la fumée et de la bouffe d'autrui, notre société ne donne pas naissance à cette tyrannie dont Tocqueville déjà voyait le risque, qui ne serait pas nécessairement « douce », mais qui serait certainement sans goût<sup>19</sup>. »

Si la question d'une politique alimentaire publique ne fait pas consensus, c'est parce qu'elle tombe « d'en haut ». C'est bien le côté « pilonnage moralisateur jacobin » qui démoralise les intellectuels

19. Tribune parue dans *Libération* le 19 juillet 2006.

réfractaires et mobilise un esprit de contradiction somme toute louable. On retrouve d'ailleurs les mêmes réactions dans les campagnes anti-tabac qui ont été sans doute moins déterminantes dans la baisse (relative) du tabagisme que la hausse du prix des cigarettes (+ 84 % en dix ans!).

Quelles conclusions tirer de cet aperçu des velléités, maladresses, lourdeurs et contradictions de l'État français en matière de politique publique de l'alimentation ? Nous en voyons quatre :

- Dans sa mission régaliennne de protection des populations et de bonne gestion des finances publiques, l'État a vocation à porter un discours sanitaire pédagogique et normatif sur l'alimentation dont les dérèglements coûtent cher aux services sociaux, mais qui a du mal à se traduire dans des politiques concrètes et efficaces.
- La formation et l'acceptation de ce discours normatif se heurtent à deux difficultés : d'une part la dimension scientifique de ce discours réduit la complexité des comportements alimentaires aux seules normes nutritionnelles, délaissant la dimension psychosociologique mais aussi l'ignorance diététique du mangeur ; d'autre part la volonté de l'État de coordonner ce discours avec des enjeux économiques et agricoles sème la confusion dans l'échelle des priorités publiques.
- La communication de masse est préférée au renforcement des leviers opérationnels sur le terrain : ainsi, à l'exception de quelques rares expériences ou projets pilotes, les collectivités locales ne sont guère sollicitées pour prendre le relais du national sur la problématique alimentaire et agir dans un cadre institutionnel et juridique clair et performant.
- Le changement de paradigme alimentaire qui reste l'horizon refoulé, mais nécessaire, de cette nouvelle approche publique ne peut pas encore s'enraciner dans un changement de notre modèle agricole ni s'appuyer sur un rééquilibrage du rapport de force économique distribution/production/consommation parce qu'il n'y a pas encore la vision et la volonté de raisonner en matière de filière.

Ces conclusions, même partielles, constituent des acquis précieux dans le cheminement vers la modélisation d'une nouvelle gouvernance alimentaire. Elles correspondent aux obstacles propres

à un pays comme la France, centralisé mais européen, productiviste mais gastronome. Elles sont aussi tributaires d'un ensemble de politiques libérales qui, pendant cinq ans, a accentué dans la plupart des secteurs de la vie économique française les positions de force des acteurs dominants au prétexte qu'ils seraient seuls capables de progresser en compétitivité et de tirer la croissance économique. Il nous faut maintenant voir si on retrouve les mêmes conclusions dans un autre pays européen afin de consolider les propositions qui suivront.

## L'EXEMPLE DE L'ITALIE

L'Italie, par bien des aspects, ressemble à la France, ce qui rend ces deux pays tour à tour alliés et rivaux. La gastronomie et l'alimentation y occupent une place prépondérante, que ce soit d'un point de vue culturel mais aussi économique, puisque c'est un bassin d'emploi qui génère la majeure partie des exportations. Une différence importante toutefois tient à l'esprit fortement conservateur du peuple italien, encore tellement amoureux de sa propre culture alimentaire qu'il résiste bien mieux qu'ailleurs à la séduction des cuisines étrangères et à l'implantation des enseignes standardisées.

Les émissions de télévision consacrées à l'alimentation y sont aussi très révélatrices de l'enracinement des traditions culinaires dans ce pays. Point de performances culinaires très sophistiquées comme en France. Les programmes italiens mettent en valeur des produits, des savoir-faire artisanaux, des territoires et des recettes à la portée de chacun. Les chefs s'invitent d'ailleurs chez les mangeurs et cuisinent pour eux en créant des versions simplifiées pour des recettes typiques renommées. La conclusion de ces programmes : un buffet, dressé le plus souvent à l'extérieur, enchâssé dans un paysage à couper le souffle, présentoir gigantesque de produits frais et de plats faits maison, et entouré de visages authentiques.

### *La cuisine italienne : sanctuaire menacé ?*

Un autre point de force tient certainement à l'identification identitaire au régime méditerranéen et la reconnaissance de ce dernier en 2010 comme patrimoine immatériel de l'humanité par l'Unesco pour quatre pays : la Grèce, l'Espagne, le Maroc et, donc, l'Italie.

«La diète méditerranéenne est un ensemble de savoir-faire, connaissances, pratiques et traditions qui vont du paysage à la table, y compris les cultures, la récolte ou la moisson, la pêche, la conservation, la transformation, la préparation et, en particulier, la consommation d'aliments. La diète méditerranéenne se caractérise par un modèle nutritionnel qui est demeuré constant dans le temps et l'espace et dont les principaux ingrédients sont l'huile d'olive, les céréales, les fruits et légumes frais ou séchés, une proportion limitée de poisson, produits laitiers et viande, et de nombreux condiments et épices, le tout accompagné de vin ou d'infusions, toujours dans le respect des croyances de chaque communauté<sup>20</sup>.»

Il est intéressant de constater qu'un tel modèle contient beaucoup d'éléments qui entrent en compte dans le changement de paradigme qui s'impose aujourd'hui :

«Mais la diète (du grec *diaita* ou mode de vie) méditerranéenne recouvre beaucoup plus que la seule nourriture. Elle favorise les contacts sociaux, les repas collectifs étant la clé de voûte des coutumes sociales et des événements festifs. Elle a donné naissance à un formidable corpus de savoirs, chants, maximes, récits et légendes. Elle s'enracine dans le respect du territoire et de la biodiversité, et assure la conservation et le développement des activités traditionnelles et de l'artisanat liés à la pêche et à l'agriculture dans les communautés méditerranéennes<sup>21</sup>.»

Nul doute que l'engouement des citoyens-mangeurs italiens pour leur alimentation est un atout important et une forte incitation pour pousser les pouvoirs publics à agir. Il n'en reste pas moins qu'au cours des deux dernières décennies, la grande distribution a fait son entrée en force et bouleversé les habitudes des mangeurs, selon un scénario tout à fait comparable à ce qui a pu se produire ailleurs. La France a d'ailleurs été un moteur très puissant de cette évolution grâce à son réseau GDO (*grande distribuzione organizzata*) qui s'exporte très bien. Notons au passage que la réponse italienne au système de grande distribution français, comme aux multinationales de restauration collective d'ailleurs, sont des sociétés coopératives originaires de la région Émilie-Romagne, aujourd'hui en plein essor.

20. Extraits du site de l'Unesco : [www.unesco.org/new/fr/media-services/single-view/news/forty\\_six\\_new\\_elements\\_added\\_to\\_representative\\_list\\_of\\_the\\_intangible\\_cultural\\_heritage](http://www.unesco.org/new/fr/media-services/single-view/news/forty_six_new_elements_added_to_representative_list_of_the_intangible_cultural_heritage)

21. *Id.*

En ce qui concerne la surveillance de l'alimentation de la population italienne, des principes directeurs, publiés par l'Institut national de recherche sur l'alimentation et la nutrition (Inran), existent depuis 1986. En parallèle, le ministère italien de la Santé a nommé un groupe de travail pour l'élaboration d'une pyramide alimentaire, véritable outil de communication pour aider la population dans ses choix alimentaires. Cette pyramide, revue en 2011, a évolué vers un modèle alimentaire davantage centré sur le régime méditerranéen et une consommation plus modérée de viande. En parallèle de ces normes, il existe des tableaux de grammages par tranche d'âge de la population et pour chaque catégorie d'aliment : les LARN, niveaux d'apports quotidiens recommandés pour les nutriments, publiés par la Société italienne de nutrition humaine (SINU).

La restauration collective doit suivre ces règles adoptées en 2010 lors d'une conférence entre l'État et les régions. Celles-ci précisent le système de gestion du service de restauration, le rôle et la responsabilité des différentes institutions qui interviennent, les critères utiles à la rédaction des cahiers des charges, les aspects nutritionnels, caractéristiques des menus et l'évaluation de la qualité nutritionnelle. Ces règles tiennent compte de l'expérience accumulée au fil du temps par les régions, les villes ainsi que par les services de prévention du système sanitaire qui possèdent une compétence spécifique de contrôle de la restauration collective. En 2011, le gouvernement italien a adopté un décret fixant les critères environnementaux minimaux pour le service de restauration collective. L'approche italienne correspond parfaitement à celle proposée par l'Union européenne sur le portail du Green Public Procurement<sup>22</sup>. Mais à la différence de la politique préconisée dans la LMA française, il n'y est pas spécifiquement fait mention d'un approvisionnement de proximité, mais plutôt d'aliments dont l'empreinte carbone est réduite ou de transports à bas impact environnemental.

#### *Le rôle déterminant des syndicats*

Un tel système alimentaire basé sur un approvisionnement de proximité, notamment en ce qui concerne la restauration collective,

22. [http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm)

n'en est pas moins perçu comme un élément stratégique important. Coldiretti, principal syndicat agricole italien, a lancé en 2009 une importante campagne de communication et de marketing au niveau national pour la promotion de la vente directe des produits agricoles, du producteur au consommateur, par le biais de la Fondation Campagna Amica. Avant cela, la province d'Ascoli Piceno avait créé un portail dont l'objectif était de permettre aux habitants de connaître la situation de l'offre pour des produits locaux et de saison en publiant une mercuriale constamment mise à jour. L'intérêt de ce projet résidait dans la synergie très forte entre les actions de marketing du territoire, de promotion touristique et culturelle et l'intégration du réseau des restaurateurs et des producteurs intéressés. La région Émilie-Romagne, une des pionnières en ce qui concerne l'introduction de produits bio en restauration scolaire défend depuis 2002 l'intérêt d'un approvisionnement bio et local en restauration scolaire et hospitalière. Cette région appuie ainsi le développement de techniques de production agricole à impact environnemental réduit, notamment la réduction d'intrants chimiques, d'énergie fossile et d'irrigation. Par ailleurs, la région cherche à orienter par des actions de communication et d'éducation la consommation des citoyens vers des produits typiques, traditionnels, de saison, fruits d'une agriculture biologique ou à impact environnemental réduit. Elle encourage la création de groupes de travail qui rassemblent des acteurs de la restauration collective et des producteurs et est attentive à l'approvisionnement en aliments de proximité (appelés « produits du territoire » ou « produits à kilomètre zéro »), consciente qu'ils nécessitent, pour une consommation de masse, une filière de distribution adéquate.

Il reste à voir, s'agissant d'instruments aussi récents et dans un contexte de crise, quelle sera la capacité des collectivités territoriales italiennes à appliquer durablement les décrets et à se doter de politiques alimentaires cohérentes et efficaces.

## L'UNION EUROPÉENNE : L'ALIMENTATION ENFIN À L'ORDRE DU JOUR ?

L'Union européenne affiche volontiers ses préoccupations dans le domaine de l'alimentation. Elle annonce par le biais de ses

organes de communication « qu'il faut créer des synergies et mettre en commun les ressources en faisant intervenir tous les acteurs, y compris les secteurs de l'alimentation et de la publicité, la société civile et les médias, et qu'il s'agit avant tout de sensibiliser davantage les consommateurs et d'améliorer les comportements en matière d'alimentation et d'exercice physique ». Elle a d'ailleurs adopté en 2007 un livre blanc portant sur une stratégie de lutte contre la surcharge pondérale et l'obésité. Dans ce document, la Commission européenne insiste sur le modèle que pourrait constituer une « plate-forme d'action relative à l'alimentation et à l'activité physique pour renforcer les partenariats au niveau national et local ». On peut citer également le programme de recherche baptisé Hector lancé par la même Commission en 2006 et ciblant la restauration hors foyer et collective et ses conséquences sur la santé des Européens. L'objectif est d'aboutir à terme à des recommandations à destination des entreprises privées concernant la composition des menus, la taille des portions, les attentes des mangeurs ou encore de mieux informer les consommateurs. On a pourtant bien du mal à trouver une cohérence dans l'action de l'UE. En effet, l'amélioration de l'alimentation et la prise en compte des risques liés à la « malbouffe » impliqueraient logiquement que l'Europe en vienne à réglementer de façon ferme certains aspects de notre quotidien alimentaire en étant plus favorable aux produits locaux « authentiques » et moins complaisante vis-à-vis des produits de l'industrie agroalimentaire et à la multiplication des chaînes de restauration rapide. Or l'UE se contente souvent de mener des actions certes louables d'information et de sensibilisation, mais qui ne suffisent pas à changer en profondeur les données du problème.

### *L'imposture européenne des OGM ou le paradigme industriel*

En ce qui concerne les questions agricoles, les faits prouvent qu'il existe en Europe un profond décalage entre les souhaits des citoyens et la réalité de terrain. Le cas hautement sensible des OGM le reflète bien<sup>23</sup>.

23. Sur la question des OGM, nous renvoyons au livre indispensable de Frédéric Prat, *OGM : la bataille de l'information*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2011.



Il faut dire qu'on a assisté ces dernières années à une montée en puissance de la préoccupation du public sur les dangers des aliments génétiquement modifiés. Le Royaume-Uni a créé un comité de niveau ministériel pour examiner les effets des « aliments Frankenstein », comme les OGM sont communément appelés dans la presse britannique... En Suisse, un référendum de 1998 a demandé si les citoyens voulaient « protéger la vie et l'environnement contre les manipulations génétiques ». En Allemagne, où plus de 80 % du public ont exprimé une opinion négative sur ces OGM, les sociaux-démocrates ont envisagé d'instaurer une loi visant à interdire l'utilisation de levures génétiquement modifiées dans le brassage de la bière. Conséquence de cette défiance, l'industrie alimentaire européenne a annoncé de son propre chef, en janvier 1998, des mesures pour procéder à l'étiquetage volontaire des produits en vue d'apaiser les craintes des consommateurs. Par la suite, Island, un important détaillant britannique d'aliments surgelés, a annoncé qu'il allait produire une gamme de produits alimentaires sans dérivés de soja génétiquement modifié. D'autres entreprises de transformation alimentaire ont annoncé qu'ils n'utiliseraient pas d'OGM dans leurs produits. Sainsbury et d'autres supermarchés du Royaume-Uni ont par la suite déclaré qu'ils n'utiliseraient pas de la nourriture contenant des ingrédients génétiquement modifiés dans leurs enseignes.

Aussi, en mai 1998, une majorité qualifiée du Conseil des ministres européen adoptait une proposition sur l'étiquetage obligatoire des aliments, preuve ayant été faite qu'ils pourraient contenir des traces de maïs ou de soja génétiquement modifiés. Après un long débat sur le contenu de l'étiquetage et le seuil de matériels génétiquement modifiés qu'il exigerait, en janvier 2000, l'UE publiait une norme relativement stricte, exigeant l'étiquetage des aliments contenant au moins 1 % d'ingrédients génétiquement modifiés.

Pourtant, peu de produits sont aujourd'hui étiquetés et les consommateurs n'ont pas accès à des produits leur garantissant des critères de sécurité satisfaisants. Pire, le 2 mars 2010, la Commission européenne autorisait le commerce de plusieurs organismes génétiquement modifiés, notamment la pomme de terre Amflora, mise au point par la firme BASF, ainsi que plusieurs variétés du maïs

Mon863. L'UE faisait, avec éclat, la preuve des incohérences existant entre les intentions affichées et les actes.

#### *Une faim de « mieux d'Europe » : cap sur la réforme de la PAC*

Pendant la dernière moitié des années 1990, les insuffisances de la structure réglementaire de l'UE relative à la sécurité alimentaire sont devenues très visibles. L'échec le plus important du système a trouvé son illustration la plus dramatique avec la crise de la vache folle. Alors que l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) avait été détectée pour la première fois chez les bovins au Royaume-Uni en 1982, la Commission européenne a accepté les assurances du ministère britannique de l'Agriculture qu'elle ne représentait aucun danger pour les humains.

L'Europe, qui devrait être un échelon pertinent pour impulser un véritable changement dans le domaine des politiques alimentaires, a échoué à prévenir les grandes crises sanitaires de l'agro-industrie. Elle s'est fait par ailleurs une réputation exécrationnelle en envisageant d'interdire les fromages au lait cru ou en voulant autoriser la fabrication du vin rosé par le mélange du vin rouge et du vin blanc, suscitant un véritable tollé du côté des viticulteurs français et italiens.

Le rêve européen d'un avenir alimentaire meilleur repose désormais sur le Parlement européen dont les pouvoirs ont été institutionnellement renforcés. C'est à lui que l'on doit par exemple des avancées significatives sur la réglementation des OGM, avec encore récemment, en juillet 2011, le vote d'un amendement à une directive européenne donnant le droit aux régions d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire. Nul doute que son rôle est amené à se renforcer sous la pression des électeurs-mangeurs européens, stimulée par une demande de démocratie directe dans la superstructure européenne. Le combat est loin d'être gagné, comme en atteste le refus persistant de la Commission européenne et du Conseil européen d'étiqueter les produits alimentaires dérivés du clonage, comme le souhaitait précisément le Parlement. Mais le temps est venu pour le Parlement de prendre une initiative forte sur les questions alimentaires, en passant d'une politique curative (lutte contre l'obésité) à une politique préventive et proactive agissant sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, en liaison avec une réforme de la PAC. Certains avancent même l'idée d'une « PAARC



post 2013», une politique agricole, alimentaire et rurale commune, dont une des priorités serait de soutenir la production européenne de fruits et légumes<sup>24</sup> par un basculement de 10 % des aides directes vers ce secteur. Alors que les négociations sur la réforme de la PAC pour la période 2014-2020 sont engagées entre le commissaire européen Dacian Ciolos, le Parlement et le Conseil pour aboutir au plus tard fin 2013, voici ce que pourraient être, de notre point de vue, quelques axes structurants de cette politique :

- l'encouragement, par réorientation des fonds communautaires au développement, d'une agriculture locale et respectueuse de l'environnement ;
- une réforme en profondeur de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et la création d'une agence européenne centralisant les retours d'expérience des citoyens dans le domaine de l'alimentation ;
- l'élargissement du principe de précaution à tous les types de produits et d'intrants susceptibles d'être mis sur le marché européen ;
- le gel des autorisations de commercialisation d'organismes génétiquement modifiés par la remise en question du principe d'équivalence en substance<sup>25</sup> ;
- la mise en place d'une politique européenne intégrée d'approvisionnement basée sur accords de filière à long terme pour mettre en relation la production régionale et la restauration collective, tous secteurs confondus : scolaire, social, hospitalier, administratif et entreprise.

◆ ◆ ◆

L'heure est donc venue d'ouvrir, à Bruxelles, un nouveau chapitre alimentaire plus transparent, démocratique, orienté vers les attentes des citoyens. La PAC ne doit plus être une affaire d'experts et de technocrates, mais bien celle des citoyens européens comme le montre par exemple le réseau européen ARC2020. Ce dernier produit un travail remarquable de mobilisation de la société civile<sup>26</sup> et de propositions pour une future PAC équilibrée sur deux piliers : un Fonds agricole européen, principalement axé sur l'agriculture et l'alimentation, et le Fonds rural européen, qui a pour objectif une meilleure économie rurale et un meilleur développement territorial<sup>27</sup>.

Le Parlement européen qui, pour la première fois, va se prononcer sur cette réforme, doit être à la fois pouvoir de représentation et force de proposition. C'est dans cet objectif que l'équipe d'Eating City a réuni un groupe de réflexion avec des députés européens de tous bords dans le but d'identifier des points de repère qui permettent aux administrations publiques de définir une vision systémique des services de restauration collective à l'échelle des villes, véritable socle des politiques et de la gouvernance alimentaire territoriale destinées à fusionner avec les enjeux de la nouvelle PAC. Cette politique alimentaire territoriale doit dessiner une filière de la restauration collective qui connecte la production du territoire avec tous les services associés à la préparation des repas jusqu'à la valorisation des déchets.

24. La production de fruits et légumes n'occupe que 2 millions d'hectares en Europe contre 57 millions d'hectares pour les céréales. En 2006, sur les 42,1 milliards du premier pilier, le secteur des fruits et légumes a reçu 1,6 milliard de subventions communautaires, soit 30 % de moins que le seul secteur de l'huile d'olive par exemple ou à peine le double de ce que l'Europe consacre au tabac. Sources : N. J. Brehon, *L'Agriculture européenne à l'heure des choix : pourquoi croire à la PAC ? Contribution au bilan de santé de la PAC*, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2008.

25. Pour éviter les contrôles et les interdictions, certaines entreprises leaders se servent d'un argument fallacieux pour minimiser les transformations génétiques en disant qu'on ne change pas la composition biochimique de la molécule.

26. En matière de mobilisation, signalons la "Good Food March" coorganisée avec Slow Food, qui s'est arrêtée à Bruxelles devant le Parlement européen le 19 septembre 2012 et a porté un message aux députés européens pour un changement de paradigme dans la future PAC. Pour le détail des propositions, voir le site [www.arc2020.eu](http://www.arc2020.eu)

27. ARC – La Convention agricole et rurale, « Une communication de la société civile aux institutions européennes sur l'avenir des politiques agricoles et rurales », nov. 2010.

## II. LES VILLES, BRIQUES DE BASE DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE

Lorsque Platon pensa les « fondements d'une cité », il convint qu'ils se confondaient avec les besoins de ses citoyens : « Le premier et le plus important est celui de la nourriture d'où dépend la conservation de notre être et de notre vie<sup>28</sup>. » Par un juste retour des choses, près de vingt-six siècles plus tard, ce sont les villes qui reprennent la main sur les questions alimentaires. Tandis que l'État est occupé à gérer la paix agricole avec la Commission européenne, les lobbies, les syndicats agricoles et l'opinion publique – moyennant un cessez-le-feu des idées, des propositions et le maintien précaire des rentes de chacun –, les collectivités territoriales construisent en effet les contours d'une politique nourricière innovante. D'abord elles y sont contraintes par un accroissement permanent de leur population. Ensuite elles disposent des outils, des leviers et du retour presque immédiat du terrain pour ajuster leurs stratégies et leurs projets. Les villes pensent et agissent local, c'est ce qui fait leur force. Comme Pierre Calame l'expliquait aux participants de la rencontre annuelle d'Eating City à Rome en mars 2011 : « On ne peut pas penser la complexité à partir du global, on ne peut la penser qu'à partir d'une réalité concrète, d'une société locale. Penser la complexité, c'est penser avec les pieds, c'est partir de réalités concrètes. Et cela illustre déjà le rôle des villes et des territoires dans l'invention d'un nouveau modèle de développement : c'est la bonne échelle pour penser avec ses pieds, pour relier les choses entre elles. » Certes, chaque expérimentation locale a son origine propre, correspondant à une histoire, une configuration spécifique de la collectivité, une attente originale de la population. D'ailleurs, la problématique

---

28. Platon, *La République*, II.

alimentaire est souvent loin de représenter la motivation première dans la construction pragmatique d'une politique intégrée d'approvisionnement. Car *a priori* rien ne destine les villes à s'occuper du ventre de leurs habitants, tâche qu'elles laissent aux secteurs privés de la restauration et de la distribution ou aux autorités publiques responsables des politiques de santé – sauf lorsqu'il s'agit de normes sanitaires spécifiques, d'un enjeu collectif ou de l'aménagement du territoire local. Si l'État est de plus en plus contraint à développer un discours sanitaire normatif de prévention, c'est qu'il est responsable de la santé et se doit donc d'assumer les surcoûts liés aux comportements à risque. La ville, elle, ne se reconnaît pas de telles responsabilités. En revanche, elle identifie de mieux en mieux ses propres défis environnementaux : la pollution de l'air (d'après l'OMS, 1,5 milliard de citadins seraient soumis à des niveaux de pollution de l'air supérieurs aux maxima tolérables), la maîtrise des transports urbains et des émissions de gaz à effet de serre, la bonne gestion des déchets, de l'eau, l'aménagement d'espaces verts récréatifs ou la reconquête de la biodiversité en milieu urbain. Pour la première fois de l'histoire humaine, la part de la population mondiale vivant dans des agglomérations urbaines a dépassé, en 2007-2008, celle de la population vivant en zones rurales. Désormais, plus de 3,3 milliards de personnes habitent en ville, dont plus de 500 millions dans des mégapoles ! Ce n'est pourtant qu'un début. La population des villes devrait atteindre 5 milliards en 2050 soit deux tiers de la population globale. Avec un accroissement de 200 000 habitants par jour dans les villes, jamais nous n'avions connu, à cette échelle, un tel exode rural. Il faut donc inventer un *modus vivendi* pour ce monde urbain qui peut devenir le pire cauchemar de notre XXI<sup>e</sup> siècle.

Ces enjeux sont désormais intégrés dans les politiques urbaines sectorielles, mais aussi dans une approche transversale se réclamant du développement durable et parfois matérialisée par un agenda 21 qui incarne la feuille de route environnementale d'une collectivité territoriale. C'est à travers ces grands dossiers de la vie de tous les jours – qui pèsent de plus en plus dans les attentes des citadins et donc dans les votes des électeurs – que se révèle peu à peu une dimension nouvelle de l'action publique locale : l'alimentation.

## LE MODÈLE DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU

La gestion de l'eau est un aspect essentiel du travail des élus locaux. Si la plupart des villes françaises ont réglé le problème en confiant cette gestion aux entreprises privées par le biais d'une délégation de service public (DSP<sup>29</sup>), certaines – au même titre que de grandes métropoles européennes – ont choisi de prendre directement en main ce dossier afin de garantir à leurs administrés une eau du robinet de très bonne qualité et à un coût maîtrisé. Deux villes en particulier ont voulu aller au bout de cette logique et ont donc travaillé sur la totalité du cycle de l'eau, s'intéressant le plus en amont possible à la qualité des milieux aquatiques où est captée l'eau avant d'être distribuée en ville. Leur objectif : maîtriser dès l'amont la qualité de l'eau prélevée afin de diminuer son traitement de potabilisation – voire d'en faire l'économie totale. Une seule solution : sécuriser et entretenir les points et aires de captage, qu'il s'agisse des eaux souterraines (nappes) ou de surface (cours d'eau). Une méthode pour y parvenir : négocier avec les agriculteurs un ensemble de bonnes pratiques culturelles qui permettront de limiter, voire d'éliminer l'usage de pesticides sur ces zones. Ces deux villes – Munich, troisième ville d'Allemagne, et Lons-le-Saunier, préfecture du Jura français – ont réussi ce pari, avec des conséquences inattendues, non pas seulement dans les verres, mais aussi dans l'assiette de leurs populations.

### *Munich, ville verte, eaux bleues*

Munich, capitale de 1,5 million d'habitants du Land de Bavière, est un cas urbain exceptionnel en matière d'interaction avec son environnement périurbain, distant de plusieurs dizaines de kilomètres du centre-ville. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le service municipal de distribution des eaux de la ville a en effet acheté les terres extracommunales du bassin hydrographique du Mangfall (1 600 ha),

29. Précisons que le choix de passer en DSP se justifie la plupart du temps par des contraintes territoriales, démographiques, hydrologiques ou financières et que l'autorité publique reste dans tous les cas le garant de la bonne exécution des contrats – et éventuellement de sa bonne renégociation comme on l'a vu récemment dans de grandes villes françaises comme Toulouse. Le débat idéologique DSP *versus* régie nous semble à cet égard assez réducteur.

son bassin versant. Cette vallée située à 40 km au sud de Munich bénéficie d'une pluviométrie élevée et de sols dont la capacité filtrante a été renforcée par un boisement programmé et contrôlé par le service forestier municipal. Enfin son altitude, supérieure de 100 mètres à celle de Munich, a permis une adduction gravitaire de l'eau vers la ville. Il s'agissait bien pour les autorités munichoises de sécuriser quantitativement et qualitativement l'alimentation en eau potable des habitants de leur ville et des vingt communes environnantes.

Pendant plus d'un siècle, ce programme avant-gardiste a fonctionné parfaitement, l'eau potable arrivant jusqu'aux robinets des usagers sans avoir été traitée et avec une qualité comparable à celle d'une eau minérale. Les forêts jouaient leur rôle clé de filtrage au niveau de la protection de l'eau selon la belle formule de Matthieu Calame: «L'eau de l'aval naît des forêts de l'amont<sup>30</sup>.» Mais, au début des années 1990, les analyses d'eau ont révélé la présence de polluants d'origine agricole (nitrates) ce qui a poussé les autorités municipales à repenser les outils de leur politique d'adduction et de distribution d'eau. C'est ainsi que la plus grande zone de captage verte d'Europe sera sauvegardée par la conversion des terres agricoles «conventionnelles» à la culture bio selon un principe qui a fait ses preuves: il vaut mieux prévenir que guérir. En s'appuyant sur les associations de producteurs bio, les responsables du projet ont d'abord converti les agriculteurs aux méthodes bio avec, il est vrai, un argument de poids, à savoir une aide technique et surtout financière pour «honorer leur contribution à la protection de l'eau et compenser la diminution des rendements et les investissements». Ces aides s'inscrivent dans la durée et sont cumulées avec celles de l'État<sup>31</sup>. La taille moyenne des exploitations de la zone étant de 24 ha, un agriculteur du territoire touche environ 10 440 €/an dans le cadre de ce programme. Et cela fonctionne: depuis 1991, 83 % des 2 250 ha de terres agricoles sont passés en bio.

30. M. Calame, *La Tourmente alimentaire*, p. 145.

31. Pour plus de détails, voir le texte d'Isabelle Meiffren et Philippe Pointereau (Solagro, 1999) reproduit dans le dossier Passerelle n° 2 (05/2010) sur les *biens communs* réalisé à l'occasion des Mercredis de la CoreDEM.

Le programme s'accompagne enfin d'une dimension commerciale. En effet, dans le souci de raccourcir les circuits et de doubler, en quelque sorte, son retour sur investissement, la ville de Munich est devenue le premier client des producteurs bio. Ainsi, sur les 13 000 litres de lait produits chaque jour, 5 000 sont distribués dans les crèches. Dans les lycées, les étudiants peuvent trouver des sandwiches et pains bio (25 % du pain consommé à Munich est bio). Cet aspect du programme, souvent méconnu, est pourtant essentiel car il prouve qu'un pilotage alimentaire de l'aval (consommation) vers l'amont (production) reste possible même à une telle échelle territoriale, à condition de savoir mobiliser tous les leviers de la gouvernance publique.

C'est bien le premier enseignement du cas munichois: une commune peut dépasser son périmètre d'action pour agir de manière intégrée sur l'ensemble d'une filière et mettre en place une gouvernance transversale avec de multiples acteurs, autour d'une problématique complexe et d'une exigence très précise de résultats. Les carcans administratifs ne résistent pas à la bonne volonté et à la connaissance des enjeux: on peut penser et agir global. Certes le projet était hérité du passé, mais quelle constance dans le maintien d'un cap durable, malgré les changements d'équipe et les aléas électoraux!

L'autre enseignement est d'ordre financier. Les agriculteurs du Mangfall ont été fortement subventionnés par la ville en plus des aides fédérales classiques. Pour autant, ces dépenses, intégrées dans le prix de l'eau, ont été compensées et en quelque sorte neutralisées au niveau des comptes publics, par les économies réalisées sur l'ensemble du cycle de l'eau, qui a échappé à de lourds investissements sur les processus de potabilisation. Cela nous éclaire de manière très concrète et pragmatique sur la possibilité de l'internalisation des coûts environnementaux qui, contrairement aux idées reçues, ne représente pas une charge supplémentaire pour la communauté. Mais cette expérience n'est pas restée prisonnière du cocon des subventions puisque les débouchés commerciaux fonctionnent et permettront à terme leur réduction selon le principe du retour sur investissement.

Enfin la réussite munichoise ne manque pas de revivifier le débat sur les choix sociétaux en matière agricole. Les réseaux bio

s'appuient précisément sur cette expérience pour promouvoir l'idée d'une « rémunération de reconnaissance » de l'agriculture biologique. Un réseau européen a d'ailleurs été créé conjointement par Turin, Nuremberg et Munich. Baptisé « Città del Bio », il se présente comme un espace d'échanges de savoirs et de bonnes pratiques permettant aussi de susciter des collaborations entre territoires pour « valoriser le rôle des communautés locales dans la construction de nouveaux modèles économiques et sociaux, soutenables et solidaires, sobres et conviviaux<sup>32</sup> ».

#### *Lons-le-Saunier, de la régie de l'eau à la cantine*

C'est l'histoire d'un élu qui a de la suite dans les idées... Député-maire de Lons-le-Saunier, ville-préfecture du Jura forte de 20 000 habitants, Jacques Pélissard est président de l'Association des maires de France (AMF) depuis 2004. Et il est devenu le symbole d'un pouvoir politique local qui reprend la main sur les services publics locaux jusque dans l'assiette de ses jeunes administrés. Là aussi tout commence par une histoire d'eau.

Pour Jacques Pélissard en effet, « il existe des liens primordiaux entre l'eau et la restauration municipale<sup>33</sup> » : dans les deux cas, il s'agit d'assumer les prérogatives de la puissance publique en privilégiant la qualité sur la rentabilité. Quand, en 1989, la gestion de l'eau de sa ville passe en régie, c'est parce que les analyses sont mauvaises, dues à l'augmentation de la présence des nitrates depuis 1970. Là aussi se posait le choix entre une réponse immédiate curative ou une stratégie préventive de moyen terme, entre une dénitrification massive et coûteuse ou une action de reconquête des nappes souterraines. En optant pour l'action à moyen terme, la collectivité locale s'est transformée en maître d'ouvrage de la réhabilitation écologique des milieux aquatiques et en prescripteur du monde agricole, peu habitué à travailler en direct avec une commune, en particulier urbaine.

Pour faciliter cette révolution culturelle, Jacques Pélissard a proposé aux agriculteurs de « sa » zone de captage une aide financière

en échange de pratiques agricoles raisonnées : interdiction de toute culture au profit d'un simple couvert végétal, prohibition des intrants (pesticides et nitrates) sur les parcelles cultivées plus éloignées de la zone de captage, etc. L'enjeu du projet était de couvrir une zone suffisamment large pour correspondre à l'ensemble du périmètre de la nappe, y compris en agissant sur les territoires situés hors du périmètre communal et donc exclus des mesures de compensation financières les plus intéressantes. Pour sortir d'une logique exclusivement fondée sur les subventions, le maire de Lons-le-Saunier a ainsi complété son dispositif par des débouchés commerciaux l'amenant aux portes de la cantine !

La restauration collective de la ville, avec ses 600 000 repas annuels, représente un marché non négligeable pour que la demande relaie les efforts publics sur la production. Le lien entre l'eau et la cantine s'est ainsi d'abord matérialisé dans le pain bio dont la farine est 100 % locale. Après les agriculteurs, c'est donc le meunier qui est passé au bio, puis le boulanger. Ont suivi les fromages, le yaourt, la viande et demain, peut-être, les légumes. Les filières agricoles se sont ainsi restructurées autour de ces territoires convertis par la puissance publique à l'agriculture raisonnée puis au bio, enfin aux circuits courts grâce notamment à la viande bovine abattue et découpée à l'abattoir municipal en gestion déléguée. Les circuits sont relocalisés avec une livraison directe des produits locaux à la cuisine centrale : « Comme pour le pain, comme pour la viande, je suis persuadé que la demande que constitue la restauration municipale contribuera à la création de l'offre de produits bio. » Aujourd'hui, le marché est garanti et sa maturité permet de récupérer les investissements et surcoûts réalisés lors du lancement du projet. Jacques Pélissard ne manque pas de souligner l'impact positif de cette politique sur les mangeurs, les enfants, dont le meilleur symbole reste les corbeilles et assiettes vides à la fin des repas. La fin du gaspillage fait aussi partie des objectifs essentiels d'une politique de restauration collective durable. Pour donner un contenu pédagogique à ces appétits retrouvés, la ville a mis en place un système de communication spécifique autour de ses filières bio et de la cuisine : publication des menus un mois à l'avance sur Internet, conseils de diététiciens professionnels aux familles pour les repas du soir, semaine du goût...

32. Voir le site internet du réseau : [www.cittadelbio.it](http://www.cittadelbio.it)

33. Toutes nos citations et données sont tirées du livre *Cantines : le règne de la mal-bouffe ?*, de Philippe Durrèche et Jacques Pélissard, Éd. Mordicus, 2010.

Lons-le-Saunier, un conte de fées? Plutôt un raisonnement construit sur la durée avec des décisions financières courageuses à des moments clés et une méthode de dialogue jouant habilement sur les deux leviers de l'interdiction et de l'incitation. Si la compétence alimentaire n'est pas encore reconnue en tant que telle par les élus locaux français, l'«intendance municipale» a montré qu'elle pouvait suivre la vision particulièrement inspirée et systémique d'un maire. Même si Jacques Péliissard reconnaît, en tant que président de l'AMF, que «la question de la restauration collective et de sa qualité n'est pas à l'heure actuelle en France un enjeu des élections municipales», il y a fort à parier que la satisfaction des usagers de l'eau comme de la restauration publique (qui concerne également les maisons de retraite et quelques comités d'entreprise) n'est pas étrangère à la réélection de Jacques Péliissard depuis... 1989!

## LA MAÎTRISE DU FONCIER ET L'URBANISME POTAGER

On connaît maintenant avec précision les dégâts occasionnés par l'étalement urbain en matière de qualité de vie, de ségrégation sociale ou de pollutions environnementales. Pourtant, on a rarement rencontré des exemples de «malthusianisme urbain» où des élus avertis renonceraient de plein gré à ouvrir à la construction des parcelles vierges de leur commune en gelant, dans leurs documents d'urbanisme, les autorisations de construire. Raison de plus pour s'intéresser aux pionniers qui tentent d'y parvenir avec des stratégies innovantes et originales.

### *Écologiser les règles d'urbanisme*

Les collectivités locales françaises prennent conscience de l'importance d'artificialiser de moins en moins les sols. On constate en effet une restriction des zones AU (à urbaniser) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) et la concentration des efforts de construction et d'aménagement sur les zones U (zones urbaines). Les communes y sont incitées par l'État et les nouvelles politiques publiques issues du Grenelle II. Il faut souligner également un changement de culture chez les élus avec la systématisation des «bonnes pratiques environnementales» qui sont une plus-value électorale indéniable: création

d'écoquartiers, densification du foncier urbain, développement des transports en commun, création de voies cyclables...

Mais ces instruments restent faibles face à un marché du foncier urbain en pleine explosion et à une agriculture en pleine crise. La question de la distribution de la rente foncière devient alors surdéterminante et la pression électorale des propriétaires votants, intenable pour le maire. Seules des solutions législatives nationales pourraient régler le problème en profondeur comme l'ont fait certains pays européens: réserves foncières de long terme en Suède, rachat des terres agricoles par la collectivité aux Pays-Bas ou fiscalisation des plus-values foncières en Allemagne. On peut choisir entre deux régimes: l'«interdiction de construire» – dans la logique des textes européens comme la directive Habitat ou celle en cours d'adoption sur les sols – ou l'«incitation à ne pas vendre» grâce à la création, proposée par des spécialistes de l'urbanisme, d'une compensation de handicap «urbain» qui rééquilibrerait les rentes agricole et urbaine. En attendant les arbitrages politiques entre ces types de dispositions et leur mise en œuvre dans une grande loi sur l'aménagement durable du territoire, les collectivités locales optent de plus en plus pour une stratégie plus pragmatique: plutôt que de sanctuariser la campagne aux portes de la ville, elles décident d'aménager la campagne au cœur de la ville.

### *Faire campagne à la ville: le mouvement des jardins familiaux*

Apparus en France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les jardins ouvriers – devenus «jardins familiaux» après la Seconde Guerre mondiale – sont des parcelles de terrain mises à la disposition des habitants par les municipalités. Affectées le plus souvent à la culture potagère, elles étaient initialement destinées à améliorer les conditions de vie des ouvriers en leur procurant équilibre social et autosubsistance alimentaire. Contrairement à l'Allemagne où les jardins ouvriers sont apparus dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et restent à l'heure actuelle une véritable institution, la France a connu un développement tardif en la matière. En 1904, il n'existait que 48 jardins en région parisienne pour 3,5 millions d'habitants. Les deux conflits mondiaux ont en revanche provoqué la mise en potagers de nombreux parcs et parcelles historiques: on comptait ainsi 250 000 jardins ouvriers dans l'Hexagone de l'après-guerre.



Aujourd'hui, les jardins familiaux oscillent entre une image plutôt négative héritée des jardins ouvriers et un intérêt croissant de la part des classes moyennes et supérieures. Mais ils souffrent de l'absence d'un cadre législatif adapté : dans de nombreuses localités, ils sont relégués dans des zones marginales (bords d'autoroutes, de voies ferrées, de zones industrielles) impropres à toute autre utilisation.

Créé en février 2007, le Conseil national des jardins collectifs et familiaux<sup>34</sup> (CNJCF) a pour but d'encourager et de promouvoir leur développement, la protection du patrimoine végétal et de la biodiversité, un jardinage respectueux de l'environnement et défend ses positions auprès des pouvoirs publics et de toute autre institution.

#### *L'agriculture comme nouvelle aménité urbaine*

Un autre exemple du mouvement de « retour à la terre en milieu urbain » nous est donné par la vogue des jardins partagés, héritage de jardins communautaires américains apparus dans les années 1970. Lieux d'initiative citoyenne, les jardins partagés n'attendent pas toujours le feu vert des autorités pour démarrer leur activité. Gérés sous forme associative, ils permettent de promouvoir le lien intergénérationnel, l'exercice et la détente en plein air, le partage du savoir et l'entraide ou encore la récolte de fruits et légumes frais. Le respect de l'environnement y est une valeur forte : les jardiniers choisissent des végétaux adaptés au sol et au climat et évitent les produits phytosanitaires. Le compostage, la récupération de l'eau de pluie et la technique des cultures associées y sont très souvent pratiqués. Et ce sont bien sûr majoritairement des produits bio qui poussent entre les immeubles.

Ce sont également des lieux d'éducation à l'environnement pour enfants et adultes, qui y apprennent la botanique ou observent la faune urbaine. Nombreux sont les jardins partagés qui attribuent des parcelles aux écoles du voisinage pour qu'elles y mènent des projets pédagogiques. La municipalité de Saragosse en Espagne en a fait un projet structurant en lançant, il y a plus de vingt-cinq ans,

une initiative de jardins scolaires destinée dans sa version originale à sensibiliser les élèves au fait que la population de la ville avait des origines paysannes. Aujourd'hui, la ville se retrouve dotée d'un instrument très intéressant pour promouvoir auprès des élèves une alimentation plus saine, basée sur des produits frais et de saison, ainsi que des pratiques agricoles plus écologiques. Cette expérience réussie présente le double intérêt de mettre directement en relation les élèves avec la production agricole, de leur faire prendre conscience qu'un aliment consommé est d'abord un aliment produit, mais également de tenter de dynamiser le secteur de l'agriculture biologique en encourageant les producteurs situés en périphérie de la ville.

De Tokyo à Genève, en passant par Montréal, Détroit ou le jardin de Michèle Obama à la Maison-Blanche<sup>35</sup>, l'agriculture fait retour vers la ville après en avoir été chassée par le modèle haussmannien d'un urbanisme pénétrant et vertical en guerre contre l'insalubrité et le faubourg révolutionnaire. Les parcs consacrés à la traditionnelle promenade ou au jogging sont peu à peu gagnés, comme à Nantes, par des potagers dont le désherbage collectif va peut-être remplacer le fitness solitaire ou, comme à Lausanne et maintenant Paris, par des moutons qui se substituent aux tondeuses bruyantes. À l'échelle locale, les responsables politiques prennent conscience de l'importance pour la population de se réapproprier l'espace urbain. Ces expériences, rapportées à la problématique de la ville qui mange, suggèrent pourtant des conclusions nuancées. Certains pensent que l'occupation potagère de ces espaces se fait au détriment de la densification de la ville (les « dents creuses » des villes constituent des gisements de logements considérables pouvant aller dans certains cas jusqu'à 40 % de l'espace communal) et n'apporte donc pas de réponse durable à l'extension urbaine en quête de logements à bâtir. Sauf à considérer que ces microparcelles ne constituent que des réserves foncières, provisoirement verdies, et destinées, le moment venu, à être aménagées en habitat collectif à taille humaine. La réponse ultime à cette contradiction apparente entre la ville qui doit manger les espaces *extra muros* pour cultiver

34. Le CNJCF fédère aujourd'hui près de 135 000 adhérents, composant les trois associations fondatrices : la Société nationale d'horticulture de France (SNHF), la Fédération nationale des jardins familiaux et collectifs (FNJFC) et le Jardin du cheminot (Jardinot).

35. Voir sur ces expériences d'agriculture urbaine le remarquable dossier de la *Revue durable* (n° 43, août-septembre-octobre 2011).



*intra muros* pourrait se trouver dans la limitation de la dimension des zones à forte concentration humaine et dans la construction d'« agro-quartiers-autogérés » dont les projets fleurissent un peu partout. Il s'agit alors de concilier logement et agriculture en intégrant, dès la conception, des systèmes de permaculture tendant à une quasi-autosuffisance alimentaire. En l'absence de réalisation significative à ce jour, il est difficile d'évaluer la quantité et la qualité de ces récoltes agricoles d'un nouveau genre et surtout de vérifier si les habitants jouent le jeu. Mais nul doute que ce type de quartier verra bientôt le jour à grande échelle tant la demande d'authenticité et de retour à la nature des citoyens est forte.

## L'ORGANISATION DE L'APPROVISIONNEMENT

La chaîne d'approvisionnement alimentaire d'un produit frais intègre différentes étapes : mise en culture, récolte, tri, emballage, transport, transformation par l'industrie s'il y a lieu, stockage, distribution auprès de grossistes, puis de détaillants, consommation et gestion des déchets. Cette succession masque une réalité bien plus complexe, comme en témoigne l'analyse des flux logistiques. En effet, ceux-ci sont indispensables pour acheminer les denrées le long de la filière, d'un acteur à l'autre, mais aussi pour produire et assembler les composants nécessaires (intrants agricoles pour les cultures et l'élevage, emballages, ingrédients pour la fabrication des aliments, etc.) et souvent dispersés, dans une logique de spécialisation et de productivité, sur différents continents même lorsqu'il s'agit de produits de consommation courante.

L'un des principaux indicateurs pour mesurer l'impact sur l'environnement consiste à évaluer la consommation d'énergie et de matériaux associés aux procédés de productions. Particulièrement pointé du doigt aujourd'hui, le transport consomme des produits dérivés du pétrole brut, ce qui se traduit par des pollutions atmosphériques et l'émission de gaz à effet de serre. La plupart des indicateurs utilisés sont inspirés par une approche linéaire qui n'a pas encore intégré dans ses calculs la dimension temporelle d'une production globalisée à l'échelle de la planète. Elle présuppose donc encore qu'à l'entrée du système, l'offre d'énergie et de matières

premières est illimitée, tandis qu'en fin de course, la biosphère a une capacité infinie d'absorption de la pollution et des déchets.

Les impacts environnementaux négatifs de la filière alimentaire ne sont pas une fatalité. Et les indicateurs à disposition, bien qu'imparfaits, restent un outil d'aide à la décision qui peut guider les industriels dans leurs choix technologiques et les mangeurs dans leurs choix de consommation. Tous les systèmes qui réduisent la consommation de combustibles fossiles, de matières premières non renouvelables, la pollution de l'air et de l'eau et développent la circularité des *process* en limitant les résidus de fin de vie participent à la réduction des impacts environnementaux. Il n'y a que l'embarras du choix pour démarrer : optimisation de la logistique, rationalisation des transports chassé-croisé, réinjection des savoir-faire humains dans les procédés de production pour remplacer les intrants chimiques de synthèse, chasse au gaspillage, valorisation énergétique des déchets organiques, élimination des produits à usage unique...

Le mangeur n'est pas en reste lorsqu'il fait ses courses. Pense-t-il lui-même à réguler le nombre de déplacements polluants vers le supermarché, voire à covoiturer ? Cède-t-il à la facilité de tout acheter au supermarché, cautionnant gaspillage et pléthore d'emballages ou bien se laisse-t-il tenter par d'autres systèmes de ventes, comme les marchés de plein air, les marchés de producteurs, les magasins à la ferme, les Amap ou autres ventes de paniers garnis ?

*Étude de cas : London Food Strategy, ou la nouvelle donne alimentaire en marche*

En 1998, apparaissent au Royaume-Uni des « marchés paysans » importés des États-Unis, accessibles aux seuls petits producteurs qui sont ainsi directement rémunérés pour le fruit de leur travail. Un nouvel intérêt naît alors pour la nourriture locale typique, comme les fromages, la viande issue d'espèces traditionnelles ou encore le pain artisanal. On y trouve aussi les premiers produits bio. Londres étant le noyau du système alimentaire du pays, la ville devient le reflet des tendances nationales.

Durement affectée par la crise de la « vache folle » et par la fièvre aphteuse dans les années 1990, l'Angleterre avait amorcé un virage important dans le domaine de l'alimentation. Le changement de

politique a démarré au niveau national avec la création d'une « Commission pour le futur de l'agriculture et de l'alimentation » en 2001 et l'année suivante avec la définition d'une « Stratégie pour une agriculture et une alimentation durable : faire face au futur ». Il était clairement établi que l'industrie alimentaire, le gouvernement et les consommateurs devaient travailler ensemble pour sécuriser l'avenir des industries alimentaires et agricoles nationales, tout en contribuant à protéger l'environnement et à créer une société plus saine.

En septembre 2004, le maire de Londres a installé la London Food Board (Commission londonienne d'alimentation) pour diriger les affaires concernant l'alimentation de la capitale. Cette commission a été chargée de développer la London Food Strategy (Stratégie alimentaire londonienne). Après une large consultation en 2005 et 2006, la stratégie Healthy and Sustainable Food for London (Une alimentation saine et durable pour Londres) fut lancée avec un budget de 3,87 millions de livres sterling (environ 4,5/5 millions d'euros) avec des objectifs étalés sur trois ans.

La London Food Strategy a identifié huit niveaux de systèmes alimentaires parmi lesquels la production primaire, les achats des produits alimentaires ou encore la vente au détail<sup>36</sup>. Elle reconnaît l'importance des régions, en particulier le sud-est et l'est de l'Angleterre, stratégiques pour approvisionner la ville en produits alimentaires et boissons. Elle a élaboré des plans d'action, déclinés sur le terrain à travers une série d'initiatives qui visent à : assurer la vitalité commerciale et l'engagement du consommateur ; promouvoir l'utilisation du pouvoir d'achat public comme outil de développement pour un système d'alimentation plus stable ; développer les liens avec les régions autour de Londres ; réduire le gaspillage et les déchets liés à la production et à la consommation des produits alimentaires ; favoriser l'émergence d'un service de restauration et d'éducation alimentaire plus sain dans les écoles.

Ce dernier point est particulièrement important puisqu'il concerne un grand nombre d'enfants et propose des actions

visant à recréer le lien entre alimentation, santé et production agricole. Il s'agit par exemple de soutenir le système d'éducation en augmentant le temps passé à l'apprentissage de la cuisine et à l'éducation alimentaire dans les écoles ou encore de rechercher les effets bénéfiques d'une nutrition saine sur les enfants. L'accent est ainsi mis sur le rôle des structures scolaires comme levier du changement.

L'exemple londonien montre combien la redéfinition du rapport à l'alimentation conditionne l'ensemble du système agroalimentaire. En engageant un grand nombre d'acteurs économiques, les promoteurs du projet ont cherché à dynamiser la filière. Il est révélateur des possibilités d'action au niveau local sur les questions liées à l'agriculture et à l'alimentation. Il montre aussi combien la prise de conscience par le public est par ailleurs favorisée par le développement des capacités de production alimentaire à petite échelle au niveau individuel et communautaire à travers des jardins, des champs d'arbres fruitiers, des écoles, des jardins urbains à parcelles, des parcs et des espaces ouverts.

## LA RÉGULATION NUTRITIONNELLE

On imagine mal un maire expliquer à ses administrés ce qu'ils doivent manger ou ne pas manger et plus encore prendre des arrêtés interdisant la consommation de certains produits, refusant l'installation de certaines chaînes ou catégories de restaurants, ou augmentant le prix de certains produits jugés nocifs pour la santé... C'est pourtant ce qu'a fait Philippe Folliot en 1994. En pleine offensive américaine pour la surtaxation du roquefort en représailles à l'interdiction européenne du bœuf aux hormones américain, le jeune maire de Saint-Pierre-de-Trivisy dans le Tarn avait choisi de répliquer par une augmentation de 100 % d'une taxe sur le Coca-Cola vendu à la buvette du camping municipal de sa petite commune de 300 habitants ! Certes cette décision était plus d'ordre symbolique et politique que nutritionnel, mais un tabou se brisait : un petit élu local pouvait s'élever contre la surpuissante multinationale et emmener une population en croisade contre la malbouffe...

36. Les autres niveaux sont : la transformation et l'emballage des produits alimentaires et des boissons, le transport, le stockage et la distribution, la préparation des produits alimentaires, la consommation et l'enlèvement.

### *La malbouffe interdite de cité ?*

En décembre 2006, le maire de New York a interdit les acides gras insaturés dans les 24 000 restaurants de la ville. Se substituant à la puissante Food and Drug Administration, l'équivalent de l'Anses française (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), il a suivi la voie ouverte par d'autres dans un pays où l'obésité progresse encore plus vite dans les quartiers pauvres. « Si les habitants remplaçaient toutes leurs sources d'acides gras non saturés, au moins 500 morts par maladie cardiaque seraient évitées par an dans notre ville », estimait alors Thomas Frieden, chef du département de la santé publique de New York où les maladies cardio-vasculaires sont le premier facteur de mortalité.

Et il semble bien que le reste du pays suive, sous la pression de la pandémie d'obésité qui est devenue le premier cauchemar sanitaire des Américains. La ville de Los Angeles a ainsi décidé, en 2008, et pour un an, d'interdire toute nouvelle construction de fast-food dans certains quartiers pauvres du sud de la ville : un enfant sur quatre y souffrirait d'obésité. L'objectif connexe était de redonner envie aux chaînes de restauration proposant une nourriture plus saine de revenir dans des quartiers abandonnés depuis les émeutes raciales meurtrières de 1992.

On pourrait citer bien d'autres exemples tant les expériences se multiplient à l'initiative des élus des grandes villes. Réussiront-ils là où les autorités fédérales ont échoué ? Quoi qu'il en soit, ils disposent désormais des meilleurs arguments scientifiques pour persévérer dans cette voie. Une équipe de chercheurs américains des universités de Columbia et Berkeley a en effet montré dans une étude réalisée en Californie en 2009<sup>37</sup> que la présence d'un fast-food près d'un établissement scolaire augmente l'obésité chez les élèves de l'établissement. Ils ont suivi des collégiens américains inscrits en classe de 3<sup>e</sup> (14-15 ans) dans différents établissements et comparé les résultats des tests de santé de 3 millions d'élèves en fonction des restaurants de fast-food à proximité de leur école. Les cher-

cheurs ont profité d'un examen d'aptitude physique pour évaluer la corpulence des élèves. En parallèle, ils ont regardé l'implantation des fast-foods à proximité des établissements d'enseignement. Ils se sont alors rendu compte que la présence d'un fast-food dans un rayon de 150 mètres augmente de 5,2% le taux d'obésité parmi les élèves. Les auteurs conseillent d'instaurer autour des écoles des zones interdites aux fast-foods. D'autres pays prennent ces analyses et propositions au sérieux : la Coalition québécoise sur la problématique du poids s'est ainsi appuyée sur cette étude pour demander aux municipalités de limiter l'offre de malbouffe autour des écoles, grâce à la modification du zonage prévu par les règles d'urbanisme. Pour y arriver, elle a même mis à la disposition des municipalités les conseils d'experts en droit municipal.

### *L'aveuglement français*

Ces expériences très concrètes et prometteuses sont regardées avec scepticisme, sinon dérision, dans les pays de la Vieille Europe. Nous avons pu le constater lors de la discussion à l'Assemblée nationale française de la LMA. Avec le député du Tarn Philippe Folliot, nous avons rédigé un amendement proposant la possibilité d'interdire l'installation d'un fast-food à moins de 150 mètres d'une école. Étude à l'appui, l'exposé des motifs de l'amendement visait aussi à marquer les esprits des parlementaires susceptibles de le voter :

« Afin de lutter contre la pandémie d'obésité, il faut à la fois des mesures préventives (campagnes de publicité à la télévision, dans les écoles... en faveur d'une alimentation saine) mais aussi un volet plus contraignant visant notamment à maîtriser le nombre et l'emplacement des enseignes des chaînes de restauration rapide sur une commune ou intercommunalité. Ainsi de la même manière que la loi interdit l'installation d'un sex-shop à proximité d'une école, interdire la création d'un fast-food dans le même voisinage répond à un véritable problème de santé publique pour les jeunes élèves. »

Le débat a tourné court, les députés répondant qu'il ne fallait pas limiter « la liberté d'entreprendre », « ne pas désigner de bouc-émissaire », distinguer les pratiques américaine et française qui n'ont rien à voir car on mangerait mieux dans « nos » fast-foods (« un repas complet » et même « une fois par semaine des sachets de fruits » *sic* !) et on y mangerait moins... Les chaînes de fast-foods

37. "The Effect of Fast Food Restaurants on Obesity", janvier 2009, étude coordonnée par Janet Currie, Columbia University et NBER.

qui ont demandé à rencontrer le député Folliot avaient sans doute suffisamment à se reprocher pour vouloir rassurer le législateur sur leurs politiques nutritionnelles (introduction de fruits et de salades dans les menus) et s'assurer, surtout, qu'il n'y aurait pas de chasse aux hamburgers dans les couloirs de l'Assemblée...

### *De l'interdiction à la prévention proactive*

Le principe d'une gouvernance intégrant alimentation et règles d'urbanisme commence néanmoins à faire son chemin grâce à des projets très novateurs. La ville de New York est encore très en pointe dans ce domaine. Ben Thomases, le responsable du département alimentation de la ville de New York, coordonne les nombreuses agences municipales dont le but est d'améliorer l'accès des ménages new-yorkais à faible revenu à une nourriture saine et variée. Car cette politique a d'abord un affichage social. Pauvreté et malbouffe : même combat. Mais ce qui est frappant, c'est surtout la manière dont la ville de New York a été « cartographiée » par les services municipaux. L'idée est simple : remplacer les vendeurs de hot-dog par des marchands de fruits et légumes dans des quartiers particulièrement touchés par les problèmes sanitaires alimentaires et attirer les mangeurs. Ce programme « *green cart* » (« chariots verts »), qui a aussi en charge la création et le suivi des normes alimentaires de la ville pour les quelque 225 millions de repas servis chaque année par les agences municipales, a fait l'objet d'une dotation de 1,5 million de dollars. Un tel programme reste, dans sa forme juridique, une expérience particulièrement originale de micropartenariats public-privé. Les coûts de démarrage pour un vendeur (frais administratifs, achat du chariot, inventaire, etc.) représentent moins de 5 000 \$. Lancé à l'été 2008, le programme mobilise aujourd'hui plus de 1 000 vendeurs dans les rues, mais l'objectif de 5 000 fournisseurs devrait être atteint avec l'émission de nouveaux permis d'opérer pour les quartiers de Manhattan et du Queens. Car la règle est stricte : les chariots ne peuvent se positionner que sur des emplacements définis à l'avance par la cartographie municipale obtenue en croisant le pourcentage des maladies de type alimentaire avec celui de la consommation de fruits et légumes. Les quartiers prioritaires ont été, depuis le lancement du programme, Brooklyn et le Bronx. Les résultats commencent à s'y faire sentir sur les statistiques sanitaires de la ville.

## LA GESTION SOCIALE DE L'ALIMENTATION

En Europe, 16 millions de personnes ne mangent toujours pas à leur faim. Et la France de la crise économique n'échappe pas à ce drame : entre 2008 et 2010, le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire a augmenté de 20 % selon la Croix-Rouge<sup>38</sup>. La ville est en première ligne face à ses naufragés de l'abondance, même si cet état de fait gagne aussi les campagnes. Il existe plusieurs types de prise en charge de cette situation : cela va donc de l'aide alimentaire d'urgence et ponctuelle, de type humanitaire, à des initiatives locales où l'alimentation devient le support d'un nouveau projet de vie dans la société.

### *De l'aide alimentaire d'urgence aux CCAS*

La revue *Alimentation Santé & Petit budget* donne la définition suivante de l'aide alimentaire :

« L'aide alimentaire est une aide sociale attribuée à des familles défavorisées ou ayant ponctuellement des difficultés économiques. C'est une aide en nature versée sous forme de colis ou paniers de produits, de repas chauds ou d'autorisation d'accès à des épiceries sociales où les gens vont faire leurs courses en payant 10 % du prix des produits<sup>39</sup>. »

Les obligations des pouvoirs publics en matière d'aide alimentaire sont définies dans plusieurs textes de référence : le plan alimentation et insertion (PAI) lancé sous la responsabilité du secrétariat d'État à la Lutte contre l'Exclusion et la Précarité en 2003. L'objectif affiché est d'accompagner au quotidien les 3,2 millions de personnes qui ont recours en France à l'aide alimentaire, de façon passagère ou permanente.

S'agissant des acteurs spécialisés dans l'aide alimentaire, on trouve des structures spécialisées, comme les 79 banques alimentaires qui collectent gratuitement des denrées et les redistribuent aux associations dans le cadre de conventions de partenariat. Les liens avec le secteur privé alimentaire se sont renforcés récemment

38. Dossier de la Quête nationale de 2010.

39. *Alimentation Santé & Petit budget*, n° 45, avril 2009, Cerin, en ligne au format .pdf, sur <http://www.cerin.org>

avec la signature d'une charte commune sous l'égide du gouvernement français.

Les Restos du Cœur fondés par Coluche représentent un autre grand acteur associatif. À travers leurs antennes départementales, ils ont accueilli pendant la campagne de l'hiver 2010-2011 près de 860 000 personnes, soit 4 % de plus que lors de la précédente, distribuant 107 millions de repas<sup>40</sup>. Ces données portent à près de 25 % les augmentations cumulées de la fréquentation des Restos du Cœur au cours des trois derniers hivers (160 000 personnes supplémentaires). L'association caritative a fait face à cette progression de la demande grâce à la générosité des Français : le montant des dons a en effet augmenté de 5€ en moyenne et les Français ont offert 5 300 tonnes de marchandises lors de la collecte supplémentaire des 4 et 5 mars 2011. L'hiver reste la période la plus critique et donc la priorité des Restos du Cœur, mais on constate qu'un grand nombre de centres de distribution restent maintenant ouverts toute l'année pour assurer la continuité de l'aide alimentaire.

D'autres réseaux associatifs interviennent sur l'aide alimentaire comme la Croix-Rouge française dans le cadre des aides sociales de première nécessité, Emmaüs, les Équipes Saint-Vincent, le Secours catholique, le Secours populaire... Toutes ces structures reconnaissent unanimement l'explosion de la demande dans toutes les villes françaises, signe de la précarisation de la société.

En France, plus de 3,6 millions de personnes ont moins de 7€ par jour pour se nourrir et se vêtir. Si l'on prend comme référence le seuil de pauvreté fixé à 954€ par mois pour une personne seule (soit 60 % du niveau de vie médian<sup>41</sup>), c'est 14,1 % de la population de France métropolitaine qui est considérée comme pauvre selon l'étude de l'Insee<sup>42</sup> pour 2010, contre 13 % en 2008. Il y avait ainsi en France 8,6 millions de « pauvres » en 2010, contre 7,8 millions en 2008. Depuis lors, la situation, à l'évidence, n'a fait que s'aggraver.

L'impact de la pauvreté sur la qualité de l'alimentation des personnes et des ménages est considérable : « Plus les ressources d'une

famille sont faibles, plus sa dépense alimentaire est une fraction élevée de son revenu », écrivait déjà en 1857 Ernst Engel, formulant ainsi une de ses célèbres lois à partir d'études statistiques sur le budget de 153 familles belges. C'est donc pour contenir cette part du budget que la qualité de l'alimentation des foyers pauvres est considérablement dégradée. Ainsi 15 % des personnes obèses en France habitent le département de Seine-Saint-Denis, le plus pauvre du pays. Les familles en difficultés sociales connaissent de graves problèmes de santé liés à une alimentation déséquilibrée. Comme l'écrit le réseau Andes des épiceries solidaires : « La pauvreté implique une consommation de survie, réduite à la satisfaction des besoins élémentaires : se loger, se nourrir, se vêtir. Dans notre société, l'exclu est, en partie et peut-être surtout, un exclu de la consommation, c'est-à-dire du choix et du plaisir<sup>43</sup>. »

La prise en charge par les élus locaux de cette dimension de précarité alimentaire se fait le plus souvent par le biais des épiceries sociales et solidaires qui offrent des produits alimentaires à prix réduit, en général 10 % du prix pratiqué dans les grandes surfaces. Gérées par des associations caritatives, elles aussi souvent intégrées dans une politique municipale alimentaire et sociale portée par les Centres communaux d'action sociale (CCAS) dont les missions essentielles concernent l'accès des plus défavorisés à l'alimentation : adaptation des tarifs de la cantine scolaire aux moyens des familles, distribution de nourriture *via* les banques alimentaires, mise en place d'épiceries solidaires, projets initiés par des associations de quartiers, développement des jardins familiaux. Les centres peuvent aussi remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des « chèques d'accompagnement personnalisé » pour acquérir des biens et services de première nécessité sous la forme, par exemple, de tickets de restauration. Dans ce cadre, la spécificité des épiceries sociales est de permettre aux personnes démunies de rester actrices de leurs choix alimentaires, mais aussi de les accompagner dans ces choix à travers des conseils proposés dans les magasins.

40. Selon les chiffres communiqués, en mars 2011 au terme de la campagne d'hiver, par l'association.

41. Niveau qui sépare en deux parts égales l'ensemble de référence : ici, la moitié de la population touche moins, la moitié touche davantage.

42. [www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=NATTEF04415](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF04415)

43. [www.epiceries-solidaires.org/le\\_sens\\_de\\_notre\\_action.shtml](http://www.epiceries-solidaires.org/le_sens_de_notre_action.shtml)

*De la faim à la dignité : la réinsertion par l'alimentation*

La gestion sociale de l'alimentation doit donc s'attaquer à la fois à la quantité (la faim), mais aussi à la qualité (la malnutrition). Ce sont ces deux défis qui sont à l'origine du réseau des épiceries sociales et solidaires, comme on peut lire sur le site de l'Andes :

« L'aide alimentaire ne doit plus seulement être considérée comme une fin, mais comme un moyen de toucher à d'autres questions : la santé, le logement, l'emploi, l'éducation, la culture, la gestion du quotidien... Une des finalités d'une Épicerie Solidaire est donc de faciliter la transition entre l'aide et le droit commun<sup>44</sup>. »

C'est dans cet esprit que de plus en plus de projets municipaux font le lien entre le service public local de l'aide alimentaire aux plus défavorisés et des chantiers de réinsertion en zones agricoles périurbaines. Deux exemples montrent que la cohésion sociale est au bout de la récolte dès lors que les équipes municipales, les services de l'État, les milieux associatifs et les agriculteurs s'entendent pour travailler ensemble.

Le cas de Rueil-Malmaison, en proche banlieue de Paris, réussit l'exploit d'une politique sociale totalement intégrée de l'aval à l'amont, de la consommation à la production. L'épicerie sociale « L'intervalle » gérée par le CCAS vend à des tarifs sociaux des produits frais de qualité, cultivés en maraîchage biologique dans un jardin d'insertion d'écologie urbaine géré par l'association francilienne Espaces sur des terrains municipaux mis gratuitement à disposition à proximité du premier parc naturel urbain de France ! Bref, des circuits courts bio à vocation sociale permettant d'accompagner des personnes en situation d'exclusion sociale et professionnelle sur la voie de l'emploi et de métiers nouveaux liés à la renaissance de la nature en ville.

Autre région, même objectif. À Millau, sous-préfecture de l'Aveyron, c'est pour l'approvisionnement de la cantine scolaire des écoles primaires que le jardin d'insertion travaille en circuit court. La mairie, qui est responsable d'une cuisine centrale, a utilisé cet outil pour contribuer à donner du travail pour la réinsertion de

ses administrés exclus du système socioprofessionnel et introduire des légumes bio de proximité dans sa cuisine. D'un point de vue administratif, cette démarche a été facilitée grâce à la possibilité qu'offre le code des marchés publics de réserver certains marchés ou lots de marchés à des entreprises à vocation sociale. C'est le jardin d'insertion du Chayran situé à Millau qui a obtenu le marché. Cette expérience de relocalisation sociale est devenue le point de départ d'un projet beaucoup plus ambitieux, au niveau départemental, d'approvisionnement de la restauration scolaire en produits locaux. Ainsi, ce qui à l'origine s'inscrivait dans une approche sectorielle des publics en grande difficulté (addictions, chômage longue durée, problèmes de justice) a évolué vers une réflexion plus globale sur les rapports producteurs-consommateurs. Et l'on s'achemine aujourd'hui vers la mise en place d'une plate-forme de commercialisation équitable (sans intermédiaires commerciaux) des produits agricoles locaux en Aveyron.

Cette accumulation de bonnes pratiques ne doit pas masquer leur grande fragilité. Toutes ces initiatives dépendent d'une culture et d'une détermination politique que les calendriers électoraux et la faiblesse des moyens financiers, humains et institutionnels des collectivités mettent à rude épreuve. Sans les instruments de gouvernance adéquats, le changement d'échelle de ces processus de relocalisation ne pourra advenir.

## LA VALORISATION DES PATRIMOINES GASTRONOMIQUES ET AGRO-ALIMENTAIRES

La gastronomie française a été retenue par l'Unesco en novembre 2010 comme patrimoine culturel immatériel de l'Humanité. Comme le souligne justement Lionel Bobot<sup>45</sup> :

« Plus qu'une pratique alimentaire, c'est un art de vivre à la française qui obtient ainsi ses lettres de noblesse. C'est aussi un véritable enjeu pour la France dans le futur dans un monde globalisé et extrêmement concurrentiel afin, à travers la gastronomie, de valoriser son tourisme,

44. [www.epiceries-solidaires.org/les\\_enjeux\\_socio\\_economiques.shtml](http://www.epiceries-solidaires.org/les_enjeux_socio_economiques.shtml)

45. Professeur à Negocia (CCIP) et chercheur associé à l'Inra.



son activité agricole et agroalimentaire, sa formation aux métiers de l'art de la table et enfin son "soft power" diplomatique<sup>46</sup>.»

La France est la première destination touristique au monde en 2010 et le tourisme gastronomique y connaît un tel essor qu'il pourrait représenter une manne utile.

«La gastronomie est le "soft power" de la France. Dès la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, penseurs (Callières...) et politiques tels que Louis XVI ont mis en place l'alliance entre gastronomie et négociation diplomatique. Talleyrand en s'associant à Carême au Congrès de Vienne de 1814, ou plus proche de nous, la candidature de la France à l'Unesco pour la gastronomie montrent à quel point la France peut valoriser son patrimoine culturel et culinaire pour rayonner internationalement», conclut Bobot.

#### *Les territoires gourmands : nouvel outil de communication des villes*

Les élus ont compris tout l'intérêt de valoriser le patrimoine gastronomique de leur région pour l'attractivité de leur commune. Les exemples de politique menée sur la durée et susceptible de construire une véritable identité pour la ville se multiplient afin de suivre la demande de plus en plus forte qui émerge chez les consommateurs-touristes. On peut citer le Pruneau Show d'Agen où tous les acteurs de la ville se mobilisent pour l'occasion. Les démarches AOC deviennent ainsi de véritables projets de territoire, conjuguant savoir-faire agronomique, valorisation gastronomique, politique touristique. Piment d'Espelette, ail rose de Lautrec, jambon de Bayonne, Castelnaudary « capitale mondiale » (*sic*) du cassoulet... : chaque territoire peut avoir son heure de gloire gastronomique. La faire durer est une autre affaire qui nécessite d'aller au-delà de l'affichage et de travailler en profondeur sur les filières de production, de commercialisation et de tourisme. Le faux pas ne pardonne pas, le mauvais goût peut tuer la poule aux œufs d'or : la rigueur et le label se méritent.

Pour encourager et accompagner les élus locaux dans une direction alternative au couronnement laborieux de l'AOC, une initiative est en train de voir le jour avec la création d'un réseau des territoires gourmands. Elle doit aboutir à la rédaction et à la publication

46. La gastronomie : atout stratégique pour la France à l'international.

d'un guide touristique dont le héros est l'aliment. Les villes petites et moyennes pourront investir un nouveau créneau promotionnel à travers cette forme inédite de tourisme alimentaire qui va au-delà de la gastronomie classique ou de l'agrotourisme ruraliste. Une autre vertu de ce type d'approche est d'inciter les collectivités à protéger, valoriser et promouvoir les spécificités de leur territoire, à travailler avec des types d'acteurs différents et à porter des projets de manière collective. Le but est de capter les dividendes de cette économie résidentielle dont on nous prédit qu'elle sera le moteur d'une économie démondialisée. Parallèlement au classement en AOC, on assiste depuis les années 2000 à la montée en puissance des AOP<sup>47</sup>, particulièrement représentées dans la filière laitière et fromagère.

Le règlement européen du 20 mars 2006<sup>48</sup> vise à créer un régime communautaire garantissant des conditions de concurrence égales entre les producteurs de produits portant ces mentions. Une telle réglementation devrait assurer la réputation des produits régionaux, adapter les protections nationales existantes et informer les consommateurs que les produits portant le logo d'appellation d'origine protégée respectent certaines conditions de production et d'origine.

Les AOP couplées aux AOC représentent un moyen privilégié de valoriser certaines productions, une démarche qui rencontre un écho favorable chez les consommateurs : ainsi la production des 25 fromages AOC/AOP, dont la zone d'appellation est située en totalité ou en partie en zone de montagne a augmenté de 16 % entre 1996 et 2006.

Il faut toutefois prévoir, pour mieux le prévenir, l'effet boomerang de ce succès grandissant : la « piraterie agroalimentaire ». Comment en effet justifier un tel effort sur les labels et autres

47. L'appellation d'origine protégée (AOP) est la dénomination en langue française d'un signe d'identification européen. Créé en 1992, ce label protège « la dénomination d'un produit dont la production, la transformation et l'élaboration doivent avoir lieu dans une aire géographique déterminée avec un savoir-faire reconnu et constaté ».

48. Règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires.

appellations d'origine si certains produits sont imités et importés pour concurrencer de façon déloyale leurs modèles? Ainsi, en Italie :

« Les exemples sont nombreux [...]. Si le parmesan peut être assimilé à la pointe visible de l'iceberg, il y a aussi le *pecorino* romain produit dans l'Illinois (USA) avec du lait de vache et non de brebis, le jambon de Parme vendu en Espagne sans aucun respect du cahier des charges officiel, l'Asiago ou le gorgonzola américains<sup>49</sup>... »

La diète méditerranéenne, véritable art de vivre et de manger, est de plus en plus utilisée pour promouvoir des recettes ou des produits qui ne sont que de pâles imitations et n'apportent aucun des bienfaits espérés par les consommateurs trompés par des marques, des appellations et des illustrations qui rappellent vaguement un territoire, mais qui n'ont rien à voir avec les filières de production traditionnelles et locales.

Le chiffre d'affaires de l'*italian sounding*, puisque c'est l'expression qui désigne au niveau international ce type de piraterie, atteint jusqu'à 60 milliards d'euros par an dans le monde, soit 2,6 fois plus que le montant total des exportations italiennes de produits alimentaires.

Mais le consommateur est aussi trompé quand une partie des produits agricoles importés, puis transformés par l'industrie agroalimentaire italienne sont commercialisés et exportés sous l'appellation «*made in Italy*», dans la plus stricte légalité. Ces pratiques génèrent un préjudice financier mais aussi moral pour les agriculteurs italiens, pourtant en droit de bénéficier eux aussi des effets positifs de ce marketing territorial.



Pour valoriser véritablement les territoires gastronomiques, et afin que ceux-ci dynamisent localement l'économie, il faut rééquilibrer les différents maillons de la filière alimentaire. Cela implique

49. Rapport Coldiretti Eurispes, *Agromafia, 1° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*. Ce texte cible le phénomène de la criminalité organisée qui agit dans le secteur agroalimentaire créant une économie parallèle qui contribue à abaisser la qualité des produits et crée un manque à gagner pour les entreprises qui ont misé sur l'authenticité et la qualité des produits.

de renforcer l'agriculture qui doit, elle aussi, contribuer significativement à la valeur ajoutée des produits alimentaires en matière de respect des traditions et cultures locales, de garantie pour la sauvegarde du paysage, pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles, pour la création ou le maintien d'emploi.

### III. PRINCIPES POUR UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE, PILIER D'UNE SOCIÉTÉ DURABLE

S'il fallait situer l'enjeu du présent ouvrage, il s'agirait de montrer, pour reprendre les termes de Pierre Calame lors de la rencontre 2011 d'Eating City, comment l'approche des villes par l'alimentation est un bon levier pour aborder les changements généraux dont nos sociétés ont besoin. Mais il faudrait aussi, en sens inverse, voir comment l'identification de ces changements nécessite un puissant stimulant pour éviter de s'enfermer dans les innovations locales ou l'invocation un peu rapide des « circuits courts ». En d'autres termes, l'enjeu est de dépasser l'horizon de ces expérimentations encourageantes pour aller vers un nouveau paradigme.

Partageant la même frustration, de nombreux réseaux, projets, partenariats, alliances ont été lancés ces dernières années pour tenter une systématisation à partir des expériences dispersées. Sans être exhaustif, on peut citer notamment le projet Rururbal<sup>50</sup> qui a pour finalité d'expérimenter des modèles de développement local, durable et équilibré, sur la base de la participation sociale à la gestion du territoire. Le programme, cofinancé par des fonds européens, s'est fixé comme objectif de « rédiger une charte commune d'application transnationale qui réunira les valeurs et les principes nécessaires à la mise en marche d'une gouvernance locale basée sur le travail de valorisation des produits agraires ». Il faut aussi évoquer les travaux très stimulants de Terres en Villes, conduits en

---

50. Voir le site du projet : [www.rururbal.eu](http://www.rururbal.eu)

partenariat avec le Réseau rural français et d'autres organisations<sup>51</sup> afin de :

« dépasser les simples politiques de circuits courts, aussi intéressantes soient-elles, pour construire une véritable politique alimentaire, intégrée particulièrement dans les grandes agglomérations et métropoles françaises à l'instar des initiatives conduites par quelques grandes agglomérations européennes<sup>52</sup> ».

Citons enfin, et de nouveau, le réseau Eating City, soutenu par la FPH et Sotral – une entreprise italienne travaillant dans le secteur des services pour la restauration collective –, qui s'appuie au niveau européen sur de nombreuses organisations et est géré par Risteco (en France et en Italie) en coopération avec Terre Citoyenne. Le réseau s'est engagé dans un élargissement de ses partenariats à l'occasion de sa rencontre annuelle en 2011 à Rome, à laquelle ont participé de nouveaux acteurs venus des deux rives de la Méditerranée<sup>53</sup>. Il existe également une plate-forme d'Eating City en Chine, pilotée à partir du Département du Développement rural de l'Académie des sciences sociales de Chine.

Le moment venu, il faudra tirer les enseignements de chacune de ces multiples initiatives, dont on voit bien qu'elles tournent autour des mêmes ambitions. Nous avons pris le parti de ne pas attendre les conclusions de chacun de ces projets pour formuler nos propres idées et propositions. Au demeurant, cet ouvrage s'inscrit dans une logique de *synthèse continuée* des chantiers existants, mais aussi d'élargissement des horizons politiques et conceptuels qui, nous l'espérons, profitera à tous les acteurs pour aller toujours plus loin dans des actions innovantes et des plaidoyers argumentés.

51. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), la Fédération nationale des coopératives d'utilisation du matériel agricole (FNCUMA), Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FNCIVAM), Tête de réseaux pour l'appui méthodologique aux entreprises (Trame) et le Département Sciences action développement Activités-Produits-Territoires de l'Inra (Inra SAD-APT).

52. Compte-rendu de l'atelier « Quelle relation urbain/rural pour une meilleure gouvernance alimentaire des territoires ? » du Réseau rural français.

53. Voir la rubrique Eating City du site [www.ecomeal.org](http://www.ecomeal.org)

Il nous semble en effet que le processus de définition et de modélisation d'une gouvernance territoriale alimentaire intégrée n'en est qu'à ses débuts et n'a d'ailleurs pas vocation à être achevé tant les potentialités d'expérimentation sont vastes.

En partant du corpus de pratiques déjà disponible et d'une attention spécifique à la dimension psychosociologique du mangeur, on peut tenter une approche systémique et mettre en évidence certains principes simples, dont on pourra faire usage comme de lignes directrices. L'exercice qui suit vise donc avant tout à baliser le terrain pour marquer les fondations nécessaires d'une politique alimentaire durable – fondations sur lesquelles on pourra bâtir propositions et actions.

## POUR UN DROIT À UNE ALIMENTATION DURABLE, CONVIVIALE ET PLURIELLE

**Principe n° 1 : l'alimentation durable doit devenir l'enjeu essentiel des politiques de santé, de consommation et d'aménagement du territoire du XXI<sup>e</sup> siècle et ne peut être réduite au marché ni aux services. Il faut construire une éthique des politiques alimentaires comme on a encadré la médecine avec des lois bioéthiques.**

« Il faut manger pour vivre et non pas vivre pour manger... » Comme cette phrase de Socrate semble bien loin et, avec elle, le bon sens de la tempérance. Désormais « manger tue », et donc mieux vaut vivre pour manger... et ne pas mourir ! La question n'est pas de manger beaucoup ou peu, d'être gros ou maigre, mais tout simplement d'éviter l'empoisonnement généralisé. On a vu jusqu'où cette paranoïa pouvait conduire en matière de dérèglement du sens alimentaire. Mais les faits semblent donner raison à la prudence, voire à la méfiance. Le cancer ronge peu à peu les statistiques de l'espérance de vie des habitants des pays industrialisés alors même que l'allongement de la vie est présenté comme un acquis inaliénable des progrès scientifiques et médicaux du XX<sup>e</sup> siècle.

Cette « transition épidémiologique » – primat global des maladies chroniques sur les maladies infectieuses des siècles

précédents – a pourtant déjà démarré aux États-Unis où l'espérance de vie des Américains a diminué d'un peu plus d'un mois, passant de 77,9 à 77,8 ans<sup>54</sup>. Ce n'était jamais arrivé dans les vingt-cinq dernières années : depuis 1970, l'espérance de vie des Américains augmentait en moyenne de 2,6 mois par an et la mortalité infantile n'est pas en cause ici puisqu'elle atteint au contraire un minimum historique. Les trois premières causes de mortalité sont les maladies cardiaques, le cancer et les maladies respiratoires. Les maladies cardiaques (dûes notamment à l'obésité) et le cancer – les deux principales causes de décès aux États-Unis – représentaient ainsi 48 % des décès en 2008. L'impact des mauvaises conditions de vie et d'alimentation est, d'après les spécialistes, à l'origine de cette spectaculaire inversion de tendance. L'ignorance globale de ce qui est en train de se produire est tout simplement stupéfiante : aucune mise en garde à la hauteur du phénomène, aucun lanceur d'alerte écouté par le système, aucune prophétie publique faisant consensus, aucune enquête télévisée en *prime time* ne mentionne cette hypothèse, pourtant très probable, relative à l'enclenchement de la baisse structurelle de notre espérance de vie. Oui, nous vivons moins vieux que nos parents ! Selon l'OMS, un milliard d'adultes est en surpoids et plus de 300 millions sont obèses. Chaque année, 2,6 millions de personnes au moins meurent des conséquences du surpoids ou de l'obésité, désormais associés à un plus grand nombre de décès que l'insuffisance pondérale. Mais le pire est à venir, comme le prédisait déjà Claude Aubert en 2005 :

« Si nos habitudes alimentaires n'ont pas empêché l'espérance de vie d'augmenter, c'est parce qu'elles sont trop récentes pour avoir déjà un impact notable. [...] La première génération à n'avoir connu depuis l'enfance qu'une alimentation proche de celle d'aujourd'hui, trop riche en viande, en matières grasses et en glucides rapides, est née à la fin des années 1960. Elle a aujourd'hui moins de 50 ans et est donc trop jeune pour que les principaux effets de ces déséquilibres se traduisent déjà par une augmentation sensible de la mortalité<sup>55</sup>. »

54. Selon l'étude "Deaths: Preliminary Data for 2008" du Centers for Disease Control and Prevention publiée le 9 décembre 2010.

55. *Espérance de vie, la fin des illusions. Ou pourquoi nos enfants vivront (sans doute) moins longtemps que nous*, Terre Vivante Éditions, 2006.

Les principales responsabilités incombent, on l'a vu, à un système agro-industriel qui a cherché des rendements toujours plus importants à l'aide de technologies toujours plus démiurges, sur fond de complicité des États. Ces derniers ont en effet renoncé à toute intervention pour des raisons sociétales (l'accès à l'abondance pour le plus grand nombre) et financières (les entreprises de l'industrie agroalimentaire étant devenues des géants multinationaux qu'il faut absolument « garder au pays »). Mais c'est maintenant le consommateur qui détient aussi une part de responsabilité puisque des alternatives lui donnent le choix de bien ou de mal se nourrir, de résister ou de se laisser ronger par les graisses saturées, les glucides rapides, les adjuvants chimiques. Alors, vivre ou manger ou bien vivre pour manger ? Peut-être faut-il effectivement en arriver à cette seconde voie pour ne pas rester complice de cette pandémie annoncée et reprendre sa nourriture, et donc sa vie, en main.

Pour éviter de telles alternatives, il faut s'attaquer au premier des principes qui va ouvrir la matrice du changement. À contre-courant des processus de technicisation de la chaîne alimentaire et d'industrialisation utilitariste de notre alimentation, il faut affirmer que la nourriture produite et consommée ne relève ni du domaine des « commodités » ni de celui des « utilités ». C'est la seule manière de « sacraliser » ce qui reste de notre corps et d'échapper au laisser-faire qui permet aux technologies et aux marchés de toujours justifier les pires audaces au nom du progrès et du profit. L'alimentation doit être repensée dans un cadre éthique normatif, en fonction de valeurs humanistes qui permettront de refuser le *nihilisme* alimentaire car « si l'aliment n'existe pas, alors tout est comestible ».

La notion de « commodités » (*commodities*) est l'euphémisme moderne et anglo-saxon qui désigne la marchandise et le marché des matières premières où les produits agricoles prennent place à côté des métaux précieux, des minerais ou des sources d'énergie<sup>56</sup>. La notion d'« utilités » (*utilities* en anglais) désigne notamment les

56. Voir, pour une présentation pour le moins éclairante, le site : <http://matiere-premiere.traderfinance.fr>. Il est aussi significatif qu'on appelle « minerai » les « chutes » de viandes diverses qui font le contenu de nombreux plats cuisinés et des steaks hachés.

services environnementaux innovants et *high-tech*, souvent en milieu urbain, susceptibles de créer des « aménités » nouvelles pour des habitants en mal de confort et de bien-être. Ce secteur d'activités, en pleine expansion, fait les beaux jours des grands groupes, notamment français, à travers les partenariats public-privé (PPP) auxquels les élus ont de plus en plus recours faute de disposer de services techniques capables d'affronter la complexité des procédures légales, mais surtout des moyens financiers leur permettant d'investir dans les équipements répondant aux nouvelles normes. S'ils sont nécessaires pour aider à bâtir la ville durable du XXI<sup>e</sup> siècle, ces partenariats ne peuvent à eux seuls produire les cadres d'une nouvelle gouvernance alimentaire. À terme, les PPP pénétreront sans doute le champ de l'alimentation urbaine, mais c'est au politique de faire les premiers pas en fixant la finalité et le cahier des charges de ces services en fonction d'une vision globale et transversale des enjeux et des acteurs.

De même que les pratiques et recherches médicales sont soumises aux règles de la bioéthique, tout ce qui touche à notre alimentation (production comme services) doit passer au crible d'une certaine vision de l'homme, de son corps, de son rapport à l'environnement, de son identité. D'où ce premier principe éthique que nous proposons pour situer le juste niveau d'intervention attendu du politique.

**Principe n° 2 : l'alimentation durable a besoin de la nutrition comme science, de la cuisine comme vulgarisation et du goût comme aiguillon. Ces trois approches inséparables forment les piliers de la gouvernance alimentaire posés sur le socle de l'éthique.**

La transition de la politique agricole de l'offre technique du producteur vers la demande sociétale du consommateur doit s'accompagner d'une action publique structurelle visant à guider nos modes d'alimentation. Pour autant, on a vu les hésitations et contradictions de l'État dans la définition de cette politique publique de l'alimentation qu'il a pourtant installée au cœur de sa stratégie législative. Pour ceux qui en doutent encore, l'état des lieux complet réalisé par l'Inra en 2010 sur l'évaluation des interventions publiques sur les comportements alimentaires a clairement montré

l'absence de stratégie globale et cohérente et la multiplication anarchique des messages<sup>57</sup>.

Sans avoir l'ambition de poser les dogmes d'une nouvelle politique nutritionnelle, il nous semble intéressant de croiser les conclusions de cette étude scientifique – la plus exhaustive à ce jour – avec des préconisations diététiques novatrices et engagées comme celles de Christian Rémésy<sup>58</sup>. Il développe une réflexion globale sur la chaîne alimentaire et commence par lancer des alertes. En premier lieu, il demande qu'on se réveille de nos cauchemars alimentaires en désamorçant les bombes qui minent notre quotidien (« couple infernal sucres-matières grasses et l'addition générique de sel et de maints additifs ») avant qu'elles ne finissent par exploser. Ces « aliments fantômes », fléaux de nos régimes, épuisent l'organisme en lui injectant des décharges énergétiques agressives, superflues et vides de micronutriments qui entretiennent ainsi un taux de glycémie élevé dont l'élimination entraîne une « sorte de toxicité métabolique favorable au vieillissement ». Ingérés à long terme, ils auront des répercussions irréversibles sur le phénotype humain (poids, taille), notre patrimoine génétique et donc nos descendants.

Selon Rémésy, un changement radical de paradigme alimentaire s'impose pour sauver la planète, nos enfants et nous-mêmes ! C'est le refus de la « transition nutritionnelle » – encouragée par l'industrie agroalimentaire – au profit de la « nutrition préventive » conciliant objectifs nutritionnels et écologiques<sup>59</sup>. Pour y parvenir,

57. P. Etiévant, F. Bellisle, J. Dallongeville, F. Etilé, E. Guichard, M. Padilla, M. Romon-Rousseaux (coord.), *Les Comportements alimentaires*, op. cit.

58. Dans son livre *L'Alimentation durable. Pour la santé de l'homme et de la planète*, Odile Jacob, 2010.

59. La « transition nutritionnelle » correspond au passage d'une « alimentation monotone, mais riche en amidon et fibres, faible en gras et d'une vie physiquement active à une alimentation plus diversifiée mais riche en sucres, en graisses animales saturées et en aliments usinés, faible en fruits, légumes et fibres et à un mode vie sédentaire » (Maryse Hamelin Raynaud, pôle DFN). Les grandes entreprises de l'agroalimentaire sont des acteurs clés de cette transition qui leur ouvre de nouveaux marchés. *A contrario*, la nutrition préventive « décrit les modes alimentaires qui permettent de satisfaire tous les besoins nutritionnels dans leur très grande diversité et de prévenir ou de retarder un grand nombre de pathologies » (C. Rémésy, op. cit., chap. 2 « Le concept de nutrition préventive »).



il faut un apport de nutriments et de micronutriments appropriés au bon fonctionnement de l'ensemble des organes :

« L'alimentation vers laquelle il faudrait tendre comporte beaucoup de glucides apportés par les céréales et les autres féculents, un bon assortiment de fruits et légumes ; un apport modéré de protéines et de matières grasses d'origine animale<sup>60</sup>. »

Le profil du repas durable est alors le suivant : 55 % de glucides (contre 45 % pour la moyenne alimentaire occidentale), 15 % de protéines (pas de changement) et 30 % de lipides (contre 40 % en moyenne aujourd'hui). Les piliers de la nutrition préventive, enracinés dans les données bien connues des apports nutritionnels conseillés (ANC), sont : le retour de l'amidon, la « sobriété énergétique joyeuse » (selon l'expression reprise de Nicolas Hulot) et la quête des micronutriments (vitamines, antioxydants, oligoéléments, microconstituants d'origine végétale).

Refusant les solutions radicales comme le tout-bio, le tout-végétarien ou le masochisme de la privation, Rémésy affirme que ce changement de paradigme est possible sous plusieurs conditions. La première est une « mobilisation sociétale comparable à la prise de conscience écologique actuelle ». Cette prise de conscience doit être facilitée par un discours cohérent, un « effort de synthèse » en somme qui facilite la pénétration pédagogique de l'information et sélectionne des messages appropriés, c'est-à-dire bons pour le bien-être et la santé humains, bons pour la planète et bons pour l'environnement social. Rémésy entend y contribuer par le biais de la « Charte pour une alimentation durable » qui figure à la fin de son ouvrage et que nous faisons volontiers nôtre.

La deuxième condition est une alliance de l'agronomie et de la diététique. Les nutritionnistes ne doivent plus ignorer les contraintes de l'agriculture ni sous-estimer les progrès que les pratiques agricoles doivent réaliser. Cette alliance permettra de réaffirmer le lien nourricier entre agriculture et populations urbaines et lutter contre la fin annoncée des paysans. Cette approche par la nutrition plutôt que par les quantités produites, par les micronutriments

60. *Ibid.*

plutôt que par les calories commence à inspirer les plus hautes autorités expertes comme en témoigne le rapport de décembre 2011 d'Olivier de Schutter<sup>61</sup> sur le droit à l'alimentation qui s'ouvre par un focus sur les enjeux de la dénutrition et la nécessité de régimes alimentaires viables.

La troisième condition est une régulation forte des États sur l'agriculture et la chaîne d'approvisionnement. Nous en appelons avec Rémésy à un « devoir d'ingérence dans nos besoins d'ingérer » ! Oui, les pouvoirs publics se rendent complices d'une déstructuration de l'alimentation en laissant la place libre aux marchés agroalimentaires ou en refusant de construire une solidarité Nord/Sud visant à l'égalité alimentaire.

En définitive, le livre de Rémésy nous exhorte à lier responsabilité collective et responsabilité individuelle dans la réappropriation de la chaîne alimentaire et trace le chemin pour y parvenir en nous fournissant les outils du changement. Il s'inscrit dans les traces d'un mouvement nutritionniste ancien dont Jean Trémolières<sup>62</sup> fut une figure humaniste inspirée et inspirante.

**Principe n° 3 : les coutumes alimentaires relèvent du patrimoine inaliénable des peuples et doivent à ce titre être protégées et valorisées. Les nouvelles politiques alimentaires doivent intégrer les dimensions complexes de la psychologie du mangeur en admettant sa diversité et en faisant de l'alimentation un marqueur de son identité.**

À la faveur de « l'affaire de la viande halal », on a vu dans quels délires la xénophobie pouvait plonger les arrière-cuisines. Il faut pourtant se saisir de cette question qui reste douloureusement

61. « Le droit à une alimentation adéquate : les liens entre agriculture, alimentation et santé », Rapport présenté à la 19<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Rapport annuel 2012 d'Olivier de Schutter.

62. Sur Jean Trémolières, qui fut directeur de la section nutrition de l'Institut national d'hygiène de Paris de 1942 à 1965, puis directeur du Laboratoire de nutrition humaine et de l'Unité de recherches diététiques de l'Inserm (Institut national de la santé et de la recherche médicale) et titulaire d'une chaire de Biologie au Conservatoire national des Arts & Métiers, voir le très beau texte Jeannine Sévigny : « Jean Trémolières ou la vie a envie de vivre » sur le site internet de l'Encyclopédie de l'Agora : [http://agora.qc.ca/documents/jean\\_tremolieres--jean\\_tremolieres\\_ou\\_la\\_vie\\_a\\_envie\\_de\\_vivre\\_par\\_jeannine\\_sevigny](http://agora.qc.ca/documents/jean_tremolieres--jean_tremolieres_ou_la_vie_a_envie_de_vivre_par_jeannine_sevigny)

pendante dans la plupart des sociétés occidentales et particulièrement en France où la notion de laïcité n'est pas soluble dans toutes les sauces. Si nous acceptons avec plaisir le cosmopolitisme alimentaire dans sa version mondaine, ethnofolklorique et même gastronomique, pourquoi nous est-il si insupportable dans sa dimension religieuse, rituelle ou même socioculturelle? Parce que nous ne savons rien de l'autre, de sa religion, de ses fêtes, de la signification de ses prescriptions.

C'est une leçon qu'il faut retenir et qui concerne en premier lieu les experts diététiciens. Se situant par définition à la croisée de plusieurs sciences, ils doivent accepter de mettre un peu de « mou » dans leurs sciences dures. Il n'y a pas de corps sans organe pas plus qu'il n'en existe sans orgasme. Les règles sociales de l'alimentation doivent se situer précisément dans cet entre-deux du biologique et du psychologique.

Il y a un autre enjeu de taille dans cette affaire – éviter que les standards de l'alimentation occidentale ne s'imposent à la planète entière – et donc deux conséquences pratiques: ne pas exporter notre modèle dans les pays émergents et permettre aux immigrés, aux étrangers installés en Occident de manger selon leurs habitudes alimentaires propres.

L'enjeu est de taille: imaginons 1,4 milliard de Chinois et presque autant d'Indiens passer au régime alimentaire nord-américain: de toute évidence notre planète n'y survivrait pas. Déjà les régimes ont considérablement changé sous le double effet de l'urbanisation des sociétés et de l'augmentation continue du revenu par tête depuis les années 1970. La nouvelle classe moyenne chinoise évolue selon le modèle de la « transition nutritionnelle » vers une alimentation plus carnée avec une baisse de la ration en céréales. L'Inde en revanche, plus attachée à ses traditions culturelles alimentaires, nous prouve qu'il est possible de résister au modèle occidental tout en améliorant globalement le niveau de vie de sa population.

La tendance au colonialisme alimentaire, menée au pas de charge par l'industrie agroalimentaire occidentale et la grande distribution, risque toutefois d'avoir raison de ces résistances culturelles. D'où cette question capitale: comment faire en sorte que chaque civilisation, culture, société, voire chaque communauté préserve ses particularités alimentaires et échappe à la standardisation

agro-industrielle, tout en s'ouvrant à la mondialisation des recettes de cuisine? Autrement dit, comment empêcher que le modèle occidental ultracarné et ultracalorique ne devienne le modèle dominant? La réponse repose sur le parti pris d'un localisme ouvert et multiculturel pour atteindre un équilibre alimentaire mondial, respectueux de l'identité de chacun et de la santé de la planète. Pour affronter ce défi, nous devons donc désormais considérer les pratiques alimentaires comme une richesse patrimoniale, ce que l'Unesco a d'ailleurs commencé à faire.

**Principe n° 4: la nourriture doit réunir et non diviser. Pour agir efficacement sur l'alimentation, il faut considérer les mangeurs comme des convives pour lesquels l'acte de manger ensemble est aussi déterminant que toutes les préconisations sanitaires.**

« La découverte d'un mets nouveau fait plus pour le bonheur du genre humain que la découverte d'une étoile », écrivait Brillat-Savarin<sup>63</sup>.

L'économie de la commensalité – du « manger ensemble » – est originellement celle du don et de la dépense. Cela commence avec l'ère gréco-romaine du Banquet qui révèle une société fonctionnant sur des rythmes et des espaces collectifs au centre desquels se place naturellement l'acte alimentaire comme aboutissement profane du *kairos* théâtral de l'unité de lieu, de temps et d'action. C'est aussi l'expression archétypale du *potlatch* que l'on retrouve dans les pratiques des tribus dites « primitives » révélées par des ethnologues comme Mauss et Lévi-Strauss. L'invitation au banquet mobilise tous les fantasmes possibles; son exécution abolit toutes les frontières entre le profane et le sacré, l'être et l'avoir, le dedans et le dehors. La pratique romaine consistant à se faire vomir lors des banquets est de ce point de vue très significative d'un rapport collectif démentiel à la nourriture qui exclut aussi bien l'utilitarisme (« manger pour vivre ») que l'hygiénisme (« manger pour être en bonne santé »). « Les Romains mangent pour vomir et vomissent pour manger », écrivait, dégoûté et réprobateur, Sénèque le stoïcien. La règle de la démesure engage

63. Sixième aphorisme in *Physiologie du goût, ou méditations de gastronomie transcendante*, 1825.

une compétition féroce entre les mangeurs qui préfigure celle, côté coulisses, entre les organisateurs de banquets. Autres temps, autres mœurs. Aujourd'hui, cette alimentation frénétique prendrait une tournure amoralisée et forcément tragique à l'image de la mise en scène délibérément morbide de *La Grande Bouffe*<sup>64</sup> qui a gardé intacte, à notre époque de pandémie d'obésité, sa force d'interpellation.

À l'ère de l'individualisme contemporain, l'éclatement du corps collectif en fragments contigus mais imperméables (classes, castes, communautés), puis en individus-monades, défait les moments structurants du vivre-ensemble et donc les chances de cohésion. Le basculement dans l'ère du soupçon accentue l'éloignement et la mise à distance de l'autre, rendant plus difficile encore un rapport social partagé avec la nourriture. Fin de la fête orgiaque? C'est en tout cas très certainement la fin des rites alimentaires collectifs. L'avènement du restaurant symbolise, dès son origine, ce changement d'économie dans l'histoire de la commensalité: le passage à une approche marchande et urbaine, d'abord solitaire et fonctionnelle. Ainsi, à partir de la deuxième partie du xx<sup>e</sup> siècle, la convivialité prend de plus en plus de distance avec le foyer. Pourquoi cet éloignement de la sphère privée? Parce que les risques de la commensalité sont devenus trop lourds et coûteux. Manger avec quelqu'un a toujours été un acte qui engage, révèle ou crée entre les protagonistes des liens très forts, à tel point que dans certaines cultures on les compare au lien de parentalité. «Un repas est un événement social autant qu'un événement alimentaire<sup>65</sup>» ou, pour le dire avec Épicure: «Il ne faut pas tant regarder ce que l'on mange qu'avec qui on le mange».

La commensalité version anglo-saxonne qui valorise la fonction plutôt que le plaisir brouille nos repères méditerranéens, axés sur la convivialité y compris dans la version républicaine du banquet. L'accent est mis davantage sur la santé que sur le plaisir. Certaines enquêtes récentes mettent en évidence une lente évolution des représentations sociales en France vers cette dimension fonctionnelle de l'alimentation<sup>66</sup>. Le rapport hygiéniste aux aliments a aussi

gagné la sphère du manger-ensemble si bien que la préparation d'un repas collectif doit de plus en plus faire le calcul des régimes respectifs des convives (qui un régime sans sel, qui une diète végétarienne, qui des produits exclusivement bio...). On ne partage plus le même plat, la même bouteille, on cohabite autour de la table en faisant l'addition de nos interdits alimentaires.

Si la modernité urbaine a isolé les individus dans la solitude paradoxale de la foule et des restaurants surpeuplés, a-t-elle pour autant rompu les formes traditionnelles de la convivialité alimentaire comme moment institutionnel de rassemblement de la communauté? Rien n'est moins sûr. La disparition des banquets républicains a laissé la place à de nouvelles formes de commensalité dans les lieux publics. C'est le cas de la «Fête des voisins» en France où les rues des quartiers sont envahies par les tréteaux, tables, nappes de papier et les mets improvisés selon l'humeur et la sollicitude des voisins en question. On a également évoqué les «apéros géants», certes davantage tournés vers la consommation d'alcools que le partage de plats préparés à la maison, mais les «pique-niques» citoyens se développent également, témoignant ainsi du besoin des mangeurs d'investir de manière collective et conviviale les espaces publics. Le mangeur urbain a pris l'habitude de manger son sandwich dans la rue, dans les squares, si le temps le permet. La ville qui mange a plus que jamais besoin de manger dehors, en plein air, en groupes et il appartiendra aux élus de savoir répondre à cette demande «organique», tout en faisant respecter l'ordre public et l'harmonie sociale.

## LA RELÈVE ALIMENTAIRE PAR LES TERRITOIRES URBAINS

**Principe n° 5: penser et manger local doivent être les maîtres mots de la nouvelle gouvernance alimentaire dans le cadre d'une vision non seulement décentralisée, mais aussi subsidiaire de la question alimentaire et d'une «reterritorialisation» de nos modes de production et de consommation.**

64. *La Grande Bouffe (La Grande abbuffata)*, film franco-italien réalisé par Marco Ferreri en 1973.

65. La formule est du sociologue américain Jeffrey Sobal.

66. Deuxième vague du baromètre des perceptions alimentaires réalisé pour le ministère de

l'Agriculture et de la Pêche par le Crédoc, 2007.

Entre le *xvi*<sup>e</sup> et le *xx*<sup>e</sup> siècle – de la même manière que nous sommes passés, selon Koyré<sup>67</sup>, du monde clos à l'univers infini –, les territoires vécus sont devenus des espaces abstraits dans lesquels les communautés ont perdu progressivement les liens avec leur écosystème. Pierre Calame fait le parallèle sur le plan des valeurs avec l'émergence de l'individu par opposition à la communauté. « Au plan des techniques, cette émergence a supposé la mobilisation de l'énergie fossile. Au plan des doctrines, le triomphe du darwinisme social. Au plan politique, elle a consisté à transformer la communauté en citoyens atomisés<sup>68</sup>. » Ce processus a abouti à la dissolution des communautés dans une « société sans grumeau », c'est-à-dire dans la fiction de l'espace un et indivisible de la nation.

Ce processus de déterritorialisation est plus que jamais à l'œuvre dans le cadre de la globalisation économique et de la standardisation culturelle, mais les limites de ce modèle nourrissent des résistances et des expérimentations. On commence à redécouvrir au niveau des territoires, des États et des instances internationales les vertus de la décentralisation en espérant réussir par la proximité là où les États ont échoué dans la globalité.

La ville se construit et se meut désormais à la manière d'un être vivant collectif et non comme un objet inanimé, une surface géographique délimitée par des frontières administrative et politique. La ville n'est déjà plus une somme d'autorités publiques, voire de collectivités territoriales. La ville est dotée d'un véritable métabolisme. Malheureusement, nous n'avons pas les outils pour nous le représenter et le connaître. Selon l'image utilisée par Pierre Calame, la ville du *xxi*<sup>e</sup> siècle, malgré la masse d'informations dont nous disposons, connaît moins bien son fonctionnement qu'un village chinois d'il y a deux mille ans. Elle ignore en particulier les flux qui la traversent – personnes, marchandises, aliments, eau, énergie... – tout simplement parce que, pour un village chinois, connaître son métabolisme était une question de survie. Avec la révolution industrielle, la capacité des villes et des territoires à gérer leurs ressources locales et périphériques a cessé d'être une question de

survie : avec le *xxi*<sup>e</sup> siècle, elle le redevient. D'où la nécessité d'inventer une méthodologie nouvelle de l'approche territoriale, dans laquelle l'alimentation peut être un formidable moteur de changement et de redéfinition des horizons du possible local.

« L'administration n'a eu pendant longtemps aucun sens de l'Europe (sauf en matière diplomatique) ni aucune vision de ce qu'était le monde (exception faite de ses explorateurs). Ces strates empilées, depuis les communes jusqu'à la bureaucratie centrale, ont plaqué sur un pays soumis à des changements en profondeur un corset de réglementation qui étouffait les initiatives et paralysait la participation des acteurs locaux. Ce corset a commencé à craquer et le pays comprend désormais la nécessité d'une révolution qui, d'ici 2050, permettra à la société civile, à de nouvelles formes d'autorités locales, aux associations de solidarité, aux groupements d'innovation, d'adapter la France au monde extérieur. En particulier, un équilibre nouveau des prélèvements obligatoires, la prise en main financière des collectivités par elles-mêmes et des relations nouvelles de solidarité changeront l'attitude des citoyens et de l'État sous ses diverses formes<sup>69</sup>. »

En France, la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 a fait un premier pas dans cette direction avec la création des métropoles, nouveau groupement territorial avec des compétences inédites. La gouvernance sera locale ou ne sera pas.

**Principe n° 6 : la ville est un écosystème qui doit s'inspirer du modèle des écosystèmes naturels : minimisation des flux de matière et d'énergie et transformation des déchets en ressources. La mise en place d'un métabolisme économe et en boucle doit permettre d'accroître simultanément durabilité et productivité.**

Désormais, les villes concentrent plus de la moitié de la population humaine, en particulier dans les pays du Sud qui connaissent une inquiétante explosion urbaine.

Cette croissance rapide et massive est un défi pour l'humanité dans la mesure où elle engendre des dysfonctionnements et des crises considérables, tant sur le plan social qu'environnemental. Les villes concentrent aussi l'essentiel de l'activité économique et

67. A. Koyré, *Du monde clos à l'univers infini*, Gallimard, 1988.

68. P. Calame, *La Démocratie en miettes*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2003 (deuxième partie, chap. 5).

69. J. Monod, *L'Avenir de l'aménagement du territoire*, Les Carnets des Dialogues du Matin, Institut Diderot, novembre 2010.

politique ainsi que les services sociaux, sportifs ou culturels. Elles centralisent la majeure partie des flux d'énergie et de ressources. Les villes produisent donc toujours plus de nuisances et de déchets, qu'elles exportent dans leur environnement immédiat ou plus lointain.

La ville est un véritable écosystème, qui doit gérer ses « entrants » et ses « sortants » : le « métabolisme » de la ville repose en effet sur l'ensemble des entrées (matières premières, produits semi-finis, produits alimentaires), des transformations et des sorties (produits manufacturés, déchets gazeux, liquides et solides). Les flux de matières que drainent les villes sont dégradés sous forme de déchets et d'énergie dissipée, ces rejets liés à l'énergie étant évidemment les plus problématiques du fait de leurs conséquences néfastes sur l'environnement.

La surpopulation urbaine croissant au fil des années, on court au désastre si on reste dans le cadre d'un métabolisme dit « linéaire ». Consommant de l'énergie et des espaces hors du périmètre urbain, la ville dépend d'un territoire de plus en plus vaste qu'elle exploite et pollue, avec des effets souvent catastrophiques pour sa biocénose (plantes et animaux vivant sur cet espace). Un indicateur de cette pression de l'homme sur la nature a ainsi été mis en place : c'est « l'empreinte écologique » des villes qui peut être définie comme « la somme totale des processus techniques et socio-économiques qui se produisent dans les villes, résultant de la croissance, de la production d'énergie, et de l'élimination des déchets<sup>70</sup> ». Cet indicateur permet de disposer d'outils de mesure et d'évaluation en vue de quantifier les entrées, les sorties et la prise en compte du stockage de l'énergie, de l'eau, des nutriments et des matériaux.

Il y a urgence à favoriser un autre type de métabolisme, dit « en circuit » ou « en boucle » : il s'agit de réduire la consommation et les entrants en privilégiant ceux qui ont une faible empreinte écologique, de réutiliser les ressources, d'optimiser le recyclage (des déchets organiques comme minéraux) et de favoriser l'exploitation des énergies renouvelables. Dans le cadre de cette écologie

territoriale s'inspirant du fonctionnement des écosystèmes naturels, une réflexion s'impose tant sur l'avenir de l'habitat que sur la gestion de l'agroalimentaire, sur le modèle de certaines villes qui ont su mettre en place une véritable « symbiose industrielle », fondée sur l'échange des flux et la mutualisation des services.

Outre ses bienfaits en matière de durabilité, cette approche innovante de l'écologie territoriale présente aussi des attraits économiques. Le concept rencontre même un intérêt de la part de plusieurs pays d'Asie qui y voient une stratégie permettant d'accroître leur compétitivité économique, grâce à l'amélioration des performances, à la réduction des impacts environnementaux, mais aussi à une importante baisse des coûts de filière. C'est ce que souligne Fondaterra (Fondation européenne pour des territoires durables) qui expérimente et capitalise des retours d'expérience pour créer des dynamiques territoriales et développer des coopérations :

« La multiplication de pôles de compétitivité et de parcs d'activités écolabellisés, les gains affichés par les approches de filière industrielle et d'éco-conception ou la création de pépinières d'éco-entreprises, font miroiter les avantages de solutions à grande échelle pour les décideurs. L'idée des parcs (ou réseaux) éco-industriels se distingue des traditionnelles pratiques d'échanges de déchets, car elle vise une valorisation systématique des ressources dans une région et ne se contente pas de recycler des déchets au coup par coup<sup>71</sup>. »

Cependant, la pratique de l'écologie territoriale ne peut aboutir qu'à certaines conditions : elle nécessite une expertise et une comptabilité rigoureuse des flux et de la situation, un engagement fort des politiques et une collaboration déterminée de tous les acteurs dans le cadre d'un projet et éventuellement la sanction de ceux qui ne la mettent pas en place.

Il est donc pertinent pour les responsables politiques de comprendre le métabolisme de leurs villes, afin d'examiner dans quelle mesure leurs ressources sont proches de l'épuisement et, le cas échéant, d'élaborer des stratégies appropriées afin de ralentir l'exploitation. Ce qui vaut pour la gestion urbaine proprement dite

70. C. Kennedy, J. Cuddihy, et J. Engel Yan, *The Changing Metabolism of Cities*, *Journal of Industrial Ecology*, 2007.

71. « Les éco-parcs, une réponse durable à un enjeu de requalification de l'espace, pour un nouveau dynamisme économique », Colloque organisé le 24 avril 2007 par Fondaterra.

peut parfaitement s'appliquer aux questions alimentaires, celles-ci devant être envisagées comme inscrites dans un cycle se rapprochant du métabolisme (production, consommation, rejets). Il est donc tout aussi légitime de penser faire rimer rentabilité et durabilité dans le système agroalimentaire.

**Principe n° 7 : les nouvelles compétences des villes en matière de gouvernance alimentaire doivent s'accompagner d'outils juridiques en termes de responsabilité alimentaire des élus territoriaux et d'opposabilité des droits pour les habitants.**

En France, comme dans tous les pays industrialisés, face à la hausse des prix des denrées alimentaires, les associations humanitaires peinent de plus en plus à répondre aux demandes des plus démunis. Misère sociale, malnutrition et désormais sous-nutrition galopante des classes les plus défavorisées doivent amener les élus à prendre leurs responsabilités. Ainsi, en 2008, le président de la Croix-Rouge française Jean-François Mattéi exhortait-il les pouvoirs publics à « agir » rapidement : dénonçant une forme de « non-assistance à personne en danger », il réclamait « un droit opposable à l'alimentation ».

Des associations comme ATD-Quart Monde ou Emmaüs ont mis en garde contre le risque de se satisfaire de palliatifs momentanés, peu propices à traiter les causes du problème de la pauvreté : cela reviendrait à soigner le symptôme plutôt que la maladie. Reste la question dérangeante, résonnant dans un silence gêné par la mauvaise conscience, qui semble mettre en demeure l'État et les communes par rapport à leurs citoyens en carence alimentaire : comment peut-on les investir « de droits » et ne pas les « nourrir » au préalable ?

La question de l'indigence alimentaire n'est pas seulement quantitative. Elle est aussi qualitative. Éduquer l'enfant à l'école pour lui faire connaître les bienfaits d'une alimentation équilibrée, c'est bien, mais lui permettre de manger sainement, c'est mieux. Le problème de l'alimentation est bien aussi celui de la santé publique, sur laquelle les responsables locaux ont des comptes à rendre. En effet, des inégalités sociales de santé sont clairement observées pour certaines pathologies chroniques, notamment celles directement liées à la nutrition, comme l'obésité, le diabète, les maladies

cardio-vasculaires et les cancers. Ces inégalités s'expliquent en partie par le fait que la plupart des comportements à risque sont plus fréquents dans les populations de faible statut socio-économique.

C'est pourquoi il ne serait pas déplacé d'exiger une reconnaissance explicite de la responsabilité des maires en ce domaine, sous forme de droits aux tiers, au même titre que les droits au logement, à l'éducation ou à la santé. Pour des raisons de proximité, d'efficacité, mais aussi de continuité entre politiques préventives et curatives, cette responsabilité a été instituée dans de grandes villes comme New York ou Montréal<sup>72</sup>. Elle s'applique aussi à toutes les villes italiennes en vertu d'une loi de 1978, à l'origine de la création du service sanitaire national. Ce texte confère aux maires la fonction d'« autorité sanitaire locale » ainsi que des pouvoirs qui leur permettent d'agir pour garantir la santé publique, par exemple en bloquant le trafic automobile lorsque le niveau de pollution atmosphérique dépasse le seuil maximum consenti. Pourquoi ne pas envisager que le premier officier municipal, qui gère le plan d'aménagement, puisse aussi activer une politique alimentaire, véritable service d'utilité publique, visant non seulement à éduquer les citoyens mais aussi à créer les infrastructures propices pour faciliter une alimentation correcte de la population ?

Notre système d'hyperconsommation nous renvoie à l'évidente, honteuse et insupportable désinvolture de notre société égoïste : le gaspillage odieux des surplus et rebuts alimentaires non écoulés des grandes surfaces. Est-il encore possible de ne rien faire quand on a le pouvoir de donner ou non l'autorisation à des enseignes de s'installer sur le territoire communal ?

## POUR DES FILIÈRES DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION DURABLES

Pourquoi ne pourrions-nous pas construire une gouvernance intégrée reliant toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement et cherchant à atteindre un intérêt commun aux différentes parties

72. Voir le site internet de la ville de Montréal à l'adresse suivante : <http://ville.montreal.qc.ca>



prenantes? Pourquoi n'essaierions-nous pas d'utiliser à grande échelle les outils techniques et les régulations politiques qui permettent aujourd'hui de mieux maîtriser la pression sur les écosystèmes hydrologiques et naturels?

L'enjeu des filières durables est au cœur d'un nouveau modèle de société. Par ses volumes, sa globalisation, ses impacts sur le travail humain, les paysages, les écosystèmes, ses dimensions sanitaires et culturelles, l'alimentation est au cœur de la nécessité de « faire filière », au centre des enjeux de la transition vers des sociétés durables. C'est pourquoi la clé de voûte du changement de paradigme est de travailler sur les trois piliers d'une filière alimentaire durable : production, distribution, consommation. On a vu comment ces trois secteurs sont cloisonnés, désaxés, déséquilibrés avec trois conséquences principales : la confiscation de la valeur ajoutée produite par l'ensemble de la chaîne par un petit nombre d'acteurs seulement au détriment des autres, l'absence totale de contrôle territorial dans la gestion des flux et une consommation anémique. Ces trois défauts de la chaîne actuelle doivent être progressivement corrigés. C'est pourquoi nous posons trois enjeux déclinés en autant de principes :

- la définition d'une filière durable rééquilibrée (principe 8);
- la territorialisation des filières durables (principe 9);
- les impacts des filières durables sur les consommations alimentaires (principe 10).

Cette réflexion théorique sur les filières alimentaires durables est une étape préliminaire importante pour définir dans la troisième partie ce que pourrait être une filière durable de la restauration collective.

**Principe n° 8 : penser l'alimentation en termes de filières durables est indispensable pour refonder la gouvernance globale de la chaîne d'approvisionnement, identifier les bons leviers de régulation et revaloriser le travail humain plutôt que la gestion logistique des flux.**

Une filière de production est l'ensemble des étapes que connaît un produit ou un service en partant des matières premières, en suivant toute la chaîne de production et de transformation, en incluant le système de distribution, les conditions de consommation et

même le devenir du produit après son usage (dispersion dans l'atmosphère, transformation en déchets, rejet dans l'écosystème ou recyclage). On parle aussi à ce sujet de cycle de vie du produit. En règle générale, ni les consommateurs, ni même les entreprises de production ou de distribution ne connaissent le degré de durabilité des filières, et pour trois séries de raisons.

C'est d'abord qu'il n'y a pas d'approche globale de la chaîne mais par maillon ou « silo » : chaque acteur va renseigner et améliorer le « bilan développement durable » sur son segment et selon ses propres indices. Un certain nombre d'efforts ont été enregistrés ces dernières années pour apprécier le caractère durable d'un produit : le développement de labels comme la gestion durable des forêts (FSC), l'agriculture biologique (AB) ou la pêche durable (MSC) qui prétendent indiquer la manière dont la préservation des écosystèmes a été prise en compte au cours du processus. Le mouvement du commerce équitable, de son côté, entend privilégier la consommation de produits dont la production a respecté certaines normes sociales. Mais tous ces mouvements ont pour caractéristique de ne s'intéresser qu'à un fragment de la production, ce qui explique leur impact limité si on les considère *a posteriori*, sur la globalité de la chaîne. En outre, la grande distribution cherche à imposer ses critères aux autres pour maîtriser les surcoûts éventuels des vertus de la durabilité. Dès lors on assiste à une multiplication de labels, voire de labels-marques (les grandes enseignes créant de plus en plus leur propre marque bio par exemple) qui produisent un marketing cacophonique et sont à l'évidence des tentatives hégémoniques de prise de contrôle d'un acteur sur les autres, en particulier les plus vulnérables d'entre eux : les producteurs.

Par ailleurs, la transaction financière n'utilise par nature qu'une monnaie unidimensionnelle. Pierre Calame a longuement souligné dans ses travaux<sup>73</sup> cet aspect essentiel, souvent négligé : l'unité de compte – notre moyen de paiement – aboutit à placer au même niveau de valeur le travail humain, les matières premières non renouvelables et l'énergie également utilisées dans le processus de

73. Monnaie et finance, II, chap. 7 de *l'Essai sur l'économie*.

production. Il s'agit non seulement d'une faute sociale, mais aussi d'un contresens écologique.

Enfin, si le comportement du consommateur n'est pas lui-même responsable, il peut ruiner tous les efforts de l'amont en ignorant son propre rôle par rapport aux dernières étapes de l'aval, en l'occurrence la dimension des déchets et la nécessité de boucler la boucle de la filière circulaire. Par exemple, si le consommateur parcourt des dizaines de kilomètres pour faire ses courses, utilise des sacs plastique en abondance et finit par jeter indifféremment produits usagés et emballages sans prendre la peine de les trier, quel sera véritablement le bilan du produit « éco-conçu » ?

Plusieurs leviers sont mobilisables pour dépasser ces trois séries d'obstacles et engager un changement systémique.

#### *Les monnaies et les budgets pluridimensionnels*

La création d'une « monnaie énergie » peut progressivement combler l'incapacité à mesurer et développer une valeur économique de la durabilité<sup>74</sup>. On objecte souvent que la mesure totale des matières premières non renouvelables et de l'énergie incorporées dans une filière relève de l'utopie. Mais c'est précisément parce que la taxation actuelle porte essentiellement sur le travail humain ! Paradoxalement, celui-ci est *a priori* plus difficile encore à mesurer que l'énergie et les matières premières consommées, mais pour contourner cet obstacle on a instauré la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : autrement dit, c'est la nature de la taxation qui a créé l'outil de mesure.

C'est la raison pour laquelle il faudra persévérer afin d'élaborer une vraie « taxe carbone », comme la France a tenté de le faire en 2009. L'objectif de cette taxe sera de faire évoluer les consommations d'énergie mais aussi, à terme, de faire baisser les autres prélèvements, notamment ceux qui pèsent sur le travail. C'est ce qui s'est produit au Danemark mais aussi en Colombie-Britannique, au Canada, où l'impôt sur le revenu des deux premières tranches a été baissé grâce à ce déplacement du curseur fiscal.

74. Nous renvoyons sur ces sujets aux travaux approfondis de P. Calame, *Essai sur l'œconomie*, II, chap. 7, Éd. Charles Léopold Mayer, 2009 et de B. Lietaer et M. Kennedy, *Monnaies régionales*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2008.

Il faudra aussi, à terme, repenser l'architecture budgétaire globale de nos pays européens dans le but de mieux utiliser des indicateurs et des leviers fiscaux de durabilité. On ne peut pas continuer à mélanger toutes les entrées fiscales dans le « pot commun » des recettes générales de l'État si on veut s'attaquer à la dette écologique laissée aux générations futures. De la même manière que, dans la plupart des systèmes budgétaires nationaux, la sécurité sociale fait l'objet d'un financement distinct du budget général de l'État, tout ce qui concerne la fiscalité énergétique devrait être regroupé et isolé des autres formes d'impôts comme celui sur le travail ou sur les sociétés. Car, pour financer ses dépenses, l'État n'a pas intérêt à rechercher une croissance de la consommation énergétique, qu'il s'agisse de l'essence ou de l'électricité. Au contraire, son rôle est d'encourager les économies d'énergie et de faciliter les investissements des particuliers dans des technologies domestiques *low carbon*, voire non fossiles. Dans cette perspective, il aurait tout à gagner à programmer une hausse structurelle du prix des énergies fossiles sur le long terme.

#### *La création d'espaces de gouvernance multiacteurs*

Cette idée n'est plus une utopie depuis le Forum mondial de la banane créé en 2009 au terme de treize années de discussions, parfois houleuses, entre producteurs, distributeurs et consommateurs. Sans pouvoir entrer dans les détails de cette belle aventure<sup>75</sup>, son enseignement principal tient en trois points clés.

Premièrement, dès que les différents acteurs reconnaissent leurs interdépendances, ils se mettent en situation de travailler ensemble. Deuxièmement, les rapports de force entre les acteurs de la filière doivent les amener autour de la table et construire une vraie culture de l'écoute et de la négociation. Troisièmement, il n'y a pas de solution unique : les résultats opérationnels de l'organisation d'une filière peuvent prendre plusieurs formes d'instruments (labels, contrats de filière durable, etc.).

Ainsi les acquis et objectifs du Forum mondial de la banane peuvent se résumer en quelques phrases :

75. Nous renvoyons pour cela au formidable livre d'Alistair Smith, *La Saga de la banane*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2010, qui fait le récit de la construction de ce forum, pérennisé aujourd'hui au sein de la FAO.

- La production et le commerce de bananes sont viables du point de vue environnemental, social et économique.
- Chaque acteur de la filière, du producteur au détaillant, reçoit un prix équitable qui couvre ses coûts et assure une marge bénéficiaire raisonnable.
- Tous les acteurs, y compris les sous-traitants, respectent les conventions internationales fondamentales du travail et payent des salaires décents.
- Les impacts de la production de bananes sur l'environnement sont bien compris, quantifiés et optimisés.
- Les consommateurs sont approvisionnés en bananes de bonne qualité et ils comprennent la nécessité de payer un prix suffisant qui garantisse des moyens de subsistance durables pour tous les acteurs de la filière.
- Les divergences de vues et d'intérêts au sein du secteur sont résolues par le dialogue et la collaboration.

Ces quelques principes fondamentaux peuvent s'appliquer à toutes les grandes monofilières commerciales internationales (café, cacao, poisson) tandis qu'une intégration verticale des acteurs est possible. Mais pour aller encore plus loin et généraliser cette approche, il faudrait instaurer un cadre contraignant au niveau des États, de l'Europe, voire des organisations internationales (FAO, OMC), en formalisant des « contrats de filières », de la même manière qu'il existe des « accords de branche » en matière salariale. La première fonction de ce cadre serait d'interdire aux acteurs non impliqués matériellement dans les filières de pouvoir intervenir sur les marchés internationaux agricoles et alimentaires afin de mettre un terme à la spéculation sur les matières premières alimentaires.

#### *Le nécessaire redimensionnement de la logistique*

On confond trop souvent logistique et transport, alors que la première est notamment définie comme :

« l'intégration de deux ou plusieurs activités dans le but d'établir des plans, de mettre en œuvre et de contrôler un flux efficace de matières premières, produits semi-finis et produits finis, de leur point d'origine au point de consommation. Ces activités peuvent inclure – sans que la liste ne soit limitative – le type de service offert aux clients, la prévision de la demande, les communications liées à la distribution, le contrôle des stocks, la manutention des matériaux, le traitement des

commandes, le service après-vente et des pièces détachées, les achats, l'emballage, le traitement des marchandises retournées, la négociation ou la réutilisation d'éléments récupérables ou mis au rebut, l'organisation des transports ainsi que le transport effectif des marchandises, ainsi que l'entreposage et le stockage<sup>76</sup> ».

La logistique s'avère donc une activité de service très complexe, qui englobe l'activité de transport, laquelle est limitée à la mise en œuvre physique du mouvement de flux matière. Pendant longtemps, la logistique a été intégrée au système de production, mais depuis quelques décennies, elle a été confiée à des entreprises spécialisées qui l'ont autonomisée. Devenue un métier à part entière, gérée par les grossistes et les distributeurs de produits alimentaires, elle leur a permis d'enrichir le volume de leur activité commerciale, en proposant des catalogues qui simplifient la tâche aux acheteurs. Travaillant sur des quantités très importantes, les grossistes s'approvisionnent à l'échelle mondiale et ont un pouvoir d'achat démesuré par rapport à leurs fournisseurs, tout en restant très compétitifs au niveau des prix. Ils ont su, sur la base de ce volume d'échange, construire un système de gestion des flux (information et transport) très performant qui leur permet d'optimiser au mieux la logistique de distribution. Les grossistes n'hésitent pas à sous-traiter la logistique du dernier kilomètre, la plus coûteuse, à de petites entreprises de transport. Mais ce sont eux qui gèrent et conditionnent la filière, à l'affût de toutes les nouvelles tendances pour continuer à se développer et à contrôler le marché.

Alors, pourquoi remettre en question un système aussi efficace, qui garantit un approvisionnement aussi simple pour une nourriture toujours plus diversifiée à un prix accessible ? Tout simplement parce qu'il n'est pas juste.

Une étude menée par Federalimentare, l'association italienne pour l'industrie agroalimentaire, a comparé l'évolution des prix pratiqués dans le pays par les différents acteurs de la filière entre 1995 et 2004 : les tendances montrent que le prix des matières premières agricoles a perdu 3,3 %, celui des produits de l'industrie

76. Définition du Council of Logistics Management, cité par H. Maté et D. Tixier in *La Logistique*, Paris, PUF, 1987.

agroalimentaire 8,3%. Au cours de la même période, la restauration hors foyer a vu ses prix augmenter de 1,4% et le commerce et les transports de 8,3%. La filière alimentaire n'est donc plus orientée de l'amont vers l'aval, selon le concept classique de pilotage des flux, mais plutôt contrôlée par le maillon central, celui de la distribution qui s'octroie un gain croissant en l'absence de contre-pouvoirs.

Ce n'est pas tout, puisque la logistique se défasse actuellement des coûts externes qu'elle engendre. En 2006, le Parlement européen et le Conseil ont invité la Commission à élaborer un rapport concernant un modèle d'évaluation de ces coûts pour l'activité de transport. Celle-ci, au demeurant positive pour la croissance économique, génère en effet un ensemble de coûts externes qui ne sont pas pris en compte dans la définition des prix de marché, mais qui sont supportés par l'ensemble de la société dans le cadre d'une fiscalité globale. En particulier, ils sont supportés tout au long du trajet par ceux qui ne bénéficient ni de la vente, ni de l'achat du produit transporté. Le rapport précise ainsi :

« Environ 90% de ces effets néfastes sont habituellement attribués au mode routier, dont un quart au transport routier des marchandises. Ces coûts sociaux vont certainement augmenter, étant donné la croissance continue de l'activité de transport routier de marchandises, en particulier de sa composante internationale, qui pourrait doubler entre 2000 et 2020 selon les prévisions<sup>77</sup>. »

Ces coûts externes causés par la pollution de l'air, l'augmentation des gaz à effet de serre, les accidents et les nuisances sonores sont d'autant plus élevés que le trafic est congestionné.

Dans un autre rapport publié en 2011<sup>78</sup>, ils sont estimés entre 36 et 50€ par kilomètre pour 1000 tonnes de marchandises en moyenne<sup>79</sup>. Si l'on distingue maintenant le trafic des fourgons et

des poids lourds, on constate une grande disparité puisque le coût externe du transport est évalué à 145,6€/1000 tkm<sup>80</sup> pour les premiers et à 34€/1000 tkm pour les seconds. Le coût du transport ferroviaire est estimé à 7,9€/1000 tkm et celui du transport fluvial à 11,2€/1000tkm. En ce qui concerne le transport routier, le plus fréquemment utilisé pour les denrées alimentaires, les accidents comptent pour un tiers des externalités, le changement climatique pour 30%, la pollution atmosphérique pour 17%.

La proposition de la Directive européenne sur la taxation des poids lourds a pour objectif de mettre en évidence de tels coûts afin d'encourager les États membres à appliquer une politique de tarification différenciée et ainsi inciter les entreprises de transport à utiliser des véhicules moins polluants, choisir des itinéraires moins encombrés et faire un usage plus rationnel des infrastructures. L'application de politiques tarifaires est un premier élément de réponse, comme nous le verrons au point suivant.

Enfin, on note un regain d'intérêt de la part du secteur de la production pour ce segment d'activités et par la tentative de mieux l'intégrer dans une stratégie globale. Il en va ainsi des collectivités territoriales, chambres d'agriculture, syndicats agricoles ou autres regroupements de producteurs qui s'organisent et se fédèrent autour de projets de vente directe ou de plates-formes logistiques pour écouler la production dans des circuits de proximité et avec un nombre réduit d'intermédiaires. C'est l'enjeu d'une véritable révolution copernicienne à conduire dans la restructuration de la chaîne d'approvisionnement.

#### *Sortir du système de l'offre et de la demande par une régulation tarifaire*

Une régulation publique des modes de consommation alimentaire vers des modèles plus durables est possible. Pour ce faire, il faut utiliser davantage le levier des politiques tarifaires et ne plus s'en remettre exclusivement à la main invisible du marché ou... à la main lourde du marketing. Sous la pression de la crise, on a vu apparaître en France une « fiscalité anticalorique » avec la taxe

77. COM (2008) 436 final/2 2008/0147 (COD) Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

78. "External Costs of Transport in Europe", étude mise à jour en 2008, Delft, nov. 2011, code de la publication : 11.4215.50, disponible sur [www.cedelft.eu](http://www.cedelft.eu)

79. Cette valeur est une moyenne établie pour l'ensemble des véhicules en circulation en Europe (EU 27 à l'exception de Malte et de Chypre, et en incluant la Suisse et la Norvège).

80. La tonne-kilomètre est une unité de mesure de quantité de transport correspondant au transport d'une tonne sur un kilomètre.

sur les boissons sucrées. Au-delà des opportunités en matière de recettes pour l'État, les tarifs ou une fiscalité intelligente peuvent durablement orienter et changer les comportements. De nombreux exemples le prouvent dans des secteurs économiques non marchands. Dans le domaine de l'eau, la mise en place d'une tarification progressive par certaines villes permet d'allier les dimensions sociales et environnementales en distinguant l'« eau vitale » – presque gratuite – et l'« eau confort », plus chère que le prix moyen actuel. Du côté des délégataires de service public, cette évolution les amène à renouveler en profondeur leur *business model*, jusqu'à présent indexé sur les quantités vendues. Dans le domaine des déchets, la mise en place dans certaines collectivités françaises de la redevance incitative basée sur le principe « pollueur-payeur » – les ménages payent une part variable indexée sur le poids ou le volume de leurs ordures ménagères résiduelles – a permis de doubler le pourcentage des déchets recyclés.

Pour aller au bout de cette réflexion, il faudrait travailler sur une réforme globale de la fiscalité en fonction de la théorie des quatre types de biens et du « test du partage ». Suivant les réflexions de Pierre Calame dans son *Essai sur l'œconomie*, on peut en effet distinguer : les biens qui se détruisent en se partageant (comme les écosystèmes) ; les biens qui se divisent en se partageant, tout en étant en quantité finie (les ressources naturelles) ; les biens qui se divisent en se partageant, mais sont en quantité indéfinie (tous les biens qui dépendent principalement de la créativité et du travail humain) ; enfin les biens et services qui se multiplient en se partageant (la connaissance et l'expérience). La traduction de cette typologie en matière de politiques fiscales et tarifaires permettrait de sortir « par le haut » d'une logique univoque et linéaire de profits et de croissance, indifférente à la crise écologique que nous traversons. Nul doute que cette approche figurera un jour au titre des urgences, du niveau local au niveau mondial, afin de disposer de régimes de gouvernance et de fiscalités structurellement durables, c'est-à-dire correspondant à chacune de ces catégories de biens et services.

### *Quels enseignements ?*

L'approche d'ensemble par la filière permet de poser la question de la durabilité sociale et environnementale beaucoup mieux qu'on

ne peut la poser à l'échelle d'une entreprise ou de tout autre acteur particulier. Le cas de la filière agroalimentaire permet également de distinguer deux types d'innovation : à la marge et structurelles. Les premières améliorent un stade de la production ou de la distribution sans remettre en cause l'ordre de grandeur des impacts sociaux et environnementaux de la filière. Les secondes en modifiant en profondeur les pratiques des acteurs, les agencements institutionnels et les régulations publiques entre eux sont susceptibles de redéfinir les modes de production, les quantités d'énergie mobilisées et la distribution de la valeur. Les innovations marginales se font « toutes choses égales par ailleurs ». Les innovations structurelles mobilisent à la fois une prise de conscience, le changement du système technique, l'émergence de nouveaux acteurs adaptés aux nouveaux systèmes techniques et le système législatif et réglementaire. L'essentiel se joue bien au niveau des territoires et de la capacité de mise en œuvre de solutions transversales et multiacteurs.

**Principe n° 9 : la construction de filières durables doit privilégier l'approche territoriale où l'on peut facilement croiser capacités de production et besoins quantitatifs et qualitatifs de consommation. Cette approche peut contribuer à créer une « valeur territoire » et à éclairer les choix politiques comme dans le domaine de l'agriculture périurbaine.**

« Circuit court » est loin de vouloir dire nécessairement « développement durable », et encore moins « filières durables agroalimentaires ». Le plus coûteux – en termes énergétiques – pour la production de nourriture ne réside ainsi pas seulement dans les coûts de transport, mais aussi dans la production elle-même : produire des tomates sous serre avec chauffage artificiel est plus gourmand en énergie que de les importer de l'autre côté de la planète. Le lien entre durabilité du modèle et production locale est donc loin d'être évident comme vient de le montrer à nouveau un rapport de l'Ademe<sup>81</sup>. Il n'en reste pas moins vrai que la restauration collective

81. « Si dans le cadre des circuits courts, les produits parcourent une distance plus faible, les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas, pour autant, systématiquement plus faibles. » Avis de l'Ademe, *Les circuits courts alimentaires de proximité*, avril 2012.

et son développement ouvrent une fenêtre d'opportunité formidable pour débattre au plan local de la construction des filières durables, si on accepte de lier une réflexion de fond sur les filières durables à la dimension territoriale.

Comme pour la construction de filières durables au niveau international, l'approche territoriale nécessite une intégration multiacteurs au service d'une « valeur territoire » qu'ils vont coconstruire. Ces espaces peuvent prendre la forme d'« agences économiques territoriales », pour parler comme Pierre Calame<sup>82</sup>. C'est dans cet esprit que nous proposons ci-dessous la création « d'agences régionales de gouvernance alimentaire ». Il ne s'agit pas de discriminer des acteurs – qu'ils soient élus, industriels ou agriculteurs –, mais de juger leurs engagements et leurs activités à l'aune d'une valeur territoriale définie en commun et mesurable par des instruments précis et des agences indépendantes.

#### *Agriculture urbaine et périurbaine et « valeur territoire »*

La caractéristique la plus visible de l'agriculture urbaine et périurbaine est son intégration au sein du... système urbain. Ce qui peut apparaître comme une évidence vaut à la fois sur le plan économique et écologique : cette forme d'agriculture entre en interaction avec l'écosystème urbain que ce soit au niveau de l'emploi, mais aussi de l'utilisation des ressources urbaines (les déchets organiques en compost, les réseaux de chaleur ou une partie des eaux usées urbaines réutilisées pour l'irrigation).

On comprend aussi aisément que dans le contexte d'une agriculture urbaine, la récréation d'un lien direct avec les consommateurs, l'impact sur l'écologie et les paysages, la promotion d'un système alimentaire local sont autant d'éléments pouvant contribuer à valoriser l'activité. Bien sûr, cette forme de réappropriation de la terre entre en compétition avec d'autres fonctions urbaines, principalement le logement. Il est donc indispensable de l'intégrer à l'avenir dans les politiques urbaines et des plans de développement.

En effet, l'agriculture urbaine ne doit pas être pensée comme une survivance du passé, mais comme un levier permettant d'améliorer la situation alimentaire. Et il convient de le concevoir au nord comme devant faire partie intégrante du système urbain.

L'agriculture urbaine peut s'implanter dans les espaces intra-urbains mais également dans les zones périurbaines les plus proches de la ville-centre. Les activités peuvent avoir lieu sur des fermes ou alors sur des terrains plus éloignés du lieu de résidence des exploitants.

Par ailleurs, les terres exploitées dans ce cadre peuvent bien évidemment relever de la propriété privée, mais on peut également imaginer la mise à disposition des agriculteurs urbains de terres publiques comme des friches en reconversion, des espaces « perdus » le long d'axes de communication ou encore les espaces verts entourant certains bâtiments publics.

Outre le fait qu'elle mettrait en pratique le principe du produire local, l'agriculture urbaine permettrait de cultiver des plantes à valeur ajoutée importante, car périssables. On peut également envisager la production d'herbes aromatiques et de plantes ornementales. Tout cela se déroulerait dans des unités de production de taille modeste et relativement spécialisées.

À la production de denrées, il conviendrait d'ajouter la transformation et la commercialisation. Précisons à ce propos que la production et la distribution ont tendance à être plus étroitement liées grâce à la proximité géographique et aux flux plus rapides des ressources. Cette agriculture tournée vers le marché urbain permettrait donc de vendre les produits « à la ferme », dans les quartiers voisins, dans les magasins locaux, les marchés ou les petites et moyennes surfaces ou encore *via* des distributeurs de fruits et légumes frais comme cela se pratique couramment dans les mégapoles japonaises. Au final, cela renforcerait le lien producteur/consommateur.

**Principe n° 10 : pour accélérer l'avènement des filières alimentaires durables, il faut intégrer la quatrième dimension sanitaire dans la définition de la durabilité.**

Selon le rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, « d'ici 2030, plus de 5 millions

82. Voir le dossier en ligne que l'IRE (Initiative internationale pour repenser l'économie) a consacré à ce concept clé de l'*Essai sur l'œconomie* : [www.i-r-e.org/fiche-analyse-244\\_fr.html](http://www.i-r-e.org/fiche-analyse-244_fr.html)



de personnes mourront chaque année avant l'âge de 60 ans suite à des maladies non transmissibles liées aux régimes alimentaires<sup>83</sup>». Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte. Il y a celui, bien reconnu aujourd'hui, d'un régime alimentaire déséquilibré, trop riche en viande et en matières grasses. Mais il y a aussi celui, plus pervers, de ces aliments qui intègrent des ingrédients de plus en plus sophistiqués ou dans lesquels on décèle des traces de pesticides ou de polluants industriels toxiques, susceptibles de s'accumuler significativement dans notre organisme pendant des années de consommation quotidienne. Sur ce dernier point, l'actualité montre combien le sujet est tabou pour les gouvernements qui s'empressent de rassurer les consommateurs à chaque fois qu'une étude fait état de données épidémiologiques alarmantes. La polémique sur l'aspartame, relancée en 2011 par le réseau environnement-santé (RES) et l'association Générations futures (GF), suite à la publication de nouvelles études suggérant des effets cancérigènes chez la souris et des naissances prématurées chez les humains, le montre bien<sup>84</sup>. Les preuves ont toutefois été jugées insuffisantes pour établir clairement les liens de cause à effet, mais, dans cette affaire comme dans d'autres, le principe de précaution ne voudrait-il pas que l'on prenne le problème autrement : par exemple en demandant à l'industrie alimentaire de faire la preuve qu'un produit alimentaire mis sur le marché est bon pour la santé ?

Pour mettre en place des stratégies de nutrition ambitieuses et ciblées, Olivier de Schutter a identifié cinq actions prioritaires qui stimulent notre propre réflexion quant à des perspectives nouvelles sur le lien entre alimentation et santé :

- *taxer les produits préjudiciables à la santé*: cela pourrait se faire en établissant le montant de la taxe *au prorata* des coûts

83. « Le droit à une alimentation adéquate : les liens entre agriculture, alimentation et santé », Rapport présenté à la 19<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Rapport annuel pour 2012 d'Olivier de Schutter.

84. La première a été réalisée par l'équipe du chercheur Morando Soffritti, expert pour le Centre international de recherche sur le cancer (Circ) de Lyon et membre du Centre de recherche sur le cancer Ramazzini de Bologne. Publiée en décembre 2010 dans la revue *American Journal of Industrial Medicine*, elle montre un effet cancérigène de l'aspartame chez la souris mâle (mais pas chez la femelle).

sanitaires engendrés par les pathologies favorisées par de tels aliments ;

- *réglementer les aliments riches en graisses saturées, en sel et en sucre* : on pourrait ainsi plafonner les taux de ces produits en mettant en évidence des tableaux de doses journalières à ne pas dépasser – à l'image des tableaux fréquemment publiés sur les paquets de céréales destinés aux enfants – et précisant les apports alimentaires recommandés pour les vitamines et minéraux nécessaires au maintien d'un état optimal de santé ;

- *mettre un frein à la publicité pour la malbouffe* : le travail réalisé par la Commission européenne est un premier pas important pour mettre en évidence des aliments valables pour notre santé. Il faut aller plus loin en mettant en évidence également les produits riches en « calories vides », c'est-à-dire qui contribuent au déséquilibre alimentaire sans apporter aucun bénéfice nutritionnel. Un message sur le modèle de ceux qui sont insérés sur les paquets de cigarettes pourrait informer efficacement les consommateurs ;

- *réviser les subventions agricoles peu judicieuses qui rendent certains ingrédients moins chers que d'autres* et renforcer ainsi une filière alimentaire source de santé ;

- *et soutenir la production alimentaire locale pour que les consommateurs aient accès à des aliments sains, frais et nutritifs* : en faisant le lien entre circuits courts et qualité nutritionnelle, ce dernier point est tellement révolutionnaire qu'il a suscité la colère du patron de l'OMC qui y a décelé une remise en question de la libre circulation des marchandises et de la concurrence.

Et pourtant, en faisant un effort d'imagination, on pourrait très bien appuyer ce dernier point en prenant comme modèle le principe des médicaments génériques : ils sont promus par le système sanitaire national parce qu'ils sont moins chers tout en contenant la même matière active. De la même manière, le développement des filières locales pourrait se justifier par le biais des équivalences nutritionnelles entre des produits issus de l'industrie alimentaire, artificialisés, brevetés et packagés, et des produits frais, naturels et authentiques.

Pourquoi en effet les différents gouvernements et la Commission européenne ne travailleraient-ils pas sur les équivalences alimentaires entre les différents produits? Ils permettraient ainsi à l'acheteur public de favoriser, dans le cadre du code des marchés publics par exemple, les aliments qui, à valeur nutritionnelle équivalente, ont davantage d'ingrédients naturels, moins d'additifs et de conservateurs, sont issus de procédés alimentaires simplifiés, ont un moindre impact environnemental au niveau de la production des matières premières, de l'emballage et du transport des denrées, génèrent plus d'emplois, etc. Un tel principe aurait pour effet de faire pression sur le système alimentaire tout entier, aussi bien sur les producteurs (agro-industrie) que sur les distributeurs et les consommateurs, en se donnant pour objectif de favoriser en même temps la santé et l'environnement.

---

## TROISIÈME PARTIE

### LA RESTAURATION COLLECTIVE, LEVIER DU CHANGEMENT

---

« C'est l'histoire de quatre personnes : On, Quelqu'un, Chacun et Personne. Il y avait un travail urgent à faire et On était sûr que Quelqu'un l'aurait fait. Chacun aurait pu le faire, mais Personne le fit. À la fin On inculpa Quelqu'un parce que Personne ne fit ce que Chacun aurait dû faire. »

**Anonyme, cité par Mario Campi,**

*Conférence sur la sécurité alimentaire et le rôle de l'Europe, Rome, le 26 octobre 2011*

Le frein majeur au changement n'est pas notre méconnaissance des scénarios en mutation, mais précisément notre résistance au changement, profondément enracinée, qui nous rend aveugles et sourds à toute évidence susceptible de bousculer nos habitudes, nos certitudes et nos acquis. Certes, la complexité de notre société et les nombreuses contraintes qui en régissent les activités économiques ne facilitent pas la recherche de solutions nouvelles. C'est bien en cela que l'engagement des décideurs est fondamental : leur inertie quant aux défis émergents ne fait que renforcer au sein de la

population la conviction que tout changement est impossible. Elle distille la crainte du futur et amène chacun à penser que la seule issue est dans le repli ou l'égoïsme.

La pensée qui sous-tend cet ouvrage et trouve sa conclusion dans cette troisième partie est le fruit d'une réflexion construite durant de nombreuses années passées au contact de l'univers du *food service* et de la restauration collective. Nous sommes parvenus à la conviction que la mainmise excessive de la finance sur la filière agroalimentaire et la spéculation qui interfère lourdement sur les denrées coûtent à l'humanité un prix qu'elle n'a pas les moyens de payer. La solution prônée par *La Ville qui mange* : une filière alimentaire équilibrée entre les différents acteurs. Le modèle reste encore à construire, mais il pourrait s'ébaucher en partant des besoins de la restauration collective sociale, traçant ainsi une voie utile à l'ensemble du secteur agroalimentaire et de la restauration hors foyer, sans compromettre les équilibres économiques.

## **YES, WE CAN!**

On se fait une idée plus précise du rôle de levier que peut jouer la restauration collective quand on se transporte en Italie. L'aventure du bio dans les écoles italiennes a démarré en 1986 à Cesena, une municipalité de taille moyenne (100 000 habitants) en *Émilie-Romagne*. Trois crèches municipales et deux écoles maternelles y ont expérimenté Pappamondo, un projet visant à l'introduction d'un menu selon le régime méditerranéen et à base de produits bio. Ce faisant, la petite équipe à l'origine du projet, composée de pédiatres et de fonctionnaires municipaux, a eu l'intuition de bâtir un véritable projet de communication et de sensibilisation destiné à la fois aux enseignants, aux parents, aux enfants et aux cuisiniers. Et c'est sur eux que repose aujourd'hui encore la continuité du projet. Autre parti pris de la part de l'équipe : tout en s'appuyant sur une littérature médicale et scientifique dûment accréditée, elle s'est refusée à dénigrer les habitudes ancrées dans les familles. Le succès fut au rendez-vous, bien au-delà des attentes initiales : trois ans après, toutes les écoles de la ville adhéraient au projet ; et dix ans plus tard, se réclamant ouvertement de cette expérience, la région tout

entière, bientôt imitée par d'autres, légiférait sur l'introduction du bio en restauration scolaire. L'expérience inspira également la ville de Rome au nom d'un « investissement sur la santé des enfants » : grâce aux 150 000 repas préparés chaque jour pour la restauration scolaire – les ingrédients, en dehors de la viande et du poisson, sont 100 % bio – la capitale est devenue le premier client à l'échelle nationale pour les produits issus de l'agriculture biologique.

En France, il faut citer la politique d'investissement sur le foncier de la commune de Mouans-Sartoux, dans les Alpes-Maritimes, à proximité de Cannes : préserver 120 ha de terres à vocation agricole au cœur d'une zone connaissant une forte pression immobilière relevait d'un véritable pari. Mais si la force du projet réside dans la volonté d'interpréter de manière linéaire et cohérente une politique équilibrée de gestion du territoire, c'est bien l'hectare et demi cultivé en régie municipale pour simplifier l'approvisionnement bio et de proximité des cantines scolaires de la ville qui a attiré l'attention des médias. On ne peut alors aujourd'hui que souhaiter au projet mouansois d'impulser un mouvement comparable au Pappamondo évoqué plus haut. Car si une telle réussite est possible sur la Côte d'Azur, elle le sera également dans des régions dont la vocation rurale est moins contrastée. Ce qui pousse à l'optimisme, c'est la motivation de l'équipe municipale porteuse du projet ; c'est aussi le bon sens d'une approche graduelle attachée à conquérir pas à pas l'adhésion des familles ; c'est enfin l'accent mis sur le projet éducatif, véritable fil directeur qui se décline du champ à l'assiette, en particulier grâce à la lutte contre le gaspillage qui va de pair avec le bien manger.

## **POURQUOI CONSIDÉRER LA RESTAURATION COLLECTIVE COMME UN LEVIER DE CHANGEMENT ?**

Historiquement, la restauration collective s'est imposée par nécessité. Ainsi Jules Ferry, promoteur de l'instruction obligatoire, gratuite et laïque en France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avait-il omis de structurer le temps de midi, déclassant de fait l'acte d'alimenter le corps par rapport à l'esprit. Aujourd'hui, elle peine encore à se construire une identité par rapport à la restauration commerciale.

La restauration collective s'adresse en fait aux personnels et aux usagers des collectivités, publiques comme privées, pour leur permettre de manger sur place à coût réduit. Nourrissant un public le plus souvent « captif », elle est conçue comme un service secondaire par rapport à la vocation principale de la collectivité. Par conséquent, en cas d'économies de gestion, dans une entreprise, un hôpital, une maison de retraite ou bien une école, c'est le coût du service de restauration qui sera rogné en premier, privilégiant par exemple les soins ou les conditions d'accueil dans les hôpitaux, ou bien l'animation dans une maison de retraite.

La mise en pratique d'une nouvelle gouvernance alimentaire passe par la prise de conscience du rôle promoteur de la consommation alimentaire, tant pour la santé publique, l'inclusion sociale que pour un développement territorial plus harmonieux. C'est à ce titre qu'elle est pleinement légitimée pour devenir l'un des piliers de l'action publique. L'acheteur public peut et doit jouer un rôle moteur, capable d'offrir une alternative aux logiques de réduction des coûts, en assumant pleinement son rôle, seul ou en partenariat avec le privé.

L'enjeu actuel est donc de construire un modèle de filière alimentaire, en commençant par le structurer grâce aux volumes et aux flux induits par la restauration collective, selon les opportunités et contraintes propres à chaque territoire. Il s'agit de considérer la filière comme un outil systémique capable d'orchestrer efficacement le travail de l'ensemble des acteurs, de gérer équitablement la valeur ajoutée des différentes activités (production, transformation, distribution, y compris la valorisation des déchets) et de valoriser la dimension territoriale. Il sera alors possible de modéliser la dimension durable, grâce à l'optimisation des flux et à la recherche de moyens techniques et de modalités d'organisation, rendant ainsi la filière compatible avec le bien-être des personnes et la préservation des écosystèmes.

## I. LA RESTAURATION COLLECTIVE, PARENT PAUVRE DE LA RESTAURATION HORS FOYER

La restauration est un secteur commercial qui comprend toutes les activités – y compris à l'échelle industrielle – liées à la production et à la distribution de repas prêts à consommer pour la clientèle. Plusieurs types d'entreprises font partie de ce secteur aux multiples facettes : restaurants, fast-foods, traiteurs, entreprises de restauration collective produisant des repas sur place ou dans des lieux publics, des cantines scolaires, des restaurants d'entreprise ou des hôpitaux, mais aussi en voyage, sur des autoroutes, dans des trains, des bateaux ou des avions. Un tel marché, qui pèse en Europe 330 milliards d'euros<sup>1</sup>, se partage entre plus de 1,4 million d'entreprises. Il implique le travail de 7 millions de personnes ce qui en fait, à l'instar du secteur agroalimentaire, un des principaux employeurs européens.

C'est aussi un secteur en plein essor puisque le nombre de personnes consommant leur repas hors de chez elles ne cesse d'augmenter et il ne fait aucun doute que le développement des pays d'Europe centrale continuera à alimenter cette croissance dans les années à venir. La mutation des habitudes quotidiennes a donc contribué à faire naître une restauration apte à satisfaire les besoins nutritionnels et relationnels de centaines, voire de milliers de convives. C'est pour cela que des structures spécifiques – centres de production de repas ou cuisines centrales pour les collectivités – ont été conçues et dotées d'équipements spécialisés pour préparer rapidement de nombreux repas, servis successivement dans un arc de temps très bref.

1. Source : Gira Food Service.

La restauration hors foyer (RHF) se subdivise en plusieurs segments gouvernés par des dynamiques bien différentes en ce qui concerne les procédés de production et les modalités de service. Les plus caractéristiques seront brièvement illustrés pour donner au lecteur une idée de la diversité et de la variabilité de ce secteur avant d’esquisser un bref historique de la restauration collective sociale.

## LA RESTAURATION COMMERCIALE

C’est sans doute le segment le plus important de la RHF : ouverte au public sans limitation d’accès, chaque entreprise se doit de prévoir l’affluence quotidienne. Ce type de service est offert à une couche très large de la population qui paye en général en fonction de la qualité. On y retrouve toute la gamme des restaurants dits « traditionnels », mais aussi les cafétérias en self-service, les fast-foods, les snack-bars distribuant des sandwiches, ainsi que tous les services de restauration présents dans les gares, aéroports, autoroutes et centres commerciaux.

Le succès d’une formule se définit principalement par le menu offert et doit tenir compte de multiples facteurs internes, comme le type de restaurant, les infrastructures pour la production des repas, le nombre de couverts, les horaires d’ouverture, etc. Les facteurs externes – le genre de clientèle, la disponibilité ou le coût des denrées – peuvent être tout aussi déterminants. Loin d’être statique, le menu est une interface dynamique, évoluant au fil du temps selon le désir des clients et la nécessaire rentabilité de l’entreprise. C’est un secteur aux facettes très variables, qui s’adapte à la fois aux lieux et aux besoins des personnes comme dans le cas de la restauration en voyage.

## LA RESTAURATION EN VOYAGE

La restauration sur autoroute se développe de pair avec le réseau autoroutier européen. Ce service se caractérise par la nécessité de répondre aux besoins d’une très large gamme de voyageurs

quant à l’âge, la nationalité, la profession, à bord des trains ou des avions, où il est impossible de cuisiner un repas. Les entreprises s’adaptent : aujourd’hui, voyager en utilisant les transports en commun est une alternative à l’utilisation de véhicules privés, que ce soit pour le travail ou le loisir. Le train à grande vitesse permet ainsi de relier aisément de nombreuses villes européennes et des milliers de passagers consomment à bord leur petit-déjeuner, déjeuner ou encore leur dîner. Selon le trajet et le niveau de service, la restauration offrira un simple snack ou un véritable repas, éventuellement servi à table. Dans la très grande majorité des cas, la nourriture est préparée dans des centres de production, puis acheminée vers les gares de départ et chargée à bord des trains. Le marché européen de la restauration ferroviaire pèse environ 1 milliard d’euros dont une bonne partie est absorbée par le coût de la logistique, particulièrement élevé.

En ce qui concerne l’avion, là encore, le marché européen est en expansion, atteignant 3 milliards d’euros. Ce service présente un important niveau de complexité et requiert une grande capacité d’organisation. À l’origine, les compagnies aériennes assuraient elles-mêmes le service, les cuisines de bord étant préparées par des spécialistes du secteur hôtelier et de la restauration traditionnelle. Aujourd’hui, elles ne sont plus capables de gérer efficacement la restauration, en particulier le système d’approvisionnement et d’assistance à terre. Elles délèguent donc à des entreprises spécialisées.

Si l’avion a largement remplacé le bateau sur les longs trajets, les croisières continuent à susciter beaucoup d’intérêt chez les vacanciers, tout comme les liaisons maritimes sur de courtes et moyennes distances, par exemple pour relier les îles avec les continents. Les trajets peuvent durer plusieurs heures ou plusieurs jours et il est souvent difficile de repousser le moment du repas de manière à éviter de le prendre à bord, comme cela se fait couramment en train. La restauration maritime, qui s’enorgueillit de détenir la plus longue tradition de service, a assez peu évolué dans le temps. Elle doit pourtant faire face à des contraintes d’espace réduit, à la nécessité de conserver les produits frais et à celle d’offrir plusieurs niveaux de service, du repas gastronomique à des formules plus simples, pour les passagers comme pour le personnel.



## LA RESTAURATION COLLECTIVE OU SOCIALE : UN SERVICE PAR NÉCESSITÉ

La différence essentielle entre la restauration commerciale et la restauration collective sociale tient au fait que cette dernière est le plus souvent gérée directement, ou du moins contrôlée, par les collectivités, publiques ou privées : État, régions, départements, villes, établissements publics, entreprises. Le convive ne paye qu'une partie, voire ne paye pas le prix du repas. Quand la collectivité gère la production des repas ainsi que le restaurant, on parle de restauration en gestion directe ou autogérée. Lorsque la collectivité achète les repas à une entreprise commerciale, le service de restauration est confié à un prestataire de services : on parle de restauration collective concédée (RCC). Dans ce cas, un contrat écrit entre la collectivité et le prestataire de service précise dans le détail toutes les caractéristiques du service, comme la composition des menus ou la qualité des matières premières. La RCC représente environ un tiers de la restauration collective en France. Les segments d'activités dans lesquels elle s'exerce concernent tous les âges et couches sociales et comprennent l'enseignement (crèches, maternelles, primaires, collèges, lycées, universités et autres centres de formation), la santé (hôpitaux, cliniques, maisons de convalescence et centres de remise en forme), le travail (entreprises, administrations), l'armée, les établissements pénitentiaires et le troisième âge (maisons de retraite, maintien à domicile). Ce service est donc proposé à un type de convive bien défini, généralement servi dans les locaux de la collectivité, et propose un menu avec un choix plus ou moins restreint. C'est donc, sous certains aspects, un type de restauration simplifié par rapport à celui de la restauration commerciale.

## LES CONDITIONS DE PRODUCTION

L'organisation de la production et de la distribution du service se divise en deux catégories principales : les systèmes traditionnels et différés. Dans le premier cas, les aliments sont cuits et préparés avant d'être immédiatement servis aux convives. La

rationalisation de ce procédé a conduit à l'utilisation de produits semi-finis prêts à cuire, ou bien déjà cuits et qui ont simplement besoin d'être réchauffés. Cette évolution a contribué à développer les intermédiaires entre la production agroalimentaire et la restauration, au détriment du professionnalisme et du rôle des cuisiniers : ce sont des plates-formes logistiques qui jouent le rôle de grossistes, mobilisant d'énormes quantités de nourriture. Dans le cas du système différé, en revanche, la préparation et la consommation des repas se font à des moments et dans des lieux distincts. Les repas sont confectionnés dans des cuisines centralisées puis transportés vers les lieux où ils seront consommés. Le laps de temps entre ces deux étapes peut varier, allant de quelques dizaines de minutes, à quelques heures ou quelques jours, voire des mois, selon le système de conservation utilisé. C'est ainsi que l'on distingue deux modalités différentes : la liaison chaude et la liaison froide encore appelée *cook and chill* (cuire et réfrigérer).

Les repas produits en liaison chaude sont maintenus à une température supérieure à 65 °C pour éviter toute prolifération bactérienne, et le laps de temps qui sépare la fin de la cuisson et la consommation ne doit pas dépasser deux ou trois heures en moyenne.

Dans le cas de la liaison froide, les plats sont immédiatement refroidis et rapidement portés à des températures comprises entre 0 et + 4 °C : on parle alors de liaison froide réfrigérée. Il est également possible d'abaisser la température entre - 18 °C et - 20 °C, dans le cas de la liaison froide surgelée, plus rare. Ce système offre donc une marge de flexibilité intéressante car les repas peuvent être servis plusieurs jours après la date de production. Toutefois, la consommation d'énergie est supérieure à celle des autres systèmes de production. En effet, après avoir été rapidement refroidis, les repas distribués en liaison froide doivent être réchauffés entre 65 et 70 °C avant d'être consommés, pour les rendre appétissants tout en prévenant les risques microbiologiques. Ce système présente de nombreux avantages, notamment en matière d'organisation, mais requiert une adaptation précise des recettes et notamment des ingrédients pour contrôler la qualité et le coût de la production à grande échelle.

## POUR IMAGINER LE FUTUR, RIEN DE TEL QU'UN RETOUR EN ARRIÈRE

La liaison froide représente l'ultime étape dans l'évolution technologique de la production des repas en restauration collective dont l'origine remonte à l'Empire romain. De fait, les premières formes de restauration collective documentées servaient à nourrir l'armée, mais aussi les malades dans les hôpitaux et les religieux dans les premiers couvents où un repas ne se refusait jamais aux voyageurs. Cet état embryonnaire se prolongea ainsi jusqu'au début de l'ère industrielle. La Grande-Bretagne, qui connaissait alors un exode rural conséquent vers les villes pour fournir la main-d'œuvre ouvrière, fut un des principaux théâtres de cette première phase d'évolution. Il est vrai que les paysans fuyaient leur condition d'esclaves des propriétaires terriens aristocrates qui ne leur laissaient, en guise de salaire, qu'une partie de la production agricole avec laquelle ils se nourrissaient sans pouvoir en retirer d'autres bénéfices. Abandonnant leurs terres pour un véritable salaire, mais aussi à cause des horaires de travail très lourds dans les usines, la plupart durent renoncer à l'autoproduction alimentaire dans un tel contexte urbain. La ville qui mange était née et avec elle les premiers points de vente de restauration rapide comme les *food shops* britanniques, les *friggitori* de Venise, Milan ou Gènes et les *pizzaioli* de Naples où venaient se nourrir rapidement les personnes se trouvant hors de chez elles au moment du repas.

Le *statu quo* persista jusqu'au début du xx<sup>e</sup> siècle, quand les revendications sociales permirent de sensibiliser la société aux conditions de travail et de vie des ouvriers. Le gouvernement français établit par exemple que les travailleurs devaient obligatoirement être payés en argent comptant, cette rétribution étant distincte d'autres avantages comme le logement de fonction. Un décret de 1913 interdit de consommer les repas dans les ateliers, obligeant les employeurs à mettre à disposition du personnel un local avec un minimum d'hygiène. Cette étape est considérée comme le début officiel de la restauration collective. En 1934, une loi imposa aux responsables des entreprises de fournir de l'eau potable aux salariés et de définir des horaires pendant lesquels la consommation d'alcool était possible.

En Italie, il est difficile de remonter jusqu'au premier véritable restaurant d'entreprise, mais il est sûr que, dès 1930, la Compagnie de San Paolo préparait des repas, qui consistaient en un plat unique et un morceau de pain, aux employés des entreprises lombardes Pirelli et Breda. La restauration collective dans les entreprises se généralisa en Europe dès avant la Seconde Guerre mondiale pour favoriser l'horaire continu dans l'industrie lourde. Le gouvernement français concéda même des avantages fiscaux à cet effet. Après la guerre, beaucoup d'usines furent fermées et le mouvement ralentit quelque peu. Il faut préciser qu'il n'existait pas encore d'entreprises spécialisées pour ce service qui était assuré par des religieux ou par des « marchands de soupe » qui préparaient les repas dans leurs cuisines et les portaient dans les fabriques et les usines. Les premières véritables entreprises de restauration virent le jour au cours des années 1950 et 1960 pendant le boom économique qui a marqué la troisième étape de développement, après la révolution industrielle et la Seconde Guerre mondiale. Le niveau de vie augmentait, tout comme la production des industries, la main-d'œuvre affluait de toute part et le trajet moyen entre le domicile et l'usine augmentait pour les ouvriers: il n'était plus possible de rentrer chez soi à midi et le mouvement syndical agissait pour faire reconnaître le repas comme un véritable droit des travailleurs. Par ailleurs, vu le nombre de repas nécessaires, les entreprises renoncèrent à l'autogestion: c'est alors que le secteur industriel de la restauration collective commença véritablement à se développer. En Italie par exemple, les premières entreprises de restauration achetaient les matières premières et embauchaient le personnel en cuisine et pour le service. L'entreprise cliente, quant à elle, mettait à disposition les locaux pour préparer et servir les repas. Le cas du marché italien est d'ailleurs emblématique pour comprendre les mécanismes de l'évolution de ce secteur de production. La restauration en entreprise a d'abord joué un rôle moteur de croissance, puis elle en a conditionné la maturation. En effet, la crise économique survenue dans les années 1970 et 1980 a entraîné de nombreuses faillites dans le pays. Les entreprises de restauration collective, qui s'étaient d'abord « partagé » le marché selon leur dimension – les plus petites se réservant jusqu'alors une niche spécifique (moins de 600 couverts par jour) –, se retrouvèrent soudain toutes en compétition sur

les mêmes segments. Le secteur connut ensuite un second souffle, avec l'entrée en jeu de la restauration scolaire et hospitalière pour des motifs légèrement différents : la première, pour gérer le service avec professionnalisme et la seconde pour en améliorer la gestion économique et financière.

## DES MOYENS QUI RESTENT EN DEÇÀ DES NOUVELLES AMBITIONS AFFIÇHÉES

Au cours des vingt dernières années, en France par exemple, patrie de la plupart des grandes entreprises de restauration collective, le marché a beaucoup évolué en raison d'une pression croissante sur les marges d'exploitation laissées aux entreprises de restauration collective. Les exigences des pouvoirs publics n'ont cessé de croître, sur les aspects sanitaires et l'hygiène, les apports nutritionnels des repas et dernièrement sur la qualité des matières premières, avec l'accent mis sur le bio. Aujourd'hui ces derniers demandent aussi des efforts pour la réduction de la consommation d'énergie, des gaz à effets de serre, ainsi que la mise en place d'animations auprès des convives ou de compléments de formation pour les salariés. Il faut également citer la contractualisation beaucoup plus poussée de tous les aspects de la prestation, les contrôles plus fréquents et l'allotissement des marchés. Par voie de conséquence, le niveau de professionnalisme des décideurs, des responsables opérationnels, des services chargés de consulter et lancer des appels d'offres pour choisir les prestataires a sensiblement augmenté. Loin de la gamelle et des marchands de soupe du passé, la mission principale de la restauration s'est complexifiée : fournir un repas sain et équilibré, servi dans un environnement confortable et propice à la socialisation, tout en respectant des contraintes d'horaires, le tout à un coût réduit.

Qui a plus de 40 ans aujourd'hui et se rappelle l'Europe avant l'euro, se souviendra peut-être combien coûtait un repas rapide en restauration commerciale dans les années 1990. En Italie par exemple, il coûtait environ 10 000 liras, soit 6,82€ d'aujourd'hui, une fois le coût ramené à la valeur actuelle de la monnaie unique. Aujourd'hui, le même restaurant n'offrirait rien d'équivalent à moins

du double, c'est-à-dire 11 ou 12€. Si l'on répète cet exercice pour les repas servis en restauration collective, le prix d'un repas scolaire dans une grande ville coûtait 7 200 liras, ce qui équivaldrait actuellement à 4,91€. Or cette même ville n'achète aujourd'hui les repas de restauration scolaire « que » 4,6€. Globalement, l'entreprise de restauration collective vend moins cher ses repas : la ville a réussi à diminuer son prix d'achat tout en augmentant le niveau du service requis.

## UNE BONNE AFFAIRE, TOUTES CES ÉCONOMIES ? PAS SI SÛR !

Certains rétorqueront que restauration commerciale et restauration collective obéissent à des logiques économiques différentes, ou encore que cette dernière a depuis toujours produit des repas moins coûteux que la restauration commerciale, ou encore que le nombre de repas élevés, dans le cas de la restauration collective, permet de réelles économies d'échelle. Il n'en reste pas moins que dans un contexte où la plupart des prix ont augmenté, les entreprises de restauration collective ont dû s'organiser pour continuer à être rentables tout en vendant moins cher leurs services : elles l'ont fait au prix d'une mutation profonde.

Une analyse<sup>2</sup> économique réalisée sur ces années charnières, de 1996 à 2010, en comparant les bilans des 12 principales entreprises de restauration collective en Italie (pour la plupart, des sociétés étrangères), montre comment elles ont réussi à équilibrer l'équation : en quatorze ans, l'incidence du coût des matières et celle du coût du travail ont diminué respectivement de 7 et de 2,6% ; deux décisions qui résonnent comme des signaux d'alarme car ils se répercutent doublement sur les personnes et les territoires, sur la qualité des ingrédients du repas et sur l'emploi. Une étude sur l'avenir de la restauration collective à l'horizon 2020, réalisée en

2. "Analisi economica della filiera agroalimentare destinata alla ristorazione collettiva, evoluzione della stessa dal 1996 ad oggi", Étude Risteco, septembre 2011 (info@risteco.it).

France, pour le compte de l'industrie hôtelière, arrive aux mêmes conclusions :

« Les contraintes d'une gestion serrée des coûts matières et des coûts de personnel amènent les responsables de restauration (chefs de cuisine et chefs gérants) : soit à renoncer à des produits de qualité [...], soit à embaucher du personnel moins qualifié que nécessaire. Les conséquences sont doubles : moindre qualité des prestations et difficultés croissantes d'organisation du travail en cuisine. »

On peut lire plus loin :

« Dans certains cas, qui font figure d'exceptions, les collectivités acceptent d'accroître leur dépense de restauration (le coût portion) pour un gain de qualité et de tranquillité... La pression constante sur les coûts d'achat et de personnel reste toutefois la règle et l'axe majeur des évolutions de la restauration collective<sup>3</sup>. »

Cette recherche effrénée de gains de productivité, de performances commerciales et financières conduit donc à l'augmentation des emplois non qualifiés et à une production axée sur des tâches simples, répétitives, rendue possible par l'utilisation de produits semi-élaborés proposés par l'industrie agroalimentaire. L'utilisation de ces nouveaux produits va de pair avec la modernisation des cuisines et le renouvellement des équipements. Le constat sur l'évolution de l'offre de la restauration collective se poursuit donc et il est sans ambiguïté :

« Les évolutions convergent dans le sens d'un accroissement de l'emprise de l'industrie (agroalimentaire et équipementiers) sur la restauration collective, au détriment du marché des produits frais et des savoir-faire humains (métiers traditionnels de la restauration). »

La maturation du marché de la restauration collective accélérée par la réduction des marges de production n'est que la suite logique de la montée en puissance de l'industrie agroalimentaire, véritable poids lourd de l'économie européenne.

3. « Quel avenir pour les métiers de la restauration collective ? Comprendre et agir aujourd'hui pour relever les défis de demain », Étude réalisée par CHD Expert pour la Fafih-OPCA de l'Industrie hôtelière, 2010.

## L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE : SECTEUR CONTRASTÉ ENTRE GLOBALISATION ET ARTISANAT

Nous avons déjà évoqué l'industrie agroalimentaire dans cet ouvrage et comment, depuis dix ans, ce secteur conditionne l'évolution de la restauration collective. Revenons cependant sur l'ambivalence de l'agro-industrie, partagée entre une dimension artisanale ancrée sur le local et celle des firmes multinationales, vecteurs économiques de la globalisation. Comme son nom l'indique, le secteur agroalimentaire est représenté par l'ensemble des industries de transformation des produits issus de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, en aliments et boissons : la terminologie même traduit bien le lien très étroit et fonctionnel entre deux segments qui relèvent respectivement de la production primaire et secondaire. Ce secteur industriel, porté par un nombre imposant d'entreprises, génère une forte valeur ajoutée et un chiffre d'affaires qui représente 14 % du PIB de l'Union européenne. C'est aussi un réservoir d'emplois qui compte 4,1 millions d'actifs.

Les petites et moyennes entreprises (PME) représentent 99,1 % des entreprises, emploient 63 % des actifs de ce secteur et génèrent 48,7 % du chiffre d'affaires. Nombre d'observateurs économiques spécialisés soulignent fréquemment la forte fragmentation du secteur agroalimentaire, insistant sur l'importante composante PME qui le caractérise et qui en ralentit, d'après eux, la modernisation. À première vue, le nombre de PME pourrait confirmer cette impression. Mais si l'on compare le chiffre d'affaires relatif de ces deux catégories d'entreprises, force est de constater que ce secteur connaît au contraire une forte concentration, qui continue d'ailleurs à s'accroître : moins de 1 % des entreprises qui gère plus de la moitié du chiffre d'affaires (51,8 %). Cette différence reflète la versatilité d'un secteur qui peut miser tantôt sur le potentiel des grandes entreprises, capables de conquérir des parts de marché dans un monde économique globalisé, tantôt sur celui des PME, créatrices d'emploi et redistributrices de valeur sur leur propre territoire.

En raison de la crise qui frappe l'économie européenne, les acteurs économiques sont exposés en permanence aux échos des fluctuations des taux de change et des marchés financiers. Les entrepreneurs et les cadres d'entreprises subissent eux aussi de

véritables rappels à l'ordre imposés par le marché financier sur les titres boursiers de leur propre entreprise. Ces verdicts peuvent avoir de graves conséquences, en particulier remettre en question leur capacité à gouverner leur propre entreprise, par le biais de sanctions venant du conseil d'administration ou bien suite à des raids extérieurs comme les OPA. Leurs inquiétudes sont d'autant plus fortes qu'elles réduisent leurs marges de manœuvre car les investisseurs les contraignent à maximiser les rendements dans un climat de concurrence extrême. Il en résulte une recherche effrénée de ces entreprises à prendre toujours plus d'initiatives pour réorganiser la production afin d'augmenter le rendement des capitaux investis, même si c'est au détriment des conditions sociales ou de l'environnement. Car malheureusement les indicateurs de performance des entreprises ne prennent pas en compte l'impact de l'activité sur l'environnement, la cohésion sociale ou encore le pouvoir d'achat des salariés, comme si l'entreprise vivait sur une planète parallèle à la nôtre ! Pourtant, pour viser des objectifs réalistes à long terme, il est urgent de réévaluer les outils de production avec de nouveaux instruments de mesure.

Si nous nous attachons à remettre en question la filière alimentaire, c'est parce que, comme nous l'avons longuement explicité, nous croyons avec force que la nourriture n'est pas une matière première quelconque que l'on peut impunément produire n'importe où et dans n'importe quelle condition. Voilà pourquoi nous souhaitons attirer l'attention sur les effets pervers d'une production agroalimentaire trop industrialisée faisant abstraction des hommes et des territoires. Et si les PME du secteur alimentaire pouvaient jusqu'à hier paraître inadaptées aux enjeux économiques globalisés, faute de posséder les instruments d'agrégation leur permettant d'être compétitives hors de l'espace européen, il nous faut maintenant apprendre à reconnaître qu'elles sont en prise directe avec les territoires et qu'elles ont indéniablement des atouts quant aux nouveaux scénarios mis en lumière par la crise actuelle.



Dans l'optique d'une symbiose entre l'homme et le territoire, nous sommes donc convaincus qu'il faut inverser la tendance

actuelle, où la restauration collective emboîte le pas à l'industrie agroalimentaire. Nous pensons au contraire que la filière alimentaire devrait devenir le fer de lance d'un nouveau paradigme : remettre l'homme au centre de l'économie, inscrire les dimensions environnementales et sociales dans les processus d'évaluation et de décision des entreprises, induire de nouveaux modèles de gouvernance économique et financière scellant des pactes entre les entreprises et les territoires. Pour cela, il nous semble pertinent de partir des besoins du service public de l'alimentation, c'est-à-dire la restauration collective.

## II. LES RAISONS D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Risteco avait organisé en 2008 une réunion avec ses principaux partenaires internationaux, au titre significatif d’*“al di la del ponte”* (au-delà du pont) inspiré par le refrain d’une chanson révélateur, à nos yeux, de la nécessité d’impulser un profond changement de vision au-delà du marasme apparent. À cette occasion, plusieurs leaders d’opinion, représentants du secteur de la restauration collective, chercheurs et consultants ont dressé avec nous une analyse des forces et faiblesses, menaces et opportunités propres au contexte interne et externe de la restauration collective. Et pour la première fois, nous étions amenés à évoquer la nécessité d’un changement de paradigme.

Parmi les éléments de force alors identifiés, on trouve le constat, central, que la restauration collective est un service indispensable et d’utilité publique, répondant à un besoin réel, celui de s’alimenter pendant la journée à l’école, sur le lieu de travail, en communauté, à l’hôpital. L’harmonisation entre les niveaux de développement des pays de l’Union européenne de l’Ouest et de l’Est, mais aussi l’évolution démographique, et en particulier le vieillissement de la population, favorisent la fréquentation des établissements de santé et les maisons de retraite. Par ailleurs, le travail salarié des femmes et l’augmentation des familles monoparentales contribuent à la hausse de la fréquentation des cantines scolaires et des restaurants de travail. La restauration collective est bien un secteur amené à se développer sur tout le territoire européen.

À ces motifs d’optimisme ont été opposés des constats de faiblesse, comme le rapport à trois qui s’instaure entre la collectivité (qui paye le service), l’entreprise (qui le gère), et le mangeur (qui, parce qu’il ne paye généralement pas l’intégralité du service, n’a guère voix au chapitre et subit des choix faits ailleurs). Cette situation triangulaire et asymétrique peut expliquer le manque d’initiatives de communication avec le mangeur et la mauvaise perception



de ce service auprès d'une très grande partie de la population, y compris auprès des professionnels de ce secteur. L'attention à l'environnement y est plutôt vécue comme une nouvelle contrainte incontournable qui requiert une capacité à innover pourtant limitée d'entrée par la raréfaction des compétences culinaires, la hausse des employés non qualifiés, la démotivation des salariés et la réduction des marges. La forte concentration du marché dans les mains de quelques entreprises internationales, la rigidité du marché, des contrats sont d'autres éléments asphyxiants pour le secteur.

Concernant la prise en compte des éléments de contexte externe, la certitude d'une hausse de la population potentiellement cliente de la restauration collective représente certainement une opportunité de développement intéressante. Mais la concurrence avec de nouvelles formes de service plus proches de l'attrayante restauration commerciale (cafétérias dans les entreprises et les universités, distributeurs automatiques, tickets restaurant, etc.) est une menace qui s'exercera d'autant plus fortement que la restauration collective conservera une image « rétro ». La restauration de travail, en zone urbaine, est ainsi particulièrement menacée.

Il faut aussi considérer le contexte de crise internationale, liée en partie à la fluctuation des coûts des matières premières, qui réduit la marge de manœuvre des intervenants du marché et positionne les acteurs sur la défensive en les poussant à rechercher des gains de productivité avec les recettes peu innovantes : industrialisation des *process* et réduction du personnel. S'ajoute à cela la conscience récente de signaux d'alarme environnementaux (changement climatique, perte de biodiversité, raréfaction des ressources naturelles fondamentales comme l'eau, l'énergie) et sociaux (augmentation des pathologies liées à une alimentation trop riche en protéines animales et en calories, obésité en tête) qui font craindre que ces solutions traditionnelles, loin d'être bénéfiques, à moyen-long terme, ne feront qu'aggraver la situation. Ce sont des menaces véritables si nous refusons de remettre en question les vieux modèles. Naît alors l'espoir chez certains que cette voie sans issue oblige les décideurs à un changement radical de vision.

La vision axée sur le développement durable offrirait certainement des points de force supplémentaires : elle permettrait de repositionner la mission du service et de l'intégrer dans une stratégie de

gestion sociétale sur laquelle baser la reconstruction d'une image positive grâce à une communication cohérente. De plus, cette vision systémique valoriserait une approche « filière » multidisciplinaire autour de laquelle pourraient s'organiser stratégies et plans d'action. Les possibles scénarios d'intégration, la comptabilisation des coûts externes et la modification de nos systèmes de valeur, l'économie basée sur la connaissance qui induit une meilleure capacité d'innovation de tous les secteurs productifs sont le point de départ pour une innovation qui joue la carte du développement durable. Pourtant, elle semble difficilement compatible avec la dure réalité économique esquissée en quelques chiffres dans le chapitre précédent. On voit bien en effet que les entreprises ont les mains liées et que les pouvoirs publics qui achètent les services de restauration collective, à quelques exceptions près, sont les premiers à asphyxier le système. Notre tâche est désormais de leur montrer pourquoi et comment redonner une bouffée d'oxygène afin de débloquer la situation. Mais il faut auparavant continuer à explorer les limites du service de restauration.

## **LA RESTAURATION COLLECTIVE : CONSOMMATRICE ACCRUE DE PRODUITS INDUSTRIELS**

Il est bien compréhensible que l'industrie agroalimentaire se mette en quatre pour soulager les personnes lors de la préparation du repas quotidien. En effet, dans la plupart des foyers, l'unique repas consommé est préparé « sur le pouce », le soir, au terme d'une longue journée d'activités et de déplacements : il semble légitime de sacrifier le temps passé en cuisine pour un moment supplémentaire de détente. Toutefois, il est plus paradoxal que cette industrie se substitue à des cuisiniers professionnels. Mais l'industrie agroalimentaire est sans cesse à la recherche de nouveaux débouchés et face à une grande distribution saturée et exigeante, le marché naissant de la restauration collective devient une opportunité irrésistible. Parmi les produits qui font une entrée en force en restauration collective, figurent les aliments de « quatrième gamme », c'est-à-dire les fruits et légumes frais prêts à l'emploi (lavés, épluchés, égouttés, coupés et conservés dans une atmosphère modifiée), conservés entre 0 et 4 °C. Le succès de ces produits tient surtout à la praticité

d'utilisation qui permet d'économiser main-d'œuvre et temps de travail. Il y a également une plus grande constance de qualité et de prix par rapport aux produits frais.

Les aliments de « cinquième gamme », qui comprennent essentiellement les plats cuisinés, préparés à l'avance, puis conditionnés sous vide, sont en général trop chers pour la restauration collective et ne connaissent pas le même succès.

La restauration collective utilise aussi de plus en plus de surgelés, pour deux motifs. D'une part, ces produits sont bien adaptés aux nouveaux procédés de production alimentaire et d'autre part, ils répondent à un besoin accru de sécurité et d'hygiène. En particulier, ils déchargent partiellement la responsabilité de la restauration collective en déplaçant les facteurs de risque vers l'industrie. En tête, les fruits de mer et les poissons entiers ou en filet, mais aussi de plus en plus les pâtisseries, desserts, feuilletés et, de façon générale, toutes les gammes de produits qui concurrencent leurs homologues frais comme la viande ou les légumes.

Un autre filon est celui des produits préportionnés et déjà grammés, du fait de la gestion très serrée des « coûts matières ». Ces solutions ont aussi l'avantage d'offrir des présentations ludiques et pratiques grâce à des emballages individuels faciles à ouvrir et à emporter, et des formats qui ne nécessitent pas de manipulation. Le packaging lui-même peut devenir un argument de préférence. Enfin, il faut citer les produits de préparations culinaires prêtes à l'emploi (sauces froides et chaudes, produits pâtisseries, de nappage et de décoration, etc.).

## LA PRODUCTION AGRICOLE : UN IMPACT ENVIRONNEMENTAL MAJEUR

« Notre assiette, c'est 1/3 des émissions de gaz à effet de serre. » Cette déclaration de Claude Aubert, qui fait suite à un colloque international<sup>4</sup>, est largement reprise sur la toile. Le chercheur

4. Colloque « Agriculture biologique et changement climatique », 17-18 avril 2008, Clermont-Ferrand.

renchérit : « Comment est-il possible que notre alimentation soit responsable de plus d'émissions de gaz à effet de serre que les voitures particulières ? »

Lorsqu'on analyse les impacts environnementaux générés par nos aliments, ceux induits par la production agricole se révèlent majeurs. À cet égard, deux études importantes ont été publiées en 2006. D'abord l'étude européenne EIPRO<sup>5</sup>, laquelle a estimé que la nourriture et les boissons représentent 20 à 30 % des impacts environnementaux de la consommation sur le territoire européen. Ensuite l'étude<sup>6</sup> commandée par le Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) – organe du gouvernement britannique chargé des politiques et réglementations sur l'environnement, l'alimentation et le développement rural – portant sur les impacts environnementaux de la production alimentaire à l'université de Manchester. Ces deux études majeures ont été suivies d'autres allant dans le même sens. On peut tirer de ce corpus quelques conclusions. En ce qui concerne la production alimentaire, plus des deux tiers de l'impact environnemental mesuré, principalement en matière d'émissions de gaz à effet de serre responsables des changements climatiques, résultent de l'agriculture et de l'élevage. La production laitière et celle de viande bovine notamment constituent l'une des sources majeures d'impact environnemental sur l'ensemble de la production européenne : en ce qui concerne la pêche, le rapport souligne combien nous manquons d'indicateurs pour évaluer les impacts environnementaux sur les écosystèmes ou le maintien des stocks de poisson. Mais il pointe la phase de capture comme principal responsable de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre. On sait aujourd'hui que l'on peut aller plus loin. Lors de l'atelier Fish and Catering<sup>7</sup>, nous avons pu établir des corrélations intéressantes, notamment en comparant

5. Environmental Impact of Products (EIPRO), "Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25". Main report. IPTS:ESTO project. (2006) EUR 22284 EN.

6. "Environmental impacts of food production and consumption". EVO2007 (2006).

7. Organisé en 2009, en collaboration avec la Responsible Fishing Alliance (Alliance pour une pêche responsable), cet atelier a rassemblé plusieurs experts de la filière : chercheurs, pêcheurs, importateurs, distributeurs, entreprises de transformation, et de restauration collective, et il a notamment conduit à l'écriture du premier volume du journal de Risteco, « La pêche durable », disponible sur demande (info@risteco.it).

des systèmes de pêche industrielle et artisanale, la consommation d'énergie étant fortement liée à la pêche active et au déploiement de gigantesques filets, plaqués sur les fonds marins et qui détruisent les écosystèmes sous-marins sur des kilomètres carrés.

Concernant les fruits et les légumes, il est difficile d'identifier des tendances marquées, vu la variété des techniques de production et les études trop souvent fragmentaires : la consommation d'énergie ou la production de nitrates, par exemple, sont très variables selon les méthodes de culture employées (serres, productions hors sol, etc.). Pour ce type de productions, le mode de conservation est déterminant : produits frais, en vrac ou emballés, conserves, produits surgelés conditionnent les impacts environnementaux.

De manière générale, le choix des produits semi-élaborés rajoute une étape supplémentaire, celle de la transformation des aliments et du transport, elle-même source d'impacts environnementaux : la consommation en eau, en matières premières (par exemple pour fabriquer les emballages), en énergie, la production de déchets et le rejet d'émissions de gaz à effet de serre.

Avec un peu plus de recul<sup>8</sup>, on peut apporter un bémol sur l'utilisation de ces données basées sur une méthode toujours prépondérante pour quantifier les impacts environnementaux, mais qui présente des limites, car dans le cadre de l'agriculture, elle encadre mal des paramètres comme la biodiversité ou l'altération des habitats. Donc en l'état actuel des choses, ce serait une erreur de stigmatiser uniquement la production agricole et en particulier l'élevage. La restauration collective et, de manière plus large, tous les consommateurs ont leur part de responsabilité : en exigeant le prix le plus bas, en augmentant l'approvisionnement en produits alimentaires semi-élaborés, ils privilégient une production agricole intensive et globalisée, adaptée aux standards de l'industrie agroalimentaire. Au contraire, en privilégiant un approvisionnement basé sur des produits bruts, frais, de saison, bio, ils contribuent à dynamiser une production agricole différente.

8. C. Esnouf, M. Russel, et N. Bricas (coord.), *duALIne – durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux. Questions à la recherche*, Rapport Inra-Cirad, 2011.

## LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX LIÉS AU TRANSPORT

Déjà en 2001, la publication britannique *Eating Oil*<sup>9</sup> (manger du pétrole) avait suscité un certain émoi en montrant combien la filière alimentaire était dépendante du transport, en particulier routier mais également aérien. Elle est de fait particulièrement énergivore et donc productrice d'émissions de gaz à effet de serre. En 2010, Elena Pugliese en faisait une caricature très savoureuse :

« Mais si les fraises qui arrivent du Maroc croisent les kiwis qui partent pour la Nouvelle-Zélande, tandis que les noisettes atterrissent de Turquie et arrivent avant les pommes qui voyagent de Chine... sans parler des aubergines de l'Inde, alors peut-être qu'en croisant les citrons qui descendent d'Argentine pendant que les oranges arrivent du Kenya et se retrouvent avec le basilic du Vietnam, moi je dis simplement que pour éviter les encombrements, les bouchons en somme, une gorgée d'eau de source du pays de Galles pourrait nous aider à avaler tout ça<sup>10</sup>... »

Vouloir retracer le chemin parcouru par nos aliments depuis leur lieu de production jusqu'à nos assiettes s'avère en effet un vrai casse-tête. Si nous prêtons attention aux étiquettes, nous réalisons que certains de nos fruits et légumes les plus ordinaires proviennent souvent de continents lointains : la poire d'Argentine et la pomme du Brésil concurrencent des productions autochtones similaires dans nos supermarchés. De nombreux pays importent et exportent le même produit : opposer une résistance à cette situation relève de l'impossible. Car tant que l'on parle de fruits et de légumes frais, on arrive à sélectionner des produits avec la certitude qu'ils sont produits localement, par exemple en s'adressant à des producteurs. Mais c'est une autre histoire de vouloir connaître la véritable origine des produits transformés, du fait de la multitude d'ingrédients. Encore faut-il que l'information soit disponible sur les emballages alors que la seule mention de l'origine géographique des productions ne suffit pas, les produits semi-élaborés pouvant

9. *Eating Oil: Food supply in a changing climate*, Food Facts, 2001 (disponible parmi les publications, sur le site [www.sustainweb.org](http://www.sustainweb.org)).

10. Elena Pugliese, tiré de "Food Express", programme diffusé par Radio Flash, dans le cadre du projet européen "Creating Coherence" pour soutenir et promouvoir des pratiques commerciales, de production et de consommation durable (2010)

également voyager très loin pendant la fabrication. On cite ainsi souvent le cas des crevettes pêchées en Europe, expédiées dans d'autres pays (en Afrique ou en Asie) – où la main-d'œuvre est moins onéreuse – avant de revenir en Europe.

Dans un tel contexte, on pourrait imaginer que toute cette mobilisation des aliments génère des coûts supplémentaires pour les entreprises mais il n'en est rien. Non seulement le prix des denrées reste stable voire diminue, permettant aux entreprises de restauration et aux agro-industries de résorber une partie de la diminution de leurs marges, mais, toujours selon l'étude citée p. 192, les entreprises spécialisées dans la distribution alimentaire – les plates-formes d'achat – ont vu leurs propres bénéfices s'élever de 2 %, confirmant une tendance que nous évoquions dans la partie 2 de ce livre (voir chapitre 3, principe n° 8), où ce maillon des plates-formes d'achat, concentré sur quelques opérateurs de très grande taille, s'imposait comme une étape indispensable, prélevant au passage une marge croissante correspondant à la dépendance des acheteurs par rapport à la disponibilité immédiate et illimitée de tout type de denrées. Nous avons également souligné combien le flux des denrées, c'est-à-dire la phase de transport, crée des impacts environnementaux (consommation d'énergie fossile, pollution atmosphérique, émissions de gaz à effet de serre), qui commencent à peine à être évalués en coûts économiques et qui sont supportés par l'ensemble de la société.

Une certaine résistance s'organise depuis quelques années face à cette situation, à l'image des marchés fermiers ou des Amap que nous avons déjà évoqués et qui visent à court-circuiter en quelque sorte les intermédiaires, en mettant directement en lien les producteurs et les consommateurs. Cette démarche n'est finalement pas si éloignée du commerce équitable puisqu'il s'agit de mieux rémunérer les producteurs en leur permettant de s'approprier une bonne part de la valeur ajoutée de leur travail, tout en offrant aux consommateurs des produits de qualité. En France, plusieurs expériences voient le jour depuis quelques années, pour adapter ce type d'approvisionnement plus direct à la restauration collective.

Les associations de producteurs bio, puis les régions, les conseils généraux et les chambres d'agriculture appuient ou lancent des projets de plates-formes logistiques, mais ils rencontrent des

difficultés. Tout d'abord, l'impossibilité juridique de favoriser ouvertement l'origine géographique des denrées dans les appels d'offres publics empêche de cibler directement les producteurs locaux. Ensuite, la nécessité de mettre en contact les acteurs concernés pour conjuguer offre et demande représente un travail de fourmi chronophage beaucoup plus complexe pour la restauration collective que pour les ménages. Il faut aussi citer la nécessité de conjuguer, pour ces opérateurs logistiques d'un nouveau genre, une vision idéaliste avec une activité commerciale, alors qu'ils viennent concurrencer des opérateurs professionnels régnant sans partage depuis des années sur le secteur. C'est alors souvent en se taillant une niche adaptée, en adoptant une approche flexible et pragmatique, en consacrant beaucoup d'énergie à la sensibilisation et à la formation des producteurs, des gestionnaires et des cuisiniers que ces plates-formes résistent et se développent. Mais cette réussite est impossible sans l'appui des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les partisans du « kilomètre zéro », qui se sont emparé des données environnementales pour promouvoir un approvisionnement de proximité, se heurtent à des difficultés inattendues. Malgré les idées reçues, en effet, la mise en place d'un service de transport pour approvisionner quelques cuisines de restauration collective avec des produits de proximité n'est pas nécessairement plus « propre » que le service proposé par de grands opérateurs logistiques. Ceux-ci connaissent parfaitement la logique de la production de masse et des économies d'échelle et n'ont pas attendu qu'émergent les préoccupations environnementales pour saisir toute opportunité de massification des flux et réduire ainsi leur consommation d'énergie.

Enfin, si l'opinion publique et les médias s'émeuvent des circuits de proximité, ils ne s'intéressent pas toujours au transport des repas entre les cuisines centrales et les restaurants. Les mêmes collectivités territoriales qui voudraient aujourd'hui un approvisionnement en circuits courts ont parfois fait le choix, il y a quelques années, de concentrer les unités de production de la restauration collective pour rationaliser achats et approvisionnements des denrées d'une part, préparation et distribution des repas d'autre part. Mais ce faisant, une nouvelle étape de transport s'insère dans le service de restauration collective : acheminer les repas préparés depuis les

cuisines jusqu'aux restaurants. Or, à la différence de la logistique reliant l'agriculture, l'industrie agroalimentaire et les grossistes importants, cet acheminement s'appuie sur un transport capillaire, couvrant des distances relativement courtes, avec des arrêts fréquents, souvent en contexte urbain et utilisant, dans le cas de la liaison froide, des véhicules réfrigérés. Toutefois, le code européen des marchés publics, inadapté pour sélectionner directement un approvisionnement de proximité, permet au contraire à l'acheteur public de travailler sur les aspects environnementaux du transport des repas et de contraindre l'opérateur logistique à améliorer ses performances environnementales...

## LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX LIÉS À LA PRODUCTION DES REPAS

Ces impacts environnementaux directs tiennent en grande partie à la consommation en eau et en énergie – le rejet d'émissions de gaz à effet de serre correspondant au stockage, à la cuisson des plats, éventuellement l'abaissement de la température et le chauffage des plats pour le service, au transport des repas entre la cuisine et le restaurant. Il faut aussi prendre en compte la fabrication de tous les équipements nécessaires à la production des repas, au service, ainsi que les produits accessoires tels que les couverts, ou encore les produits d'entretien.

En ce sens, la cuisine d'assemblage et la liaison froide, qui représentent le stade le plus avancé dans le processus de modernisation de la restauration collective, produisent des externalités particulièrement polluantes. Elles favorisent l'utilisation de surgelés, d'aliments portionnés en barquettes (rarement recyclables). Sans compter l'énergie qu'il faut dépenser pour assurer la chaîne du froid entre la cuisine et le restaurant. La priorité est donnée au contrôle accru de l'hygiène et de la sécurité alimentaire ainsi qu'à une plus grande souplesse pendant la production, puisque le temps entre la préparation et la consommation des repas peut se dilater au-delà de 24 heures. De plus, en ne réactivant que le nombre de repas strictement nécessaire et en conservant le surplus, on limite une des causes du gaspillage. Mais cette solution est peu satisfaisante

du point de vue sensoriel, la qualité des mets souffrant des fluctuations de températures. Et le mangeur doit donc se plier aux exigences du processus d'industrialisation qui naît, rappelons-le, de la volonté d'abaisser le coût du repas. Mais s'y plie-t-il vraiment, vu les taux de gaspillage dont nous parlerons plus loin ?

Certes, il existe des moyens technologiques plus ou moins sophistiqués pour réduire les impacts liés à la production des repas. Par exemple, l'habitude de n'utiliser l'eau et l'énergie que lorsqu'elles servent, la mise en place d'un programme de contrôle régulier pour un réglage optimal de tous les équipements, la limitation des produits d'entretien grâce à des systèmes comme la vapeur ou l'achat de produits moins polluants, pourvus d'un label environnemental certifié. En ce qui concerne la vaisselle, il est possible de renoncer aux produits jetables ou de mettre en place des filières de recyclage, même dans des cas improbables comme ceux des couverts ou des barquettes en plastique. Le choix des gestionnaires peut aussi se porter sur des couverts, sets de table et serviettes jetables biodégradables qui alimentent les filières de compost ou de méthanisation. Les nouvelles contraintes environnementales et énergétiques poussent vers des équipements plus économiques à l'usage, avec un meilleur bilan carbone (four mixte et à vapeur, four en cuisson lente qui permet une cuisson nocturne, lave-vaisselle moins gourmand en eau et énergie, etc.). Il est par ailleurs possible de récupérer l'énergie thermique dégagée par les chambres froides pour chauffer de l'eau ou de l'air.

Mais il faut rester lucide par rapport à l'engouement pour les nouvelles technologies vertes, suscité le plus souvent par des campagnes de communication superficielles, voire délibérément opportunistes qui relèvent du fameux *greenwashing* ou encore écoblanchiment : à l'instar des lessives qui lavaient plus blanc que blanc, il s'agit ici de tout repeindre en vert ! Certes la volonté sincère de chercher des solutions techniques aux différents problèmes environnementaux est positive. Mais l'intérêt croissant de l'opinion pour les questions environnementales incite de nombreux producteurs d'équipements à mettre en avant ces aspects environnementaux sans qu'il y ait de leur part une innovation qui fasse une vraie différence. Et quand bien même ces technologies « vertes » seraient efficaces, ce que nous observons, modèles mathématiques à l'appui, est que tout gain de

temps, d'énergie, toute réduction d'impacts environnementaux générés par le progrès technique s'effacent encore aujourd'hui sous l'effet de la démultiplication de notre consommation. La pollution causée par les automobiles en est un exemple tout à fait parlant. Si l'on mesure les progrès techniques accomplis en ce qui concerne la pollution des moteurs automobiles, il y a de quoi être satisfait. Mais dans les faits, le nombre de véhicules en circulation dans le monde ne cesse d'augmenter, tout comme la pollution.

Si l'économie verte est indéniablement un pas en avant, elle ne doit pas devenir une fin en soi. D'ailleurs aujourd'hui, c'est l'économie bleue<sup>11</sup> qui se profile à l'horizon. Ces étapes en réalité ne font que marquer notre évolution vers la maîtrise qualitative de notre croissance, celle qui permettra de découpler le gain économique avec les impacts environnementaux (et sociaux) de nos systèmes de production. Les technologies propres coûtent cher et risquent de nous leurrer si nous ne remettons pas en question un mode de vie et de développement construit prioritairement sur l'amélioration des performances économiques. La construction d'une vision à long terme est indispensable. En reprenant l'exemple précédent, nous réalisons que n'avons pas su « voir » que pour un résultat durable sur l'environnement, avec les émissions des moteurs, c'était aussi le nombre de véhicules qu'il fallait réglementer.

## DE LA PRODUCTION DES DÉCHETS : LE SCANDALE DU GASPILLAGE ALIMENTAIRE

Un rapport<sup>12</sup> du Swedish Institute for Food and Biotechnology, publié sous l'égide de la FAO, montre qu'un tiers des aliments produits chaque année dans le monde pour la consommation humaine, soit environ 1,3 milliard de tonnes, est perdu ou gaspillé. Cette donnée, aussi terrible soit-elle, permet aussi de relativiser la pression de

la démographie sur la productivité agricole. Elle invite à envisager avec moins de pessimisme un scénario agricole non productiviste qui découlerait d'une évolution progressive mais inéluctable de l'agriculture intensive vers un modèle plus respectueux de l'environnement, des écosystèmes et de l'Homme. Le corollaire de ce constat est immédiat : c'est moins sur les rendements agricoles que sur les filières qu'il faudrait travailler pour réduire efficacement pertes et gaspillages tout en revalorisant les matières premières.

Dans l'ouvrage *Durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux*<sup>13</sup>, un chapitre entier est consacré au thème des pertes et gaspillages. Il fait état en premier lieu de la difficulté de définir ce qu'est le gaspillage. D'après la FAO, celui-ci équivaut à tout aliment parfaitement comestible qui est jeté ou détourné de l'alimentation humaine. Toutefois, une définition consensuelle ou normative des pertes et gaspillages s'avère d'autant plus ardue que ces notions renvoient à des modes et règles de vie, à des contraintes économiques et sanitaires variables d'un pays à l'autre. Ménages et industries agroalimentaires se partagent la part du lion pour la production des déchets alimentaires (plus de 80%), la restauration hors foyer (RHF) et la distribution apparaissant relativement comme de bons élèves. Il faut bien garder à l'esprit ces chiffres alors qu'une vaste campagne se met en place contre le gaspillage dans les cantines scolaires. Certes il ne s'agit pas de nier l'intérêt de tels mouvements, bien au contraire, en particulier pour ce qui concerne les aspects éducatifs de ces campagnes, mais tout en pointant du doigt la restauration collective, n'oublions pas qu'elle n'est pas, et de loin, le pire des gaspilleurs.

La question des déchets ouvre un débat d'autant plus passionnant qu'il est constructif. En confrontant les différents résultats sur la mesure des déchets en restauration collective, il apparaît que tous les services de restauration ne sont pas gérés avec la même efficacité. Les analyses effectuées sur des échantillons d'établissements en restauration scolaire indiquent une fourchette comprise entre 70 et 250 g de gaspillage par convive et par repas par exemple<sup>14</sup>.

11. L'économie bleue a été théorisée par l'économiste belge Gunter Paoli, comme une économie circulaire qui tend vers l'impact zéro. Fondée sur le biomimétisme, elle équilibre *a priori*, à l'instar de la nature, les bilans énergies et matières premières. Pour plus d'informations [www.zeri.org](http://www.zeri.org)

12. Gustavsson *et al.*, *Global food losses and food waste*, FAO, 2011. [www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf](http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf)

13. *Op. cit.*

14. Données Risteco obtenues sur un échantillon de 15 lycées français.



En ce qui concerne la restauration en entreprise, dont le modèle se rapproche davantage de la restauration commerciale, les quantités augmentent en raison du choix offert aux convives. Des déchets sont également dus à la consommation de boissons individuelles qui génèrent des emballages finissant le plus souvent à la poubelle. Là encore, on constate une certaine variabilité d'un établissement à un autre, de 350 à 450 g de déchets totaux par repas<sup>15</sup>. Dans les hôpitaux enfin, il faut compter 630 g<sup>16</sup> de déchets par convive pour une journée, ce qui correspond à deux repas plus le petit déjeuner.

Le coût du gaspillage et des déchets est beaucoup plus élevé qu'il n'y paraît comme on peut s'en rendre compte en faisant un bref calcul de simulation sur la perte financière correspondant aux coûts des denrées achetées et non consommées. Selon le coût moyen des denrées qui se situe, pour un repas scolaire en France, dans une fourchette comprise entre 1,50€ et 1,80€ et selon le grammage moyen d'un repas, de l'ordre de 500 g, en prenant l'hypothèse d'un service « attentif » à l'achat, avec un coût matière de 1,50€ et qui gaspillerait 150 g par repas, le calcul est rapide : pour chaque convive, au moins 45 centimes partent à la poubelle. Au coût d'achat des denrées qui seront jetées, il faut ajouter celui de l'énergie nécessaire pour la préparation du repas et celui qui est lié à la gestion des déchets (transport et traitement). Que dire également des autres coûts liés aux conséquences de ce phénomène comme le travail rémunéré des diététiciens qui ont élaboré en vain un menu correct, alors que les convives en fin de compte mangent de façon déséquilibrée en refusant une partie du repas ; ou encore la totale indifférence qui banalise cette question et légitime les convives, y compris les jeunes générations, à gaspiller la nourriture sans y accorder la moindre attention.

Pour choquante qu'elle puisse paraître, cette évaluation ne doit pas susciter de panique. Les déchets et le gaspillage ont de multiples causes, dont certaines sont inhérentes au service tel qu'il est conçu : la nécessité d'avoir un surplus pour éviter la rupture de stock, ou encore les normes sanitaires, rendues obligatoires par souci d'éviter

des intoxications, qui obligent à conserver des échantillons et interdisent de récupérer les denrées déjà servies. Par ailleurs, les quantités préparées et servies sont établies par des directives auxquelles on doit se soumettre. Imaginons des grammages identiques pour les élèves d'un collège et comparons les besoins nutritionnels d'une fillette de 11 ans avec ceux d'un adolescent de 14 ans... Pourtant l'homogénéité des portions se justifie par la volonté d'offrir le même repas sans discrimination et au même prix pour tous. On peut faire le même raisonnement sur un repas servi à l'hôpital dans un service de gériatrie par exemple. Quel est le sens d'un repas qui respecte des grammages théoriques face à un patient qui n'aura pas l'appétit suffisant pour tout avaler ? Mieux vaut redéfinir une ration en concentrant les apports nutritionnels nécessaires sur un plat unique, bon si possible, car sinon le patient ne mangera même pas celui-là !

Il est plausible que, pour celui qui prépare le repas, le coût du gaspillage puisse être comptabilisé dans la catégorie pertes et profits. Un calcul basé sur des variables économiques pourrait en effet mettre en évidence que le coût lié à la non-consommation des matières premières est un mal nécessaire, trop compliqué à gérer avec des procédures de production standardisées. Et cela d'autant plus que le budget prévoit un coût matière réduit au maximum avec des matières premières de médiocre qualité. Car plus les denrées sont achetées à bon marché et moins le gaspillage revient cher.

Quant au mangeur, qui ne paye pas directement son repas, il peut ne pas se sentir concerné par le fait de jeter le contenu de son assiette. Pire, il peut estimer qu'il est propriétaire d'une portion qu'il a déjà payée, et dans cette logique, exercer le droit de se servir de quelque chose qu'il n'a pas l'intention de manger. Cette attitude est malheureusement décrite par le personnel de service comme fréquente et s'explique par le fait que le mangeur se sent peu concerné : indifférent vis-à-vis de ceux qui préparent et servent son repas, il n'accorde que peu de valeur à ce qui lui est servi.

Les personnes qui réfléchissent à la question des déchets en restauration collective savent que la solution passe nécessairement par la traque des inefficacités, certes, mais surtout par la valorisation du repas servi. La réduction ou l'appauvrissement du service ne peut qu'aboutir à la disparition du modèle de restauration collective basé sur un véritable repas pour évoluer vers celui d'un fast-food

15. Données Risteco (350 g/repas) et Ademe (450 g/repas).

16. Données Risteco.

commercial. On voit bien ce qui se passe en restauration universitaire où les *corners* à pizza et hamburger commencent à concurrencer les repas traditionnels, boudés par les étudiants. La valorisation du repas en restauration collective passe principalement par deux voies : son amélioration et la perception qu'en ont les mangeurs. Elle nécessite un investissement économique, mais aussi humain, qui passe par la motivation de tous, car le succès est impossible sans la prise d'initiatives, de responsabilités et surtout sans injecter du savoir-faire.

La France a mis en place une loi qui oblige tous les gros producteurs de biodéchets, appartenant au secteur agroalimentaire au sens large, à s'assurer que tous leurs déchets organiques, à quelques exceptions près, sont valorisés, directement ou à travers des filières transparentes. Ils peuvent aboutir par exemple à la fabrication de compost – un produit stabilisé riche en humus qui peut être utilisé pour fertiliser les sols – ou à la méthanisation, c'est-à-dire à la production de biogaz, un véritable carburant qui peut servir pour produire de la chaleur ou de l'électricité. Cette loi est censée entrer progressivement en vigueur entre 2012 et 2016, date à laquelle tout établissement produisant plus de 10 tonnes par an de déchets organiques devra s'y conformer.

Mais toute l'énergie mise en œuvre pour valoriser les déchets ne doit pas nous faire oublier l'adage qui veut que « le meilleur déchet est celui qui n'est pas produit ». Il faut donc en parallèle à cette législation, inciter l'ensemble du secteur de la restauration à se saisir de l'opportunité d'engager en amont une lutte efficace contre le gaspillage. En particulier, une claire incitation d'ordre économique (par exemple une économie sur la taxe sur les déchets) pourrait devenir un moyen efficace pour redonner un peu d'oxygène aux gestionnaires et aux équipes (de plus en plus nombreux) qui se lancent dans la « chasse au gaspi » en travaillant sur la qualité des repas servis...

## L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

Le cuisinier, traditionnellement formé en école hôtelière, est la figure principale de la restauration collective. Pourtant c'est la

restauration traditionnelle qui a toujours capté les éléments les plus prometteurs. Aucune filière « restauration collective » n'existait jusqu'à présent dans les écoles pour former les jeunes. Aujourd'hui, quelques initiatives commencent à voir le jour. Le plus souvent, la restauration collective attirait les professionnels après quelques années itinérantes, d'un restaurant à l'autre, grâce à la possibilité de poursuivre une carrière en adoptant une stabilité géographique et des rythmes de vie plus réguliers.

Aujourd'hui, les effectifs du personnel employé par la restauration collective tendent à se réduire et ce sont les métiers de cuisine « spécialisés » qui en font les frais. Ce personnel qualifié devant devenir de plus en plus polyvalent, la production agroalimentaire compense cette perte de spécialisation : plus besoin du pâtissier si on achète des pâtisseries surgelées ! Dans la préparation des repas, les cuisiniers sont aidés par des employés sans formation professionnelle qui peuvent les remplacer dans des tâches d'exécution simples, répétitives, de faible technicité et surtout compatibles avec les emplois précaires et l'utilisation d'intérimaires. La concentration des unités de production et l'industrialisation des procédures, en particulier avec la mise en place de services en liaison froide, accélèrent cette évolution. Finie l'époque de la brigade de cuisine ! La diversification et la spécialisation se font maintenant à un autre niveau : contrôleurs, chauffeurs-livreurs, magasiniers, plongeurs complètent l'équipe de cuisine. Émergent aussi des besoins en compétences spécifiques telles que des diététiciens, des spécialistes de la sécurité alimentaire, du contrôle qualité, capables d'interpréter les nouvelles réglementations, des gestionnaires et acheteurs qui soulagent les cuisiniers dans leurs tâches administratives de plus en plus complexes.

L'évolution de la restauration collective trouve logiquement sa résonance dans celle de la formation des jeunes. Une enquête réalisée auprès d'une trentaine de responsables, mais aussi des experts du secteur de la restauration et des clients d'entreprises de restauration collective<sup>17</sup> pointe la rupture de génération très nette entre

17. Étude prospective « Quel avenir pour les métiers de la restauration collective ? Comprendre et agir pour relever les défis de demain », FAFIH-OPCA de l'industrie hôtelière, 2010. [www.fafih.com](http://www.fafih.com). Cette étude a été réalisée auprès d'un secteur de la restauration et des clients d'entreprises de restauration.

les valeurs de la vieille garde et les comportements des employés plus jeunes. Ses résultats parlent d'un constat presque unanime des employeurs quant à la disparition des bases du métier. Cette filière professionnelle devient pour beaucoup une voie de garage, une solution de repli à défaut de faire mieux, comme si les enseignants eux-mêmes perdaient foi dans l'avenir de leur profession. Bien sûr, certains réagissent et militent pour redonner de l'intérêt à leur profession. Et heureusement, car les enjeux sont importants. L'atrophie des cœurs de métiers est un obstacle difficilement surmontable face à la nécessité de mettre en œuvre des changements. Il faut donc revitaliser tous les acteurs de la filière, afin d'éviter la paralysie qui découlerait de la démotivation et de la dilution des responsabilités.

Les cuisiniers, piliers fondamentaux de la restauration collective, peuvent ressusciter un métier de créativité et de passion. Parmi eux, l'initiateur des « 10 commandements d'un élève engagé<sup>18</sup> », transfuge de la cuisine gastronomique vers la cuisine en restauration collective, véritable alchimiste capable de voir dans le « parent pauvre » de la restauration une dimension qui donne toute sa raison d'être à un parcours professionnel pleinement gratifiant, sur lequel fonder le renouveau. Il n'est pas le seul bien sûr. L'association 3CERP<sup>19</sup> par exemple a été lancée comme un réseau professionnel local des cuisiniers de la restauration collective pour leur donner la parole avec, là encore, le souci de transmettre aux jeunes générations le plaisir de manger... de tout, et surtout ce qui fait du bien.

## DU CÔTÉ DES MANGEURS

Comme le prônaient Hippocrate, et longtemps avant lui les Chinois et la tradition hindouiste, une bonne alimentation maintient en forme et éloigne bon nombre de pathologies et leur cortège thérapeutique. À ce sujet, c'est davantage les mauvaises

habitudes à la maison, la restauration commerciale et le *snacking* en dehors des repas qu'il faut accuser, et non la restauration collective. Finalement, sous des dehors plutôt « rétro », elle tient une position de repli stratégique pour plaider en faveur du retour à un repas complet et équilibré. Celle que l'on peut considérer comme « le plus grand restaurant du monde » recouvre aussi trois secteurs qui correspondent, dans les grandes lignes, à tous les âges de la vie : les enfants, individus en pleine croissance pour qui l'alimentation est un facteur essentiel à un bon développement ; les adultes dans le cadre de leur vie active ; les personnes âgées et les malades, individus affaiblis pour qui l'alimentation est un outil de guérison et/ou de convalescence.

De plus en plus de cantines affichent sur leurs menus des produits ou des repas bio. Parallèlement, l'augmentation inexorable de l'obésité dans les sociétés occidentales conduit souvent les gouvernements à travailler sur ce dossier, en particulier en ce qui concerne la population infantile. La restauration collective sur ce point se doit d'être exemplaire et de veiller à servir des repas équilibrés. Mais cette attention louable ne doit pas occulter les autres mangeurs. Concernant l'alimentation des adultes travailleurs, le constat est souvent accablant : une nourriture monotone et déséquilibrée, un temps insuffisant alloué à la pause repas, la difficulté d'accès à de la nourriture. Cette mauvaise alimentation s'accompagne inéluctablement d'une diminution de la productivité qui va à l'encontre même de l'intérêt des employeurs. Que dire enfin de l'impact potentiel de la restauration universitaire qui nourrit des individus en pleine force de l'âge, qui sont aussi les décideurs de demain ? Malheureusement, la restauration universitaire lorgne, on l'a vu, plutôt du côté des fast-foods que vers l'amélioration de la qualité nutritionnelle des repas. Enfin, on a trop souvent tendance à minimiser l'importance du repas dans les hôpitaux : après tout, la plupart des personnes, heureusement, n'y séjournent que quelques jours et savent qu'ils vont retrouver de bons petits plats dès leur retour à la maison. Et pourtant, il serait erroné de sous-estimer le coût social d'une restauration médiocre dans les hôpitaux et les maisons de retraite. Les chiffres montrent qu'en Europe, 20 à 62 % des personnes hospitalisées sont dénutries, à cause de nombreuses pathologies, médicales et chirurgicales. La dénutrition retarde et

18. Pour entrer en contact avec Christophe Demangel [facebook.com/demangel.christophe](https://www.facebook.com/demangel.christophe)

19. Association basée à Clamart, qui regroupe des chefs et cuisiniers des collectivités de l'enseignement des régions de France pour mutualiser les efforts de cette profession et promouvoir un savoir-faire spécifique.

complique le processus de guérison ce qui a souvent pour conséquence de rallonger les hospitalisations. Ce discours sur la dénutrition vaut également pour les maisons de retraite. C'est ainsi que les Anglais estiment que le coût lié à la dénutrition s'élève sur leur territoire à 15 milliards d'euros : un chiffre colossal, mais qui se dilue malheureusement dans la facture sanitaire globale.

Il est pourtant ardu de convaincre les décideurs d'investir dans les repas servis aux malades et aux adultes. Toute la difficulté consiste à corrélér sans ambiguïté les effets d'un bon repas avec la réduction de dépenses induites. Seule l'accumulation de données sur un laps de temps suffisant et sur un échantillon représentatif permettra un traitement statistique et apportera des preuves. Mais d'ici là, combien d'argent aurons-nous dépensé pour réparer les dégâts ?

## LA NOURRITURE, TRAIT D'UNION OU MOTIF DE DISCRIMINATION : QUEL ENJEU POUR LA RESTAURATION COLLECTIVE ?

La vision du développement durable au cœur des agendas 21 se fonde depuis trente ans sur la triple dimension de la croissance économique, de l'inclusion sociale et de l'équilibre environnemental. Mais de plus en plus de personnes réalisent que parler d'inclusion sociale est réducteur par rapport à la question de la diversité culturelle croissante, alors même que nous prenons de plus en plus conscience du rôle déterminant de la culture sur le choix des modèles de développement et sur les actions des peuples dans le monde. Voilà pourquoi la culture est en passe de devenir la quatrième dimension du développement durable. D'une certaine façon, on pourrait comparer la diversité culturelle à la biodiversité de la nature en constatant qu'elles connaissent aujourd'hui le même sort. Les traditions culinaires et alimentaires des peuples sont une parabole parfaite pour illustrer le potentiel de la diversité culturelle et des échanges possibles. Car si manger est un acte de survie, c'est aussi un plaisir des sens qui nous prédispose presque miraculeusement à socialiser et à apprendre. Comme le note Carlo Petrini, fondateur de Slow Food, dans son apologie du « bon, propre

et juste<sup>20</sup> », le goût naît de l'association entre savoir et saveur, entre culture et perceptions, et donc finalement entre rationalité et irrationalité... Et c'est bien de cette association aussi paradoxale que libératrice que découle toute la richesse de l'acte de manger, car le goût transforme en plaisir ce qui ne peut se réduire en une simple acquisition de nutriments et de calories indispensables à la santé.

C'est d'ailleurs parce que nous croyons que la convivialité qui naît autour d'un repas peut faciliter le dialogue interculturel que Risteco a organisé en Italie plusieurs rencontres depuis 2010 autour du thème « *Il cibo che unisce* » (La nourriture qui unit) avec des partenaires vivant autour du bassin méditerranéen, parfois théâtre de haines profondes et enracinées, mais unifié par la diète du même nom. Trop simpliste ? Peut-être, car bien sûr tous les problèmes ne peuvent se résoudre à table... Mais ne mettons pas en doute que le dialogue se fait à travers des personnes, et non simplement par l'échange ascétique de simples concepts. Notre expérience personnelle influence nécessairement notre niveau d'ouverture à l'autre, en positif ou en négatif. Et quoi qu'il en soit, la réaction épidermique après les récents épisodes scandaleux des lasagnes à la viande de cheval ou encore de la viande halal servie « en douce » dans les cantines françaises nous montre combien nous sommes touchés au plus profond de nos convictions par ce que nous mangeons.

Quelle doit être la position de la restauration collective par rapport à la question de la diversité culturelle et religieuse des populations qui composent la société et se retrouvent autour de la même table ? Il est intéressant à cet égard de comparer une nouvelle fois la France et l'Italie. Cette dernière abrite sur son territoire l'État du Vatican et c'est peu dire que la religion catholique imprègne profondément la vie des habitants, qu'ils soient pratiquants ou non. Pourtant, dans les cantines italiennes, les enfants musulmans n'ont aucune difficulté à obtenir un menu sans porc, de même que les enfants cœliaques n'en ont pas davantage pour avoir droit à un menu sans gluten. Si un débat a eu lieu, c'est pour se demander si les enfants qui bénéficient de régimes particuliers, pour raisons

20. *Bon, propre et juste : éthique de la gastronomie et souveraineté alimentaire*, Éd. Yves Michel, 2006.

religieuses ou sanitaires, ne risquent pas d'alimenter des formes de discrimination à l'école.

La France, quant à elle, proclame fièrement sa laïcité. Durant la campagne électorale de 2012, on s'est ému du fait que dans certaines cantines scolaires, les enfants mangent halal sans le savoir. Cette question qui mêle école et religion a suscité bien des polémiques. La violence des débats qui se réclament de la laïcité met toutefois mal à l'aise.

La laïcité doit-elle refuser toute manifestation d'ordre religieux pour une question de principe ou plutôt se situer au-delà des questions spirituelles, et se concentrer sur les aspects sociaux et culturels liés aux religions? Doit-elle attiser les différences en niant tout droit d'expression qui naîtrait d'un principe religieux ou chercher des dénominateurs communs et enseigner les différences entre les communautés pour leur permettre de vivre ensemble dans la tolérance?

Les questions que se posent les Français aujourd'hui sur la viande halal sont très légitimes, alors que la population susceptible de vouloir consommer cette nourriture atteint une dimension telle qu'il faut structurer une filière d'abattage qui doit ensuite trouver ses débouchés de manière transparente. Mais un débat qui se réclame du devoir de la laïcité devrait garantir avant tout objectivité et transparence afin que tous puissent se faire une opinion sereine. La question sur le bien-être animal soulevée par le mode d'abattage halal est un vrai débat de société laïque. Les musulmans assurent qu'il est possible d'égorger un animal sans qu'il souffre atrocement. Par ailleurs, en France, nous égorgeons les cochons sans nous considérer pour autant des monstres. Ou encore nous mangeons du poisson sans nous soucier du fait qu'il ait été pêché à la ligne (mort égorgé) ou dans un filet (mort asphyxié). Mais il faut prendre acte que les quelques abattoirs qui pratiquent les rites halal (ou kascher) travaillent à des rythmes tels que les animaux sont traités sans ménagement et souffrent visiblement; il n'y a pas de doute que la loi française qui oblige à étourdir les bêtes induit un protocole moins cruel. Mais trancher le débat pour ou contre le halal règle-t-il pour autant la question du bien-être animal? Concentrer la discussion uniquement sur le moment de la mise à mort et sur l'application ou non du rituel religieux n'est pas correct. L'honnêteté intellectuelle

impose d'examiner la qualité de vie de l'animal et à remettre aussi en question avec la même force les modalités d'élevage, de nutrition, de transport des bêtes. Après tout, un animal élevé en plein air dans un petit troupeau, mangeant une nourriture naturelle et transporté vers l'abattoir dans de bonnes conditions y «perdrat-il vraiment au change» s'il était abattu sans étourdissement par rapport à un autre animal, parqué dans une étable sans jamais sortir, pendant des mois ou des années, engraisé et transporté sans ménagement, mais étourdi avant de mourir?

Ce débat a un autre mérite très important, celui d'attirer notre regard sur le manque de transparence en ce qui concerne les procédés de production de nos aliments. Il est en effet choquant de se rendre compte que l'on mange de la viande halal sans même le savoir. Mais au lieu d'en faire un débat religieux, ne vaudrait-il pas mieux en faire une question de principe pour obliger l'Europe à plancher sur une nouvelle réforme de la traçabilité, moins sibylline pour le consommateur, et ceci, non seulement pour la viande mais pour tous nos aliments? Car le problème de la vache folle a déclenché la mise en place de systèmes de traçabilité très performants, mais prévus pour fonctionner *a posteriori*, en cas de problème. Le consommateur n'aurait-il pas droit maintenant à un système qui le renseigne *a priori* et lui permette de faire des choix en connaissance de cause?

En attendant, est-il bien prudent et raisonnable d'investir la restauration collective sur un front aussi tourmenté, en laissant aux élèves et à leurs familles le soin de se positionner, sans un recul suffisant, sur une question tellement délicate et polémique que certains politiques peu scrupuleux n'hésitent pas à utiliser pour manipuler l'opinion publique? D'un autre côté, on voit bien comment l'école pourrait travailler sur les différents aspects évoqués plus haut de manière objective et sereine en les insérant dans le cursus pédagogique à plusieurs titres, historique, géographique, scientifique, civique, etc. et pourquoi pas, en concertation avec les enfants et les familles, mettre à l'honneur différentes traditions gastronomiques, qu'elles soient ethniques, religieuses, pour en faire un moment d'éducation et de partage à la cantine.

Toujours au cœur d'enjeux de société et pour ainsi dire prise en otage par leur dimension politicienne, revenons un instant sur

une autre polémique survenue en France en septembre 2011. À cette époque, le maire de la ville de Thonon-les-Bains en Haute-Savoie décida d'interdire la cantine scolaire aux enfants de chômeurs, puisque ceux-ci, ne travaillant pas, pouvaient prendre en charge le repas de leurs enfants, libérant ainsi de la place pour les autres. La question devient alors immédiatement un problème d'intégration sociale ; il faut reconnaître que dans le cas que nous évoquons, elle a été posée à l'envers. N'est-il pas plus logique en effet que la restauration collective joue un rôle d'amortisseur social en garantissant que les enfants vivant dans des familles fragilisées aient accès, au moins à l'école, à un repas équilibré ? Éveillée par les médias, l'opinion publique constata alors avec stupeur que cette interdiction figurait dans le règlement des établissements scolaires de plus de 70 communes en France. On voit bien à quel point cette disposition peut pénétrer l'intimité des familles et devenir pour tout le foyer une source d'humiliation et de malaise – une « double peine » en quelque sorte.

Pourtant cette mesure est parfaitement illégale dans la mesure où elle rompt l'égalité des citoyens devant les services publics. Le président de l'Association des maires de France (AMF), Jacques Péliissard – dont nous avons déjà parlé – ne dit pas autre chose : « Dès lors qu'un tel service existe (restauration scolaire), il doit être accessible à tous, quelle que soit la situation professionnelle des parents. » La FCPE (une des principales associations de parents d'élèves) a lancé en septembre 2011 un appel pour l'adoption d'une loi sur le « droit à la restauration scolaire ». Une proposition de loi soutenue par des députés socialistes et communistes a ainsi été déposée à l'Assemblée avant les élections présidentielles de 2012. Quoi qu'il en soit, il est probable qu'aucune loi ne viendra régler le problème de fond, à savoir la gestion par les collectivités de l'explosion des inscriptions à la cantine. « En dix ans, le nombre d'enfants inscrits à la cantine a quasiment doublé. On est passé d'environ 50 % des élèves à près de 90 % », confirme Jacques Péliissard.

◆ ◆ ◆

Comme le droit opposable au logement, celui de manger à la cantine ne deviendra effectif qu'au prix d'une réforme en

profondeur du système actuel, en grande partie archaïque et à la dérive. C'est ce changement systémique que nous appelons de nos vœux afin que la restauration collective ne soit plus le théâtre d'affrontements politiques, mais au contraire le bien commun de tous les acteurs qui en ont la responsabilité.



---

## QUATRIÈME PARTIE

### DES PROPOSITIONS POUR CHANGER D'ÉCHELLE

---

« À long terme, aucune nation n'est en meilleure santé que ses enfants, ni plus riche que ses fermiers et par la loi nationale sur les repas scolaires, le congrès a contribué de manière incommensurable à la fois aux revenus des fermiers et à la santé des enfants. »

**Harry Truman**, *Discours sur la loi nationale pour les repas scolaires*, juin 1946

Nous nous sommes attachés, tout au long de ce livre, à détailler les liens entre l'alimentation, l'environnement, la santé et le développement économique des territoires, avec l'objectif de convaincre élus et électeurs de changer de perspective. Deux lignes directrices nous ont guidés. D'une part la possibilité de mettre en place une nouvelle gouvernance alimentaire territoriale fondée sur le métabolisme des villes du monde entier qui agit comme un ventre affamé, attirant quotidiennement des quantités impressionnantes de nourriture. D'autre part l'opportunité d'utiliser le levier de la restauration collective pour impulser un changement de paradigme

et faire de cette gouvernance un outil de « transition » économique résolument tourné vers le futur, garant des hommes et des territoires. Aujourd'hui, nous commençons à disposer de données chiffrées suffisantes pour interpeller les hommes politiques afin qu'ils agissent sur des bases objectives.

## **(AU MOINS) TROIS BONNES RAISONS POUR AGIR**

Si l'on compare, en Europe, le chiffre d'affaires du secteur de production agroalimentaire généré par les grandes entreprises et celui généré par les PME, on voit qu'il est du même ordre, respectivement 494 et 459 milliards d'euros. Si l'on ramène ce même chiffre d'affaires au nombre de personnes employées, la différence se creuse entre les PME et les grandes entreprises. Avec 2,6 millions d'actifs, le chiffre d'affaires annuel pour chaque employé de PME est en moyenne de 174 000 € alors que ce même ratio est de 336 000 € pour chacun du 1,5 million d'actifs employés par les grandes entreprises du secteur agroalimentaire. Le ratio chiffre d'affaires divisé par le nombre d'employés est intéressant, car il permet de comprendre le potentiel de création d'emploi d'une activité : plus le chiffre est élevé, moins le secteur nécessite de personnel et *vice versa*. Si la restauration collective, qui achète 25 milliards d'euros d'aliments s'approvisionnait auprès de PME plutôt que de grandes entreprises, par exemple en favorisant la création de filières de production locales, elle ouvrirait donc des perspectives sur un gain direct d'emplois de l'ordre de dizaines de milliers d'unités pour le territoire européen.

Mais ce n'est pas tout. Le chiffre d'affaires généré par un actif travaillant dans le secteur de la restauration est 3,5 fois inférieur à celui de l'industrie agroalimentaire. Le secteur de la restauration a donc besoin d'une main-d'œuvre plus importante ; et parmi toutes les formes de restauration, la restauration collective est encore celle qui emploie le plus de main-d'œuvre, malgré le processus d'industrialisation en cours. Par conséquent, il faut bien comprendre qu'un emploi économisé par la restauration collective – parce qu'elle achète des aliments prêts à l'emploi auprès des industriels – ne signifie pas qu'un emploi est créé ailleurs, dans l'industrie

agroalimentaire. Cette équation est d'autant plus déficitaire pour les territoires si les produits sont importés d'ailleurs.

Cette réalité doit guider les décideurs pour comprendre qu'il y a tout intérêt à dissuader le secteur de la restauration de se tourner vers l'utilisation massive de produits agroalimentaires semi-élaborés, sous peine de perdre définitivement des emplois. Avant de faire des coupes de personnel pour « rentabiliser » le service, nos décideurs devraient donc y réfléchir à deux fois, comptabiliser l'ensemble des effets négatifs de l'industrialisation de la restauration collective et soulever tout le potentiel offert par une filière alimentaire, sur le territoire, du champ aux cantines, pour garantir un réservoir d'emplois.

Un des bémols possibles à ce revirement de tendance pour le secteur de la restauration collective serait le risque de déstabiliser un des principaux secteurs économiques de l'UE. Les enjeux économiques de l'industrie agroalimentaire sont énormes et il pourrait sembler plus que hasardeux de jouer aux apprentis sorciers en modifiant drastiquement les achats de la restauration collective. Mais un examen attentif des chiffres économiques peut nous rassurer sur ce point. Au sein de l'Europe à 27, le chiffre d'affaires de toute la consommation alimentaire atteint 1 350 milliards d'euros. Les deux tiers environ de cette somme, soit 882 milliards, correspondent à la consommation alimentaire des ménages et le tiers restant, 468 milliards, à celle de la restauration hors foyer. Sur le chiffre d'affaires de la RHF, la restauration collective sociale pèse environ 16 %, c'est-à-dire 77 milliards d'euros. Si l'on considère, pour un repas servi en restauration collective, uniquement le coût des matières premières – soit environ un tiers du coût total de ce même repas –, on peut raisonnablement estimer que la valeur du chiffre d'affaires relatif à l'achat des denrées utilisées pour la préparation du repas correspond environ à 25 milliards d'euros. Ce montant est imposant certes, mais si on le compare aux 953 milliards de la production alimentaire européenne, il montre que la restauration collective occupe en fait une place assez marginale dans la galaxie industrielle – si l'on s'en tient aux estimations faites ici, les achats alimentaires pour la préparation des repas servis dans le cadre de la restauration collective ne représenteraient donc que 2,6 % de la production totale. Il n'y a donc pas de risque de déstabilisation,

mais au contraire la possibilité d'obtenir des résultats malgré une mise modeste, puisque cette stratégie offre à l'acheteur public un «laboratoire» aux dimensions impressionnantes avec 21 milliards de repas servis chaque année.

En effet, une restauration collective qui éduquerait ses convives sur l'importance d'un repas équilibré en harmonie avec les rythmes naturels, sur la création de filières alimentaires valorisant des territoires et des produits, capable enfin de capitaliser la valeur ajoutée du travail de l'homme sans délocaliser d'emplois, pourrait toucher quotidiennement 91 millions de personnes de tous âges et de toutes conditions sociales. Autrement dit, ce serait un citoyen européen sur cinq, un foyer sur deux ou trois, qui serait concerné...

On peut faire un parallèle intéressant avec «l'effet Grenelle» qui a stimulé la consommation des produits bio pour la population française depuis 2008. Là encore, il s'agit d'une frange très marginale de la consommation des produits alimentaires puisqu'en Europe, avec 18 milliards d'euros de chiffre d'affaires, ce secteur représente moins de 1,5% du chiffre d'affaires total du secteur agroalimentaire. Pourtant, en France par exemple, le Grenelle de l'environnement a permis à la restauration collective de s'investir, sur base volontaire dans de nombreux cas, dans un rôle de levier qui a bien fonctionné. Selon les derniers chiffres publiés par l'Agence Bio<sup>1</sup>, le marché du bio en France représente à lui seul 3,9 milliards d'euros, dont 158 millions seulement pour la restauration collective. Grâce à la communication mise en œuvre sur l'investissement de la restauration collective, en particulier scolaire, plus personne n'ignore l'existence de ces produits et seule une minorité conteste leurs avantages. Et quels effets sur la grande distribution où des rayons entiers ont vu le jour en très peu de temps! Ces produits acquièrent progressivement de plus en plus de consommateurs, les filières s'organisent et l'offre s'affine bien au-delà des effets d'aubaine du marketing...

1. Dossier de presse Agence Bio, «La bio : un secteur dynamique dans une conjoncture difficile», chiffres Agence Bio/AND-i, 2012.

## LES POLITIQUES D'ACHAT PUBLIC ÉCOLOGIQUE : POUR UNE VISION SYSTÉMIQUE

Au fil des années, l'État et les régions ont délégué la responsabilité de la gestion des filières alimentaires au secteur privé, se contentant de contrôler les abus et de garder la main sur une agriculture dont ils maintiennent souvent le modèle productiviste en état de vie artificielle à grand renfort de subventions. Il est temps que le secteur public prenne conscience du potentiel économique généré par une filière alimentaire qui fonctionne sagement.

Les achats publics écologiques (APE ou, en anglais, le *Green Public Procurement*, GPP) ont été créés pour responsabiliser les acheteurs publics au développement durable. Avec des volumes d'achat qui représentent environ 15% du produit intérieur brut, l'acheteur public est appelé à jouer un rôle actif pour «tirer» le marché vers une production et une consommation respectueuses de l'environnement.

Prenons le cas de la ville de Strasbourg, lauréate en 2009 du deuxième trophée de la commande publique. Les déclarations faites alors montrent la parfaite adhésion aux principes des APE. La ville engagée depuis longtemps dans une politique environnementale principalement basée sur l'importance des enjeux climatiques utilise la commande publique comme levier pour entraîner les fournisseurs dans une démarche similaire. La mise en place d'un plan d'action cohérent découle de la décision de répercuter ces exigences environnementales et sociales sur l'ensemble des services et au marché de la restauration scolaire. S'ensuit un cahier des charges ambitieux avec, entre autres, la réduction de 3% par an au minimum des émissions de CO<sub>2</sub>, la promotion d'une alimentation fondée sur la consommation d'aliments respectueux du développement durable, le développement de la filière d'agriculture biologique et la promotion de l'emploi de personnes en difficulté d'insertion.

Mais même appliqué de manière exemplaire comme ici, on peut s'interroger sur la capacité d'un tel instrument à assurer à lui seul le changement de paradigme nécessaire. Il manque par exemple aux APE un aspect primordial : le lien entre l'alimentation et la santé des convives. Un pas important consisterait à utiliser ce cahier

des charges pour inciter les acheteurs publics à lier les aspects sanitaires et environnementaux dans le cas des achats alimentaires.

C'est un outil ponctuel. La question alimentaire ne trouvera pas de solution satisfaisante en alignant simplement une série de cahiers des charges ciblant des produits et des services écologiques : il faut que les décideurs adoptent en même temps une vision systémique et à long terme centrée sur la question alimentaire et ses nombreuses implications sociales, culturelles, sanitaires, éducatives, économiques et environnementales.

## CONVAINCRE LES ÉLUS PAR LES ATTENTES DES ÉLECTEURS

La conviction que l'alimentation doit faire l'objet d'une gouvernance systémique spécifique n'est pas encore ancrée chez les citoyens. Selon le sixième baromètre alimentation réalisé en 2011<sup>2</sup>, les Français sont très partagés, la moitié de la population (49 %) considérant que l'alimentation est un espace de liberté individuelle dans lequel l'État n'a pas à intervenir. Les citoyens reconnaissent toutefois un rôle à l'État : celui de travailler pour faciliter à tous l'accès à une alimentation de qualité. Cet axe est reconnu en tête des priorités absolues pour 27 % des personnes interrogées, avant même le rôle de garant de la qualité sanitaire des produits. Cet accès doit être garanti par des actions de solidarité vis-à-vis des plus pauvres (89 % des personnes interrogées) et immédiatement après, en améliorant la restauration collective sociale, c'est-à-dire l'équilibre alimentaire des repas scolaires (79 % des personnes interrogées), l'alimentation des personnes âgées (69 % des personnes interrogées) et des personnes hospitalisées (58 % des personnes interrogées). La population attend donc des pouvoirs publics un réel investissement pour l'amélioration de la restauration collective sociale. Autre élément digne d'attention, la perception positive des métiers de bouche, patrimoine des savoir-faire indispensables et précieux : pour 87 % des personnes interrogées, la préservation du

patrimoine alimentaire et culinaire passe d'abord par la promotion des métiers de l'artisanat alimentaire.

## I HAVE A DREAM...

Nous avons évoqué tout au long de ce livre de nombreux projets stimulants, portés par des synergies qui guident quelques pionniers vers des résultats encourageants. Ces projets n'ont qu'un seul défaut : leur fragilité. Aussi intéressants soient-ils, ils risquent de tomber aux oubliettes à chaque fois que ceux qui les ont portés quittent leur poste. Voilà pourquoi il est urgent de recueillir ce précieux héritage et d'institutionnaliser ces démarches à travers des politiques de gouvernance prenant en charge la question alimentaire et s'appuyant sur une vision systémique.

Après les obstacles et les limites, les expériences et les études de cas, les principes et les orientations générales, il est temps de conclure ce livre et de formaliser des propositions concrètes à l'usage des acteurs en situation de responsabilité et désireux d'agir. Nous les avons rédigées dans un souci de cohérence, pour traduire en actions concrètes les principes généraux que nous venons de formuler et ainsi mieux communiquer notre conception d'un nouveau système alimentaire. Loin de nous l'idée de proclamer des postulats destinés à devenir la panacée ! Convaincus que le changement peut revêtir de nombreux aspects et qu'il est à notre portée, notre objectif est de proposer des méthodes, résultats de notre expérience. Par là même, elles sont essentiellement schématiques et donc susceptibles d'être évaluées, testées, repensées et améliorées, adaptées et transformées.

Le point de départ de notre réflexion est l'effet levier de la restauration collective à la base d'une filière alimentaire rééquilibrée par la prise en compte des impacts environnementaux de la filière et par la revalorisation du travail de l'homme. Cette réflexion débouche alors sur une deuxième partie qui décrit comment cette filière doit être gouvernée à trois niveaux : européen, régional et local, à l'échelle des villes. Enfin, nous concluons ces propositions avec une autre série visant à porter *La Ville qui mange* sur les fonds baptismaux.

2. Par le Crédoc, pour le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

## PROPOSITIONS POUR METTRE EN PLACE UNE FILIÈRE ALIMENTAIRE DÉDIÉE À LA RESTAURATION COLLECTIVE

Cette première série de propositions a pour objectif de modifier certains cadres réglementaires. Il s'agit de créer un terrain propice à la création de filières alimentaires basées sur une meilleure répartition de la valeur ajoutée en tenant compte des aspects environnementaux et sociaux, en plus des aspects économiques.

La volonté de créer un marché européen interne caractérisé par l'élimination – entre les États membres – des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est un des objectifs prioritaires fixés par le traité CEE de 1957. Ce marché existe bel et bien aujourd'hui, mais la comparaison du fonctionnement des différents secteurs d'activité reste parfois difficile pour une question purement formelle : l'absence de systèmes unifiés de nomenclature pour certaines activités économiques ou encore l'utilisation de critères de comptabilité non superposables entre les différents pays de l'UE. Cet état de fait a pour conséquence (entre autres) de gêner l'analyse, la comparaison et l'élaboration des données contenues dans les bilans des entreprises présentes dans les différents États.

Nos deux premières propositions renvoient à un effort d'unification et de mutualisation. Les deux suivantes s'attachent à réviser le code des marchés publics pour favoriser l'utilisation d'indicateurs environnementaux avec l'objectif, à terme, de généraliser l'intégration d'une comptabilité environnementale et sociale dans la comptabilité économique des entreprises et faire ainsi sauter le verrou législatif de l'approvisionnement en produits locaux. Enfin, les deux dernières décrivent la double nécessité d'un nouvel outil de production de la restauration collective et de revalorisation des métiers de la filière.

**Proposition n° 1 : mutualiser la demande de la restauration collective afin de créer les conditions favorables pour structurer une filière alimentaire en symbiose avec le territoire.**

Aujourd'hui, si on interroge les acheteurs de la restauration collective sur leur intention d'introduire des produits bio et/ou locaux,

ils expriment souvent leur frustration de ne pouvoir trouver de telles denrées. De fait, dans de nombreux territoires, l'agriculture locale n'est pas en mesure de répondre à une telle demande : quand bien même les quantités sont suffisantes, il n'existe pas d'outil filière pour organiser cet approvisionnement. La constante diminution des terres agricoles ne fait qu'aggraver cette difficulté.

Le pouvoir d'achat alimentaire public peut et doit devenir un levier pour stopper la disparition des terres agricoles et la diminution du nombre des agriculteurs tout en stimulant la production agricole biologique, locale et dépourvue d'OGM. Ce mouvement doit se produire grâce au retour des jeunes vers des emplois agricoles et liés à la filière alimentaire.

Mais pour une meilleure efficacité, c'est l'ensemble du secteur, toutes restaurations collectives confondues, qui doit mobiliser les ressources sous peine de voir la montagne accoucher d'une souris. Ce travail de mutualisation est plus simple à décrire qu'à mettre en place, car les différents services de restauration collective gérés sur le même territoire dépendent de ministères, voire de collectivités différentes. Mais un effort de transversalité en ce qui concerne l'approvisionnement est indispensable et doit jouer à l'échelle de chaque territoire en mettant en commun toutes les ressources publiques pour organiser la demande en fonction des besoins. Cette mutualisation sera facilitée par la mise en place des outils régionaux et (inter)communaux décrits dans la deuxième série de propositions.

**Proposition n° 2 : créer un système unifié pour la nomenclature des activités appartenant au secteur de la restauration collective.**

Le constat est simple : aujourd'hui, il est très difficile voire impossible d'obtenir des données économiques représentatives de l'ensemble de l'activité de la restauration collective non commerciale (qui représente pourtant un chiffre d'affaires de 77 milliards d'euros). Une des raisons tient au fait qu'il n'existe pas de codes statistiques spécifiques permettant d'identifier cette activité et d'analyser des données économiques détaillées. Certes, seul le tiers de cette activité est géré par des entreprises. De fait, le secteur de la restauration collective sociale est très mal représenté. Le système

français NAF (nomenclature des activités françaises) ou APE (activité principale exercée), ainsi que le système Ateco italien disposent d'un code pour les activités de restauration collective en gestion concédée (sous contrat) – respectivement 5629A et 56.29 – mais ces systèmes ne prennent pas en considération la restauration collective autogérée par le service public. Le système Nace européen, révisé en 2010, propose six codes pour classer l'activité de restauration et de débit de boisson. La restauration collective y trouve sa place parmi les activités de traiteurs, à l'exclusion du service traiteur organisé occasionnellement. Mais comment différencier dans un tel agrégat la restauration scolaire, d'entreprise ou hospitalière qui relèvent de dynamiques parfois très différentes quant aux dimensions, enjeux ou encore perspectives de développement ?

Une telle mesure qui consisterait donc à établir une nomenclature unifiée pour les différentes branches de la restauration collective, en précisant les activités en gestion directe et en gestion concédée est loin d'être anodine. Elle aurait pour effet immédiat de permettre de comparer ou bien d'agrèger des données pour faire des analyses économiques qui mettent en évidence l'effet de l'investissement public sur la restauration collective en différenciant les différentes branches de cette activité. Il deviendrait alors beaucoup plus simple de mener des études comparées sur les retombées économiques, en matière d'emplois ou de gestion des territoires, par exemple.

**Proposition n° 3 : création d'un formulaire unifié pour la communication des niveaux de consommation d'énergie, d'eau et pour la production de déchets de la part de toutes les sociétés (publiques et privées) opérant dans le secteur de la restauration collective.**

Comme nous l'avons précédemment cité, la France a mis en place une loi qui obligera tous les producteurs importants de biodéchets appartenant au secteur agroalimentaire au sens large à rendre compte de leur gestion de tels déchets.

Prévoir l'obligation de trier et de peser quotidiennement les déchets dans le cahier des charges d'un service de restauration pourrait donc être une bonne mesure d'accompagnement de la loi Grenelle sur la gestion des biodéchets. Elle permettrait aussi

d'aller bien au-delà du simple respect de la loi si elle s'accompagnait, pour les établissements démontrant leur capacité à réduire tous leurs déchets, d'une évaluation précise de l'économie ainsi réalisée. Celle-ci pourrait alors être comptabilisée dans le coût global du repas – qui englobe à la fois celui de l'achat, de l'utilisation, de l'entretien et de la fin de vie d'un produit ou d'un service –, puis réinvestie pour améliorer les prestations du service ou dans l'achat d'équipements performants, la réhabilitation des locaux ou l'achat de denrées de qualité.

Ce genre de mécanisme vertueux peut faire partie d'un projet de requalification du service de restauration collective grâce à un effort de transparence, aboutissant à faire de ce secteur un pionnier par rapport à l'ensemble de la RHF. Nous préconisons donc de mettre en place un tableau de bord pour comptabiliser les impacts environnementaux de la restauration en partant de trois indicateurs significatifs et simples à mettre en œuvre : la consommation d'eau, d'énergie et la production de déchets.

Mesurer la consommation en eau et énergie peut se faire en installant des compteurs dans les cuisines et en relevant régulièrement les niveaux de consommation. Il suffit alors de faire le ratio par rapport au nombre de repas préparés et/ou servis. La mesure des déchets, quant à elle, est tributaire du tri sélectif.

Ces données auraient alors deux utilisations possibles :

1. être recensées pour définir les impacts environnementaux lors de la production des repas et orienter les décideurs dans leur choix de systèmes de production optimisés en matière d'impacts environnementaux liés à la consommation en eau et en énergie ;
2. être intégrées à un système de comptabilité, unifié au niveau européen, qui prenne en compte des variables économiques et environnementales de manière à établir des niveaux de performances pouvant faire l'objet de critères de sélection opérationnels dans le cadre des marchés publics.

**Proposition n° 4 : assouplir le code des marchés publics pour les transactions concernant les productions agricoles en reconnaissant explicitement que ces denrées ne peuvent être assimilées à de simples commodités ; pour cela, permettre aux territoires qui se dotent d'une politique alimentaire pour la**



**restauration collective cohérente avec les productions agricoles de pouvoir écouler leurs productions grâce, entre autres, à la commande publique, à travers les circuits de distribution fonctionnant sur le principe de la filière courte.**

À l'inverse des produits bio, qu'une certification européenne permet de cibler lors de l'appel d'offres, il n'existe pas aujourd'hui pour les produits « locaux » de définition européenne officielle, claire et reconnue par tous, intégrant la notion de produit frais et de saison basée sur des critères simples et quantifiables. Établir un système variable, basé sur le calcul d'une distance « acceptable » entre les lieux de production et de consommation, en fonction de la zone géographique, du climat, de la saison et des productions locales implique un niveau de complexité difficilement gérable. D'autant plus que si l'on veut quantifier les impacts environnementaux d'un produit alimentaire – et même d'une denrée agricole –, il faut prendre en compte tout son cycle de vie. Et le transport n'est pas nécessairement l'étape la plus polluante ! Imaginer qu'un tel système puisse être mis sur pied de manière unifiée en Europe est souhaitable, mais cela prendra du temps.

Le critère de « fraîcheur garantie », utilisé dans certains cas pour exclure des denrées ayant subi un temps de conservation prolongé, ne s'applique pleinement que pour certains légumes verts, la salade par exemple, pour des fruits rapidement périssables (les fraises), mais pas pour de nombreux produits qui se conservent longtemps (pommes, oranges, sans parler des produits d'épicerie ou du fromage, etc.).

En revanche, le nombre d'intermédiaires entre le producteur et l'acheteur final peut faire l'objet d'un critère quantifiable, donc objectif. Un intermédiaire unique traite directement avec les producteurs, concentre la valeur ajoutée sur un petit nombre d'acteurs et ne crée pas d'écran opaque entre le producteur et l'acheteur final, ce qui facilite le contrôle de la traçabilité. Ce système n'exclut pas les producteurs locaux, bien au contraire, tout en offrant une visibilité immédiate sur l'origine des denrées.

Mais on pourrait aller plus loin : admettre ouvertement les conséquences négatives sur l'environnement et la santé de l'industrialisation et de la globalisation à outrance des filières alimentaires devrait donner lieu à un travail sur l'adaptation du code des

marchés publics en ce qui concerne l'achat des aliments. Mais il ne s'agit pas ici d'entrer en conflit avec l'esprit du traité européen sur lequel se basent les règles de la commande publique, en particulier en ce qui concerne l'absence de discrimination des concurrents. C'est pourquoi nous préconisons un double chantier, non seulement sur les aspects législatifs du code des marchés publics, mais aussi dans les territoires, pour mettre en place des mécanismes concrets d'adéquation entre l'offre en produits agricoles locaux<sup>3</sup> et la demande de la restauration collective. Il serait possible aux acheteurs de faire directement référence à de telles filières, à condition qu'elles soient accessibles à tous les producteurs d'un territoire. Ces filières devraient également être soumises à une deuxième obligation, celle de calculer les impacts environnementaux – comme le préconise l'article 53 du code des marchés publics français révisé en 2011 –, ainsi que la mesure des impacts sociaux liés à la création/au maintien des emplois dépendants de la production des denrées. Ce point est particulièrement intéressant car il permettrait aux gestionnaires de commencer à comptabiliser ces impacts avec des données réelles et de travailler sur des hypothèses concrètes d'amélioration des performances environnementales et de création d'emploi.

Nous préconisons donc qu'une action concrète de planification des productions agricoles, menée par les collectivités territoriales, soit une condition indispensable afin d'amorcer plus efficacement des filières alimentaires appropriées aux productions agricoles. Il s'agirait ensuite de les développer en commençant par les besoins de la restauration collective, puis de les mettre en réseau, en reliant les différents territoires. Cette mesure aurait pour conséquence d'inciter à des politiques de gestion des productions agricoles qui soient fondées sur le potentiel des territoires en matière d'offre et de demande. Il serait possible d'optimiser le système en orientant les productions agricoles vers des modalités respectueuses de l'environnement en commençant dans des zones critiques, comme les zones de captage d'eau potable. Indirectement,

3. La catégorie des productions agricoles pourrait être élargie aux produits ayant subi un processus de transformation limité comme l'abattage et la préparation bouchère des animaux, ou encore la production de fruits et légumes de quatrième gamme.

un tel fonctionnement en filière courte créerait les conditions pour amener les opérateurs logistiques à s'appuyer sur un réseau de producteurs, voire à organiser eux-mêmes des regroupements en plates-formes et coopératives de distribution à destination des collectivités. Nous préconisons qu'une action concrète de planification des productions agricoles, menée par les collectivités territoriales, soit une condition indispensable afin d'amorcer plus efficacement des filières alimentaires appropriées. Il s'agirait ensuite de les développer selon les besoins de la restauration collective, et enfin de les mettre en réseau, en reliant les différents territoires.

La notion de filière courte – qui n'est pas nécessairement corrélée avec celle de circuits de proximité – ne fait pas l'unanimité, car elle n'est pas synonyme de faibles distances entre les lieux de production et de consommation. Pourtant elle est compatible avec la valorisation des complémentarités entre les différents territoires, car elle favorise les échanges en garantissant un nombre réduit d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur. Nous insistons sur l'importance de dépasser la problématique de la proximité géographique en ce qui concerne l'approvisionnement alimentaire, car un fonctionnement des territoires en autarcie totale ne nous paraît pas du tout souhaitable. De même que la fragmentation des espaces naturels qui conduit à leur isolement constitue une menace sérieuse pour la conservation de la biodiversité, le repli des territoires sur eux-mêmes conduirait inexorablement à une forme de paralysie économique, d'appauvrissement des métabolismes urbains, véritable boomerang préjudiciable à long terme aux bons équilibres locaux.

**Proposition n°5: mutualiser la production des repas de la restauration collective grâce à la création de « cuisines civiques/citoyennes » ou encore de « cuisines de quartier », sur le principe d'une alimentation considérée comme un véritable patrimoine pour l'ensemble de la société.**

S'agissant de l'enjeu que représente la restauration collective, AlimenTerra – un réseau européen qui réfléchissait dans les années 2000 sur la question de la durabilité des filières alimentaires – avait lancé un projet appelé “*mensa civica*”, qui pourrait

se traduire par « table civique » ou « citoyenne »<sup>4</sup>. Prolongeant cette réflexion, nous sommes convaincus de la nécessité de créer des sites d'expériences proches des outils de production. Mais compte tenu de leur nombre, de leur diversité et de leur dispersion, les tables qui permettraient d'accueillir tous les mangeurs sont souvent trop éloignées de la production. Trop nombreuses, elles risquent d'avoir un effet de dispersion. C'est donc plutôt vers l'idée de cuisines civiques, véritables cuisines de quartier dans les agglomérations plus importantes, que nous nous tournons aujourd'hui.

Ce sont les besoins de la communauté, toutes générations confondues, qui devraient déterminer la mise en place de ces lieux, en fonction de leur capacité à produire des repas de qualité sans basculer dans un système trop industrialisé. Dans cet esprit, elles ne devraient pas être spécialisées selon un type de convive – enfant, adolescent, adulte, troisième âge, patient, actif, etc. – comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, mais plutôt se concentrer sur la qualité et les conditions de préparation du repas, dans le respect de l'environnement, des hommes qui produisent, préparent et consomment le repas et en symbiose avec le territoire, son identité et sa diversité. Ces cuisines pourraient revêtir des caractéristiques différentes selon la zone où elles seraient implantées (milieu rural, urbain), selon la densité de la population et selon les besoins et opportunités offerts par les différents territoires. Il est évident en effet que la pression de l'industrialisation est plus forte dans les zones très peuplées où il faut nourrir une population très dense, et que le nombre de repas produits comme les techniques de production utilisées, forcément variables, ont une influence sur le résultat obtenu.

Pour mériter un tel « label », ces cuisines de quartier devraient, à travers un processus de production adapté, donner la priorité à la dimension humaine du travail de cuisinier. Elles permettraient en particulier au personnel de valoriser des denrées fraîches et de qualité, de diversifier la préparation de produits de saison parfois trop répétitifs par un véritable travail sur le goût et la présentation. Il s'agirait d'utiliser ou d'inventer des recettes qui lient l'aliment au patrimoine

4. Ce projet se poursuit d'ailleurs en Espagne [www.mensacivica.com](http://www.mensacivica.com)

alimentaire et culinaire du territoire et de la population autochtone et immigrée, apportant ainsi du lien social et de la convivialité.

Elles devraient aussi devenir des lieux de socialisation et d'intégration autour de la nourriture. Là où il est possible de leur associer un restaurant, celui-ci pourrait décider d'ouvrir ses portes aussi bien aux enfants qu'aux personnes âgées désireuses de partager de temps à autre un repas avec les plus jeunes et réciproquement. Pourquoi ne pas imaginer une ouverture le soir pour que les familles, de manière occasionnelle ou régulière, puissent s'y retrouver autour du dîner? Pourquoi ne pas imaginer un lieu où les personnes en difficulté trouvent une alimentation de qualité et propre à la consommation, jusqu'à épuisement de tous les plats préparés en surplus pour la restauration scolaire par exemple, afin d'éliminer complètement tout gaspillage?

Une autre de leurs fonctions essentielles pourrait être de faire office de véritables «centres culturels et pédagogiques de l'alimentation», pour présenter par exemple la politique menée par la ville, le territoire, en matière de gouvernance alimentaire. Elles pourraient ainsi devenir des lieux où il est possible de communiquer sur les aliments, leur qualité, origine, valeur pécuniaire et culturelle ou sur la question de la saisonnalité. Si elles ont vocation à s'adresser aux enfants, toute la population est bien entendu concernée. Plusieurs moyens sont envisageables : de l'affichage à la réalisation d'expositions, la projection de films, l'organisation d'animation avec les producteurs, avec les cuisiniers, etc.

Par ailleurs, elles devraient devenir des lieux de démonstration des systèmes destinés à réduire l'impact environnemental de la nourriture en s'appuyant sur plusieurs expositions permanentes déclinées sur différents thèmes : l'intérêt des produits bio, locaux (en donnant de la visibilité aux acteurs du territoire et aux initiatives en cours); les labels environnementaux (exemple des produits d'entretien, des modalités de cuisson des aliments ou de nettoyage causant des impacts environnementaux mineurs); les moyens de réduire le gaspillage et de limiter les déchets, par exemple en compostant les biodéchets... Elles devraient également être exemplaires en ce qui concerne la valorisation des autres déchets, comme le recyclage des emballages ou celui des huiles de friture valorisées par la fabrication de carburants, etc.

Nous avons également parlé de sites d'expérience. Or nous savons qu'aujourd'hui les personnes consacrent un budget toujours plus réduit pour acheter la nourriture. Pourtant, le seul moyen d'acheter de la nourriture de qualité sans dépenser plus requiert un certain nombre d'aptitudes pour choisir les bons produits et les cuisiner. Le baromètre du Crédoc<sup>5</sup> est très clair. Ce sont les jeunes qui dépensent le moins pour se nourrir : un peu moins de 15% du budget pour les 18-30 ans (encore appelés générations «plateaux-repas et *low cost*»), 20% environ pour les 30-50 ans (générations «services, hypermarchés et robot électrique») et entre 25 et 30% au-delà de 50 ans (générations «réfrigérateur, rationnement et pénurie»). Aujourd'hui, plus des deux tiers des personnes déclarent avoir appris à cuisiner, dont la moitié dans un cadre familial. Cela signifie que si les gens continuent à se désintéresser de la nourriture et si l'on ne crée pas de solutions de remplacement, les familles sauront de moins en moins cuisiner, l'apprentissage de la cuisine diminuant par répercussion.

On connaît par ailleurs le poids de l'expérience vécue dans l'acquisition des savoirs. Par rapport à des connaissances théoriques souvent neutres du point de vue des émotions, une expérience pratique qui s'accompagne d'émotions positives véhiculera avec force et souvent de manière indélébile le message délivré. C'est sur ce principe que s'appuient les différentes expériences éducatives sur le goût. C'est également pour ce motif que les jardins éducatifs rencontrent un tel succès auprès des élèves et des enseignants et permettent aux enfants d'apprécier des légumes qu'ils refusaient jusque-là. Aujourd'hui, alors que fleurissent les cours de cuisine (par nécessité, effet de mode ou une combinaison des deux), pourquoi ne pas imaginer un vrai service d'utilité publique dans le cadre duquel interviendraient les personnels de nos «cuisines citoyennes»? Ils témoigneraient ainsi en action de leurs savoir-faire, animant des cours de cuisine pour que les enfants, les adolescents et les parents (ré)apprennent à cuisiner les recettes les plus plébiscitées de la cantine.

5. Ce baromètre a été réalisé par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) auprès d'un échantillon national représentatif de la population française âgée de plus de 18 ans. Près de 1000 personnes ont été interrogées du 16 au 20 juin 2011 en face à face à leur domicile. Le premier baromètre avait été réalisé en avril 2006. Disponible sur <http://alimentation.gouv.fr/barometre-alimentation-2011>

Un autre type d'expérience pourrait être la mise en relation directe de la population avec des producteurs locaux et des plateformes logistiques en circuits courts. La cuisine citoyenne qui accueillerait des fournisseurs pourrait ainsi servir de vitrine à la filière locale, mais aussi utiliser ses infrastructures pour mettre en place des systèmes de paniers. Cela pourrait se faire tout au long de l'année, y compris durant les périodes estivales de forte production agricole et de faible activité pour la restauration collective.

Imaginer, imaginer, imaginer... ces cuisines civiques renvoient une image tellement différente de celle qu'on se fait de la restauration collective, qu'elles semblent sorties tout droit d'un rêve. Mais ces quelques paragraphes ne font que systématiser, et parfois embellir légèrement des réalités qui existent déjà.

**Proposition n° 6 : adapter la formation professionnelle aux nouveaux enjeux et créer des métiers d'avenir pour la restauration collective, en commençant par réhabiliter celui de cuisinier.**

Le travail de l'homme est un des thèmes principaux du projet Eating City. La désindustrialisation de la filière alimentaire ne peut avoir lieu sans la réintroduction du savoir-faire et des métiers. Cette désindustrialisation ne doit pas être vécue comme un retour en arrière, même si on peut le voir ainsi au premier abord. À ce sujet, nous commentons très souvent lors de séminaires le schéma qui compare les subventions économiques octroyées aux systèmes de pêche artisanale et industrielle présentée par les chercheurs Jennifer Jacquet et Daniel Pauly<sup>6</sup>. Les analogies que l'on peut faire avec l'agriculture sont pour le moins frappantes. Dans les deux cas, ce sont les systèmes plus industrialisés qui reçoivent les subventions au nom de la productivité. Mais le modèle industriel, qui semblait le plus performant pour assurer une production suffisante, s'essouffle, car l'altération des écosystèmes en limite la productivité. Dans un tel contexte, le système artisanal redevient intéressant que ce soit pour son respect des écosystèmes, sa sobriété énergétique ou le nombre

d'emplois plus élevé qu'il offre. On pourrait citer le cas de la région italienne du Tyrol qui a refusé, il y a vingt ans, malgré les ordres venus de Bruxelles, de sacrifier son économie agricole locale basée sur la production laitière en altitude, en concentrant les élevages dans les plaines : aujourd'hui ce petit territoire revendique autant de touristes que Rome et affiche en pleine période de crise des taux de chômage bien inférieurs au niveau national.

Chaque métier de notre chaîne alimentaire offre l'exemple d'une construction empirique des savoir-faire qui se transmettent de génération en génération, s'adaptant aux contraintes et aux opportunités offertes par la nature. Aujourd'hui, le travail de l'Homme est remplacé par un système productif énergivore et polluant dont nous ne contrôlons pas les effets pervers tandis que la qualité de notre alimentation s'en ressent et que les conditions sociales se dégradent un peu partout.

Alors que la crise fait repartir le chômage à la hausse, la filière alimentaire manque d'une main-d'œuvre qu'elle est obligée d'importer. Malgré des taux de chômage records, notre société a besoin aujourd'hui d'immigrés pour fonctionner. Et plus le degré d'industrialisation sera poussé, moins la main-d'œuvre nécessaire requerra un bon niveau de qualification, et plus nous devrons l'importer au risque de créer, au sein de nos sociétés, des systèmes sociaux à plusieurs vitesses.

Car de quel emploi parle-t-on ? Il est évident que s'il s'agit de faire une cuisine d'assemblage, routinière et répétitive, sans perspectives de progression, ce secteur n'attirera qu'une main-d'œuvre peu qualifiée. Alors qu'un vent d'optimisme souffle sur la restauration collective, les décideurs seraient bien avisés d'observer ces cuisiniers qui démontrent que leur savoir-faire permet de valoriser des denrées de meilleure qualité sans augmenter le coût du repas, que le gaspillage n'est pas une fatalité, qu'il est possible d'intéresser les enfants à leur repas et à la cuisine et par là d'influencer positivement les familles quant à leur consommation alimentaire.

Nous sommes convaincus que la valorisation du repas passe par la professionnalisation des cuisiniers et de ceux qui participent au service. Un réseau de formation existe déjà, bien ancré dans les différents contextes régionaux. Il suffirait d'enrichir les programmes avec des contenus théoriques innovants et de renforcer l'organisation de stages pratiques pour permettre aux jeunes comme aux

6. D. Pauly et J. L. Jacquet, *Funding Priorities: Big Barriers to Small Scale Fisheries*, Conservation Biology, 2008.

professionnels confirmés de se former sur des aspects techniques très variés. La communication environnementale devrait aussi faire partie du bagage des professionnels afin de leur permettre de devenir les premiers vecteurs pour la dissémination de cette nouvelle culture alimentaire.

Par ailleurs, l'accumulation d'expériences diversifiées est depuis toujours une caractéristique du parcours professionnel des cuisiniers. Mais elle n'existe pas vraiment pour ceux d'entre eux qui se destinent à la restauration collective. Pourtant des projets innovants font évoluer cette situation : des élèves d'une école hôtelière italienne vont ainsi se former dans les cuisines d'un hôpital, par ailleurs promoteur d'un projet d'excellence pour la restauration collective depuis 2009, pour se spécialiser dans la restauration collective basée sur les produits de saison et du territoire. Notre proposition va pleinement dans ce sens et envisage également de favoriser les échanges d'un pays à un autre pour les cuisiniers. Pourquoi ne pas songer, en effet, à un programme Erasmus pour les cuisiniers en formation ainsi que des stages d'apprentissage durant les périodes creuses, comme les vacances scolaires ? Pourquoi ne pas créer une école européenne de référence qui soit au centre d'un réseau de compétences provenant des différents pays de l'UE ?

En parallèle, un système de validation d'expérience pour les cuisiniers travaillant en restauration collective pourrait être mis en place. Il permettrait de dessiner un parcours de valorisation professionnelle basée sur la pratique de leur métier et non plus seulement sur la migration vers des tâches administratives et gestionnaires. Il pourrait se baser sur la formation professionnelle, suite à la participation à des stages à l'étranger ou à l'acquisition de nouvelles compétences, afin de motiver les cuisiniers dans leur action quotidienne.

## PROPOSITIONS POUR ÉTABLIR TROIS NIVEAUX INSTITUTIONNELS DE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE

Comment passer de la mode des circuits courts à une filière intégrée qui assimile tous les moments et acteurs de la chaîne d'approvisionnement ? Comment faire système au-delà des expériences

ponctuelles et localement circonscrites ? Comment consolider institutionnellement les expériences innovantes de la restauration collective, mais aussi généraliser l'idée et les pratiques d'une gouvernance alimentaire intégrée ?

Nous avons vu dans la deuxième partie comment les différents échelons politiques (communes, conseils généraux, conseils régionaux) pouvaient valoriser ces circuits courts en mettant l'accent à la fois sur l'emploi local, la dimension écologique et la valeur ajoutée de la qualité, du goût et de la convivialité. Pour autant, ces exemples sont loin d'épuiser les formidables potentialités de tels processus de relocalisation. En d'autres termes, il n'existe pas encore de réelle ambition politique globale de construire un modèle cohérent et efficace dans ce secteur tout indiqué pour servir de laboratoire et de vitrine à la transition écologique de nos économies, mais aussi de nos modes de vie. Il ne faut pas non plus sous-estimer les obstacles matériels et psychologiques qui pèsent actuellement sur les acteurs potentiels de ces nouvelles pratiques.

C'est pour pallier cette lacune et surmonter ces obstacles que les pistes suivantes sont formulées et conçues davantage comme des processus et objectifs que comme des propositions « clés en main » et immédiatement réalisables. Elles sont conçues de l'échelon le plus local (la commune et le groupement de communes) à l'échelon européen dans une logique de subsidiarité active et d'« outillage » institutionnel. Nous ne sommes pas des fanatiques des structures, comités ou autres « guichets uniques » à qui on peut souvent reprocher leurs tendances bureaucratiques, leurs lourdeurs technocratiques ou encore leur propension à davantage prescrire qu'agir. Pour autant, nous estimons qu'aujourd'hui leur absence peut devenir un alibi à l'immobilisme. Ils restent actuellement indispensables pour que notre alimentation prenne demain une consistance politique, avec des responsables élus et administratifs identifiés et des citoyens informés et actifs. Ou pour le dire comme Jean Monnet : « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions<sup>7</sup>. »

7. *Mémoires*, Jean Monnet, Éd. Fayard, 1976, p. 412.

**Proposition n°7: mieux intégrer l'alimentation durable dans les agendas 21 locaux et créer une délégation municipale et/ou intercommunale à l'alimentation.**

L'alimentation a jusqu'ici peu inspiré les agendas 21 territoriaux, à l'exception notable de l'introduction progressive du bio dans les cantines. Or l'alimentation durable intègre très clairement les enjeux du développement durable, qui ne peuvent être réduits à ceux du secteur agroalimentaire ou du consommer mieux. Comme l'écrit l'Ademe :

« Compte tenu du poids potentiel de l'alimentation sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), la mise en œuvre des Plans climat-énergie territoriaux ou d'agendas 21 locaux permettent d'aborder partiellement ou dans sa globalité cette problématique. L'objectif est de proposer des actions visant soit l'amélioration de l'offre des produits alimentaires sur le territoire concerné, soit l'évolution de la demande par la sensibilisation, la formation ou l'éducation des consommateurs à ces enjeux. Les actions envisageables couvrent les différentes étapes de la chaîne de production alimentaire, du monde agricole au consommateur en passant par les questions de transport et de transformation des produits. »

Et l'Ademe de préciser par où il est possible de commencer :

« La réalisation de diagnostics globaux peut constituer la première étape à la construction d'un plan d'action<sup>8</sup>. »

Pour l'heure cependant, les quelques expériences françaises significatives sont principalement portées par des établissements scolaires (dont les lycées agricoles ont été des pionniers) où un travail ciblé sur le gaspillage alimentaire permet de susciter une prise de conscience remarquable et de déboucher sur des actions innovantes.

Mais pour changer d'échelle et impliquer davantage les collectivités en tant qu'acteurs, il faut d'abord qu'elles disposent d'un élu responsable des questions alimentaires. En effet, dans la plupart des municipalités françaises, on trouve certes un adjoint chargé de la restauration mais uniquement du point de vue de l'administration

scolaire (c'est d'ailleurs bien souvent le même qui s'occupe de la scolarité). Or on a suffisamment démontré que l'ampleur de la problématique et le champ des possibles de la « ville qui mange » justifient que soit créée et attribuée une nouvelle compétence communale pour innover dans ce domaine et rendre compte aux habitants. À charge pour le nouvel adjoint à l'alimentation de mobiliser le maire, ses adjoints et les services municipaux autour des enjeux et des propositions visant à rendre sa ville agréable aux mangeurs. L'outil à privilégier reste bien l'agenda 21 et sa capacité à décroquer, au nom du développement durable, les politiques municipales monosectorielles classiques.

On peut même imaginer que l'entrée « alimentation » contribue à nourrir et à orienter cette « nouvelle génération » d'agendas 21 que les collectivités appellent désormais de leurs vœux en déplaçant le curseur de leurs ambitions et objectifs vers le bien-être, la qualité de vie et l'inclusion sociale. On commence d'ailleurs à voir surgir, dans cette perspective, des scénarios très stimulants qui s'appuient sur l'approche systémique et multiacteurs des agendas 21 pour refonder tout l'édifice de la gouvernance territoriale<sup>9</sup>.

Sous la pression de la question redoutable de la sécurité alimentaire des mégapoles urbaines du XXI<sup>e</sup> siècle, la dimension alimentaire sera certainement à l'ordre du jour. Il ne faudrait pas la réduire pour autant à la seule problématique des *starving cities*, des villes affamées. Ces villes qui ont faim doivent pouvoir manger sans servir de prétexte à des modèles d'agriculture insoutenables comme celui que veut imposer l'Agra en Afrique avec son tropisme chimique, génétique et productiviste<sup>10</sup>. L'enjeu est de taille aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement : pour les premiers, l'agenda 21 est un instrument de transition écologique par la relocalisation économique et les réductions d'émissions de GES ;

9. Voir par exemple les scénarios prospectifs de 4D et de l'Observatoire national des agendas 21 locaux. <http://observatoire-territoires-durables.org>

10. L'Alliance pour une révolution verte en Afrique (Agra) a été lancée en 2006 par la Rockefeller Foundation et la Bill & Melinda Gates Foundation. Elle promeut l'usage de semences améliorées et d'engrais chimiques, commercialisés par un réseau d'« agrodealers » que l'organisation met en place sur tout le continent africain. Sur ce sujet, voir notamment les dossiers et prises de position de Swissaid et de ses partenaires africains.

8. Magazine *Ademe & vous*, n° 52, février 2012.



pour les seconds, l'agenda 21 peut donner aux élus locaux des moyens politiques contre des politiques nationales agricoles aux mains des lobbies internationaux de l'agrochimie. Dans les deux cas, ce sont les enjeux agricoles et urbains qui ressortent renforcés par une approche de proximité des questions alimentaires. Loin de représenter une « infirmerie de campagne », cette dernière offre une alternative à l'impuissance des États nationaux.

C'est pourquoi, considérant que la mise à disposition des collectivités de l'ensemble des expériences constitue un bien commun mondial, nous avons fait la proposition que soit créé d'ici la fin de l'année 2013 un site internet de référence mondial. Il devra être capable d'inviter les réseaux de villes et de territoires à partager et à mutualiser leurs initiatives et politiques afin de relancer collectivement la dynamique des agendas 21. Cet objectif est à situer dans l'agenda post-Rio+20 où les collectivités et leurs réseaux internationaux comme ICLEI<sup>11</sup> ont fait valoir, face aux États et aux impasses intergouvernementales, leur potentiel exceptionnel d'engagements et d'expérimentation.

**Proposition n° 8 : créer des schémas régionaux de gouvernance alimentaire (SRéGA).**

Nous cherchons à mettre en place une politique alimentaire intégrée qui s'intéresse aux conditions de production de l'amont et aux conditions de distribution et de consommation de l'aval. On a vu au début de la troisième partie comment ces nouveaux agencements peuvent exprimer toute leur force opérationnelle dans le domaine spécifique de la restauration collective qui fait appel, plus que tout autre, à la décision et à la commande publique.

La proposition que nous faisons au législateur et aux élus locaux consiste pour le premier à définir un cadre légal minimal et, pour les seconds, à faire fonctionner des « schémas régionaux de bonne gouvernance alimentaire » (SRéGA) dans une démarche multiacteurs de diagnostic et de prospective. L'échelle de la région et le format

bien connu en France du « schéma d'orientation » nous semblent appropriés. Il existe déjà en effet des mécanismes semblables (multiacteurs) et très opérationnels dans les domaines de la santé (schémas régionaux de santé), de la dépendance ou de la formation. Il ne s'agit pas de créer une structure administrative de plus, au financement improbable en ces temps de crise des budgets publics, mais au contraire de privilégier des synergies entre des institutions déjà établies. Des expériences régionales en cours, encouragées et documentées par le Réseau rural français, véritable pionnier dans ce domaine, montrent que ce type de gouvernance et de mutualisation de compétences est déjà possible autour de l'alimentation<sup>12</sup> et donc de la filière production agricole-consommation urbaine.

*Les parties prenantes des SRéGA*

Il faut retrouver dans la création et l'animation des SRéGA les cinq principaux groupes d'acteurs de la chaîne alimentaire, à savoir :

- les collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions) qui président à l'aménagement des territoires, notamment à travers les règles d'urbanisme, et qui disposent en outre du levier de la commande publique ;
- les agriculteurs qui produisent les biens de consommation alimentaire (transformés ou frais) et se structurent en filières, syndicats, groupements de producteurs (groupement agricole d'exploitation en commun...), d'usagers (coopérative d'utilisation de matériel agricole), de transformation (coopératives) et de vente (Amap, circuits courts, coopératives) ;
- les entreprises qui interviennent sur les étapes intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement avec la transformation alimentaire, le transport des aliments, les points de vente mais aussi en aval avec la gestion des déchets ;

11. L'ICLEI (en français, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales) est un réseau international de collectivités territoriales présent dans 84 pays. Il a coordonné le « groupe majeur » des gouvernements locaux dans le cadre de la préparation du Sommet de la Terre (Rio+20) de juin 2012.

12. Voir le compte-rendu des troisièmes rencontres du cycle « Politiques agricoles et alimentaires locales : Comment dessiner un système agricole et alimentaire local répondant aux enjeux du territoire ? », Aubagne, 2012 sur le site [www.reseaurural.fr](http://www.reseaurural.fr), et plus particulièrement l'expérience de la région Nord-Pas-de-Calais qui a lancé fin 2012 un processus de contractualisation avec des agglomérations autour de l'alimentation des populations locales.

- les restaurateurs et cuisiniers privés et publics qui transforment directement les aliments en repas ;
- et enfin les mangeurs-consommateurs qui, à l'exception de quelques associations, clubs ou collectifs d'entreprise, sont rarement structurés autour de l'enjeu alimentaire.

Chacun de ces groupes poursuit des intérêts propres, souvent surdéterminés par le calcul coût-avantage, voire la simple dimension comptable (la règle du moins-disant pour les marchés publics des collectivités par exemple). Et à l'échelle régionale, les territoires eux-mêmes sont bien souvent en concurrence notamment pour l'obtention et l'utilisation de fonds régionaux, nationaux et européens. Le nouvel agencement que nous proposons doit permettre des approches systémiques, transversales et collaboratives à la fois en matière de mutualisation, d'économies d'échelle et de bonnes pratiques. Il s'agit précisément comme l'écrit Terres en Villes « d'aménager des combinaisons entre activités économiques et règles d'intérêt général et fonder les coopérations territoriales sur des contrats d'action publique<sup>13</sup> ».

#### *Les objectifs des SRéGA*

Leur première mission consistera à établir un état des lieux des productions et circuits alimentaires au sein de la région, en s'intéressant aux quantités et types de productions agricoles (par bassin et filières), puis à leur destination (exportation, transformation industrielle pour la grande distribution, circuits courts, ventes directes...). Il s'agira également de connaître la situation foncière de l'agriculture locale (marché foncier, évolution des exploitations en fonction des départs en retraite et projets d'installation) en collectant les informations auprès de la profession agricole et des multiples organisations parapubliques qui la réglementent. Pour conduire ces diagnostics, les éléments d'expertise des agendas 21 locaux seraient précieux, une raison de plus pour la mise en œuvre et l'articulation de ce volet dans le cadre des agendas 21 nouvelle génération.

13. « La gouvernance alimentaire des agglomérations françaises et la relocalisation des productions agricoles », Terres en Villes, octobre 2009.

#### **- Sécurité alimentaire régionale**

Le premier travail des SRéGA sera donc de conduire un état des lieux exhaustif sur les flux alimentaires de chaque région. Il est important de savoir exactement ce qu'une région produit, transforme, exporte, consomme. La plupart de ces données sont déjà collectées par les différents organismes ou services concernés (chambre d'agriculture, chambre des métiers, direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, direction départementale du commerce et autres services préfectoraux...), mais dans une logique sectorielle et non transversale. On peut construire et prioriser des stratégies d'action à partir d'une lecture méthodologique de ces chiffres avec le souci de la sécurisation de l'approvisionnement des villes et donc d'une forme raisonnable de souveraineté alimentaire à l'échelle d'un territoire. D'abord en mettant en évidence le bilan carbone de l'ensemble de la chaîne afin d'identifier et surtout de valoriser les marges de réduction possibles en particulier sur les transports. Ensuite en suscitant sur le long terme des aménagements agro-industriels structurants (en particulier dans les capacités de stockage et de transformation végétale et animale) en fonction des carences identifiées sur telle ou telle filière. Enfin, en interagissant au mieux avec les tendances sociologiques de consommation alimentaire sur le territoire et ses pôles urbains en particulier et en les orientant vers davantage de qualité et de durabilité.

#### **- Relocalisation de la production**

En fonction des potentiels agricoles de la région et des besoins mesurés, les SRéGA pourront fixer un objectif précis en matière de relocalisation alimentaire. Les Agences régionales de gouvernance alimentaire (voir proposition suivante) seront le bras armé des SRéGA. Il est évident que pour des raisons climatiques, foncières ou historiques, certaines régions ne pourront pas produire tous les ingrédients d'une alimentation complète. Nous avons déjà souligné que l'autarcie totale ne doit d'ailleurs pas être un objectif en soi. Les partenariats avec les régions voisines seront bien sûr privilégiés et facilités par des grilles de données homogènes en libre accès (selon le principe de l'*open source*). Rien n'empêche également d'imaginer des SRéGA interrégionaux dans la mesure où l'outil méthodologique et les données sont partagés.

#### - Restriction de l'étalement urbain

Tout ou presque a été essayé pour contenir la périurbanisation et sauvegarder les terres agricoles à proximité des villes. Et tout ou presque a échoué. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : l'équivalent d'un département disparaît chaque année en lotissements, routes, surfaces commerciales... En intégrant l'alimentation dans une stratégie politique et économique de long terme, on peut espérer inverser la tendance. Au final, on peut aussi se tourner vers des référendums locaux pour trancher les conflits d'usage sur le foncier.

#### - Alimentation saine et équitable

Ces schémas auraient pour finalité de définir annuellement les productions locales qui seront acheminées *via* les circuits courts régionaux (avec l'aide des logisticiens) vers les cuisines de la restauration collective et/ou privée.

#### - Réduction de l'empreinte carbone

Les flux de transport seront mieux connus grâce aux données traitées par les logiciels spécialisés de la logistique. Cela permettra dans un second temps de les rationaliser en privilégiant la mutualisation du transport de marchandises.

#### - Le fonctionnement des SRéGA

La composition de ces instances pourrait être organisée en trois collèges principaux : les élus (représentants des régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale), les professionnels (représentés par la chambre régionale d'agriculture mais aussi les responsables de filières agricoles, la chambre régionale des métiers, la chambre régionale de commerce et d'industrie) et les acteurs publics et de la société civile (services administratifs, logisticiens, restauration collective publique, services sociaux et les différents collectifs de consommateurs à travers leurs associations).

Sur le modèle des forums multiacteurs des filières durables (banane, pêche), les SRéGA ne fonctionneront que si chacun des collèges est représentatif et capable de mobiliser des acteurs de bonne volonté. On pourra d'ailleurs imaginer à cette fin des incitations

régionales au niveau de leur mise en œuvre par les Arga (voir proposition suivante).

#### **Proposition n° 9 : créer et faire des Agences régionales de gouvernance alimentaire (Arga) des centrales d'achat public-privé.**

Le projet Soli'Terre en Aveyron offre un bon exemple du passage d'une échelle municipale à celle quasi départementale d'approvisionnement en produits locaux. Sans le volontarisme de la municipalité de Millau, cette ambition se serait heurtée aux obstacles et carcans administratifs mais également aux réflexes de clocher et autres craintes financières. En effet, si Millau est parvenue à convaincre cinq autres villes aveyronnaises de l'intérêt à travailler ensemble sur les circuits courts dans la restauration collective, c'est en consacrant, dans un premier temps, ses propres moyens humains et financiers pour lancer le projet. Il faudra suivre attentivement le déroulement de Soli'Terre et d'autres projets semblables pour en tirer tous les enseignements concrets relatifs à la mise en place des Agences régionales de gouvernance alimentaire (Arga).

La création de ces Agences répond à trois attentes :

- *Systématiser la mutualisation des informations*

De nombreuses régions ont déjà mis en place un annuaire cartographique de la production agricole et alimentaire dans leur périmètre. Cet outil est aujourd'hui bien connu et utilisé par les collectivités locales pour élargir le spectre de leurs fournisseurs. En complétant ces données par les analyses sur les besoins de l'aval, c'est-à-dire des mangeurs-consommateurs, les acteurs de la filière auront alors une vision globale de l'offre et de la demande alimentaire au niveau régional.

- *Sécuriser la production régionale par l'émergence de filières alimentaires*

Elles ont aussi vocation à faciliter des procédures administratives appropriées et à générer des économies d'échelle dans les achats de la restauration scolaire mais aussi, à terme, de tous les secteurs, y compris privés, de la RHF. Les nouveaux agencements institutionnels multiacteurs et privé-public portés et incarnés par les Arga doivent produire de nouvelles normes de relocalisation alimentaire et lever les freins existants qu'ils soient réglementaires (code des

marchés publics, abattoirs de proximité), économiques (surcoût éventuel des filières courtes), culturels (ignorance des savoir-faire et des autres acteurs de la filière), organisationnels (dimension logistique et de filière) et sociopolitiques (concurrences des acteurs et territoires). L'outil bien connu des plates-formes d'achats nous paraît le mieux à même de faire se rencontrer au niveau régional offres et besoins. Mais il ne s'agit pas seulement de gérer et d'orienter des flux financiers. Les contraintes en matière de transformation, stockage et livraison des aliments doivent également être prises en charge par les Agences.

– *Faciliter le portage des projets*

Mais aussi leur mise en œuvre, notamment sur les aspects logistiques qui restent en général le principal obstacle au développement des circuits courts.

Ainsi, de manière opérationnelle, les Arga seront un instrument décisif de construction et d'animation des filières locales car elles permettront :

- de mettre en place un outil de coordination et/ou de gestion indiquant aux producteurs l'état des besoins ;
- d'offrir aux producteurs la possibilité de développer une production en adéquation avec ces besoins ;
- de coordonner l'approvisionnement afin que les producteurs puissent répondre (volume et qualité) aux demandes des communes.

Deux questions subsidiaires se posent au sujet de la configuration de ces Agences : le périmètre géographique couvert et les outils financiers de soutien.

Pour ce qui est du périmètre, le niveau régional nous semble le plus pertinent à la fois du point de vue agricole (la diversité des productions et les capacités de transformation se jouent à cette échelle), mais aussi urbain. La métropole régionale doit en effet « faire travailler » les territoires périphériques, à dominante agricole, dans un effort de solidarité mais aussi de pragmatisme compte tenu des quantités à distribuer. La réforme française de la gouvernance territoriale, avec la fusion des départements et régions, plaide également en ce sens puisque les élus devraient être les mêmes à siéger dans les institutions régionales et départementales. Enfin, dans la perspective d'une Europe des régions, ce sera

l'échelon politique pertinent pour les coopérations intracommunautaires encouragées par le Comité des régions (voir proposition suivante).

La question des outils financiers peut trouver des réponses, d'une part dans la mutualisation des outils et structures existants pour ce qui est du fonctionnement, d'autre part dans des instruments fiscaux innovants incitant les acteurs à travailler ensemble au sein des Agences. Le rétablissement prudent d'un système d'octroi<sup>14</sup> sous la forme moderne de « péages urbains » permettrait par exemple de générer des ressources affectées au soutien des circuits courts. Il consisterait pour un groupement de collectivités à prélever une taxe sur les flux de marchandises alimentaires entrant sur leur périmètre territorial, en fonction de la nature et de la provenance des produits, du taux de remplissage des camions, de la distance parcourue ou encore de la combinaison de la livraison avec les modalités du retour du livreur (vide ou à plein).

La création de monnaies locales accompagnée d'un système de prêts à taux bonifiés pourrait également être réservée aux utilisateurs des services des Arga, qu'ils soient producteurs, logisticiens ou restaurateurs. Ces monnaies locales pourraient à terme être diffusées dans les systèmes de consommation alimentaire (restaurants et marchés), rendant ainsi possible une économie locale préservée des conséquences des crises macroéconomiques.

**Proposition n° 10 : créer une commission spécifique sur la gouvernance alimentaire au sein du Comité des régions de l'Union européenne.**

Vu son rôle consultatif et de représentation des autorités régionales et locales au sein de l'Union européenne, et sa vocation à faire valoir les points de vue locaux et régionaux sur la législation européenne, le Comité des régions (CdR) nous semble être un lieu approprié pour examiner la question des filières alimentaires en lien avec les territoires. Il a également placé la question de la gouvernance

14. Ce système de douane municipale – très impopulaire – a été la principale source de recettes pour les villes françaises du Moyen-Âge jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle. Sa suppression définitive a été votée en 1948. Le système de l'octroi de mer existe toujours dans les régions françaises d'outre-mer et représente 48 % des rentrées fiscales de certaines communes.

multiniveaux au cœur de ses réflexions et propositions<sup>15</sup>, ce qui correspond bien aux orientations que nous promouvons avec d'autres acteurs en matière de « subsidiarité active ».

En son sein, six commissions existent déjà mais aucune d'entre elles n'embrasse la question de l'alimentation de manière holistique. Cette commission spécifique aux questions alimentaires permettrait de préfigurer un Observatoire européen pour la mise en œuvre d'une gouvernance alimentaire territoriale promotrice d'une approche systémique. Celui-ci serait en mesure de recueillir et d'analyser toutes les données utiles, ce qui sous-entend un travail préalable d'harmonisation, afin de rendre comparables les situations dans les différents pays de l'Union. Ainsi par son intermédiaire, les régions disposeraient d'informations recueillies en toute indépendance sur l'ensemble des filières alimentaires (facteurs économiques, sociaux, état des lieux sur l'évolution des pathologies liées à l'alimentation, et sur l'état de l'environnement en relation, cause ou conséquence, avec la production alimentaire, etc.). Ces données serviraient d'une part à l'élaboration de stratégies pour la gouvernance alimentaire territoriale, mais aussi par exemple, à la réforme indispensable et urgente du code des marchés publics – en particulier sur les questions relatives aux produits locaux.

Elle aurait la faculté de mobiliser et de fédérer les territoires autour d'un projet commun intracommunautaire, celui de la définition d'une gouvernance alimentaire territoriale, afin de formaliser et de porter auprès des trois instances européennes – Commission, Parlement et Conseil – des propositions et des résolutions, mais aussi, pourquoi pas, de lancer des partenariats avec l'OCDE, l'OMS, la FAO, le PNUE... pour faire le lien entre la dimension locale et la dimension globale.

15. Voir le livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux (2009) et l'avis sur le suivi du livre blanc « Bâtir une culture européenne de la gouvernance à multiniveaux » (février 2012) dont une des conclusions est d'élaborer une « charte de l'Union européenne de la gouvernance à multiniveaux, qui devra conduire à une plus grande participation des autorités locales et régionales à l'exercice de la démocratie européenne; basé sur un concept inclusif et participatif, son processus d'élaboration devra favoriser son appropriation par les élus locaux et régionaux ».

## PROPOSITIONS POUR RENDRE LA VILLE AGRÉABLE AUX MANGEURS

La ville est loin d'être un espace confortable pour les mangeurs qui veulent concilier cadre agréable et bonne chère. Depuis une dizaine d'années se multiplient sandwicheries, vendeurs de kebabs, « grecs », panini et autres hot dogs. Ce phénomène est à la fois différent et complémentaire de la phase de conquête urbaine par les grandes enseignes américaines du fast-food. Différent parce que ce sont en général de petites unités, bien souvent des travailleurs indépendants, artisans, et non des filiales de grandes chaînes (même si on retrouve les grandes chaînes du secteur du sandwich). Complémentaire parce qu'il s'agit finalement de l'approfondissement du même concept de restauration rapide, le *snacking* et le « prêt à emporter ».

On a vu dans la première partie de ce livre que ce nomadisme alimentaire participait du dérèglement des sens alimentaires à la fois de rythme et de type de nourriture. On a vu ensuite dans la deuxième partie comment certaines villes des États-Unis avaient repris le hamburger en main pour limiter sa prolifération, notamment à proximité des établissements scolaires. Reste à voir comment on peut gérer le problème dans un espace européen qui n'est ni conscient des dangers sanitaires du *snacking* ni enclin à intervenir par la loi sur la liberté d'entreprendre et de se nourrir.

### Proposition n° 11 : créer des espaces mangeurs dans les lieux publics.

Le menu « sandwich + dessert + boisson sucrée » est devenu le compagnon quotidien de salariés stressés, pressés, souvent impécunieux.

Dans son rapport remis fin 2009 au Conseil économique, social et environnemental, André Daguin écrivait :

« Alternative à la restauration traditionnelle ou rapide, la consommation dans la rue ou sur le lieu de travail se développe, répondant au souhait d'une partie de la clientèle d'économiser du temps et de l'argent<sup>16</sup>. »

16. « De l'assiette aux champs », Rapport présenté par André Daguin, décembre 2009.

Une étude conduite en 2006 a révélé que 42% des Français avaient consommé sur leur lieu de travail un produit acheté à proximité ou apporté de leur domicile contre 27% seulement en 1994<sup>17</sup>. Souvent constitués de salades composées ou de sandwiches, ces repas légers peuvent aussi être plus élaborés et livrés sur le lieu de travail à ceux qui souhaitent mettre à profit la pause du déjeuner. Nonobstant ces possibilités nouvelles, la croissance des ventes de sandwiches se poursuit et s'accélère.

Nous avons vu que les choses peuvent changer en profondeur et qu'on peut parfaitement résister à l'invasion de notre alimentation par le « prêt à emporter ». Mais pour l'heure, essayons d'améliorer l'environnement du mangeur de sandwich et d'agrémenter sa pause déjeuner. Car chacun aura remarqué que la ville n'est pas du tout faite pour aider le mangeur à manger son sandwich. Certes les espaces verts – quand il y en a – offrent des lieux tout indiqués... à condition qu'ils ne soient pas privés, que les pelouses soient accessibles, que la météo le permette, qu'il y ait suffisamment de bancs, que ceux-ci ne soient pas occupés ou configurés pour dissuader les pauses assises trop longues. À vrai dire, ces conditions sont souvent loin d'être réunies, ce qui ne fait que confirmer l'ignorance ou le désintérêt profond pour ces questions d'alimentation nomade. Il est vrai que les efforts des collectivités ont surtout porté sur les transports urbains et le développement d'une offre douce (vélos en libre-service), très utile pour contenir l'utilisation de la voiture et réduire de manière significative la pollution de l'air par les gaz à effet de serre et les particules fines<sup>18</sup>. Il existe pourtant une solution facile et peu onéreuse qui aurait l'avantage de décroquer une ville qui multiplie les barrières dans la conception de son habitat (résidences protégées, ségrégation communautaire et de classe, maisons individuelles), et qui réduit les espaces publics ouverts perçus comme des lieux d'insécurité accaparés par des bandes violentes et autres marginaux : la création d'« espaces mangeurs ».

Il s'agirait d'aménager des portions d'espaces verts existants avec des tables amovibles, des poubelles appropriées et plus régulièrement

vidées (le plus gros problème de l'explosion des nourritures à emporter est l'explosion proportionnelle des déchets en tout genre : papiers gras, serviettes, bouteilles en plastique, canettes en aluminium, barquettes en plastique...), et bien sûr d'équiper ces systèmes avec les services du tri sélectif. On serait surpris du volume ainsi produit au fil des semaines. La labellisation de ces espaces sur le modèle des aires de pique-nique pourrait être intégrée dans un cahier des charges au niveau national (initiative que pourraient prendre les diverses associations des maires sur le modèle des *villes fleuries* : on aurait ainsi les *villes qui mangent*). Dans une hypothèse plus ambitieuse, on pourrait imaginer des agents municipaux chargés spécifiquement de l'entretien et de la surveillance de ces espaces mangeurs. Enfin, et pour aller jusqu'au bout de la démarche, il serait bon de prévoir des espaces mangeurs abrités, voire fermés, pour les périodes hivernales.

Ce dispositif aurait l'avantage de régler le problème de l'absence de cafétéria dans les bureaux de centre-ville, où l'espace est si cher que le confort devient un aspect secondaire et que le sandwich finit la plupart du temps entre les touches de l'ordinateur. Le salarié pourrait ainsi faire une vraie pause déjeuner, sans être obligé de manger seul, debout, sur le trottoir, le nez dans les pots d'échappement, emmitoufflé dans son écharpe, entravé par des gants : il retrouverait en mangeant une sensation de plaisir et de convivialité, cruciale pour son équilibre et la qualité de son travail. Les employeurs aussi y trouveraient leur compte : toutes les études sur la santé au travail montrent en effet que des pauses déjeuner bâclées ou stressées se payent au cours de la journée de travail par une fatigue ou une lassitude plus précoce dans l'après-midi.

**Proposition n° 12 : intégrer la diversité et la qualité de l'offre alimentaire commerciale dans un aménagement urbain global.**

Outre les espaces publics à l'intérieur des villes, il s'agit de s'attaquer aux zones commerciales en périphérie. Les centres-ville doivent être repensés en matière d'aménagement alimentaire : mais quels locaux investir pour favoriser le plaisir de manger en ville ?

Il se trouve que les commerces de proximité, à commencer par les commerces de bouche, disparaissent inexorablement des centres urbains historiques et plus encore des quartiers périphériques,

17. Étude 3SC menée par Sociovision Cofremca citée par André Daguin.

18. Ce travail est loin d'être fini à en croire les condamnations récentes dont la France fait l'objet de la part de l'Union européenne pour la qualité de l'air de ses villes.



conurrencés par les grandes surfaces de centre-ville ou des zones commerciales. Ce phénomène, moins prononcé à Paris, à Lyon ou à Marseille – compte tenu de la taille et de l'étendue de ces villes –, est particulièrement remarquable dans les villes moyennes de province. Ainsi à Toulouse, en l'espace de vingt ans, les boucheries et les poissonneries ont presque toutes disparu des ruelles du centre. Les locaux commerciaux de centre-ville sont ainsi abandonnés par toute une économie de proximité, offrant en général des services de qualité, mais qui n'est plus adaptée aux modes et moyens de consommation contemporains. Ces derniers sont tournés vers les nouvelles technologies, les sorties festives ou les achats bon marché. Qu'on le déplore ou non, c'est une nouvelle génération de commerces qui a remplacé ces espaces historiques, en fragmentant d'ailleurs souvent la place disponible.

Autre tendance structurelle, la disparition des bistrotts, véritables lieux de convivialité urbaine et de mixité sociale. Là aussi, les chiffres sont édifiants : chaque jour en France, six bistrotts disparaissent en moyenne. Dans les campagnes, la fermeture du bar-restaurant sonne bien souvent la fin du village. Dans tous les cas, ce phénomène est vécu comme une maladie de la ville moderne, voire une crise de civilisation avec la fin des brèves de comptoir et d'une certaine forme d'échange démocratique et populaire<sup>19</sup> !

Or les exécutifs locaux disposent de mesures spécifiques pour maîtriser l'installation des commerces dans des endroits publics, ou mieux encore « patrimoniaux », de l'espace urbain. C'est le droit de préemption des fonds de commerce introduit par la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises dite « loi Dutreil ».

Pourquoi les commerces alimentaires ne seraient-ils pas aussi concernés par cette mesure ? Il ne s'agit pas, bien sûr, de transformer la puissance publique en marchand de services, mais au contraire de s'assurer de la bonne intégration des commerces dans l'environnement urbain. Notons au passage que l'opposition de Carlo Petrini à l'installation d'un fast-food sur la célèbre Piazza di

Spagna de Rome fut le point de départ, en 1986, de ce qui deviendra le mouvement mondial Slow Food.

Mais cette politique doit être à double sens : elle doit certes permettre aux centres-ville de conserver leur attrait patrimonial, mais elle doit aussi désenclaver les quartiers « difficiles », souvent abandonnés par les restaurants « généralistes » au profit d'une cuisine communautaire et ethnique exclusive, quand il ne s'agit pas tout simplement de no man's land alimentaire. Il ne s'agit pas de tomber dans le piège de l'ostracisme alimentaire que nous avons dénoncé dans la première partie. L'enjeu est bien de faire, dans le respect des interdits alimentaires de chacun, de la nourriture et de sa dimension conviviale un vecteur de cohésion et de mixité sociale comme peuvent l'être la culture ou le sport... La question est certes complexe et sensible mais il appartient à la ville durable de se la poser et éventuellement d'y répondre en faisant le choix de l'échange alimentaire. Car s'enrichir de la culture alimentaire des autres, cela doit aussi fonctionner dans une vraie logique de « cosmopolitisme local » où les diasporas ne restent pas figées sur elles-mêmes. À défaut de planifier une véritable carte de la gastronomie, reconnaissons aux élus la possibilité d'intégrer aux politiques classiques de la ville un volet alimentaire qui renforce le vivre-ensemble par le manger-ensemble.

Cette politique communale d'aménagement de l'offre alimentaire peut aussi se développer par un soutien aux marchés urbains de producteurs locaux. L'expérience italienne Campagna Amica<sup>20</sup>, portée par Coldiretti, un des principaux syndicats agricoles d'Italie, est particulièrement intéressante dans ce domaine. Depuis 2007, ce projet a permis de relancer ou d'ouvrir de nombreux marchés paysans dans les grandes villes italiennes (16 marchés paysans ont par exemple été créés à Turin et dans sa province). Pour y parvenir, Campagna Amica a travaillé avec les municipalités et des associations de producteurs dans tout le pays et qui sont maintenant directement impliquées dans l'organisation et la gestion de ces marchés. La Fondation Campagna Amica équipe les stands des producteurs

19. « Le comptoir d'un café est le parlement du peuple » (Balzac).

20. Pour plus de détails, consulter l'Écadim réalisée par Eating City sur Campagna Amica. Rubrique « Project » du site [www.eatingcity.org](http://www.eatingcity.org)

et prend en charge la communication et la promotion des marchés paysans.

Les producteurs qui y participent doivent respecter les règles de base d'un manifeste : ils doivent être membres de Campagna Amica ; les fermiers doivent vendre leur propre production, donc seuls des produits italiens peuvent être vendus ; les prix sont fixés selon le prix national du marché : les produits ne peuvent pas être vendus plus haut que le prix national du marché, ni à moins de 30 % de celui-ci, interdisant ainsi la vente à perte. Les consommateurs peuvent d'ailleurs vérifier les prix nationaux par téléphone ou SMS. Pour garantir une transparence complète, tous les prix maximums sont indiqués à l'entrée du marché. Enfin, les organisateurs peuvent décider de la zone d'origine des fermiers, souvent la province où se tient le marché. Les produits aussi bien biologiques que conventionnels sont autorisés.

Cette expérience réussie (10 000 producteurs sont membres du réseau et on compte à ce jour deux millions de consommateurs qui achètent sur les marchés paysans) pourrait en inspirer d'autres en Europe. Mais la condition du succès repose sur un choix politique de la municipalité et, par conséquent, sur la capacité de lobbying des structures agricoles professionnelles.

**Proposition n° 13 : orienter les épiceries sociales vers le bio et confier la gestion des surplus alimentaires aux collectivités.**

Certains ont tendance à estimer que des boîtes de conserve pour parer aux besoins des plus démunis représentent un moindre mal. Réflexion classique sans doute des consommateurs qui remplissent chaque année les sacs de la Banque alimentaire en faisant leurs courses au supermarché. De fait, dans le panier destiné aux associations humanitaires, on retrouve souvent les pires produits standardisés de l'industrie agroalimentaire : marque discount, format familial, pâtes premier prix, plats préparés industriels... On est dans la logique de l'alimentation *a minima* comme moyen de survie, palliatif contre la faim, source énergétique pour affronter le froid et le combat quotidien pour construire sa vie. Mais dans les pays où l'on prétend à une conscience collective, n'a-t-on pas le droit, ou plutôt le devoir de rêver d'une alimentation saine et de qualité pour tous, et en premier

lieu, pour ceux qui n'ont pas les moyens de se la payer ? Éducation pour tous, santé pour tous... : alimentation saine pour tous ! Avec un peu d'imagination et de bonne volonté, et surtout en acceptant les responsabilités qui exigent de faire face au devenir d'une société tout entière, on peut et on doit concilier écologie et social.

Pour favoriser cette voie, il serait intéressant de responsabiliser dans ce sens les communes en leur attribuant la gestion directe des surplus alimentaires en lien avec les « cuisines civiques » de quartier que nous avons évoquées. Ces dernières pourraient centraliser les aliments non consommés dans les cantines et encore parfaitement comestibles pour servir ou diriger de tels aliments vers des restaurants sociaux. En Italie, la loi dite du bon Samaritain a été adoptée dans cet objectif et l'un des hôpitaux de la ville de Turin a mis en place, de concert avec l'entreprise de restauration collective chargée du service, une opération de redistribution des surplus cuisinés, dans le respect total des normes sanitaires en vigueur. Pourquoi ne pas proposer la généralisation de cette législation à l'ensemble de l'Union européenne ?

Les villes pourraient aussi solliciter les producteurs locaux comme fournisseurs pour approvisionner les stocks, en échange de publicité pour leurs produits et leur exploitation. Car ces épiceries sociales peuvent aussi être des « vitrines » pour toute une population de déshérités mais aussi de classes moyennes. Elles deviendraient garantes d'une bonne qualité nutritionnelle et, en matière d'image, permettraient de promouvoir l'esprit de responsabilité éthique des fournisseurs.

Si la collecte auprès des grandes et moyennes surfaces tend à se développer, elle n'est pas encore institutionnalisée. Une modification de la loi permettrait aux collectivités locales – notamment les communes et leurs intercommunalités – de mettre en œuvre des dispositifs organisés de récolte de denrées alimentaires dans le cadre de « circuits courts » et en respectant les règles les plus strictes d'hygiène alimentaire (péremption des produits notamment). Cette disposition législative viendrait compléter l'article 1 de la loi de modernisation de l'agriculture faisant de la redistribution des denrées alimentaires un axe fort de la politique publique de l'alimentation. En institutionnalisant au niveau local la gestion des surplus alimentaires par les collectivités territoriales, c'est du bon sens que

l'on réintroduit dans le fonctionnement des circuits alimentaires. C'est tout autant un acte de solidarité territoriale très attendu.

**Proposition n° 14 : des villes qui produisent ou labellisent elles-mêmes.**

Les collectivités, on l'a vu, sont en capacité de produire elles-mêmes les aliments de leurs habitants : ces expériences montrent que les villes peuvent manger et aménager. Elles peuvent être généralisées en fonction, bien sûr, de la topographie de la commune et des terres arables disponibles. Là encore, l'intercommunalité peut jouer un rôle décisif. Afin de faciliter cette prise de décision qui pourrait paraître contre-nature, voire impossible à mettre en œuvre, plusieurs instruments légaux pourraient être utilisés, améliorés ou créés.

**- La solution prometteuse des Scic**

Les Sociétés coopératives d'intérêt collectif ont fait leur apparition dans le paysage juridique des collectivités françaises en 2001. Depuis lors, selon Alix Margado, on voit aujourd'hui « de plus en plus de collectivités impulser la création de Scic<sup>21</sup> ». Cet outil de droit privé, voué à développer des activités d'intérêt collectif, leur offre un nouveau mode d'action, hybride et innovant. Distincte du groupement d'intérêt public (GIP), de droit public, et de la société d'économie mixte (SEM), où le capital public domine, la Scic diffère aussi des habituels partenariats public-privé (PPP) en ce qu'elle « permet d'agréger tous types d'acteurs privés, même modestes »<sup>22</sup>.

Dans le domaine alimentaire, la Scic « Auvergne Bio Distribution » est devenue une référence nationale, citée en exemple dans le livre blanc du développement durable des régions 2011<sup>23</sup>. Il s'agit d'une plate-forme, créée en 2007, et dédiée à l'approvisionnement en produits bio régionaux de la restauration collective en Auvergne (1 700 000 repas avec des ingrédients bio ont été livrés en 2012).

21. Alix Margado est délégué aux Scic à la CGScop et interrogé par le site Localtis.info le 18 avril 2012 : « Scic : les collectivités prennent part aux coopératives ».

22. *Id.*

23. Livre blanc du développement durable des régions 2011 réalisé par l'Association des régions de France sous le pilotage de la région Rhône-Alpes, décembre 2011.

Mais elle a aussi vocation à renforcer en amont la structuration des filières bio régionales par une augmentation des débouchés, notamment sur les marchés publics.

Avec ce système de multisociétariat enraciné dans les principes de l'économie sociale et dans les territoires, les collectivités françaises disposent d'un levier pertinent pour amorcer des partenariats multiacteurs, public-privé, sur la gouvernance alimentaire. Si les régions ont ouvert la voie, les villes et leurs intercommunalités pourraient se lancer à leur tour. On pourrait alors voir proliférer, à l'échelle de l'économie sociale et solidaire<sup>24</sup>, des microfiliales de production correspondant à des projets de territoire soutenus par les élus.

**- L'achat des terres et la location par les baux aux cultivateurs**

Pour régler la question complexe de la périurbanisation et de la disparition des terres agricoles, il existe une solution radicale qui est mise en œuvre par certains : l'achat par la commune des terres menacées et leur location à des agriculteurs, en installation ou non, mais avec un projet en bio. C'est en tout cas une des solutions promues par l'association Terres de Liens et sa Foncière dont l'action peut se résumer à la trilogie suivante : investissement financier éthique, accès au foncier, agriculture multifonctionnelle. Le militantisme de Terres de Liens ne se limite pas au monde agricole, il a gagné des centaines de citoyens mais aussi des associations, fondations... Concrètement, la Foncière Terre de Liens fonctionne comme un outil d'investissement solidaire qui collecte de l'épargne citoyenne et acquiert ainsi des terres pour installer ou maintenir des porteurs de projets agraires respectant la charte de l'association. Une dynamique que peuvent soutenir les collectivités territoriales en adhérant également à cette charte.

**- Les labels ou marques de région ou de territoires**

Manger bourguignon, aquitain, breton ou haut normand en achetant des produits marqués du sceau de l'identité régionale ? L'idée fait son chemin chez les élus des conseils régionaux. On voit

24. Il faut bien préciser que les collectivités n'ont pas vocation à devenir des acteurs économiques directs sur des services concurrentiels.

même surgir des initiatives plurirégionales comme ce partenariat lancé début 2012 entre les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine autour de la création du label « Sud-Ouest France ». Cependant le but de ces labels consiste davantage à ajouter une dimension de traçabilité géographique à des produits de qualité déjà labellisés sous l'étiquette AOC, Label Rouge ou encore IGP (indication géographique protégée) qu'à travailler sur les problèmes et défis structurels des filières agroalimentaires, en particulier sur les conditions de rémunération des producteurs.

Le cas suisse du label Genève Région-Terre Avenir (GRTA) nous semble aller beaucoup plus loin dans la mesure où il concerne aussi l'amont de la filière (conditions de production, de travail et de distribution) et pas seulement la commercialisation en aval. En effet, cette initiative cantonale (le label est détenu par le canton), encouragée par la ville de Genève, a certes permis de créer un label pour identifier auprès des consommateurs les produits issus de l'agriculture de proximité. Mais, dans son cahier des charges, le label exclut également les plantes et animaux génétiquement modifiés et requiert la production intégrée. Ses exigences en matière de traçabilité des produits sont élevées pour recréer un lien de confiance entre les consommateurs et les agriculteurs. Enfin, c'est la rétribution équitable de ces derniers qui fait aussi la spécificité du label. Ainsi, le lait GRTA est payé un franc suisse le litre au producteur alors que son prix moyen sur le marché national se situe autour de 80 centimes. On permet ainsi aux agriculteurs de sortir d'un système de vente à perte qui est non seulement humainement scandaleux mais aussi économiquement insoutenable. Ensuite, les produits labellisés peuvent être achetés aussi bien directement chez certains producteurs que dans les grandes surfaces, car les distributeurs font partie intégrante du projet. Selon le site du GRTA :

« Trois ans après sa création (...), plus de 200 partenaires se sont engagés dans cette filière réunissant producteurs, consommateurs, syndicats et distributeurs. [...] Alors que 26 % des Genevois déclaraient connaître ce label en automne 2005, ils sont huit sur dix à répondre affirmativement à cette même question une année plus tard<sup>25</sup> ! »

25. Site internet du GRTA : <http://www.geneveterroir.ch/fr/content/geneve-region-terre-avenir>

La ville de Genève promeut activement le label dans les lieux de restauration collective privés et publics de son territoire.

#### **Proposition n° 15 : urbaniser l'agriculture, agrariser la ville.**

C'est dans la dynamique de cette formule<sup>26</sup> qu'il nous faut chercher des pistes pour le futur. La production agricole relocalisée et orientée vers un objectif de qualité accrue peut permettre de repenser le rapport villes-campagnes. L'agriculture est l'affaire de la ville, puisque c'est là que se trouvent les consommateurs. Il est donc possible d'impulser un recentrage des politiques agricoles à partir d'une problématique urbaine et périurbaine. Cela prendra certes du temps, pour des questions culturelles liées aussi bien à l'héritage d'une certaine vision de l'agriculture, productiviste et monospa-tiale, qu'aux mécanismes politico-administratifs en vigueur depuis si longtemps. Encourager la relocalisation des exploitations (installation de producteurs) et le maintien de celles encore en activité devrait permettre de dynamiser l'économie agricole en l'inscrivant dans une logique de partenariat avec les espaces urbains.

Le processus est d'ores et déjà engagé, comme le note Christian Peltier :

« Les acteurs des espaces agricoles, en France, mais plus largement en Europe de l'Ouest, revendiquent leur prise en compte dans les projets urbains. Une vingtaine d'agglomérations et de Chambres d'agriculture françaises réfléchissent ainsi aux modalités de cette construction. Pour le monde agricole, il s'agit d'identifier, mais plus encore d'intégrer les problématiques urbaines afin d'y faire raisonner ses propositions, de montrer en quoi elle est indispensable au projet urbain<sup>27</sup>. »

26. Inspirée, tout comme nos réflexions au sein de cette section, des travaux de Joëlle Salomon Cavin et Nelly Niwa, chercheurs à l'université de Lausanne (IPTEH – Institut de politiques territoriales et d'environnement humain). N. Niwa, « Tokyo, mégapole agricole », *La Revue durable*, L'agriculture regagne du terrain dans et autour des villes, n° 43, 2012. J. Salomon-Cavin, N. Niwa, « Agriculture urbaine en Suisse : au-delà des paradoxes », *Urbia*, n° 12, 2011. N. Niwa, « La nature en ville peut-elle être agricole ? De la Suisse au Japon », *Urbia*, n° 8, juin 2009, Urbanisme végétal et agriurbanisme.

27. C. Peltier, « Agriculture et projet urbain durables en périurbain : la nécessité d'un réel changement de paradigme », *Vertigo*, vol. 10, n° 2, sept. 2010.

Il faut donc imaginer une politique foncière innovante pour contenir l'urbanisation, peu attentive à ce genre de problème : le foncier urbain dévore le foncier agricole (en dix ans, l'Île-de-France a perdu la moitié de ses maraîchers et presque autant d'horticulteurs).

À partir des expériences en cours, deux types d'orientations peuvent être proposées.

**- Sanctuariser l'agriculture dans le périurbain comme paysage alimentaire**

L'initiative menée par le Pays de Rennes<sup>28</sup> « Rennes Métropole ville vivrière » permet de se faire une idée de ce que peut être la redéfinition des relations entre espace urbain et espace rural dans la perspective ambitieuse d'un modèle résilient de développement urbain et d'autonomie alimentaire de la ville. Ses promoteurs soulignent que « parce que la ville et la campagne ont leurs destins liés, le Pays de Rennes et la chambre d'agriculture organisent le dialogue entre les représentants du monde agricole et les élus<sup>29</sup> ». Ils insistent sur le fait que « le choix de la “ville archipel”, organisée autour de plusieurs pôles, laisse une place importante aux espaces agricoles et naturels entre les villes. Elle garantit aux habitants un cadre de vie agréable, tout en assurant aux agriculteurs un marché local porteur<sup>30</sup>... ».

Dans le même ordre d'idées, une initiative comme la plateforme régionale d'innovation mise en place dans les Pays de la Loire est un outil qui peut permettre une évolution notable des rapports ville-campagne. En renforçant le lien entre le secteur agricole et les établissements de formation professionnelle, elle entend resserrer des liens avec le territoire (vente directe, développement de filières locales, fermes pédagogiques, etc.).

Enfin, les actions menées par des structures comme le réseau Terres en Villes permettent aussi de repenser le rapport rural urbain. L'agglomération perpignanaise a par exemple signé en mai 2011 la « charte du réseau » qui devrait aboutir à la mise en place « d'un lieu de concertation, à l'établissement d'un diagnostic partagé avec

analyse des enjeux urbains et agricoles, à un programme pluriannuel d'actions à mener ou encore à la signature de conventions de partenariat<sup>31</sup> ».

Toute la difficulté consiste à formaliser et systématiser ces nouvelles orientations. C'est pour répondre à ces deux défis que se développe le recours aux scénarios prospectifs et aux modélisations mathématiques. Les deux exemples les plus innovants et aboutis sont le scénario global Afterres2050 et le cas particulier « Rennes Métropole ville vivrière 2030 ». Avec Afterres2050, piloté par l'association Solagro<sup>32</sup> à Toulouse, on sait désormais répondre sérieusement à la question suivante : comment faire, en France, pour nourrir à la fois les hommes et le bétail, en préservant la fertilité des sols et en réduisant de moitié les émissions de GES ? La réponse : diviser par deux les consommations de viande et de produits laitiers et donc leur production ; parvenir à un mix 50 % d'agriculture biologique et 50 % d'agriculture « conventionnelle » ; généraliser l'agroforesterie (1/5 des surfaces en 2050) et les associations culturales (récolte sur la même parcelle et à la même saison de deux cultures) ; stopper les importations de nourriture animale et réduire les exportations de céréales ; utiliser les terres libérées de la pression productiviste à des fins de production d'énergie (herbe pour la méthanisation, oléoprotéagineux pour la production de carburants), de nourriture animale et de matériaux de construction. L'application de ce type d'outils méthodologiques au niveau local avec le cas de Rennes Métropole et son scénario d'autonomie alimentaire bio permet d'interpeller très concrètement les décideurs politiques sur leurs choix pour demain.

En résumé, une bonne politique agricole et alimentaire sera caractérisée par :

- une définition claire des résultats à atteindre (quelle agriculture, dans quel environnement, pour quelle alimentation), ce qui permet de juger en permanence de son efficacité ;
- un ensemble de mesures complémentaires composées pour former un système réglementaire ;

28. Le Pays de Rennes compte environ 1 400 exploitations et plus de 10 000 emplois liés à l'activité agricole ou agroalimentaire. Il se situe au cœur du premier bassin laitier européen.

29. Voir le site internet du Pays de Rennes : [www.paysderennes.fr](http://www.paysderennes.fr)

30. *Id.*

31. *L'Indépendant*, 18 mai 2011.

32. [www.solagro.org/site/393.html](http://www.solagro.org/site/393.html)

- un dispositif modulable en fonction de l'écart entre la trajectoire et le résultat à atteindre ;
- un dispositif prévoyant les procédures de sa propre réforme (date, mode), c'est-à-dire la redéfinition des objectifs.

Mais si ces scénarios sont techniquement réalistes et faisables pour peu qu'on mette en place les bons cadres de gouvernance, reste surtout à convaincre les citoyens de changer de régime alimentaire pour que les projections deviennent réalité. Il faudra pour cela trouver les voies d'un nouvel imaginaire alimentaire capable de soutenir cette transition.

#### - Faire campagne dans la ville et réapprendre à cultiver son jardin

Les urbains doivent donc devenir les premiers acteurs de la transition écologique de leurs villes et de leurs aliments. Ils doivent pour cela se sentir compétents pour agir en apprenant eux-mêmes à cultiver leurs jardins ! L'agriculture intra-urbaine ne doit pas être considérée comme un gadget de « bobos<sup>33</sup> », mais comme le vecteur d'une prise de conscience que cette transition est possible et entraîne de nouveaux rapports sociaux fondés sur l'entraide et la coopération. Deux exemples montrent que les politiques comme les citoyens prennent ce paradigme du jardinage urbain très au sérieux.

Du côté des politiques, la ville de Londres a récemment lancé un programme d'agriculture urbaine à grande échelle intitulé Capital Growth<sup>34</sup> qui a permis de créer en quatre ans 2012 nouveaux espaces de production alimentaire dans les quartiers londoniens (parmi lesquels les plus défavorisés) et d'entraîner dans ce projet près de 100 000 néojardiniers urbains. L'organisme apporte une aide concrète (ateliers de formation, soutien financier et légal) aux groupes souhaitant établir un potager. Réciproquement les individus sont invités à jouer un rôle dans la communauté : proposer des idées, s'entraider. En 2013, le projet met le cap sur la transformation de ces communautés de jardinage en microentreprises sociales qui vendront leurs légumes dans le voisinage.

33. Dans des villes en crise profonde depuis des dizaines d'années comme à Detroit, elle est devenue un vrai moyen de subsistance pour les populations les plus pauvres.

34. [www.capitalgrowth.org](http://www.capitalgrowth.org)

À l'opposé de cette perspective commerciale, mais toujours sur le terrain des légumes, la dernière initiative citoyenne en date s'appelle « incroyables comestibles<sup>35</sup> » et vient également d'Angleterre, plus précisément de la petite ville de Todmorden, une cité industrielle en crise du nord de l'Angleterre. Elle consiste à cultiver des légumes en ville, dans des bacs devant chez soi, et à les laisser à disposition de tous, gratuitement, dans une démarche proactive de partage. Par le biais des réseaux sociaux, l'initiative s'est propagée comme une traînée de poudre en Europe et dans toute la France. Le processus se présente comme un « catalyseur » permettant « d'aider à opérer un changement de regard qui conduit à créer une autre façon de vivre harmonieuse, féconde et bienveillante ». On pourrait sourire en lisant une phrase si naïve et décalée dans un monde où règnent compétitions et égoïsmes. Mais les « incroyables comestibles » sont parvenus, au moins dans leur fief de Todmorden et en l'espace de trois ans, à réinventer l'altruisme, le sentiment communautaire et la connaissance de la nature, à réduire le vandalisme dans la ville et, surtout, à faire exploser les achats de produits locaux. En effet, cette expérience de gestion de la nourriture en biens communs a conduit les habitants à donner plus d'importance à leurs systèmes alimentaires locaux et à redécouvrir le travail de leurs « petits producteurs » pour en devenir solidaires et coresponsables. Séduits par cette aventure qui se diffuse partout en Europe, on ne peut qu'encourager les jardiniers en herbe à se réapproprier, à leur modeste niveau, une certaine forme de souveraineté alimentaire qui sera également le biais le plus efficace pour changer de modèle diététique et notamment faire décroître la consommation de viande. Pour franchir un nouveau seuil dans la diffusion de ces pratiques, on pourrait imaginer un système d'objectifs de mise en culture et d'incitations dans le cahier des charges des copropriétés possédant des espaces verts.

Le jardinier peut s'imposer comme le héros ou du moins la figure emblématique des villes en transition de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, comme l'escargot de Slow Food est devenu le symbole international d'un monde qui aspire à plus de temps et de qualité. Ou pour

35. [www.incredible-edible.info](http://www.incredible-edible.info)



adapter à notre propos une formule célèbre du chef indien Sun Bear: «Ne me parle pas d'architecture ou d'urbanisme si tu ne sais pas faire pousser des légumes!»

## CONCLUSION

### LA NOURRITURE COMME PROJET DE VIE ET PROJET POLITIQUE

Manger sans produire, manger sans savoir, manger sans aménager: les trois piliers du mal-vivre alimentaire dégradent nos agricultures, abîment nos corps et enlaidissent nos villes. Mais la malbouffe ne sera pas le mal du <sup>xxi</sup>e siècle ou l'horizon morbide de nos civilisations mortelles. À la manière de la «marche du sel» de Gandhi ou plus loin encore de la Tea Party de Boston, les résistances aux monopoles de l'agro-industrie sur notre alimentation triompheront demain, inéluctablement, et ouvriront l'ère de nouvelles pratiques sociales et territoriales. La multiplication des échanges de graines en dehors des circuits commerciaux traditionnels commence à faire craquer les digues légales de la marchandisation de la nourriture. Elle montre la voie d'une gestion-production entre pairs de la biodiversité du vivant sur le même modèle que l'open source pour le monde numérique.

Oui, une révolution alimentaire est possible. D'abord à l'échelle personnelle. À côté de l'élitisme gastronomique de Slow Food, d'autres itinéraires sont possibles pour franchir le mur d'ignorance qui nous sépare des aliments. L'overdose du marketing, le ras-le-bol des emballages, la culpabilité du gaspillage, le dégoût de la fadeur, l'ennui de la standardisation, la peur des calories inutiles... Les leviers psychologiques sont si nombreux et divers qu'ils finissent tôt ou tard par remplacer l'abnégation alimentaire quotidienne par un questionnement inquiet – comment et par qui suis-je nourri? – puis par une recherche de sens existentiel: qu'est-ce que je veux vraiment manger?

Ma nourriture comme projet de vie, voilà une source intarissable de motivation pour s'engager dans la voie du développement personnel, du bien-vivre, de l'harmonie, de l'équilibre. Tous les ingrédients y sont réunis, de l'esthétique à l'éthique, de la santé à la volupté. Il existe peu de projets de vie aussi englobants que celui-là – sans parler de la dimension économique qui, la crise aidant,

transforme quelques sympathiques autocultivateurs postsoixante-huitards en références ultimes et investisseurs avisés.

Mais ce retour à la nourriture n'est pas qu'une affaire individuelle, il touche également au lien social, au vivre-ensemble. Grâce au potager ou à la cuisine, combien de belles histoires d'intégration ou plutôt de réintégration ont-elles été vécues par celles et ceux qui ne trouvaient plus leur place, le respect ou leur dignité dans la société? Parce qu'elle se fabrique et se partage, la nourriture est entièrement tournée vers l'autre, ses besoins, ses plaisirs. Le retour de l'agriculture en ville crée ainsi de nouvelles formes d'urbanité. Non seulement il faut réapprendre à cultiver des terres maigres et difficiles, mais surtout il faut le faire dans des espaces publics ou collectifs. Ici un parc municipal, là le jardin d'une copropriété, ou encore le toit d'un immeuble, ce qui compte avant tout, c'est le fait de travailler ensemble, de se réapproprier l'usage de la ville et le sens de la communauté. D'innombrables histoires prouvent que ces microcollaborations permettent de responsabiliser les citoyens par rapport à leur environnement, mais aussi de recréer une convivialité et une pluriactivité en partie détruites par l'architecture, les plans d'urbanisme et la division du travail.

Les politiques auraient tort de se priver de tels outils et remèdes pour guérir la ville de son mal-être. Les tolérer ne suffit pas. Il faut les susciter, les stimuler car l'heure de la ville qui mange est venue. La ville qui mange doit être considérée avec autant d'attention, de sérieux et d'imagination que la ville qui dort et la ville qui travaille et donc se meut. Tout reste à faire ou presque. Il faut bien sûr commencer par les cantines scolaires où l'avenir sanitaire, écologique et culturel de nos enfants se joue tous les jours. Mais on peut aller bien au-delà, déssectorialiser et transversaliser les questions alimentaires, construire de véritables filières alimentaires durables, réunir les secteurs privé et public, refonder les liens ville-campagne... La seule condition pour y parvenir – et c'est le message principal de ce livre –, c'est de faire de l'alimentation une compétence et une responsabilité des collectivités territoriales. Alors seulement, la ville qui mange pourra devenir une exigence et un projet politique.

## TABLE DES MATIÈRES

> Eating City	7
> Remerciements	8
<hr/>	
<b>INTRODUCTION</b>	9
<hr/>	
<b>PREMIÈRE PARTIE - LA FILIÈRE DU « MANGER »</b>	13
<hr/>	
> Le mangeur n'est plus le producteur	15
> Le mangeur est un consommateur désorienté	18
> La ville dévore l'espace	19
<hr/>	
<b>I. MANGER SANS PRODUIRE</b>	23
> Les âges de l'agriculture et de l'alimentation	24
> L'aliment à l'ère de l'agro-industrie : la mécanisation du vivant	25
> Le producteur à l'ère de l'agro-industrie	31
> Vers un changement d'ère : l'agroécologie ?	38
<hr/>	
<b>II. MANGER SANS SAVOIR</b>	45
> L'introuvable « écotrophologie »	45
> Pour une psychosociologie de l'alimentation	52
> Le « souci alimentaire » ou l'aliment caché	55
> Des interstices de liberté dans un monde alimentaire surdéterminé	71
<hr/>	
<b>III. MANGER SANS AMÉNAGER</b>	75
> La fin du couple ville-campagne	76
> Les coûts environnementaux de la ville qui mange	82
> Quand la géographie reprend la main sur l'histoire	90

---

**DEUXIÈME PARTIE - NOURRIR LA VILLE : VERS UNE NOUVELLE**

GOUVERNANCE ALIMENTAIRE	93
> Pour ou contre le principe d'une gouvernance alimentaire publique ?	95

---

**I. LES POLITIQUES PUBLIQUES** 99

> Nouvelles politiques agricoles nationales : changer l'offre par la demande	102
> L'exemple de l'Italie	115
> L'Union européenne : l'alimentation enfin à l'ordre du jour ?	118

---

**II. LES VILLES, BRIQUES DE BASE DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE** 125

> Le modèle de la gouvernance de l'eau	127
> La maîtrise du foncier et l'urbanisme potager	132
> L'organisation de l'approvisionnement	136
> La régulation nutritionnelle	139
> La gestion sociale de l'alimentation	143
> La valorisation des patrimoines gastronomiques et agro-alimentaires	147

---

**III. PRINCIPES POUR UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE, PILIER****D'UNE SOCIÉTÉ DURABLE** 153

> Pour un droit à une alimentation durable, conviviale et plurielle	155
> La relève alimentaire par les territoires urbains	165
> Pour des filières de production et de consommation durables	171

---

**TROISIÈME PARTIE - LA RESTAURATION COLLECTIVE,****LEVIER DU CHANGEMENT** 189

> <i>Yes, we can!</i>	190
> Pourquoi considérer la restauration collective comme un levier de changement ?	191

---

**I. LA RESTAURATION COLLECTIVE, PARENT PAUVRE DE LA RESTAURATION****HORS FOYER** 193

> La restauration commerciale	194
> La restauration en voyage	194
> La restauration collective ou sociale : un service par nécessité	196
> Les conditions de production	196
> Pour imaginer le futur, rien de tel qu'un retour en arrière	198
> Des moyens qui restent en deçà des nouvelles ambitions affichées	200
> Une bonne affaire, toutes ces économies ? Pas si sûr !	201
> L'industrie agroalimentaire : secteur contrasté entre globalisation et artisanat	203

---

**II. LES RAISONS D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME** 207

> La restauration collective : consommatrice accrue de produits industriels	209
> La production agricole : un impact environnemental majeur	210
> Les impacts environnementaux liés au transport	213
> Les impacts environnementaux liés à la production des repas	216
> De la production des déchets : le scandale du gaspillage alimentaire	218
> L'évolution des métiers de la restauration collective	222
> Du côté des mangeurs	224
> La nourriture, trait d'union ou motif de discrimination : quel enjeu pour la restauration collective ?	226

---

**QUATRIÈME PARTIE - DES PROPOSITIONS POUR CHANGER D'ÉCHELLE** 233

> (Au moins) trois bonnes raisons pour agir	234
> Les politiques d'achat public écologique : pour une vision systémique	237
> Convaincre les élus par les attentes des électeurs	238
> <i>I have a dream...</i>	239
> Propositions pour mettre en place une filière alimentaire dédiée à la restauration collective	240

## LA VILLE QUI MANGE

> Propositions pour établir trois niveaux institutionnels de gouvernance alimentaire	252
> Propositions pour rendre la ville agréable aux mangeurs	265
<hr/>	
<b>CONCLUSION</b>	281
> La nourriture comme projet de vie et projet politique	281

