



Réduire les inégalités sociales de l'alimentation : la part des villes

Les politiques et actions municipales exercent depuis toujours une influence déterminante sur le bien-être des citoyens et la qualité de la vie sociale.

Dans plusieurs de nos villes, on observe une volonté croissante de comprendre et d'agir sur les inégalités sociales de la santé, avec les outils qui relèvent de leur juridiction. Le Mouvement des Villes et Villages en Santé témoigne de cette tendance. À travers des échanges avec des chercheurs et des gens de terrain, le présent dossier examine comment cette volonté d'agir pourrait se concrétiser et s'intensifier en faveur de la sécurité alimentaire.

Quel rôle les municipalités peuvent-elles jouer pour contribuer à la réduction des inégalités sociales de l'alimentation, à partir des pouvoirs qui sont les leurs, y compris le pouvoir d'influence et de mobilisation?



Photo Jean Bruneau

Comment dépasser les réponses trop exclusivement palliatives et faire en sorte que tous et toutes aient les moyens de s'alimenter correctement, que tous les quartiers puissent disposer d'un approvisionnement de qualité et à prix raisonnable, que le handicap de l'insécurité alimentaire ne vienne pas entraver le développement physique et intellectuel des enfants?

Des conseils locaux de politique alimentaire

- Austin-Travis County Food Policy Structure (créé en 1995 par le conseil municipal et la législature du comté), Texas
- Pittsburgh Food Policy Commission, Pennsylvanie
- Knoxville Food Policy Council; fondé en 1982, le premier Food Policy Council dans une ville nord-américaine; 9 membres bénévoles nommés par le maire, Tennessee
- Hartford Food Policy Advisory Commission, Connecticut
- Saint Paul Food and Nutrition Commission (fondé en 1985 et depuis 1994, inclut aussi le comté de Ramsey), Minnesota
- Onondaga Food System Council, New York
- Toronto Food Policy Council, Ontario

On peut obtenir des renseignements sur chacun de ces organismes sur Internet par l'intermédiaire du moteur de recherche www.google.com

Inscrire la sécurité alimentaire à l'ordre du jour municipal

Pourquoi et comment intégrer l'objectif de sécurité alimentaire dans la planification urbaine? Deux urbanistes américains, Kameshwari Pothukuchi (Wayne State University, Détroit) et Jerome L. Kaufman (Université du Wisconsin-Madison) qui ont récemment examiné ces questions et plaident en faveur d'une prise en compte plus explicite des enjeux alimentaires par les responsables municipaux.¹

Les théoriciens et les praticiens de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire préparent des plans d'action qui en principe doivent prendre en considération tous les secteurs ou sous-systèmes dont dépend le mieux-être des collectivités : transport, commerce, environnement, habitation, etc. Pourtant, constatent Pothukuchi et Kaufman, l'économie de l'alimentation, c'est-à-dire l'ensemble des activités de production, transformation, distribution et consommation de la nourriture, ainsi que la gestion des déchets qui en découlent, est remarquablement absente du champ de vision des planificateurs urbains. En effet, les deux chercheurs ont constaté la quasi-absence de discussion des enjeux alimentaires en milieu urbain dans tous les grands périodiques américains spécialisés en urbanisme. De plus, une enquête menée auprès de 22 instances municipales de planification aux États-Unis a aussi mis en lumière leur peu de préoccupation effective pour ce qui concerne spécifiquement l'économie de l'alimentation.

Les raisons invoquées par les répondants tournent essentiellement autour du fait que l'intervention politique en alimentation apparaît d'abord comme relevant du monde rural; on considère aussi qu'en alimentation, le commerce fonctionne plutôt bien et n'aurait donc pas besoin qu'on y intervienne. Par ailleurs, plusieurs des urbanistes interviewés reconnaissaient que l'alimentation est un besoin essentiel, un déterminant

fondamental de la santé / bien-être des individus et des communautés et par conséquent, mériterait une plus grande attention de leur part, au delà des interventions générales sur le commerce de détail, le transport ou le développement

économique qui, bien sûr, influencent toutes, un jour ou l'autre, le système alimentaire.

L'économie de l'alimentation et la planification urbaine

L'économie de l'alimentation devrait, en effet, susciter un plus grand intérêt à cause des liens étroits que l'alimentation entretient avec les autres systèmes qui composent la trame urbaine : économie, emploi, environnement, transport, santé et bien-être, etc. À Détroit, nous confiait Mme Pothukuchi, ce sont les préoccupations de développement économique qui dominent; c'est donc par ce biais qu'il vaut mieux « vendre » l'idée d'une intégration des enjeux alimentaires dans la planification urbaine; dans un autre milieu, la porte d'entrée pourrait aussi bien être un cadre de référence de santé publique.

« L'économie de l'alimentation est remarquablement absente du champ de vision des planificateurs urbains »

Pour Pothukuchi et Kaufman, l'urbanisme doit contribuer à améliorer le système alimentaire pour le mieux-être des citoyens : il importe d'abord de pouvoir compter sur des données solides concernant toutes les activités reliées à l'alimentation; il faut bien analyser les interrelations entre le système alimentaire et les autres systèmes urbains. Enfin, la planification urbaine doit selon les deux chercheurs, prendre en compte explicitement la lutte aux inégalités sociales de l'alimentation; à cet égard, tout développement projeté devrait aussi être évalué relativement à son impact sur l'accès des populations à faible revenu à une alimentation abordable.



Madame Kameshwari Pothukuchi

Donc, le système alimentaire a un impact majeur sur la qualité de vie des populations urbaines — que ce soit au plan économique, au plan écologique (occupation de l'espace, transport, gestion des déchets) ou au plan éthique de l'équité entre les groupes. Par conséquent, estiment Pothukuchi et Kaufman, une réalité aussi importante ne saurait être négligée par les décideurs municipaux : l'économie de l'alimentation doit, selon eux, faire l'objet d'une vision et d'une action globales de la part de la municipalité.

Les planificateurs municipaux interrogés par Pothukuchi et Kaufman, même s'ils reconnaissent consacrer dans leur pratique relativement peu d'attention au système alimentaire, identifient néanmoins quatre enjeux qui gagneraient à être pris en compte immédiatement par les services d'urbanisme. Ce sont :

- la préservation des terres agricoles;
- l'aménagement du territoire et le zonage relatif à la disponibilité de l'alimentation, particulièrement eu égard à la présence des détaillants en alimentation dans les quartiers à faible revenu;
- la prise en compte de l'alimentation dans la promotion du développement économique;
- le contrôle des impacts environnementaux de l'économie de l'alimentation.

Comment accroître l'efficacité de l'action municipale

Pour ce qui est du comment, Pothukuchi et Kaufman examinent trois types de mécanismes qui pourraient constituer un levier pour agir au niveau municipal sur le système alimentaire :

« Le système alimentaire a un impact majeur sur la qualité de vie des populations urbaines »

- un service de l'alimentation qui rassemblerait toutes les fonctions municipales ayant un impact sur l'économie de l'alimentation;
- un conseil de la politique alimentaire, instance consultative intersectorielle qui observe le fonctionnement du système de l'alimentation, en signale les dysfonctions aux autorités municipales et au public et soumet des recommandations;
- une instance de planification qui intégrerait les enjeux liés à l'alimentation dans son champ d'action (en complément avec l'un ou l'autre des mécanismes précédents).

Évidemment, comme nous le soulignait Gilles Corriveau, professeur de marketing aux Hautes Études Commerciales, « il ne faut pas dédoubler les services existants. Il y en a déjà une foule. » Mais il faut bien poser les questions : « Où sont les besoins? Qu'est-ce qu'on peut faire? ». L'idée d'un Conseil de la politique alimentaire est peut-être plus prometteuse pour définir des pistes d'action: structure légère, regroupant des acteurs de tous les secteurs concernés. Le Conseil de politique alimentaire, tel qu'il existe dans une quinzaine de villes nord-américaines a le potentiel pour traiter des grandes questions relatives à l'alimentation. Toutefois, notent les deux chercheurs, les faibles ressources qui leur sont, en général, allouées ne leur ont pas permis de pleinement réaliser ce potentiel.

¹ « Placing the food system on the municipal agenda : The role of municipal institutions in food systems planning », *Agriculture and human values*, vol. 16 : 213-224, 1999 et « The food system : a stranger to the planning field », *Journal of the American Planning Association*, vol. 6. No 2, printemps 2000

Quelques chiffres éloquentes

Le secteur alimentaire représente :

- 25 % des ventes totales (É.-U., 1992);
- la moitié des emplois dans la vente;
- 1/3 des déchets solides, si on inclut les emballages;
- les déplacements motorisés pour aller à l'épicerie constituent une part non négligeable des déplacements intra-urbains - 23% à San Francisco, en 1990.

Apprendre du Sud

Depuis plusieurs années, l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) soutient les initiatives de villes du Sud en faveur de la sécurité alimentaire. Certes, les difficultés auxquelles sont confrontées ces populations sont d'un autre ordre que ce que nous connaissons

dans notre région. Néanmoins, les voies d'action sur lesquelles travaille la FAO avec les acteurs municipaux peuvent s'avérer fort éclairantes pour nos villes qui subissent aussi les inégalités sociales de l'alimentation. Nous avons eu la chance de discuter de ces questions avec le responsable des initiatives de la FAO « Approvisionnement et distribution alimentaires des villes » à Rome, M. Olivio Argenti.

« Le point de vue du Nord diffère de celui du Sud en ce que les collectivités locales du Sud jouent un rôle important dans la gestion de l'espace urbain, le développement des infrastructures de marchés et des abattoirs ainsi que leur gestion, dans la réglementation du commerce alimentaire, etc. Au Nord, on jouait ce rôle il y a encore 30 ou 40 ans. Les collectivités locales du Sud reçoivent des responsabilités additionnelles au fur et à mesure que les programmes de décentralisation se déploient, mais leurs ressources humaines et financières restent inadéquates » rappelle Olivio Argenti.

Comme on le sait à présent, la sécurité alimentaire exige de nouvelles solutions, il faut aller plus loin que de répondre à l'urgence. « Il faut choisir entre l'intervention d'urgence — banque et aide humanitaire — qui est justifiée mais qui peut avoir des répercussions négatives sur la production et le commerce alimentaire, et l'activité de développement. »



Monsieur Olivio Argenti

Au Nord comme au Sud, les activités d'approvisionnement (production, assemblage, transport, transformation, importations, etc.) et de distribution (commerce de gros, de détail, alimentation de rue, restaurants, etc.)

alimentaires est du ressort du privé, mais Olivio Argenti croit qu'il reste une marge de manœuvre suffisante. « Les collectivités locales doivent, par exemple, déterminer les règles du commerce de l'alimentation et demeurer co-responsables du contrôle. » Ici comme ailleurs, on le sait, les villes ont délaissé ce champ d'action, mais il précise : « Je peux être d'accord avec elles jusqu'à un certain point, mais ne pourraient-elles pas, par exemple : organiser un espace pour le marché de détail; donner assistance aux boutiquiers pour mieux gérer; informer le consommateur; édicter des règles pour développer des systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaire (SADA) à bas coût; assister les producteurs urbains pour éviter des risques de contamination des aliments; intégrer les producteurs péri-urbains pour qu'ils puissent vendre directement dans les secteurs pauvres. »

Pour une politique urbaine sur l'alimentation

Une politique urbaine d'approvisionnement et de distribution alimentaire est un ensemble de buts, d'objectifs, de stratégies et de programmes, à l'échelle régionale, métropolitaine, municipale et locale. Elle comprend un échéancier précis et doit être élaborée avec la collaboration de tous les intervenants concernés. Elle aide les autorités municipales à orchestrer les ressources qu'elles contrôlent ainsi que les investissements privés pour améliorer l'accès des ménages urbains à des approvisionnements alimentaires stables et de bonne qualité, grâce à des systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaire efficaces, salubres et respectueux de l'environnement.

Food for the cities, p. 12 (notre traduction)

Trois objectifs

La politique alimentaire urbaine doit, selon M. Argenti, poursuivre trois ordres d'objectifs :

- sur le plan économique, assurer l'efficacité du système d'approvisionnement et de distribution alimentaire (SADA) de façon à ce que les consommateurs à faible revenu puissent compter sur une offre stable et bon marché de produits alimentaires;
- sur le plan social, améliorer l'équité grâce à des prix raisonnables pour l'alimentation;
- sur le plan sanitaire et environnemental, assurer que l'économie de l'alimentation respecte la santé humaine et la qualité de l'environnement.

Ces pistes, si elles ne s'adaptent pas toutes à nos modes de fonctionnement, ici, au Nord, sont néanmoins porteuses. Olivio Argenti rappelle que certaines zones du Nord sont aussi peu développées que certains pays en développement et les moyens s'adaptent donc à cette réalité. « À Naples, on voit encore le monsieur avec un chariot qui vend des fruits et des légumes. Dans le Nord, avec toutes ces zones pauvres, la collectivité doit se poser la question : qu'est-ce que je peux faire? »

Cette attitude, tout laisser au privé, c'est aussi une question de mode. « Le principe est correct, si le privé peut faire mieux, laissez-le faire. » Mais l'expert de la FAO rappelle que l'État a un rôle. « Encadrement, développement, soutien, information, vigilance par rapport aux normes qui défendent l'intérêt public : il n'est pas évident que le privé puisse prendre toutes ces responsabilités, en termes financiers ou de compétences techniques. Ni que ce soit réellement de son intérêt puisque, si ce n'est pas rentable, le privé n'investit pas. » C'est donc aux villes d'évaluer les conditions favorables à l'investissement, comme, par exemple, développer des infrastructures de base.

Bien sûr la meilleure efficacité des SADA ne résoudra pas à elle seule la pauvreté. « Mais cela aide les gens à s'assurer l'accès aux aliments. Il faut aussi considérer que, pour les personnes à faible revenu, toute réduction du panier de provisions, aussi légère soit-elle, est très importante. »

Autre point commun entre le Nord et le Sud, l'agriculture urbaine, quoiqu'à une échelle différente. Dans ce domaine, croit Olivio Argenti, les municipalités jouent un rôle direct et indirect et c'est au planificateur urbain de défendre l'espace utilisé en culture puisqu'il y a compétition. « Dans un contexte en

constante mutation, la valeur du terrain augmente tous les jours, il y a danger de le perdre. Qu'est-ce que le planificateur urbain, et donc la municipalité, peut faire? » Bien sûr, il faut vérifier si l'utilisation de cet espace pour la production agricole a une justification économique, par exemple, au regard d'autres finalités qui pourraient être encore plus prioritaires.

Cinq voies d'action proposées aux villes par la FAO

Dans son récent rapport à l'intention des maires, cadres municipaux et planificateurs urbains (*Food for the cities*, FAO 2000), Olivio Argenti présente cinq types de stratégies que les municipalités peuvent déployer pour améliorer la sécurité alimentaire urbaine:

- Adopter des attitudes et politiques d'appui à l'égard de tous les acteurs à l'œuvre dans l'économie de l'alimentation, depuis les producteurs jusqu'aux consommateurs, en passant par les transformateurs et les détaillants. Cela implique que l'amélioration de la performance du SADA devienne un objectif explicite partagé par toutes les instances décisionnelles de l'administration municipale. Cela implique également que la ville associe les acteurs du secteur privé au moment de l'élaboration et de la mise en place des politiques.
- Promouvoir l'investissement privé. L'amélioration de l'approvisionnement alimentaire dépendra en bout de ligne de l'action conjuguée de tous les agents économiques à chacun des maillons de la chaîne de l'alimentation des villes. Le secteur public — cela comprend évidemment l'administration municipale — a, à cet égard, un rôle de facilitateur, de « *enabler* ».
- Intervenir directement dans l'approvisionnement et la distribution. En plus d'agir comme facilitateur, l'administration municipale peut aussi intervenir plus directement en planifiant l'occupation de l'espace, en fournissant des informations pertinentes aux acteurs économiques ainsi qu'en s'occupant de certaines infrastructures, par exemple, pour le transport ou les marchés et les abattoirs publics.
- Coordonner les interventions publiques et les initiatives privées. Selon la FAO, la ville est dans une position privilégiée pour identifier sur son territoire et prévenir par la coordination les possibles incohérences entre les efforts des multiples instances publiques et privées.
- Servir d'intermédiaire entre les acteurs du secteur alimentaire et les paliers supérieurs du gouvernement. Connaissant de première main les contraintes et difficultés rencontrées sur le terrain, l'administration municipale

peut défendre auprès des paliers supérieurs du gouvernement des politiques qui favorisent un développement de l'économie de l'alimentation qui soit au service de toute la population.



Photo Jean Bruneau

La Déclaration de Dakar

Afin d'atteindre la sécurité alimentaire des centres urbains, en Afrique, les maires présents à Dakar affirment l'importance du rôle des collectivités locales africaines dans ce défi. Ils se déclarent disposés, en collaboration avec les États et les partenaires privés locaux, à :

- étudier la mise en place des bases institutionnelles pour assurer cet approvisionnement à toutes les couches sociales et de façon durable;
- favoriser les études nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'approvisionnement et de la distribution alimentaire dans leurs villes;
- assurer le suivi de l'amélioration des infrastructures et des services en partenariat avec tous les acteurs de leurs villes;
- s'ouvrir à toute coopération et contribuer à renforcer les solidarités avec le monde rural.

Déclaration des maires africains participant au séminaire sous-régional (FAO-ISRA) « Approvisionnement et distribution alimentaire dans les villes francophones d'Afrique », Dakar, Sénégal, 14-17 avril 1997

Et chez nous?

Plus que dans les villes américaines, comme Pothukuchi et Kaufman l'ont constaté, l'élaboration d'une politique municipale globale et intégrée de l'alimentation n'est encore très avancée chez nous. Pourtant, certains administrateurs et élus municipaux sont bien conscients des enjeux liés à l'alimentation en général et à la réduction des inégalités sociales de l'alimentation en particulier. Il faut d'ailleurs reconnaître que l'absence d'une approche globale de l'alimentation n'empêche pas que des actions nombreuses et importantes soient quand même déployées. Citons simplement, à titre d'exemple, l'association de l'administration de la ville de LaSalle aux organismes locaux oeuvrant en sécurité alimentaire pour la mise sur pied d'une ressource commune: le NutriCentre où se déroulent, entre autres, des activités de cuisine collective et d'éducation sur l'alimentation ou le budget familial. Quant à la ville de Montréal, elle est, entre autres, impliquée depuis plusieurs années dans un programme d'envergure: les jardins communautaires — près de 7000 lots — dont un expert canadien, Sean Cosgrove du Toronto Food Policy Council cité dans un article récent du *Canadian Geographic*², disait qu'il constituait « le projet de jardinage communautaire le mieux organisé en Amérique du Nord ». La ville de Montréal est également un acteur de premier plan au Groupe des Partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire dont les actions rejoignent, en partie, le mandat que des urbanistes comme Pothukuchi et Kaufman confieraient à un Conseil de la politique alimentaire.

La réorganisation municipale de l'île de Montréal qui s'amorce pourrait donner un nouvel élan à la volonté « d'inscrire la sécurité alimentaire à l'ordre du jour municipal ». La synergie espérée des efforts qui sont actuellement dispersés à travers plusieurs administrations aurait-elle un impact pour la formulation d'une politique alimentaire? La nouvelle ville de Montréal se distinguerait alors comme un leader dans la lutte aux inégalités sociales de l'alimentation.

² Margo Pfeiff, « *Cultivating Community: Montrealers of all faiths and languages come together to tend the city's urban gardens* », *Canadian Geographic*, janvier-février 2001 : 64-72.

Des gestes plus grands que la panse

Une publication des Partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire : Aliment'Action Saint-Michel, Bouffe-Action de Rosemont, Centraide, Comité de sécurité alimentaire de LaSalle, Conseil scolaire de l'île de Montréal, Conseil régional de développement de l'île de Montréal, Département de nutrition de l'Université de Montréal, Direction de la santé publique de Montréal-Centre, Groupe Interquartier (Plateau Mont-Royal, Pointe-Saint-Charles, Ville-Émard) et Ville de Montréal.

Coordination :

Lise Bertrand
Direction de la santé publique
1301 Sherbrooke, Est, Montréal, H2L 1M3
Téléphone : (514) 528-2400, poste 3469
Courriel : lbertran@santepub-mtl.qc.ca

Édition :

Deborah Bonney

Comité éditorial :

Lotfi Khiari, Colette Lebel et François Thérien

Rédaction :

Solange Lapiere et François Thérien

Infographie :

Manon Girard

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2001

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-89494-279-6