

[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement

La question alimentaire dans l'action publique locale. Analyse croisée des trajectoires municipales de Paris et de Brive-la-Gaillarde

Sabine Bognon et Pauline Marty

Temporalités, action environnementale et
mobilisations sociales

Volume 15, numéro 2, septembre 2015

URI : id.erudit.org/iderudit/1035831ar

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal et Éditions en
environnement VertigO

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bognon, S. & Marty, P. (2015). La question alimentaire dans
l'action publique locale. Analyse croisée des trajectoires
municipales de Paris et de Brive-la-Gaillarde. *[VertigO] La
revue électronique en sciences de l'environnement*, 15(2).

Résumé de l'article

Au début du 20^e siècle, les systèmes alimentaires urbains en France étaient marqués par un régime de fonctionnement centralisé et gouverné en grande partie par des décideurs relevant de la sphère publique et urbaine. Depuis les années 1950, l'approvisionnement alimentaire urbain est devenu un enjeu commercial, laissé à la gestion opaque des acteurs privés et réglementé ad minima par les pouvoirs publics. Plus récemment, à partir des années 2000, les logiques agro-industrielles et commerciales sont réinterrogées à l'aune des principes du développement durable, par des actions individuelles ou collectives, et notamment par l'action publique. Comment, en presque un siècle peut-on raconter et analyser la trajectoire suivie par les systèmes alimentaires urbains ? Et plus particulièrement, de quelle manière l'action publique municipale dans la gouvernance des flux alimentaires a été d'abord évincée et semble entamer un retour cautionné par des initiatives de relocalisation des approvisionnements ? Des réponses à ces questions sont avancées avec l'analyse de deux cas français : l'un à Paris, métropole capitale haut lieu de consommations importantes et spécifiques, et l'autre à Brive-la-Gaillarde, ville moyenne enchâssée dans une région rurale et marché régional d'expéditions agricoles. Nous proposons une analyse croisée de deux politiques municipales contemporaines impliquant une reterritorialisation des approvisionnements qui concernent les marchés forains à Paris et la restauration scolaire à Brive. Il s'agit de dégager les impacts potentiels et avérés de ces initiatives innovantes sur la trajectoire récente de l'approvisionnement urbain.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2015
Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne. [<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>]

Érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. www.erudit.org

Sabine Bognon et Pauline Marty

La question alimentaire dans l'action publique locale. Analyse croisée des trajectoires municipales de Paris et de Brive-la-Gaillarde

Introduction

- 1 Alors que la trajectoire suivie par le système alimentaire¹ semble stable depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, des velléités de changement émergent avec la médiatisation des principes du développement durable, depuis la fin des années 1990. En nous intéressant à ce changement potentiel à travers le cadre théorique des trajectoires et transitions, nous entendons mettre en évidence les dynamiques institutionnelles et territoriales qui ont fait se modifier la participation à la gouvernance du flux alimentaire (sa prise en charge, sa gestion et ses orientations, depuis la production jusqu'à la consommation) de deux villes, Paris et Brive-la-Gaillarde, depuis la fin du 19e siècle.
- 2 L'analyse de la trajectoire du système alimentaire se nourrit des apports des *Sciences and Technology Studies* (STS) et des Sciences de l'Environnement et de la Société (SES) qui fournissent un cadre théorique pour observer les transformations au long cours d'un système socialement construit. Selon ces cadres, des innovations peuvent amorcer des changements systémiques profonds. Dans les faits, l'évolution des sociétés est caractérisée par une trajectoire générale se modifiant au gré de transitions, la transformant plus ou moins radicalement. Des chercheurs des STS (notamment Geels, 2002 ; Geels et Schot, 2007) conceptualisent trois échelles complémentaires pour analyser un système social structurant et ses évolutions. À une échelle macro, le paysage est l'environnement – au sens large du terme –, la toile de fond (matérielle, environnementale, économique, technique, etc.) qui supporte la société et sur laquelle les acteurs du système ont peu de prise à court terme. À une échelle méso, le régime peut être considéré comme le ciment du système, c'est en son sein que se cristallise la trajectoire. Sa structure définit un modèle qui domine le fonctionnement systémique. À une échelle micro, des niches sont le creuset d'innovations plus ou moins radicales ; dans son fonctionnement normal, le régime peut ignorer les niches qui se forment à ses marges. Lorsque des interactions inhabituelles ont lieu entre les trois échelles d'un système (paysage, régime, niche), une transition vers un nouveau système peut potentiellement avoir lieu. Ces écarts au fonctionnement normal sont aussi appréhendés par les SES dans leur théorisation des transitions, bouleversant le rapport des sociétés à leur milieu (Fischer-Kowalski et Rotmans, 2009). En effet, les transitions peuvent relever de perturbations majeures du paysage sur le régime (i.e. catastrophe naturelle, crise économique, etc.), de dysfonctionnements structurels dans le régime (i.e. crise politique, mouvements sociaux, etc.), et/ou d'émergence d'une ou de plusieurs niches venant se substituer au régime dominant ou l'amender en profondeur².
- 3 Un corpus théorique complémentaire vient se greffer à notre analyse, celui de l'écologie territoriale. Parent des écologies urbaines (Coutard et Lévy, 2010), ce champ mobilise le métabolisme territorial comme outil matérialisant les échanges, les flux matériels et énergétiques entre les sociétés et la biosphère qui les sustente (Barles, 2010). Notre mobilisation de ce corpus est annexe : à l'instar des considérations formulées par les SES sur les trajectoires socio-écologiques (Fischer-Kowalski, 2011), il sert de support à la compréhension des liens matériels qu'entretiennent une société et la biosphère qui la sustente. Nous abstenant d'entrer dans plus de considérations théoriques concernant cette conceptualisation, retenons simplement qu'elle permet de mettre en évidence la gouvernance des flux alimentaires. Cet article conjugue les résultats de deux thèses de doctorat (Bognon, 2014 et Marty, 2013) dont le cadre théorique principal est celui de l'écologie territoriale : dans les deux cas, il permet de partir du principe que le raccourcissement et l'allègement

de la circulation des matières alimentaires pourraient justifier de nouvelles modalités de gouvernance alimentaire urbaine et partant, la légitimation d'une action municipale orientée par l'idée d'une durabilité accrue des territoires.

- 4 Paris et Brive présentent deux contextes territoriaux très différents. La première est une métropole capitale, caractérisée par des consommations importantes³ et spécifiques (capitale de la gastronomie française, mais aussi hautement cosmopolite) ainsi qu'une situation géographique et politique inhérente à son statut. La seconde est une ville moyenne⁴, enchâssée dans une région rurale – la Corrèze – et caractérisée par ses circuits d'expédition agricole et alimentaire vers des régions urbaines plus importantes. Toutefois, malgré ces différences, la mise en perspective de ces deux territoires permet de caractériser de manière complémentaire les changements systémiques relevant du modèle occidental de développement économique des sociétés qui ont eu des impacts forts, quoique différenciés, sur la trajectoire de l'action municipale.
- 5 Les bornes temporelles de l'analyse des trajectoires municipales de Paris et de Brive-la-Gaillarde fluctuent en fonction des spécificités territoriales de chacun des terrains. Nous observons la manière dont les deux villes sont passées d'un système alimentaire relativement centralisé et gouverné en grande partie par des décideurs relevant de la sphère publique et urbaine avant les années 1940, à un régime ouvert, dominé par la privatisation économique et la mondialisation des approvisionnements, après-guerre. Quelques éléments sont donnés pour décrire le fonctionnement du régime qui a résulté de cette transition et qui domine encore en grande partie le système alimentaire des deux villes. Pour caractériser ce fonctionnement, nous asseyons notre démonstration sur l'analyse de faits historiques, de l'évolution institutionnelle et des dispositifs matériels qui ont trait au système alimentaire dominant. Deux éléments déclencheurs ont suscité notre curiosité scientifique et ont conduit à la mise en perspective de ces deux terrains d'études : dans les années 2000, une période s'amorce pendant laquelle de nouvelles politiques publiques s'affichent comme un tournant dans la gouvernance alimentaire des territoires. Cette volonté politique de réorientation passe par la reterritorialisation des systèmes d'acteurs et des espaces dont proviennent les denrées alimentaires. À Paris depuis 2006, la Ville met en avant une politique favorable aux producteurs de proximité sur ses marchés découverts, affichant ainsi une réponse aux souhaits pressentis des consommateurs enclins à une reconnexion avec les territoires qui les sustentent. À Brive, au tournant des années 2010, la municipalité cherche à valoriser les productions locales dans l'approvisionnement de la restauration scolaire.
- 6 Les facteurs de changement analysés pour démontrer des transitions avérées et potentielles dans les trajectoires municipales relèvent de trois catégories. D'une part, les modifications du système alimentaire constatées dans de nombreux territoires comparables à nos deux cas d'étude structurent bien sûr notre réflexion. D'autre part, l'action publique fait l'objet d'une attention particulière : il s'agit de comprendre de quelle manière l'emboîtement des échelles administratives à la française (i.e. communale, départementale, régionale, étatique et supranationale) ont influencé les systèmes alimentaires municipaux, et ont ouvert ou fermé les possibilités de participation des Villes à la gouvernance des flux alimentaires. Enfin, la conscientisation des consommateurs, ses tenants et ses conséquences ont un lien fort et direct avec l'action municipale : si les municipalités sont relativement marginalisées et peu puissantes dans l'état actuel du système alimentaire, elles sont directement sollicitées par les mobilisations citoyennes émergentes – qu'elles soient individuelles ou collectives, politiques ou associatives – ne serait-ce que parce que les consommateurs sont aussi des électeurs. En identifiant la façon dont ces facteurs de changement font évoluer le régime de fonctionnement du système alimentaire et partant, la place des Villes dans la gouvernance de celui-ci, nous montrons comment l'action publique locale s'inscrit dans les logiques à l'œuvre dans le régime en place ou au contraire dans ses marges. Le focus sur l'évolution de la place des Villes dans cette gouvernance nous permet d'analyser les évolutions actuelles, mises en perspective par rapport au temps (relativement) long, selon l'hypothèse d'un état transitoire dans le fonctionnement du régime alimentaire, état marqué par une oscillation entre tendances lourdes et frémissements marginaux.

- 7 La méthodologie de cette recherche relève des canons habituels des sciences humaines. Ainsi, un important travail bibliographique a permis de récolter des données à la fois structurelles et localisées pour retranscrire la teneur du paysage, du régime et des niches qui constituent les systèmes alimentaires parisien et briviste. Au vu du recul historique que nous nous imposons pour retracer la trajectoire de ces systèmes, des recherches aux archives dans les deux villes ont mis en évidence des sources primaires essentielles⁵. Enfin, pour compléter ces deux méthodes, un important travail empirique a consisté en une enquête de terrain auprès des services municipaux et des acteurs en lien avec eux, ainsi qu'en l'analyse des discours institutionnels et politiques construits dans les deux villes⁶.
- 8 Notre réflexion procède dès lors en trois étapes. Nous faisons d'abord le récit de l'établissement du système alimentaire contemporain en explicitant de manière générale et individualisée, comment les trajectoires municipales de Paris et de Brive se dessinent dans l'évolution systémique. Nous procédons selon trois périodes clés (paragraphes 1 et 2). Après avoir posé les éléments décrivant le fonctionnement du système alimentaire et la place des Villes dans sa gouvernance de la fin du 19e siècle à l'avant-guerre, nous identifions un changement majeur, une transition, qui a pris place entre les années 1940 à 1970, instituant un système alimentaire globalisé, décentralisé et privatisé. Après avoir donné quelques éléments permettant d'interpréter le fonctionnement normalisé du régime contemporain, nous envisageons les années 2000 à 2010 comme une période potentielle d'amorce d'une transition dans les trajectoires municipales (paragraphe 3). Les politiques considérées comme innovantes en matière de gestion des marchés à Paris et de restauration scolaire à Brive sont alors examinées dans le détail pour étayer l'hypothèse d'une transition en cours de ce système. Enfin, nous proposons de croiser le cas parisien et le cas briviste pour tenter de dégager les déterminants et les invariants des politiques municipales, tant en ce qui concerne les articulations transitionnelles qu'au sujet de la portée et des limites de l'action publique municipale sur l'avènement d'une transition à plus large échelle des systèmes alimentaires urbains (paragraphe 4).

Les systèmes alimentaires parisien et briviste avant-guerre

À Paris : jalons pour une transition

- 9 À la fin du 19e siècle, l'approvisionnement de Paris est globalement réglementé par les pouvoirs publics (nationaux, départementaux et municipaux). La statistique publique est en plein essor depuis la fin de l'Ancien Régime, les grands travaux infrastructurels concernent la réticulation fluviale et routière (Guillaume, 1991) puis ferroviaire (Williot, 2009), ainsi que la rénovation des Halles de Paris (Baltard et Callet, 1863). L'État et ses organes décentralisés sont en pleine possession de la gestion directe et indirecte de l'approvisionnement alimentaire parisien. Cela se lit particulièrement dans la gestion au quotidien de la majeure partie de l'approvisionnement parisien par le biais des Halles centrales.
- 10 Ce marché central et incontournable dans le commerce des denrées alimentaires occupe une emprise urbaine importante au cœur de la capitale. Les Halles remplissent la double fonction d'un approvisionnement de gros la nuit, de détail au petit matin. L'objectif affiché est le renforcement matériel et symbolique de la centralisation en un point précis de l'approvisionnement alimentaire de la région capitale⁷.
- 11 Du fait de la multiplication des commerces de détail dans Paris, un nouveau type de négociants révèle son importance : l'intermédiaire de commerce. Néanmoins, les marchés forains approvisionnés par Les Halles (Roy, 1998) et les épiceries et boutiquiers dominent la vente des denrées aux consommateurs parisiens (Roche, 1997). Si un grand nombre de départements français participe encore à l'approvisionnement de la capitale, l'importation de viandes provenant d'Amérique du Nord (puis du Sud à partir de l'entre-deux-guerres) gagne en importance, notamment du fait des progrès techniques de réfrigération des moyens de transport maritime (Pedrocco, 2005). Les fruits et légumes proviennent encore majoritairement des banlieues maraîchères de la capitale même si d'autres départements y concourent, de manière plus spécialisée (sud-est de la France). La croissance de la part des produits méditerranéens

(agrumes et autres fruits) et les contributions de l'Algérie, de l'Espagne et de l'Italie sont très claires au vu des données du début du 20e siècle (Bureau de l'approvisionnement, 1911).

- 12 Ainsi au cours du 19e siècle et jusqu'au début du 20e, l'approvisionnement alimentaire des Parisiens, qui sollicite des territoires de plus en plus lointains, est organisé et contrôlé par l'État et ses services déconcentrés.

À Brive : contexte et prémices d'une transition

- 13 Brive est depuis le 18e siècle une ville de foires : point de rencontre entre les produits de la montagne Limousine et d'Aquitaine, c'est un centre agricole recevant les produits de la zone rurale l'entourant tant pour son approvisionnement urbain que pour l'expédition. Avec l'arrivée du train dans les années 1860 connectant Brive à Paris et aux capitales régionales (Bordeaux, Toulouse et Lyon), sa position de carrefour et marché agricole se renforce. Brive compte alors plusieurs foires aux bestiaux et marchés pour les fruits et légumes, où s'entrecroisent les circuits de gros et de détail, pour l'approvisionnement de la ville, mais aussi pour l'expédition vers les grandes places de consommation. Ces foires et marchés sont gérés par la municipalité – le maire étant l'autorité de police des marchés⁸. Le poids de l'encadrement de l'État reste néanmoins important : le préfet, représentant de l'État décentralisé, est en charge de la surveillance économique (apports et cours sur les foires sont contrôlés), sanitaire et fiscale du commerce agricole, et encadre ainsi l'action du maire, résumant celle-ci à une gestion quotidienne.

- 14 Jusqu'à l'entre-deux-guerres, l'économie rurale du pays de Brive est celle des pays de moyenne montagne : le faire-valoir direct est majoritaire, les exploitations très exiguës, en polyproduction animale et végétale. La majorité de leur production est destinée à l'auto-consommation, mais une petite partie, qualifiée de spéculative, est destinée au marché briviste ou, via les marchés de gros de Brive, aux grandes places de consommation. Soutenue par le train, une filière d'expédition de fruits et légumes primeurs trouve ses débouchés notamment à Paris : le micro-climat du pays permet à ces produits d'arriver aux Halles deux à trois semaines avant ceux des régions de grosses productions. Le rail a contribué aussi à développer les circuits d'expédition de bestiaux et viandes : via ses foires, le Pays de Brive approvisionne la capitale et les régions déficitaires en viande (Côte d'Azur et Est de la France). Ces flux d'expédition sont ténus à l'échelle nationale, mais à l'échelle locale, ils sont d'une importance économique majeure, et sont de ce fait un enjeu pour la municipalité qui tend, par ses règlements d'octroi et ses tarifs de marchés et d'abattage, à favoriser les circuits d'expédition par rapport aux circuits d'approvisionnement de la ville⁹.

- 15 Dans le cas briviste, la municipalité prend en charge, dans le cadre légal qui lui est fixé par l'État, les lieux essentiels de l'approvisionnement urbain et de l'expédition des produits alimentaires vers les grandes places marchandes.

Au début du 20e siècle : les trajectoires municipales à l'orée d'une transition

- 16 L'amorce d'une transition est latente. À Paris, cela se lit dans les limites rapidement trouvées aux réaménagements napoléoniens des Halles qui ne suffisent toujours pas à absorber toutes les entrées de denrées alimentaires et poussent les intermédiaires de commerce à excentrer leur implantation. À Brive, ville relais, les filières d'expédition nées au 19e siècle se sont développées en espérant que se réalisent les promesses de la révolution agricole à venir et de la modernisation annoncée du marché national. Le changement imminent de la structure du système alimentaire vient alors perturber radicalement les échelles locales du système alimentaire et leur insertion aux échelles régionale et nationale.

Le renouvellement du système alimentaire à partir des années 1950

Contexte général

- 17 Le paysage économique mondial se modifie avec l'aboutissement de la révolution industrielle et l'établissement du système économique capitaliste. Le système alimentaire est modifié

- en conséquence, segmenté en sous-systèmes spécialisés particulièrement différenciés et cloisonné par filières.
- 18 La crise de 1929 et à sa suite la dépression économique conduisent l'État à une orientation protectionniste du marché national. Cela se ressent dans le domaine alimentaire et agricole (Courtin et Fromont, 1930 ; Augé-Laribé, 1945). Le second conflit mondial perturbe radicalement le système alimentaire : l'occupation allemande et les restrictions qui l'accompagnent ont eu des conséquences à long terme, et en ville, le rationnement est en vigueur jusqu'à la fin des années 1940 (Grenard, 2007). Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, déstabilisé par des événements conjuncturels majeurs et par la tendance à la libéralisation de l'économie, le système alimentaire est appelé à d'importantes mutations. En France, la structure de l'appareil commercial est précarisée par les crises qui ont ébranlé le paysage économique et le système alimentaire, tandis que l'agriculture française entame une modernisation technique et productive sans précédent (Mazoyer, Roudart, 2002).
- 19 Des ruptures s'opèrent dans la gouvernance du flux alimentaire : les pouvoirs publics qui avaient jusqu'alors une emprise majeure sur la gestion de l'approvisionnement se préoccupent dorénavant d'autres thématiques d'intérêt national. L'action publique de l'État se focalise sur le redressement matériel du territoire national et se segmente. Les politiques urbaines se préoccupent de la reconstruction de quartiers et de villes entières et du relogement des populations déplacées. Les acteurs municipaux sont exclus d'une politique agricole co-gérée par l'État et les syndicats agricoles, dont l'objectif est désormais l'approvisionnement en grandes quantités et à bas prix d'un marché devenu européen. Par ailleurs, la croissance de la population et l'étalement périurbain produisent de nouvelles morphologies urbaines (Choay, et al., 2001) qui impliquent la création de nouveaux modes de distribution alimentaire.
- 20 Les points de vente présentent alors une typologie variée, mais le commerce indépendant domine le système d'approvisionnement urbain : à l'échelle nationale, jusque dans les années 1960, près de 80 % des denrées consommées sont achetées dans ce type de commerce (Villermet, 1991). La spécialisation et l'intensification de l'agriculture ont une visée très productiviste et suivent leur cours, mais ne sont dominantes qu'à partir des années 1970. Dans ce contexte, les intermédiaires entre la sphère productive et les consommateurs sont très nombreux à mettre en marché une production agricole variable en quantité comme en qualité. Les ambitions modernistes de l'État le poussent à la conduite d'une nouvelle politique inspirée des pratiques du secteur privé. Le décret n° 53-959 du 30 septembre 1953 tendant à l'organisation d'un réseau de marchés d'intérêt national (MIN) a pour vocation « l'allègement des circuits de distribution », la « [recherche du] meilleur prix », la « rationalisation des échanges et des transports selon les données techniques modernes », tout en garantissant que « les pouvoirs publics [se réservent] la possibilité de fixer les règles de contrôle et de gestion des marchés » (Décret n° 53-959 du 30 septembre 1953).
- 21 Les logiques économiques, financières et territoriales des acteurs privés se déploient alors : quelques groupes succursalistes¹⁰ émergent, qui s'affranchissent de la dépendance à la contractualisation interindividuelle en formant des coopératives d'achat, centralisant le catalogue des fournisseurs auquel peuvent commander chacun des gérants de succursale. Cette pratique, d'abord marginale rencontre un essor tout particulier à la fin des années 1950. Elle se déploie en même temps que le modèle coopératif dans la sphère productive : les groupements de producteurs encouragés par l'État¹¹ visent à l'organisation des agriculteurs pour accroître les volumes produits, standardiser l'offre et ainsi augmenter leur pouvoir sur les marchés pour ne plus être tributaires des intermédiaires de commerce. Les coopératives agricoles trouvent alors avec les premiers groupes et succursales de distribution des clients directs.
- 22 Cause et conséquence de l'amélioration du pouvoir d'achat et de l'essor concomitant du consumérisme de masse, la grande distribution rencontre un franc succès dès son apparition en France. En outre, les pouvoirs publics y sont plutôt favorables et légifèrent en sa faveur (Lhermie, 2001 et Villermet, 1991). Dès 1963, on dénombre au moins un supermarché par département français (Lhermie, 2001), avec des concentrations plus importantes autour et aux abords des villes. En outre à la même date, ce nouveau format de vente est entièrement

incorporé en France avec l'ouverture du premier hypermarché « à la française » en banlieue parisienne (Villermet, 1991).

- 23 Malgré les précautions du décret de 1953 à l'égard du rôle des pouvoirs publics, force est de constater un désengagement croissant de ceux-ci dans la gouvernance des flux alimentaires, conjointement à la montée en puissance des acteurs privés.

Le MIN de Rungis : une marque du désengagement public de la trajectoire du système alimentaire parisien

- 24 À Paris plus qu'ailleurs, l'entretien des réseaux de transports et de fret polarisés par la région capitale est une source de dépenses considérables pour les pouvoirs publics. De plus, l'assouplissement des conditions d'exercice de l'octroi (Claustre, 2000-2001) a laissé une place grandissante à la puissance des commerçants et à la fluidité du marché. Parallèlement au succès des nouveaux modes de commercialisation, les Halles de Paris connaissent un déclin important.

- 25 Les difficultés de la période précédente (encombrement du carreau¹² et des voies d'accès alentours) sont exacerbées dans la seconde moitié du 20e siècle : l'augmentation de la demande liée à croissance démographique parisienne fait peu à peu des Halles un marché obsolète et qui ne remplit plus son rôle de Ventre de Paris. Les conditions de travail des commerçants se dégradent et des changements interviennent dans la structure du commerce. Les grossistes quittent peu à peu le centre de Paris pour s'installer dans les environs de l'agglomération, où le foncier est moins cher et où les commodités d'accès sont supérieures. Les Halles sont donc occupées par des producteurs et des acheteurs polyvalents, intermédiaires de commerces indépendants qui compliquent d'autant la transparence des prix de vente et leur contrôle par les autorités publiques (Chemla, 1978).

- 26 Après moult tergiversations politiques et institutionnelles (Goudeau, 1977), il est décidé¹³ le transfert des Halles centrales dans la commune de Rungis, à 7 km au sud de Paris, à 2 km de l'aéroport d'Orly et au carrefour d'infrastructures routières et ferroviaires d'envergure nationale. Pour pallier la concurrence des grossistes déjà déplacés hors de Paris, un périmètre d'exclusion est décidé à l'intérieur duquel le commerce de gros est réglementé¹⁴. Par cette mesure de zonage, l'État entend faire du MIN un point de vente obligatoire du commerce de gros. Les ambitions commerciales du MIN de Rungis sont affichées par son emprise foncière (600 ha) et les impacts territoriaux de celle-ci.

- 27 Le capital de la Société anonyme d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Rungis (SEMMARIS) est dominé par des actionnaires publics. Cette société est chargée du fonctionnement du marché (entretien des locaux, commercialisation des places de vente, accueil des usagers, sécurité et salubrité des installations, publicité) et des opérations d'aménagement afférentes au MIN. Pour renforcer le poids économique de cette superstructure d'initiative et d'intérêt publics, l'État légifère pour limiter l'omnipotence de la grande distribution¹⁵ : une première loi fait date en 1973 et règlemente l'urbanisme commercial pour soumettre l'ouverture de grandes surfaces de plus de 1000 m² à autorisation¹⁶ ; une seconde intervient au début des années 2000 pour limiter la situation monopolistique de la grande distribution dans le domaine alimentaire¹⁷.

- 28 Malgré ces interventions du législateur, le MIN de Rungis peine à remplir ses objectifs de rationalisation et de gestion centralisée de l'approvisionnement alimentaire : la gouvernance de l'approvisionnement est dorénavant acquise aux sociétés privées de distribution de masse. Le budget de la SEMMARIS témoigne de cette déprise progressive de la prérogative publique d'approvisionnement alimentaire. En 1992, les collectivités, l'État et la Caisse des Dépôts et consignations sont très largement majoritaires et la part de budget dépendant de fonds privés est essentiellement tenue par des commerçants actionnaires (Chemla, 1978). En revanche, en 2013, si les actionnaires publics restent majoritaires, l'entrée au capital d'un promoteur commercial (Altarea-Cogedim) à une hauteur égale à celle de l'État depuis 2007 marque un désengagement financier net de la puissance publique.

- 29 Plusieurs raisons expliquent le succès très relatif du MIN de Rungis. D'une part, le développement démographique de la région parisienne s'est ralenti ; d'autre part, on observe

la stagnation de la consommation de certains produits dans la période de l'après-guerre (viande, produits laitiers...) ainsi que l'apparition de nouveaux produits (surgelés, lyophilisés, transformés...) qui ne transitent pas par les marchés de gros, mais par les grandes surfaces et leurs centrales d'achat (Barles et Bognon, 2010). Le MIN de Rungis est donc surdimensionné pour l'usage qui en est fait (Barles et Bognon, 2010).

30 Le désengagement progressif de l'État dans la gestion de l'approvisionnement des Parisiens n'implique pas la possibilité pour la municipalité de participer plus amplement à la gouvernance du système alimentaire. Au contraire, entre l'éloignement des infrastructures essentielles à l'approvisionnement (du centre de Paris à Rungis) et la montée en puissance des acteurs privés, la municipalité parisienne reste exclue de la gouvernance du système alimentaire.

La trajectoire briviste face aux injonctions nationales

31 Après la Seconde Guerre mondiale, hormis le secteur agricole, la filière d'expédition assure près de 800 emplois dans le bassin de Brive¹⁸. Dans ce contexte, la municipalité cherche à polariser ce circuit en multipliant ses foires et marchés dans le calendrier comme dans l'espace urbain¹⁹. Mais au cours des années 1960, les expéditeurs indépendants contournent les marchés par l'achat direct à la ferme ; tandis qu'un nombre croissant de producteurs rejoignent des coopératives ou sont intégrés par des industries de transformation et n'utilisent plus les marchés physiques. Par ailleurs, l'agriculture corrèzienne achève sa spécialisation en élevage extensif de bovins allaitants, principalement destinés à l'élevage (hors veaux de lait destinés à la boucherie) ; et la filière d'expédition des fruits et légumes primeurs disparaît faute de volumes à commercialiser.

32 Si le déclin des marchés physiques signe la disparition d'une rente pour la Ville, le déploiement d'une politique nationale de déconcentration industrielle visant les villes moyennes dans les années 1970²⁰ constitue une opportunité. Il s'agit alors pour la municipalité de relayer les injonctions modernisatrices de l'État, et d'accompagner les mutations économiques en cours dans le système alimentaire en y assurant l'intégration des producteurs et commerçants locaux.

33 Pour la filière viande, sur laquelle repose en grande partie l'économie agricole corrèzienne, l'objectif fixé par l'État est celui d'un assainissement sanitaire, mais aussi économique du marché, dont l'abattage est un maillon clé. Le Plan en équipement en abattoirs publics de 1967 prévoit la concentration de l'abattage dans les régions de production pour assurer sa rentabilité. Autour de l'abattoir départemental dont elle réussit à obtenir l'implantation, la municipalité de Brive additionne les subventions à l'équipement rural, urbain et industriel pour créer une zone d'activités agro-industrielles²¹. Le budget municipal est aussi mis à contribution : au début des années 1970, les emprunts liés à cette action agro-industrielle comptent pour 11 % de la dette ; et des subventions annuelles de fonctionnement sont attribuées à la société d'exploitation de l'abattoir départemental²², qui regroupe de petits opérateurs privés locaux. Au fur et à mesure de la concentration des opérateurs de l'expédition, et de l'évolution des statuts des producteurs et des commerçants (d'indépendants à coopérateurs ou succursalistes), la capacité de gouvernance des flux alimentaires de la municipalité se réduit. En même temps qu'ils quittent les marchés physiques, les circuits d'expédition se complexifient et leur connexion avec l'approvisionnement local, devient plus opaque pour les consommateurs comme pour les producteurs. Pour les fruits et légumes, un nouveau marché de gros construit en 1981 ne connaît pas le succès escompté : les producteurs et commerçants indépendants sont de moins en moins nombreux, et la municipalité ne parvient pas à imposer aux supermarchés de s'y fournir²³. Le cadre légal national en matière d'implantation de la grande distribution s'avère par ailleurs inopérant, les enseignes jouant sur la concurrence entre Brive et les communes voisines pour contourner les tentatives de régulation de la municipalité²⁴.

34 Face à l'industrialisation et l'intégration croissante de la filière viande, les foires du département qui commercialisaient 50 % des 52 000 veaux de lait mis sur le marché en 1970 n'en accueillent plus que 15 000 en 1990, soit 16 % du total²⁵. Frappées d'obsolescence, les foires sont pourtant encore utilisées par des producteurs et des expéditeurs travaillant avec des commerçants indépendants. Le volume commercialisé est très faible (environ 1 500 veaux

pour les foires de Brive en 2010), et fait l'objet de circuits spécialisés où la qualité des produits se construit dans l'interconnaissance, souvent ancienne, des opérateurs. Il en est de même pour les fruits et légumes : en saison, le marché de gros est fréquenté par des commerçants indépendants à la recherche de produits spécifiques et saisonniers (champignons, noix fraîches, prunes, fraises, etc.). Ainsi, parallèlement à son action agro-industrielle visant à l'intégration des producteurs et commerçants locaux dans les nouvelles formes et échelles du système alimentaire, la Ville a maintenu ses infrastructures de mise en marché malgré leur déficit croissant, et ainsi permis la persistance de niches aux marges du système alimentaire.

35 Notons que les actions municipales présentées ici relèvent de l'expédition des produits agricoles – l'approvisionnement des Brivistes est dominé comme ailleurs par la grande distribution (Bousseyroux, 1983 ; Marty, 2013), et la municipalité n'exerce aucun pouvoir sur ces circuits. L'action municipale prend deux formes : d'une part le soutien financier à des infrastructures comme l'abattoir permettant la connexion entre les producteurs locaux et les acteurs dominants du système alimentaire, et d'autre part une action aux marges du système, sur les marchés physiques, qui représentent une part toujours moins importante des flux alimentaires.

À la fin du 20e siècle : constat d'une déprise de l'action publique vis-à-vis de la question alimentaire

36 Du succès sans conteste apparent de la grande distribution et du retrait des pouvoirs publics de la gestion de l'approvisionnement résulte le modelage d'aires d'approvisionnement fragmentées à l'échelle globale²⁶ et méconnues, car gouvernées par le secret stratégique d'une sphère commerciale privatisée et non plus par les pouvoirs publics pourvoyeurs de statistiques détaillées et officielles.

37 D'un approvisionnement parisien contrôlé assez étroitement par les pouvoirs publics et dominé par le petit commerce, l'on passe, au gré de perturbations dans le paysage international et de l'ambition transitionnelle des acteurs des niches, à une révolution commerciale instaurant la grande distribution comme modèle dominant le système alimentaire.

38 Du côté des filières de production et d'expédition à Brive, l'adéquation avec la grande distribution se fait avec l'intégration agro-industrielle et la concentration des opérateurs. En partie exclue de cette nouvelle gouvernance alimentaire, la Ville y participe cependant en offrant de bonnes conditions d'implantation aux opérateurs dominants sur son territoire, mais aussi en préservant les marges du système alimentaire.

39 Les Villes peuvent donc offrir des conditions favorables à l'implantation des acteurs dominants du système alimentaire, sans pour autant maîtriser les flux alimentaires. Elles sont alors relativement exclues dans le fonctionnement du système et ne trouvent des opportunités d'action qu'à ses marges. Les tendances lourdes restent le désengagement des pouvoirs publics et la montée en puissance des acteurs privés. Dans ce contexte, les frémissements actuellement à l'œuvre et que nous analysons à présent, laissent présager d'une transition de laquelle les Villes seraient parties prenantes.

La réappropriation de la question alimentaire par les Villes : vers une nouvelle inflexion de la trajectoire municipale ?

Contexte général

40 De manière globale à partir des années 1970-80, les pouvoirs publics tentent de contreenir à l'expansion conquérante de la grande distribution. Les documents d'urbanisme préconisent dorénavant, avec un succès relatif (Mangin, 2010), une préservation du paysage et en particulier du patrimoine architectural urbain qui ne saurait être défiguré par les implantations commerciales de masse.

41 Ces préoccupations se lisent aussi dans la société urbaine. Les citoyens considèrent de moins en moins l'espace rural comme un vaste jardin public servant de décor autour des villes (Vadrot, 2010). En outre, une crise de confiance émerge depuis la fin des années 1970, portée par les mouvements environnementalistes, et qui prend une véritable ampleur depuis les années 1990 (Deléage, 1996). D'un point de vue économique, les consommateurs sont

de plus en plus critiques vis-à-vis des objectifs capitalistiques des groupes de distribution alimentaire. Les difficultés économiques se lisent aussi dans la volonté de la société civile, reprise par des institutions nationales et internationales, d'une certaine patrimonialisation du domaine alimentaire (Fumey, 2010)²⁷. Le succès populaire et institutionnel, ainsi que les répercussions des conclusions du Sommet de la Terre de 1992 produisent un changement dans la mentalité des consommateurs, de plus en plus acculturés aux principes d'un développement durable : les consommateurs prennent conscience des conséquences écologiques des transports de longue distance, de l'opacité des conditions de production de l'industrie agro-alimentaire et de l'inéquité économiques des échanges entre producteurs et distributeurs dans ce modèle commercial.

- 42 Dans ce contexte, les modes d'approvisionnement alternatifs à la grande distribution connaissent un essor important depuis le début des années 2000 en France et dans le monde occidental (Kneafsey et al., 2013). Ces initiatives prônent le circuit court de proximité comme mode de commercialisation le plus intéressant pour les défis contemporains du système alimentaire (Maréchal, 2008) : une forme de justice économique est rendue²⁸ ; une forme de solidarité territoriale est trouvée²⁹ ; des retombées positives sont attendues sur l'environnement³⁰. Ces démarches sont fondées sur la notion d'enracinement (Penker, 2006) et sur la mobilisation des proximités géographiques et relationnelles (Kébir et Torre, 2013).
- 43 Les Villes, dépossédées en grande partie de leur capacité à participer à la gouvernance du système alimentaire par les évolutions précédentes, s'inspirent de ces initiatives pour mettre en place des projets relatifs à l'approvisionnement alimentaire. Nous les analysons ici selon l'hypothèse que ces projets sont des frémissements marginaux, porteurs de transition pour le système alimentaire.

Reconnecter les Parisiens au contenu de leur assiette par une politique commerciale municipale appliquée aux marchés forains

- 44 À Paris, plusieurs facteurs conduisent la municipalité à réengager une réflexion concernant l'approvisionnement alimentaire des Parisiens.
- 45 Jusqu'au milieu du 20e siècle, les marchés de quartier étaient alimentés par les Halles centrales de Paris vers lesquelles convergeaient les productions de tout le territoire national. Même s'ils représentent une faible part de marché dans le commerce de détail (Cour des comptes, 2003), les marchés de rue sont une marque identitaire de la vie urbaine parisienne (Roncayolo, 2001) et importants dans le paysage économique, urbain et productif de la région capitale. Très nombreux et exemplaires sur le plan international pour leur maintien malgré l'évolution du système alimentaire³¹, les marchés attirent une part notable de la population parisienne, même si les dépenses afférentes à ce mode de commercialisation sont faibles³², et sont l'exutoire d'une grande partie des produits vendus sur le MIN de Rungis.
- 46 Depuis 2006, la municipalité prend acte de la disparition des producteurs et artisans de proximité parmi les candidats à une place sur les marchés et sur les étals des marchés. En région parisienne, le secteur agricole étant dominé par des grandes cultures principalement céréalières, le recrutement des producteurs pour les marchés parisiens peut s'avérer difficile. Des efforts politiques sont menés pour favoriser le retour des producteurs sur les marchés, au profit de Parisiens « mieux nourris et plus en contact avec le contenu de leur assiette »³³.
- 47 Le règlement des marchés alimentaires découverts est ainsi refondé par un arrêté municipal du 1^{er} janvier 2006 qui stipule que « l'effectif de chaque marché comporte au moins 10 % de producteurs de fruits, légumes ou fleurs [...] dans la limite des postulants inscrits » (article 3). Cette volonté politique se traduit lors de l'examen des exposants candidats à une place sur les marchés. La commission des marchés qui examine les candidatures attribue des places de manière prioritaire aux candidats producteurs. Le quota de cette priorité aux producteurs est établi à 10 % par marché et les services techniques évoquent cela comme un chiffre choisi pour son réalisme, à l'époque où est rédigé le règlement³⁴.
- 48 En termes de résultats de cette politique, les marchés des arrondissements périphériques (10e à 20e) sont les plus importants (ils rassemblent un grand nombre de commerçants) et la part des producteurs qu'ils accueillent est pourtant bien moins élevée que celle des petits marchés

des arrondissements centraux (1^{er} à 9^e). Un calcul plus fin de l'occupation par des stands de producteurs sur chaque site de marché en 2011 indique un minimum de 2 % (hors les 21 sites qui n'accueillent aucun producteur) et un maximum de 23 %. Ces chiffres font l'objet d'une satisfaction toute relative de la part des acteurs municipaux ; nous y reviendrons.

Relocalisation des approvisionnements de la restauration scolaire briviste

49 Si l'approvisionnement alimentaire a été depuis plus d'un siècle une préoccupation de la municipalité briviste, c'est principalement pour sa composante d'expédition. À la faveur d'une nouvelle équipe municipale arrivée en 2008, la municipalité lance un Agenda 21³⁵ dont l'objectif est de conformer l'action municipale au développement durable. Pour la restauration scolaire de la ville (3 000 repas par jour en période scolaire, 1,5 million d'euros d'achats alimentaires par an), le projet choisi est l'introduction de produits locaux³⁶, c'est-à-dire dans l'esprit du Conseil municipal, des produits issus d'exploitations proches de la ville³⁷. Les restaurants scolaires utilisent déjà occasionnellement des produits phares de l'agriculture locale lorsque ceux-ci sont disponibles chez les fournisseurs de la cuisine centrale de la ville, mais l'objectif est plus ambitieux. Il s'agit d'aider au développement de filières courtes d'approvisionnement de la cuisine centrale dans un premier temps, et d'autres types de consommateurs par la suite, afin de participer au développement de filières supposées plus durables, car sollicitant moins de distance et donc moins de transports entre l'exploitation et les consommateurs. Ce projet soulève plusieurs enjeux, liés aux contraintes de la municipalité ou des producteurs locaux. Tout d'abord, les achats de la cuisine centrale sont encadrés par le Code des Marchés Publics qui interdit la préférence locale. Cette première contrainte pousse la municipalité à introduire dans sa demande des exigences environnementales qui sont acceptées par le Code des Marchés et permettraient une réduction des distances parcourues par les produits. Ensuite, la cuisine centrale a une organisation technique faisant obstacle à l'approvisionnement par des producteurs locaux – exigences sur la qualité et la standardisation des produits, logistique, menus : l'organisation est adaptée à des fournisseurs grossistes d'envergure nationale ou internationale, à des produits désaisonnalisés et pour moitié transformés. Pour contourner cette contrainte, l'utilisation de produits bruts issus des exploitations locaux implique une ré-organisation technique et logistique de la production des repas d'une part, et une adaptation des calendriers culturels et des types de produits par les agriculteurs d'autre part.

50 Par ailleurs, ce projet provoque une rupture dans les relations existant entre la municipalité et les représentants locaux de l'agriculture. Ces relations, institutionnelles ou plus informelles ont été sédimentées par des décennies d'actions communes au sein desquelles les rôles respectifs étaient fixes. La municipalité participe à l'économie agricole locale par un soutien financier aux infrastructures, mais n'intervient pas dans la gestion de celles-ci, réservée aux opérateurs et organisations professionnelles. De même, la municipalité assure l'organisation et la promotion des événements comme les foires et concours, qui ont persisté depuis l'après-guerre et se sont diversifiés vers le grand public, mais n'intervient pas dans l'édiction des standards techniques de la production agricole³⁸, prise en charge par les représentants des syndicats et des industries. Or ces organisations professionnelles agricoles, partenaires traditionnels de la municipalité, n'ont pu répondre à sa demande, les coopératives et groupements étant intégrés dans des circuits économiques et logistiques ne permettant pas la diversification, ou offrant des produits transformés incompatibles avec la restauration scolaire.

51 La municipalité a dû se tourner vers un acteur nouveau : le groupement des agrobiologistes du Limousin³⁹, et son appel d'offres a porté sur des fruits et légumes issus de l'agriculture biologique. Il s'est accompagné d'une collaboration entre la cuisine centrale et le groupement pour trouver des solutions aux obstacles techniques à court terme, et organiser le développement de cet approvisionnement à long terme. Les réflexions soulevées ont alors engagé les élus à intégrer la question des circuits courts dans le projet d'agglomération, et à inviter le groupement des agrobiologistes à participer au projet au même titre que la Chambre d'agriculture. Le volume des produits locaux dans l'approvisionnement de la cuisine centrale est faible (14 % en valeur des achats en 2010-2011), mais marque quatre ruptures majeures

dans la trajectoire de la politique municipale. Tout d'abord, des exigences sont formulées par la municipalité en termes de productions agricoles – ici, l'agriculture biologique et les exigences environnementales inscrites dans l'appel d'offres – alors que ce domaine était auparavant réservé aux représentants de la profession agricole et des industries. Ensuite, pour la première fois, la municipalité est cliente de cette agriculture, elle ne se présente plus comme un soutien, mais comme un acteur ayant une capacité normative, notamment sur l'orientation des exploitations. De plus, la forme de l'agriculture sollicitée par la municipalité n'est ni majoritaire en Corrèze ni une agriculture patrimonialisée – agricultures en relation avec la municipalité depuis plusieurs décennies. Enfin, la municipalité, pour faire aboutir son projet, provoque l'irruption sur la scène institutionnelle agricole du groupement des agrobiologistes, en lui reconnaissant une légitimité à représenter l'agriculture dans le projet de territoire.

Conclusion intermédiaire

- 52 Dans les deux cas, la trajectoire municipale suit globalement les évolutions systémiques produites par les perturbations du paysage international. Les ajustements sont propres à chacun des territoires étudiés, mais globalement, la transition qui a conduit au régime encore aujourd'hui dominant peut être datée de l'immédiat après-guerre. Plus récemment, des signaux faibles évoquent un éveil des politiques municipales aux principes du développement durable médiatisé depuis les années 1990. Si les marchés parisiens et les cantines brivistes apparaissent comme des clés d'une reprise en main des municipalités sur leur système alimentaire, il est alors intéressant d'en évaluer les implications politiques autant que le potentiel transitionnel, qui conduirait à penser que la trajectoire du système alimentaire français amorce une inflexion.

Analyse croisée, discussion et perspectives

De l'exclusion à la réappropriation, des dynamiques convergentes

- 53 La modernisation du système alimentaire, débutée dans l'après-guerre et dont les formes et normes se déploient par la suite, donne lieu à une gouvernance des flux dominée par le secteur privé, marchand et entrepreneurial. La globalisation croissante des acteurs privés du système alimentaire, l'explosion et la diversification de la demande alimentaire des villes, et la spécialisation productive des territoires agricoles complexifient les échanges et les rendent plus opaques. En résultent une organisation de moins en moins déterminée par les conditions de production et de distributions propres à chaque territoire, ainsi qu'une dispersion des aires d'approvisionnement au gré des modèles d'affaire des entreprises de l'agro-alimentaire et de la grande distribution. Alors que les acteurs publics étaient un incontournable pivot de la gouvernance alimentaire jusqu'au début du 20^e siècle (Bognon, 2014), ils sont à partir de l'après-guerre exclus de cette gouvernance ou cantonnés à celle des flux marginaux dans le système alimentaire. Le rôle de l'État est patent dans cette exclusion des acteurs publics locaux : posant le cadre légal des transactions et des interventions publiques dans une économie concurrentielle, celui-ci par ses injonctions politiques ouvre ou ferme des espaces d'action pour les Villes, leur donnant la possibilité de participer à cette gouvernance alimentaire ou au contraire les en empêchant (Marty, 2013). Le cas parisien montre la capacité de l'État à entraver un espace d'action qu'il a pourtant tout pouvoir de contrôler : c'est de la puissance publique nationale que viennent les initiatives de gestion de l'approvisionnement, pourtant, Rungis peine à remplir son rôle de concentrateur des flux alimentaires. Le cas briviste illustre l'évolution du cadre d'action de la Ville, dont le seul moyen de participer au système alimentaire est d'offrir les conditions matérielles d'implantation des acteurs privés sur son territoire – de devenir un nœud de ce réseau global d'échange.
- 54 À partir des années 1990, un ensemble de facteurs viennent modifier le contexte de la gouvernance alimentaire. Certes la globalisation du système est renforcée par des mouvements financiers de concentration de l'industrie agro-alimentaire (Matthieu, 1998), mais des mutations sont à l'œuvre du côté des consommateurs (Pinto, 1990 ; Lamine, 2008), et dans une moindre mesure, à l'échelle des territoires (Maréchal, 2008). En France, les lois de décentralisation du début des années 1990⁴⁰ créent une nouvelle échelle de décision – les territoires de projets : pays, communautés d'agglomération et de communes – qui a

vocation à organiser l'aménagement et l'économie d'espaces mixtes, combinant territoires urbains, ruraux et agricoles. L'agriculture locale, et partant les effets locaux du système alimentaire globalisé, sont alors réintégrés dans les préoccupations urbaines (Bertrand, Rousier, 2003 ; Duvernoy *et al.*, 2005, Thareau, 2006). Du côté des consommateurs, un tournant qualifié de qualitatif dans la littérature anglophone (Goodman, 2003) caractérise dorénavant l'appréhension sociale de la question alimentaire. Ce changement est issu de nouvelles demandes citoyennes concernant l'alimentation et les conditions sociales, économiques et environnementales de la production agricole (Goodman, 2004). De plus, les injonctions au développement durable sont relayées par le cadre légal de l'action publique, mais aussi les consommateurs-électeurs conscientisés à de nouveaux enjeux globaux. Ce renouvellement de la question de la gouvernance des flux alimentaires décline les fondements d'un système durable autour des notions de proximité et de qualité ; en témoignent tant l'engouement du grand public pour les circuits courts comme l'explosion des projets visant à renforcer les liens entre la ville et l'agriculture.

55 Les projets lancés par les municipalités parisiennes et brivistes sont des marqueurs de ce changement social et sociétal : les Villes, guidées par les attentes qu'elles perçoivent de leurs électeurs, s'engagent dans un mouvement de réappropriation de la gouvernance alimentaire de leur territoire. Cette rupture récente et apparemment commune dans les trajectoires municipales étudiées nous amène à analyser ces projets comme les signes d'une transition à l'œuvre.

Limites et portées des actions municipales contemporaines : entre dépendance au sentier et frémissements marginaux

56 À Paris, l'étude conduit à penser que l'initiative municipale de favoriser les producteurs est innovante et audacieuse, dans un contexte régional où l'agriculture de proximité n'est pas abondante, du moins pas en ce qui concerne les denrées de consommation quotidienne. Cette innovation est d'ailleurs reprise de manière postérieure dans l'article L.664-1 du code rural refondu en 2008 – sans qu'il nous ait été possible d'en vérifier d'éventuels facteurs de corrélation entre l'initiative parisienne et la loi nationale. Cette originalité de la démarche est cependant à relativiser puisqu'il s'avère que la municipalité précédente avait déjà mis en œuvre de manière similaire un quota favorable aux producteurs⁴¹. En ce qui concerne la mise en œuvre de cette politique, quelques freins sont à souligner, au premier rang desquels les enjeux infrastructurels et logistiques (Dablanc et Frémont, 2015), mais aussi fonciers (Darly et Torre, 2013) qui dépassent la portée et la compétence de la Ville seule. La région capitale est dominée par un système d'acteurs complexe et multiscalair, en particulier en ce qui concerne les plans et schémas d'aménagement de transports. Par ailleurs, le décret municipal qui modifie le règlement des marchés en faveur des producteurs de proximité reste un acte opératoire de la Ville qui n'est suivi d'aucune politique active (mise à part la sélection des exposants par la commission des marchés) ni d'aucune évaluation *a posteriori*. Les acteurs hors des décideurs municipaux n'ont qu'une connaissance partielle ou lacunaire de la volonté politique et, dans la mesure où ce règlement est difficilement mis en œuvre et assez peu publicisé, la plupart d'entre eux n'ont pas constaté d'évolution marquante depuis sa promulgation. Les concessionnaires délégués à la gestion des marchés notent un certain succès de la politique municipale, affichant même des quotas conformes à la réglementation sur certains marchés. Pourtant, un constat d'échec relatif est mis en avant et assumé par la Ville dont les acteurs semblent dépassés par la décision politique. Aucune évaluation ni réflexion n'est engagée par la Ville pour accomplir les objectifs de ce projet. Dans les faits, ces quotas sont proches des exigences du règlement existant. Rien de conséquent ne peut être conclu en la matière puisque la plupart des producteurs installés sur les marchés vendent des produits similaires (fruits et légumes) et restent confinés aux modes de production conventionnels pour l'immense majorité d'entre eux. Ainsi, bien que force constructrice, la chaîne décisionnelle tend elle-même à s'entraver par manque de stratégie d'évaluation et de positionnement ; et l'initiative de Paris s'en tient à ce qu'elle est : une volonté politique.

- 57 Le cas de Brive illustre les limites de l'action publique locale dans un territoire de production marqué par les effets délocalisateurs du système alimentaire contemporain. Les producteurs locaux conventionnels, spécialisés dans l'approvisionnement de circuits longs, ne peuvent être sollicités par la Ville tandis que les producteurs biologiques peinent à fournir les volumes nécessaires à la consommation des restaurants scolaires (Marty, 2013). À cette faiblesse de la demande s'ajoute celle de l'offre : le surcoût de l'approvisionnement local en produits bruts et les besoins techniques induits ne permettent pas, en l'état, l'installation de producteurs dédiés à la restauration scolaire. À cela s'ajoute une logistique d'approvisionnement et de production des repas marquée par des méthodes industrielles, peu adaptées à des produits locaux, variables en qualité comme en quantité. Ainsi, les flux qui approvisionnent la restauration scolaire restent majoritairement issus des circuits longs intégrés à l'industrie agro-alimentaire, et la gouvernance des flux demeure le fait du secteur privé. Enfin, les seuls flux que la Ville peut maîtriser concernent une partie minime des consommateurs citadins. Cette initiative reste en effet cantonnée au seul secteur de la restauration scolaire, et aucune jonction n'est faite entre cette action de la Ville et les démarches de circuits courts désormais plus classiques.
- 58 Du point de vue quantitatif, les deux cas illustrent la faible portée de l'action publique, presque insignifiante au vu du bilan entre la masse des consommateurs concernés et les volumes et types de produits concernés par les politiques de proximité. Cette faible portée tient d'une part à l'étroitesse des marges de manœuvre des municipalités dans le système alimentaire, et d'autre part à la force des effets de sentiers. Les théories de la dépendance au sentier fondent leur analyse sur trois approches différentes : l'examen des situations de blocage de la trajectoire, les moments où la trajectoire innove pour trouver de nouveaux axes de développement, et la recomposition des structures territoriales qui fondent des inflexions de la trajectoire (Henning *et al.*, 2013). Les ornières qui s'imposent aujourd'hui aux trajectoires municipales analysées relèvent essentiellement des structures - matérielles et cognitives - qui guident le système alimentaire globalisé.
- 59 Par exemple, la logistique et les techniques d'approvisionnement urbain sont adaptées à un système globalisé, conçu pour une production et une consommation de masse. Les municipalités se trouvent partagées entre ces forces structurelles sur lesquelles elles ont peu de prise et les sollicitations des consommateurs-électeurs. Un autre paradoxe apparaît dans la même veine : tout en appelant au développement durable et à la revalorisation d'une alimentation de proximité (et éventuellement issue de l'agriculture biologique), le libre-échange et la concurrence dite non faussée sont des références que peu d'acteurs sont prêts à réinterroger. Pourtant, s'appuyer sur les prescriptions du Code des Marchés publics pour préférer les fournisseurs locaux, que ce soit pour la restauration collective ou l'approvisionnement des marchés, va à l'encontre d'une concurrence désinhibée et d'un échange fondé sur les lois de l'offre et la demande. Ainsi, le système alimentaire semble consentir des espaces pour l'expression de tendances nouvelles en son sein et les intègre dans sa dynamique. Les consommateurs étant pour grande partie à la base des alternatives, ils focalisent une demande particulière – la plupart du temps satisfaite par eux-mêmes ou par des pouvoirs publics à l'écoute de leurs électeurs – qui est de plus en plus reprise à leur compte par certains acteurs dominants. Ainsi, les logiques de qualité, marginales jusqu'aux années 1980, ont organisé une recomposition du système alimentaire dans les années 1990 autour des labels, et aujourd'hui, le « *green-washing* » et la valorisation par le marketing des produits de proximité font leur entrée dans le domaine alimentaire (Morgan, *et al.*, 2006 ; Dupont, 2011).
- 60 Ces initiatives urbaines soulignent une capacité des Villes à participer à la gouvernance alimentaire. Bien que marquée par sa faible portée, l'intention se traduit dans l'action publique municipale, devenant un potentiel d'innovation pour le système alimentaire et partant de transition. Cette inscription dans le temps long passe notamment par une relation privilégiée avec les marges du système alimentaire dominant. En effet, si la croissance urbaine de Paris a conduit à la disparition de la plupart des exploitations de la ceinture maraîchère de la première couronne métropolitaine, quelques grands maraîchers franciliens restent présents sur les étals des marchés parisiens. De plus, même s'il revêt un aspect parfois patrimonialisé, et en tout cas dans lequel la recherche du lien social l'emporte souvent sur l'approvisionnement alimentaire

en tant que tel, le succès des marchés n'est pas démenti par l'omnipotence de la grande distribution. À Brive, la préservation d'infrastructures de mise en marché paraissant obsolètes ou du moins non adaptées aux conditions dominantes de mise en marché des produits agricoles a en fait permis la persistance de circuits d'expédition aux marges du système dominant. Ainsi pour les Villes, les logiques à l'œuvre dans ces marges – proximité géographique, achat direct aux producteurs, qualité – sont tout à la fois intégrées à l'action urbaine depuis des décennies et relues à l'aune des enjeux actuels du développement durable. Le retour des municipalités dans la gouvernance alimentaire est rendu possible et légitimé par l'activation ou la réactivation de ces logiques marginales, soit dans la valorisation de la qualité, de la proximité et de la durabilité.

Une transition guidée par un triptyque qualité-proximité-durabilité ?

- 61 La reterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire tient au principe de proximité autour duquel s'articulent des valeurs de qualité et de durabilité. Ces trois variables d'analyse de l'action municipale constituent un triptyque réflexif et opératoire. Du point de vue scientifique, les analyses de la proximité ont donné lieu, dans la littérature, à une pluralité de définition des formes de proximité, s'articulant autour d'une proximité spatiale, géographique, et d'une proximité d'essence relationnelle, relative aux organisations et à leur capacité de faire interagir leurs membres. Si la proximité géographique a été essentielle à la transmission des connaissances entre acteurs, le développement des nouvelles technologies et l'inscription de la mobilité des acteurs dans différentes échelles territoriales mettent en fait en lumière l'activation de la proximité géographique par la proximité organisée. Proximité géographique et proximité organisée forment un jeu au sein duquel l'une et l'autre sont mobilisées et plus ou moins superposées par les acteurs et les institutions pour participer au développement du territoire.
- 62 Durabilité et qualité sont mobilisées de manière complémentaire par les acteurs à la fois comme des moyens opératoires, qui permettent de se réapproprier les aires d'approvisionnement alimentaire, et comme une justification de la démarche de relocalisation – puisque la proximité autoriserait le développement durable et une meilleure qualité de produits. Ainsi les politiques alimentaires locales se construisent à la croisée de ces trois notions, et les deux exemples présentés montrent que le barycentre du triptyque durabilité/proximité/qualité se situe là où les acteurs en jeu trouvent un compromis le plus large et le plus opératoire possible.
- 63 Dans les politiques publiques étudiées, les visions municipales de la qualité, de la durabilité et de la proximité ne sont pas formulées indépendamment, mais de manière conjointe. La définition combinée ainsi proposée par les Villes est opératoire : elle permet de mettre en œuvre le projet dans le cadre restreint de l'action publique municipale. Ainsi, la participation des Villes à la reterritorialisation des approvisionnements alimentaires résulte moins du développement de logiques marginales de rapprochement producteur-consommateur que de leur capacité à se saisir de ces logiques et les rendre opératoires. Se faisant, elles font émerger leur propre définition des notions clés du triptyque et sont force de propositions et de modèles d'action pour engager une transition du système alimentaire.
- 64 Dans le tableau ci-dessous, le croisement des cas parisien et briviste montre la manière dont se construit cette proposition politique et sa traduction dans l'espace et dans les pratiques des acteurs du système.

Tableau 1. Variables de sélection de territoires de proximité.

Réappropriation de la question alimentaire	Brive	Paris
Paramètres : qualité, durabilité, proximité	Les définitions sont opératoires et permettent la mise en œuvre d'actions de réappropriation de la question alimentaire. La pondération des trois variables n'est pas forcément liée à la dimension spatiale des territoires concernés.	
	Qualité et durabilité permettent l'accès à la proximité	Qualité > Proximité > Durabilité

Les décideurs		Ville de Brive	Ville de Paris (Élus de coalition Socialistes-Verts ; Bureau des Marchés)
Les acteurs sollicités par les décideurs		Groupement régional des agrobiologistes du Limousin	Commission des Marchés (attribution des places) Producteurs franciliens et des régions limitrophes
Définition de la proximité	Limites spatiales	Bas-Pays de Brive et cantons limitrophes de la Dordogne et du Lot	Région Île-de-France et Régions limitrophes
	Réalité construite	Région Limousin	Régions prescrites et grand Ouest français.
Déterminants du report hors des limites prédéfinies de la proximité		Réseaux d'acteurs agricoles locaux et leur capacité d'organisation pour la commande publique	Accessibilité infrastructurelle et disponibilité des biens alimentaires dans les territoires de la proximité

Source. Résultat de l'étude comparée des démarches de réappropriation de la question alimentaire par les Villes de Brive-la-Gaillarde et de Paris.

- 65 À Brive, l'objectif du projet est d'abord le soutien économique à l'agriculture locale. Dans le cadre de la commande publique, c'est bien la référence à la qualité et la durabilité qui permettent à la municipalité de faire appel à des producteurs locaux insérés dans des circuits courts. Ce choix entraîne alors une extension géographique des limites de l'agriculture considérée comme locale par les élus de Brive. Jusqu'alors, les territoires agricoles en relation avec les infrastructures de marché de la Ville, ses foires et ses concours se situaient dans un rayon de 50 km alentour ; mais avec ce projet, c'est l'agriculture biologique de l'ensemble de la région Limousin qui est sollicitée. La proximité, première exigence du projet briviste, a vu sa définition altérée tandis que les exigences de qualité et durabilité devenaient plus importantes dans l'appel d'offres.
- 66 À Paris, la justification des politiques de préférence des producteurs est aussi à chercher dans ce même triptyque qui englobe proximité, qualité alimentaire et durabilité. Cela est tout à fait prégnant dans les entretiens effectués auprès de l'agence d'Écologie territoriale de la Ville de Paris et au Bureau des Marchés. L'objectif est d'appliquer la fameuse maxime du "penser global, agir local". Par ailleurs selon nos interlocuteurs, favoriser les producteurs revient, pour la Ville, à un renouvellement des liens entre citoyens-consommateurs et ruraux-producteurs. Le territoire d'action affiché par la Ville pour cette politique est principalement restreint à la Région Île-de-France. Or seuls trois cinquièmes des producteurs recensés sur les marchés parisiens sont franciliens. Les autres viennent des régions limitrophes⁴² et c'est une proximité que la Ville, consciente des limites productives de sa Région, revendique. Le cas parisien illustre aussi une sélection contrainte des territoires de la proximité : la Ville tend aujourd'hui à inclure d'autres régions, dont la nature et les quantités de denrées produites sont plus adaptées à la demande parisienne, dans sa définition de la proximité.
- 67 Les engouements des pouvoirs publics, des consommateurs et des entreprises agro-alimentaires pour la proximité sont réels et pourraient être les signaux faibles d'une potentielle transition en cours dans le système alimentaire. Les cas présentés mettent en lumière d'une part le potentiel de transition que représentent ces actions municipales, et d'autre part que la proximité souhaitée n'est pas définie *ex-ante* aux projets, mais bien construite par les projets. En effet, le choix final du territoire de la proximité est le résultat de compromis des décideurs, arbitrant dans un premier temps pour choisir le barycentre opérationnel du triptyque qualité/durabilité/proximité, puis dans un second temps, adaptant la définition de la proximité pertinente en fonction des réalités territoriales.

Conclusion

- 68 Paris et Brive sont deux villes très différentes au regard de leur insertion dans le système alimentaire. L'une est la principale place de consommation en France, l'autre une ville moyenne d'expédition. Cependant des points de convergence apparaissent, qui permettent

d'envisager l'existence d'une trajectoire alimentaire municipale commune. Nous l'analysons notamment à travers les effets locaux et les recompositions économiques et territoriales induites par l'évolution du système alimentaire.

69 Alors qu'à la fin du 19^e siècle, les pouvoirs publics urbains sont en possession de la plupart des leviers pour contrôler l'approvisionnement alimentaire, au cours du 20^e siècle, ils sont progressivement marginalisés voire exclus par leur propre désengagement et leur remplacement dans la gouvernance alimentaire par des acteurs privés. Il semble qu'au début du 21^e siècle, les Villes expriment des velléités de réappropriation de la question alimentaire. Analysée dans le temps long, cette réappropriation signale une nouvelle inflexion dans la trajectoire de la gouvernance alimentaire urbaine, qui prend la forme de projets visant à la relocalisation des approvisionnements.

70 Les projets analysés ici sont marqués par leur faible portée au sein du système et restent confinés à ses marges. Le frein majeur à leur succès reste aujourd'hui un déséquilibre entre la diversité des acteurs concernés par la relocalisation des approvisionnements, la répartition de leurs compétences, leur mobilisation effective, les finances qui leur sont allouées pour mener à bien ces politiques d'une part, et la priorité relative que les Villes donnent à d'autres problématiques urbaines, d'autre part. Ces projets sont confrontés aux puissants effets de sentier imposés par le régime dominant, et à leur faible capacité de changement dans un système alimentaire globalisé et privatisé.

71 Dans ce contexte, c'est par la réactivation de notions marginales dans le système alimentaire (qualité, proximité, durabilité) et par leur combinaison opératoire que les Villes improvisent et impulsent ces projets. Nous soutenons que ces démarches méritent d'être considérées comme des signaux potentiellement annonciateurs d'une transition, tant dans les pratiques des acteurs que dans l'analyse qu'ils en font. En effet, alors même que le régime dominant n'est pas réellement menacé, ces démarches sont des mises en œuvre concrètes d'innovations dans les territoires, et elles proposent une nouvelle vision opératoire de l'approvisionnement urbain. Cette oscillation entre tendances lourdes et signaux faibles issus des marges est caractéristique d'un état transitoire, pouvant conduire au parachèvement d'une certaine soutenabilité des systèmes alimentaires. Une telle transition bouleverserait le fonctionnement du système ainsi que son ancrage territorial, et serait en outre marquée par le retour de l'action publique locale comme une échelle de décision et de gouvernance.

Bibliographie

Allain, M.-L., C. Chambolle et T. Vergé, 2008, *La loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?* Paris, Rue d'Ulm – Centre pour la recherche économique et ses applications, 72 p.

Augé-Laribé, M., 1945, Situation de l'agriculture française, 1930-1939 : ses capacités de développement, sa part dans les échanges internationaux d'après les documents officiels, Paris, Berger-Levrault, 309 p.

Baltard, V. et F. Callet, 1863, *Monographie des halles centrales de Paris construites sous le règne de Napoléon III et sous l'administration de M. le baron Haussmann*, Paris, A. Morel et Cie, 36 p. [En ligne], URL ftp://ftp.bnf.fr/648/N6484147_PDF_1_-1DM.pdf Consulté le 10 avril 2013.

Barles, S., 2010, Society, energy and materials : the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues, *Journal of environmental planning and management*, 53, 4, pp. 439-455.

Barles, S. et S. Bognon, 2010, *Synthèse de l'enquête sur la provenance des produits alimentaires consommés en ville*. Rapport de recherche intermédiaire pour le projet CONnaissances des FLux Urbains, Empreintes environnementales et gouvernance durable du programme Villes Durables de l'Agence Nationale de la Recherche, Champs-sur-Marne, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, 50 p.

Bertrand, N. et N. Rousier, 2003, L'agriculture face au développement économique : un combat inégal ou des politiques périurbaines à construire, *Revue de géographie alpine*, 91, 4, pp. 93-103.

Bognon, S., 2014, *Les transformations de l'approvisionnement alimentaire dans la métropole parisienne. Trajectoire socio-écologique et construction de proximités*, Thèse de doctorat, Géographie et Aménagement du territoire, Barles S. (dir.), Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 412 p.

- Bousseyrroux, D., 1983, *Evolution de la structure commerciale du centre historique de Brive-la-Gaillarde par rapport à son tissu urbain*, Mémoire de maîtrise, Urbanisme, Merlin P. (dir.), Université Paris VIII, 114 p.
- Bureau de l'Approvisionnement, 1911, *Rapport annuel de l'année 1910 sur les services municipaux de l'approvisionnement de Paris*. Archives de la Préfecture du département de la Seine, 211 p. [cote : 44 Db 5/6].
- Chemla, G., 1978, *Les conséquences du transfert des Halles à Rungis*. Mémoire de Maîtrise de Géographie urbaine, Bastié J. (dir.), Université Paris IV, 163 p.
- Choay, F., J. Brun et M. Roncayolo, 2001, Production de la ville, Roncayolo M. (dir.), *Histoire de la France urbaine. La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*, Paris, Seuil, pp. 251-344.
- Claustre, P.-F., 2000-2001, L'octroi de Paris (1798-1943). Bilan historiographique et perspectives de recherches, *Recherches contemporaines*, 6, pp. 299-316.
- Cour des Comptes, 2003, L'organisation et la gestion des marchés forains en Île-de-France, *Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, pp. 671-687.
- Courtin, R. et P. Fromont, 1930, Essai sur la crise agricole, production et population, *Revue d'économie politique*, 44,4, pp. 1084-1128.
- Coutard, O. et J.-P. Lévy (dir.), 2010, *Écologies urbaines*, Paris, Economica, 371 p.
- Dablanc, L. et A. Frémon, 2015, *La métropole logistique*, Paris, Armand Colin, 320 p.
- Darly, S. et A. Torre, 2013, Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the greater Paris region, *Land Use Policy*, 33, pp. 90-99
- Deléage, J.-P., 1996, Vache folle et crise de civilisation, *Écologie et Politique*, 18-19, pp. 95-98.
- Duvernoy, I., F. Jarrige, P. Moustier et J. Serrano, 2005, Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ?, *Les Cahiers de la Multifonctionnalité*, 8, pp. 87-104.
- Dupont, L., 2011, Discours commerciaux et produits alimentaires, *Géographies et cultures*, 77, 12 p.
- Fischer-Kowlaski, M., 2011, Analyzing sustainability transitions as a shift between socio- metabolic regimes, *Environmental Innovations and Societal Transitions*, 2011, 1, pp. 152-159.
- Fischer-Kowlaski, M. et J. Rotmans, 2009, Conceptualizing, observing, and influencing social-ecological transitions, *Ecology and Society*, 14, 2, 18 p.
- Fumey, G., 2010, *Manger local, manger global : l'alimentation géographique*, Paris : CNRS, 160 p.
- Geels, F.W., 2002, Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes : a multi-level perspective and a case-study, *Research Policy*, 31, 8-9, pp. 1257-1274.
- Geels, F.W. et J. Schot, 2007, Typology of sociotechnical transition pathways, *Research Policy*, 36, 3, pp. 399-417.
- Goodman, D., 2003, The 'quality turn' and alternative food practices : reflections and agenda, *Journal of rural studies*, 19, 1, pp. 1-7.
- Goodman, D., 2004, Rural Europe Redux ? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change, *Sociologia Ruralis*, 44, 1, pp. 3-16.
- Goudeau, J.-C., 1977, *Le transfert des Halles à Rungis*, Paris, Lattès, 260 p.
- Grenard, F., 2007, Les implications politiques du ravitaillement en France sous l'Occupation, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2007/2, 94, pp. 199-215.
- Guillermé, A., 1991, Réseau : Genèse d'une catégorie dans la pensée de l'ingénieur sous la Restauration, *Flux*, 7, 6, pp. 5-17.
- Henning, M., E. Stam et R. Wenting, 2013, Path dependence research in regional economic development : cacophony or knowledge accumulation ?, *Regional Studies*, 47, , pp. 1348-1362.
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 2006, *Dépenses alimentaires et part de la restauration dans le budget des ménages*. [En ligne], URL : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATnon05134 Consulté le 4 juillet 2010.
- Kébir, L. et A. Torre, 2013, Geographical proximity and the new short supply food chains, in Lazzaretti L. (ed.), *Creative industries and innovation in Europe. Concept, measures and comparative case studies*, New-York, Routledge, pp. 194-211.

- Kneafsey, M., L. Venn, U. Schmutz, B. Balázs, L. Trenchard, T. Eyden-Wood, E. Bos, G. Sutton et M. Blackett, 2013, *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*, Bruxelles, Joint Research Center, Scientific and policy reports, 177 p.
- Lamine, C., 2008, *Les AMAP : un nouveau pacte entre les producteurs et les consommateurs*, Gap : Y. Michel, 163 p.
- Lhermie, C., 2001, *Carrefour ou l'invention de l'hypermarché*, Paris, Vuibert, 215 p.
- Malassis, L., 1994, *Nourrir les hommes*, Paris, Flammarion, 126 p.
- Mangin, D., 2010, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Éditions de La Villette, 480 p.
- Maréchal, G. (coord.), 2008, *Les circuits courts alimentaires. Bien manger dans les territoires*, Dijon : Educagri, 213 p.
- Mazoyer, M. et L. Roudart, 2002, *Histoire des Agricultures du Monde – du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Seuil, 705 p.
- Maréchal, G. (coord.), 2008, *Les circuits courts alimentaires. Bien manger dans les territoires*, Dijon, Educagri, 213 p.
- Marty, P., 2013, *Les appropriations urbaines de la question agricole. Le cas de Brive, 1945-2012*, Thèse de doctorat Géographie et Aménagement du territoire, Barles S. (dir.), Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 629 p.
- Matthieu, N., 1998, La notion de rural et les rapports ville-campagne en France. Les années quatre-vingt dix, *Économie rurale*, 247, pp. 11-20.
- Morgan, K., T. Marsden et A. Morley, 2006, *Worlds of food : place, power, and provenance in the food chain*, Oxford, Oxford University Press, 256 p.
- Pedrocco, G., 2005, L'industrie alimentaire et les nouvelles techniques de conservation, Flandrin J.-L., Montanari M. (dir.), *Histoire de l'alimentation*, Paris, Fayard, pp. 779-794.
- Penker, M., 2006, Mapping and measuring the ecological embeddedness of food supply chains, *Geoforum*, 37, 3, pp. 368-379.
- Pinto, L., 1990, Le consommateur : agent économique et acteur politique, *Revue française de sociologie*, 31, 2, pp. 179-198.
- Roche, D., 1997, *Histoire des choses banales. Naissance de la consommation. XVII^e-XIX^e siècle*, Paris, Fayard, 329 p.
- Roncayolo, M., 2001, Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation, Roncayolo M. (dir.), *Histoire de la France urbaine. La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Seuil, Paris, pp. 21-156.
- Roy, J.-M., 1998, Les marchés alimentaires parisiens et l'espace urbain du XVII^e au XIX^e siècle, *Histoire Économie et Société*, 17, 4, pp. 693-710.
- Thareau, B., 2006, L'agriculture dans une dynamique urbaine : négociations autour d'usages du territoire, *Géographie, Économie et Société*, 8, 3, pp. 351-368.
- Vadrot, C.-M., 2010, *Des fraises en hiver et autres besoins inutiles de notre alimentation*, Lonay, Delachaux et Niestlé, 173 p.
- Villermet, J.-M., 1991, *Naissance de l'hypermarché*, Paris, Armand Colin, 167 p.
- Williot, J.-P., 2009, Introduction, *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2009/2, 41, pp. 9-19.

Notes

1 Nous définissons le système alimentaire à la manière de l'agronome L. Malassis comme « la façon dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture » (Malassis, 1994, p. 7). Cette vision systémique a l'avantage de présenter diverses composantes, de la production à la consommation en passant par la distribution et toutes les phases intermédiaires en amont et en aval de ces grandes étapes.

2 Des débats ont lieu quant à la pertinence des cadres d'occurrence des transitions établis par les STS et les SES ; ils ne font pas l'objet de cet article. Nous prenons le cadre théorique des trajectoires et transitions pour ce qu'il est, avec ses limites, et principalement parce que cette grille de lecture de l'évolution institutionnelle et territoriale du système alimentaire s'avère ici très opérante.

3 En 2010, l'unité urbaine de Paris agglomère 10 460 118 personnes selon l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE).

4 En 2010, l'unité urbaine de Brive-la-Gaillarde concentre 102 102 personnes selon l'INSEE.

5 Dans le cas de Brive, les délibérations du Conseil municipal et les dossiers des services municipaux et préfectoraux de 1945 à 2012 ont été dépouillés ; et dans le cas de Paris le même type de documentation a été mobilisé aux archives du département de la Seine pour la période la plus ancienne et obtenue auprès des services municipaux pour la période couvrant les années 1980 à 2013.

6 La thèse P. Marty a été réalisée en contrat CIFRE à la Ville de Brive, tandis que S. Bognon a abordé le terrain parisien comme un cas d'étude particulier qui s'articule avec deux autres initiatives de reterritorialisation de l'approvisionnement alimentaire parisien. Au total, 41 entretiens semi-directifs ont été réalisés, auprès d'élus, de services techniques, de commerçants et d'agriculteurs. L'apport de ces échanges est complété par une analyse des documents publics et des données statistiques produits par les deux institutions municipales.

7 Notons ici que les problèmes de congestion et la révolution frigorifique dans les transports a conduit l'État à délocaliser la vente des produits carnés du marché central aux abattoirs de La Villette, au nord-est de Paris, dès 1867.

8 La réglementation des foires et marchés, de leurs emplacements et de leurs horaires fait l'objet chaque année de plusieurs arrêtés du Maire dans les années 1930 (Archives Municipales de Brive-la-Gaillarde, 4D10).

9 Tarif de l'octroi de Brive approuvé par décret du 22 novembre 1922, en vigueur jusqu'en 1944 (Archives Départementales de la Corrèze, 2O254).

10 Le succursalisme correspond à une extension géographique de la maison-mère. Les succursales sont des commerces financièrement autonomes et juridiquement dépendants de leur groupe.

11 Dans les Lois d'Orientation Agricole (n° 60-808 du 5 août 1960 et n° 62-933 du 8 août 1962).

12 L'appellation « carreau » évoque le vocabulaire minier, en associant le lieu d'étalage des denrées aux installations de surface autour des puits d'extraction, faisant des Halles le centre énergétique (au sens alimentaire) de Paris et du carreau ses dépendances.

13 Décret n° 62-795 du 13 juillet 1962 relatif à la création dans la région parisienne d'un marché d'intérêt national et portant règlement d'administration publique pour le transfert des Halles centrales sur ce marché des transactions portant sur les produits qui y seront vendus.

14 Mesure évoquée dans le décret n° 62-795 du 13 juillet 1962 et explicitée dans le décret n° 63-1098 du 5 novembre 1963 modifiant le précédent décret. Des zones d'exclusion positive sont prévues dans lesquelles il est interdit « d'exercer une activité à titre autre que le détail, soit des ventes sur des produits protégés soit des opérations accessoires à ces ventes » (Chemla, 1978, p. 29), tandis que les périmètres d'exclusion négative déterminent des zones dans lesquelles il est interdit « de créer, de déplacer ou de développer les établissements pratiquant à titre autre que le détail, soit des ventes sur des produits protégés, soit des opérations accessoires à ces ventes » (Ibid.).

15 Ces textes règlementaires émanent d'une part, de la pression des commerçants indépendants en lutte contre la concurrence que leur infligent les enseignes de la grande distribution depuis les années 1970 et d'autre part, des craintes naissant à la même époque chez les consommateurs vis-à-vis de l'omnipotence de la grande distribution.

16 Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. Les seuils définis par cette loi sont abaissés à 300 m² pour l'ouverture de supermarchés alimentaires par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

17 La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises interdit les marges arrière ou rétrocommissions, qui désignaient des rémunérations ou des remises différées versées par le fournisseur au distributeur. En 2003, elles ont pu atteindre jusqu'à 60 % du prix final de revente des produits (Allain, Chambolle et Vergé, 2008).

18 Listes électorales de la Chambre de Commerce et d'Industrie de 1964 dans lesquelles le nombre de salariés des entreprises est précisé (Archives départementales de la Corrèze, 1112W179).

19 Entre 1947 et 1967, l'ouverture de nouveaux marchés et foires et leur place croissante dans l'espace urbain font l'objet de plus d'une vingtaine de délibérations du Conseil municipal et de plus de quarante arrêtés du Maire (Archives municipales de Brive-la-Gaillarde, 1D37 à 163 et 4D11 à 15).

20 Politique mise en place par l'organe national de planification économique, le Commissariat du Plan, dans son sixième plan, en vigueur de 1971 à 1975.

21 Entre 1967 et 1987 ce sont 124 hectares en tout qui ont été ouverts et aménagés (voirie et réseaux) par la municipalité (Marty, 2013).

22 Budgets municipaux de la ville de Brive (Archives municipales de Brive-la-Gaillarde, non classé).

23 Délibérations des 14 mai 1987 et 7 juillet 1988, Archives municipales de Brive, 1D271 et 1D277

- 24 Face aux exigences brivistes, les enseignes choisissent de négocier leur implantation avec les communes limitrophes moins exigeantes, pour s'y installer réellement ou inciter Brive à abandonner ses prétentions (Marty, 2013).
- 25 D'après les rapports sur les foires du département, recomposés et estimés d'après la presse locale en 1970 et 1990 (*La Vie Corrèzienne* et *La Montagne*, Archives Départementales de la Corrèze, 137Pr10 et 29, et Archives municipales de Brive-la-Gaillarde, 2C1-350 et 2C2406-2644) et comparés à la production (Statistique Agricole Annuelle).
- 26 La globalisation de la provenance est renforcée par la mise en concurrence des territoires productifs par les groupes de distribution qui cherchent à vendre et donc à se fournir le moins cher possible. Il faut ajouter à cela l'évolution des modes de vie consécutive à l'adoption des pratiques d'approvisionnement individuel en grande surface (dessaisonnalisation des productions et accès à une variété croissante de produits) (Péhaut, 2005).
- 27 Sélectionnés par des autorités reconnues par les consommateurs, ces produits dont la qualité est certifiée par l'origine offrent une réassurance en réponse aux crises sanitaires (vache folle entre 1986 et les années 2000, fièvre aphteuse dans la première moitié des années 2000, etc.).
- 28 Les producteurs peuvent vivre de leur travail en vendant les denrées à un prix qui leur permet de dégager un revenu décent et les consommateurs achètent à un prix qui s'abstient de la marge habituellement faite par les distributeurs.
- 29 Les tissus productifs de l'agriculture et de la petite industrie alimentaire profitent directement des bassins de consommation et de leur proximité, s'affranchissant des transports à effectuer pour atteindre un marché plus étendu.
- 30 Ces répercussions concernent la diminution *a priori* des transports de longue distance, et l'augmentation des exigences écologiques des consommateurs par rapport aux pratiques productives des fermiers et artisans.
- 31 Dans un entretien du 22 septembre 2010 avec la responsable des marchés de la Ville de Paris, notre interlocutrice indique avoir reçu des services techniques de villes européennes et asiatiques qui n'ont « pas gardé cette tradition. [...] Les politiques souhaitent recréer des marchés donc ils viennent prendre contact, voir comment ça se passe. [...] on leur explique comment nous on fonctionne, avec ce qui marche, ce qui ne marche pas, les difficultés qu'on a. [...] On discute aussi de points techniques : ils sont toujours intéressés de savoir comment est-ce qu'on les gère ». De plus, la renommée mondiale des marchés parisiens se lit dans la promotion qu'en fait l'un de ses gestionnaires qui a développé son activité aux États-Unis (<http://www.bensidoun-usa.com/cities01.html> [Référence du 18 janvier 2012]).
- 32 L'INSEE indique que dans Paris, les dépenses alimentaires effectuées au marché représentent moins de 7 % du total des dépenses alimentaires et ce chiffre s'élève à un peu moins de 8 % si l'on considère l'agglomération parisienne hors sa ville-centre (INSEE, 2006).
- 33 Entretien du 21 septembre 2012 avec l'adjointe au maire de Paris chargée du commerce, de l'artisanat, des professions indépendantes et des métiers d'art.
- 34 Extrait de l'entretien du 20 mai 2011 avec la responsable des marchés, bureau des activités commerciales sur l'espace public, direction de l'économie et de l'emploi de la Ville de Paris.
- 35 L'Agenda 21 est une démarche de développement durable, issue du Sommet de la Terre de Rio en 1992. En France, les Agendas 21 peuvent être mis en place par les collectivités territoriales et visent à encourager l'action de celles-ci pour un développement durable.
- 36 Ce projet qui a été mis en place de 2009 à 2011 a été notamment piloté par P. Marty, dans le cadre de sa thèse en CIFRE avec la mairie de Brive. Les sources de la recherche sont donc issues de l'observation participante de trois ans réalisée par l'auteur.
- 37 Sans que la proximité voulue soit clairement définie au début du projet.
- 38 Ces canons de la production agricole sont édictés soit par des labels et certifications formalisés, soit pour les productions non labélisées par des représentants de la profession agricole constitués en jury lors des foires et concours.
- 39 Groupement qui regroupe en association les producteurs bio de la Région Limousin, association à partir de laquelle a été créée une structure destinée à fournir en produits bio limousins les restaurations collectives.
- 40 Dans le cadre de la décentralisation entamée en 1982, les lois des années 1990 renforcent les possibilités de coopération intercommunale et les compétences des échelles locales, notamment pour la mise en place d'un développement durable (Loi d'orientation et d'aménagement du territoire de 1995 et loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire de 1999).
- 41 L'article 3 du règlement applicable au 1^{er} janvier 1992 stipule : « au moins 10 % d'emplacements sont réservés aux producteurs vendeurs de fruits, légumes ou fleurs dans la limite des postulants inscrits ». La sélection favorable aux producteurs n'est pas la même. Le règlement actuel est original du fait que la sélection des producteurs leur est favorable marché par marché, et non plus seulement sur la totalité des

vœux exprimés par les candidats en commission des marchés : tant que le quota des 10 % de commerçants producteurs n'est pas atteint sur chacun des marchés, ils restent prioritaires dans l'attribution des places. La nouveauté de ce règlement concerne aussi un quota identique appliqué aux commerçants de produits biologiques.

42 Basse et Haute Normandie, de même que Bourgogne, Picardie et la Région Centre contribuent pour une large part à l'approvisionnement des marchés urbains. Des régions plus éloignées sont représentées, mais leur participation correspond à des denrées spécifiques (coquillages et crustacés des littoraux charentais et aquitain, par exemple) ou à un attachement familial historique des producteurs à ce canal de distribution.

Pour citer cet article

Référence électronique

Sabine Bognon et Pauline Marty, « La question alimentaire dans l'action publique locale. Analyse croisée des trajectoires municipales de Paris et de Brive-la-Gaillarde », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 15 Numéro 2 | Septembre 2015, mis en ligne le 05 octobre 2015, consulté le 19 novembre 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/16401> ; DOI : 10.4000/vertigo.16401

À propos des auteurs

Sabine Bognon

Docteure de l'Université Paris 1, chercheuse associée UMR Géographie-Cités, France, sabine.bognon@parisgeo.cnrs.fr

Pauline Marty

Docteure de l'Université Paris 1, chercheuse associée UMR Géographie-Cités, France, pomarty@gmail.com

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Au début du 20e siècle, les systèmes alimentaires urbains en France étaient marqués par un régime de fonctionnement centralisé et gouverné en grande partie par des décideurs relevant de la sphère publique et urbaine. Depuis les années 1950, l'approvisionnement alimentaire urbain est devenu un enjeu commercial, laissé à la gestion opaque des acteurs privés et règlementé ad minima par les pouvoirs publics. Plus récemment, à partir des années 2000, les logiques agro-industrielles et commerciales sont réinterrogées à l'aune des principes du développement durable, par des actions individuelles ou collectives, et notamment par l'action publique. Comment, en presque un siècle peut-on raconter et analyser la trajectoire suivie par les systèmes alimentaires urbains ? Et plus particulièrement, de quelle manière l'action publique municipale dans la gouvernance des flux alimentaires a été d'abord évincée et semble entamer un retour cautionné par des initiatives de relocalisation des approvisionnements ? Des réponses à ces questions sont avancées avec l'analyse de deux cas français : l'un à Paris, métropole capitale haut lieu de consommations importantes et spécifiques, et l'autre à Brive-la-Gaillarde, ville moyenne enchâssée dans une région rurale et marché régional d'expéditions agricoles. Nous proposons une analyse croisée de deux politiques municipales contemporaines impliquant une reterritorialisation des approvisionnements qui concernent les marchés forains à Paris et la restauration scolaire à Brive. Il s'agit de dégager les impacts potentiels et avérés de ces initiatives innovantes sur la trajectoire récente de l'approvisionnement urbain.

In the early 20th century, a centralized regime featured urban food systems in France, and the public and urban spheres governed it. Since the 1950s, urban food supply has become a

trade issue, left to the opaque management of private stakeholders and *ad minima* regulated by public authorities. More recently, since the 2000s, the food system and its agro-industrial logics are questioned, through individual or collective initiatives, including by public action, enlighten by the sustainable development issues. How, within almost a century, can we tell and analyze the trajectory of urban food systems ? And specifically, how the place of the local public action in the governance of food flow was first ousted and seems now to return through food supply relocation initiatives ? Answers to these questions are suggested with the analysis of two French cases : one in Paris, the capital city, a stronghold of important and specific consumption, and the other in Brive-la-Gaillarde, medium town set in a rural area, featured by its shipments of agricultural products on a regional and national market. We provide a cross-analysis of two contemporary municipal policies involving reterritorialisation of the urban food supply, concerning street markets in Paris and school catering in Brive. We aim at identifying the potential and proven impacts of these and innovative initiatives on the recent trajectory of the urban supply.

Entrées d'index

Mots-clés : Paris, Brive-la-Gaillarde, trajectoire municipale, approvisionnement alimentaire, marchés forains, restauration scolaire

Keywords : Paris, Brive-la-Gaillarde, municipal food policy pathway, food supply, street markets, school catering