



HAL
open science

Alimentation et crise de la Covid-19

Melise Dantas Machado Bouroullec, Isabelle Karcher

► **To cite this version:**

Melise Dantas Machado Bouroullec, Isabelle Karcher. Alimentation et crise de la Covid-19 : Un retour d'expérience des communes de Toulouse Métropole. INP Toulouse, Ecole d'Ingénieurs de PURPAN; Toulouse Métropole. 2023, 6 p. hal-04037098

HAL Id: hal-04037098

<https://hal.science/hal-04037098>

Submitted on 20 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Alimentation et crise de la Covid-19 : un retour d'expérience des communes de Toulouse Métropole

Melise BOUROULLEC et Isabelle KARCHER

Depuis le début de la crise de la Covid-19, les communes ont été en première ligne de la gestion de la crise sanitaire. Cette situation inédite a exposé les vulnérabilités du système alimentaire contemporain et interroge la résilience des territoires. Cette étude est basée sur des entretiens réalisés entre octobre et décembre 2020¹ auprès de 15 communes² de Toulouse Métropole ayant mis en place, durant le premier et/ou le second confinement, des initiatives autour de l'alimentation de proximité. Les communes, compétentes en matière de restauration collective, d'organisation de marchés de plein vent ainsi que sur les solidarités envers les plus démunis, font part des actions menées, des difficultés rencontrées et de l'accompagnement espérés.

Melise BOUROULLEC est enseignante-chercheuse en marketing des filières agroalimentaires à l'Ecole d'Ingénieurs de PURPAN et membre de l'UMR AGIR. Ses travaux portent sur la coordination de la mise en marché des produits alimentaires, notamment les démarches collectives, innovantes et territorialisées porteuses d'une plus forte valeur ajoutée pour les producteurs.

Isabelle KARCHER est ingénieure territoriale spécialisée dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques de transition écologique. Depuis fin 2018 au sein de la Direction Environnement de Toulouse Métropole, elle est responsable de l'élaboration et de l'animation du Projet Agricole et Alimentaire Métropolitain (PAT labellisé par l'Etat), démarche partenariale de territoire pour l'accès de tous à une alimentation de proximité saine et durable.

¹ Les entretiens ont été menés par BELGHACHE Julie, COSSE Apolline, CUENET Léa, CURT Léna, DAREOUX Clotilde et DI BELLA Amélie, étudiantes de l'Ecole d'Ingénieurs de PURPAN. Nous remercions vivement par le travail de terrain et de synthèse accompli.

² Les communes interviewées sont Aucamville, Balma, Beauzelle, Blagnac, Castelginest, Cugnaux, Fenouillet, Mons, Pibrac, Pin-Balma, Saint-Alban, Saint-Orens-de-Gameville, Tournefeuille, Union, Villeneuve-Tolosane.

Toulouse Métropole est les actions de soutien à l'agriculture et l'alimentation

Créé en 2015, Toulouse Métropole est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) qui regroupe 37 communes pour élaborer et mener un projet commun d'aménagement du territoire. L'agriculture constitue une composante économique importante de ce territoire. Avec 1/4 de ses surfaces qui sont cultivées (11 000 ha), 346 exploitations, 400 unités de travail agricole (UTA) et 5000 emplois estimés dans l'agroalimentaire, ce secteur représente une activité stratégique pour la métropole.

Bien qu'une grande partie des productions agricoles soient exportés hors de son périmètre administratif, Toulouse Métropole a conscience de l'intérêt pour son territoire et ses habitants de développer les circuits courts et une alimentation de qualité en proximité. Son Projet Alimentaire Territorial (PAT) a été lauréat du Programme National pour l'Alimentation en 2018. **Il s'engage à développer un projet agricole et alimentaire basé sur une agriculture durable et de proximité en rapprochant les consommateurs de la métropole et les producteurs régionaux.**

Dans le cadre de son PAT, Toulouse Métropole anime une démarche partenariale pour accompagner la transition agricole et alimentaire. Ainsi, les acteurs du système alimentaire se mobilisent autour de 4 axes majeures : 1-soutenir la production locale et l'installation agricole, avec notamment le soutien aux projets de fermes urbaines portés par les communes de la métropole ; 2-accompagner la restauration collective dans la lutte contre le gaspillage alimentaire et le développement d'un approvisionnement local de qualité, avec l'animation d'un réseau des gestionnaires de services de restauration municipaux et un accompagnement particulier d'environ 5 communes/an ; 3-structurer les filières, développer l'approvisionnement local, la logistique et la transformation, en utilisant notamment le MIN et en développant des alliances avec les territoires de production voisins (contrats de réciprocité) ; et 4-sensibiliser et faciliter l'accès de tous à une alimentation saine et durable, en développant des rencontres entre la production alimentaire et la consommation quotidienne (défi foyers à alimentation positive, mise en visibilité des initiatives de circuits courts...).

Comme dans d'autres territoires, la crise sanitaire de la Covid-19 a révélé le caractère stratégique de l'alimentation et a diffusé la prise de conscience des enjeux liés à une agriculture ancrée sur son territoire et fournissant des produits de qualité accessibles à tous. Une sollicitation des acteurs ayant participé à la co-construction du Projet Agricole et Alimentaire Métropolitain a été effectuée en avril 2020 pour partager leurs initiatives sur l'alimentation pendant le confinement. Cela a donné lieu à des mises en relations et à la publication d'un partage d'expériences à l'échelle nationale³. En complément, Toulouse Métropole a souhaité mieux connaître, en partenariat avec l'Ecole d'Ingénieurs de PURPAN, les initiatives prises ou soutenues par les communes, les obstacles ou leviers rencontrés, ainsi que les facteurs identifiés pour permettre leur pérennité.

³ <http://franceurbaine.org/publications/villes-et-alimentation-en-periode-de-pandemie-experiences-francaises>

Les alternatives pour la commercialisation des produits alimentaires de proximité

Les marchés alimentaires assurent une fonction de commerce de proximité voire, dans certains territoires ruraux isolés, une fonction de service de proximité essentielle aux habitants et notamment aux populations peu mobiles. Des 15 communes interviewées, 12 possèdent au moins un marché de plein vent où des produits alimentaires conventionnels et/ou bio sont proposés.

Pendant le premier confinement en 2020, la majorité des communes a demandé une dérogation à la mesure de fermeture des marchés. La commune de Mons témoigne « ***une forte volonté de maintenir le marché car c'était la seule offre alimentaire*** ». Cependant, seulement 4 communes ont eu l'autorisation d'ouverture des marchés. Des contraintes opérationnelles telles que l'adaptation des lieux préexistants ont été nécessaires pour assurer le respect des règles de distanciation. Certains marchés ont été délocalisés de manière temporaire vers des espaces plus grands. Des roulements entre les producteurs présents à chaque jour de marché ont été instaurés afin d'espacer les stands. A titre d'exemple, dans la commune de l'Union, 10 producteurs sur les 30 étaient présents à chaque ouverture du marché.

Si dans certaines communes les agriculteurs n'ont pas eu besoin d'aide des mairies car ils ont vendu plus que d'habitude (Balma) ; la majorité des marchés étant fermés, les communes ont dû faire preuve d'inventivité et d'adaptabilité pour accompagner les agriculteurs, les commerçants et les citoyens dans la recherche de solutions pour les achats alimentaires de proximité. A Saint-Orens-de-Gameville, l'autorisation de livrer à domicile a été ouverte, notamment aux 30 agriculteurs privés des marchés. Des nouvelles alternatives pour la commercialisation et distribution des produits alimentaires ont été créées. Six communes ont soutenu la mise en place de points de collecte et de livraison des produits/colis alimentaires. Des drives et des dispositifs *click and collect* ont permis aux agriculteurs et commerçants de vendre leurs offres alimentaires et d'éviter ou de réduire les pertes économiques. C'est le début, pour certains commerçants, de la livraison à domicile.

Comme pour les marchés, les AMAP ont obtenu des dérogations pour distribuer les paniers. Cinq des quatre AMAP recensées par les communes interviewées ont continué à fonctionner. Selon la commune de Villeneuve-Tolosane « ***les AMAP ont relevé les difficultés liées à la forte demande de la population lors du confinement*** ». La réouverture d'une AMAP a été possible à Balma grâce à la mise à disposition d'un local par la mairie.

Afin de faciliter la mise en relation entre les habitants, producteurs, commerçants et les communes, différents dispositifs de communication ont émergé. Certaines communes ont communiqué sur les options pour l'achat des produits alimentaires via leurs sites internet. Des pages internet ou Facebook ont été créées afin de recenser les commerces ouverts, les restaurants proposant de la vente à emporter etc. Pour atteindre les différents publics, certaines communes ont opté pour la distribution de lettres d'information dans les boîtes aux lettres des habitants. D'autres se sont tournées vers l'application MyCityPocket (Pin-Balma) afin de diffuser des informations directement sur le téléphone des administrés.

La restauration collective publique face à la fermeture des écoles

Le 1^{er} confinement a entraîné un arrêt total de la scolarité en présentiel. De ce fait, un petit nombre de cantines est resté ouvert afin d'accueillir le personnel mobilisé et leurs enfants. **L'arrêt inattendu des régies municipales de restauration et des cantines scolaires n'est pas sans conséquence pour les communes.** Au-delà de l'arrêt des commandes pour l'approvisionnement des produits alimentaires, la première urgence était de gérer les pertes. Si certaines communes ont congelé certaines denrées, d'autres ont réalisé des dons afin d'éviter le

gaspillage alimentaire. Ces dons ont contribué à reconstituer les stocks alimentaires des associations telles que le Secours Populaire, impacté par la hausse de la demande d'aide alimentaire due à la crise sanitaire.

Compte tenu du petit nombre de convives, certaines communes n'ont pas été en mesure de donner une continuité au service de restauration. Dans ce cas, le repas était fourni par les familles. Certaines ont fait appel à un prestataire pour les repas scolaires mais aussi de portage à domicile. La régie de restauration de Blagnac a continué de fonctionner afin d'assurer le portage des repas aux personnes fragiles. Les communes de Balma, Aucamville et Tournefeuille témoignent de l'augmentation du nombre du service de portage de repas à domicile. **Des collaborations entre communes voisines ont vu le jour** : « *les enfants de soignants et de commerçants de notre commune (l'Union) étaient réunis avec ceux de St-Jean* ». Pendant le confinement, les repas distribués à Balma étaient récupérés dans la cantine de Saint-Orens-de-Gameville.

La solidarité au cours de cette période difficile

Dans une situation de crise sanitaire sans précédent, toute une partie de la population française se retrouve isolée et pour certaines en grande difficulté. C'est le cas des personnes âgées, des SDF, des migrants, des femmes, hommes et enfants en situation de violences familiales et/ou des foyers vivant en grande précarité. Depuis le début de la crise sanitaire, la solidarité de proximité a été organisée par les associations, entre voisins, par les citoyens et avec le concours des communes. Neuf communes interviewées ont fourni un soutien aux personnes âgées, en difficultés ou isolées, en créant des listes d'appel et en garantissant un contact téléphonique régulier assuré par les élus et les bénévoles.

Des actions de portage de courses, de garde d'enfant par des assistantes maternelles, de baisse de tarif de base et de don de nourriture sont parmi les multiples exemples d'actions observées dans les territoires. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) ont été très actifs. Des lignes d'écoute ont été mises en place. A Balma, cette ligne a appelé 2200 seniors pour les accompagner durant le confinement. Ceci a permis, entre autres, d'identifier un besoin grandissant de portage de repas. Dans cette commune, le service de portage de repas à domicile du CCAS est passé de 441 à 596 repas par jour.

Sept communes de la métropole toulousaine font part des actions menées par des regroupements citoyens. A titre d'exemple, la commune de Tournefeuille a fait appel au bénévolat via son site internet afin d'organiser la réalisation des courses, le portage des médicaments pour les personnes isolées : 250 habitants font partie du réseau. Les réseaux sociaux ont été fortement mobilisés par les groupes citoyens afin de faciliter l'organisation d'achats groupés et le lien avec les commerçants. **Un véritable partenariat entre les communes, leurs centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations (Secours Catholique, Banque Alimentaire, Resto du Cœurs etc.) et les citoyens est observé.**

Entre difficultés et actions à maintenir

Les actions pour soutenir l'agriculture et gérer les besoins en termes d'alimentation ont posé de nombreuses contraintes et restrictions. Les communes et les acteurs des territoires ont été confrontés à certaines difficultés préexistantes et d'autres spécifiques à la crise sanitaire de la Covid 19.

Comme précédemment indiqué, la restauration collective a été prise au dépourvu face à la fermeture brutale des écoles : « *la fermeture du jour au lendemain des écoles difficile à gérer* » (commune de Saint-Alban). Elles ont dû écouler rapidement leur stock. Celles qui ont continué à fonctionner ont dû faire appel à d'autres fournisseurs afin de pallier les problèmes d'approvisionnement. Selon la commune de Saint-Orens-de-Gameville « *la plus grosse difficulté de la cantine a été les fournisseurs [...] problèmes avec la quantité, avec le grand nombre d'intermédiaires de la chaîne et les DLC souvent courtes car les fournisseurs déstockaient massivement les produits périssables* ». **Les adaptations continues n'ont pas arrêté de challenger les acteurs des territoires.**

A propos des marchés et des circuits courts, des problèmes de logistique ont été mentionnés (communes de Tournefeuille et Mons). Face à une forte demande des consommateurs pendant les périodes de confinement, notamment la première, les producteurs et les acteurs impliqués dans l'organisation des points de collecte/vente (élus, citoyens, entreprises, associations) ont eu du mal à gérer les flux. Malgré les difficultés, certains de ces nouveaux circuits courts de commercialisation ont tendance à perdurer. La commune de Mons a conservé le drive des producteurs mis en place. Il en est de même pour les sites de recensement et mise en relations entre les producteurs, les commerçants et la population de Balma et Saint-Orens-de-Gameville. Selon la commune de Blagnac, le dispositif de livraison à domicile proposé par un bénévole pourrait avoir vocation à se pérenniser. **Toutes les actions entreprises en temps de crise ne sont pas condamnées à être éphémères.**

Les actions autour de la solidarité alimentaire se sont fortement basées sur des actions de suivi et accompagnement des personnes fragiles menés par les centres communaux d'action sociale (CCAS). Cependant, les communes ont dû renforcer les services ainsi que construire des nouveaux modes d'organisation et de centralisation des données des bénéficiaires et bénévoles. Les dispositifs d'appels téléphoniques aux personnes sur la liste du CCAS, remis en place dans certaines communes, ont vocation à être maintenus. Cependant, l'implication des bénévoles est un élément central du fonctionnement des dispositifs. La disponibilité des bénévoles était un aspect sensible car fortement dépendant de la disponibilité des citoyens qui ont été confrontés à des changements et incertitudes dans la gestion de leur temps : « *trouver des personnes disponibles était compliqué. Beaucoup de télétravail donc difficile de se libérer ... le résultat est le manque de bénévoles* » (commune d'Aucamville). La commune de Saint-Orens-de-Gameville a créé une réserve citoyenne qui pourrait en cas de nouvelles crises être remobilisée.

Favoriser la résilience alimentaire des territoires

La résilience territoriale s'impose comme le moyen de dépasser les situations de crise et d'engager les territoires dans une vision à plus long terme qui intègre le risque et s'appuie sur les forces et les potentialités locales (Tanguy et Charreyron-Perchet, 2013). **Plusieurs communes de Toulouse Métropole, agissent sur la préservation de terres agricoles, voire s'impliquent dans des projets de fermes** afin d'éviter l'artificialisation des sols, sensibiliser la population ou bien fournir les cantines scolaires. A titre d'exemple, la commune de Balma a un projet d'acquisition de terres agricoles afin de produire des graines anciennes, planter des arbres (biodiversité) et prôner une agriculture raisonnée. La commune de Pin-Balma travaille depuis plusieurs années sur un projet de création d'un **parc agricole et naturel**. D'autres se penchent sur le déploiement des **jardins partagés, jardins familiaux ou jardins ouverts** afin

de sensibiliser et d'échanger avec les citoyens sur l'agriculture, l'importance de la résilience alimentaire et de la biodiversité.

Un véritable engouement est observé autour des **projets d'installation des maraîchers pour l'approvisionnement de la restauration collective publique**. Les communes de l'Union, Cugnaux, Castelginest, Mons et Pibrac témoignent de cette volonté. Blagnac rentre dans un processus de reconnaissance de sa zone agricole protégée sur la plaine maraîchère des Quinze sols. Des acquisitions foncières sont en cours afin d'augmenter la production, le nombre de maraîchers installés et fournir davantage de légumes à la cuisine centrale. A Tournefeuille un verger a été mis en place sur le terrain de la commune afin de voir si la production permet d'approvisionner la restauration collective et pourquoi pas la transformation des fruits en jus, compotes etc.

Le renforcement de l'approvisionnement des produits alimentaires sains, durables et locaux dans les cantines scolaires semble animer le quotidien des communes. Elles sont conscientes des adaptations budgétaires et des pratiques nécessaires pour accélérer l'approvisionnement en produits bio, SIQO et locaux dans la restauration collective publique. Les investissements initiaux, de modernisation des cantines et pour former le personnel peuvent s'avérer importants, notamment pour les petites communes. De ce fait, les communes souhaitent être **accompagnées par Toulouse Métropole afin de se rapprocher des réseaux existants et de construire des projets communaux ou bien intercommunaux**.

Les communes plébiscitent un éventail d'accompagnement allant de la création de cuisines/cuisines centrales/cuisines intercommunales à l'installation de maraîchers, tout en passant par des projets de mise en place de légumeries, de valorisation des déchets alimentaires ou bien de sensibilisation des citoyens. Parmi les pistes d'accompagnement souhaitées par les communes et qui pourraient s'inscrire dans le PAT, Toulouse Métropole pourrait orienter les acteurs et les accompagner, apporter de l'aide et du conseil pour les formalités juridiques, mettre en relation les porteurs de projets et les communes, organiser des visites, enfin fournir une liste de contacts des organismes nécessaires à la construction d'un futur projet. Une communication plus régulière et de proximité est attendue, ainsi que l'élargissement de son projet agricole et alimentaire afin de tisser des relations avec d'autres réseaux ou d'autres territoires voisins porteurs de projets en lien avec l'alimentation.