

Courrier
de la **Planète**

Développement, environnement
les défis d'un monde solidaire

Mondialisation

Jouer la carte urbaine

66

2001-VOLUME VI

SOLAGRAL

Courrier de la planète
nouvelle formule

6,10€
40^{pp}

Demain, les mégapoles pourront peut-être se passer des campagnes... Les villes qui ont fait le pari de nourrir leurs habitants à partir de leurs territoires ont de bons résultats agricoles. Et deviennent en outre plus productives, plus écologiques et socialement plus justes.

KFN
4226

Villes maraîchères

*CNUEH
(Habitat)/PNUD
casilla postal 17-01-2505
Quito
Equateur
Tél./fax : 593 22 282 364
pgu@pgu-ecu.org
www.pgualc.org

*IPES
Calle Audiencia 194
San Isidro
Lima 27
Pérou
marid@pgu-ecu.org
www.ipes.org

Les auteurs remercient Saya Saulière (IPES) pour sa contribution et son aide.

YVES CABANNES

COORDINATEUR REGIONAL DU PROGRAMME DE GESTION URBAINE POUR L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAIRES*

MARIELLE DUBBELING*

CONSEILLÈRE EN AGRICULTURE URBAINE À L'IPES, PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

La sécurité alimentaire des villes repose sur un postulat inchangé depuis des décennies : les campagnes peuvent et doivent nourrir les villes. Dans un monde de plus en plus urbanisé, quelle est la validité d'un tel postulat ? La question conduit à examiner les contributions de certaines villes à la sécurité alimentaire de leurs habitants. Elle invite aussi à réexaminer les liens urbains-ruraux en privilégiant l'analyse des conflits qui apparaissent en zones péri-urbaines (ou péri-rurales !).

Face aux cultures rurales de céréales, de riz ou de soja, en général industrielles et dépendantes de politiques nationales, les villes occupent une place originale, souvent méconnue dans les politiques de sécurité alimentaire. Leur contribution est significative et grandissante dans l'ensemble des régions du globe : à Singapour, 80 % de la volaille et 25 % des légumes consommés sont produits à l'intérieur des cités¹. Aux Etats-Unis, 30 % de la production agricole sont produits à l'intérieur des zones urbaines². En Amérique latine, la ville de La Havane, pionnière dans le domaine de la sécurité

alimentaire urbaine, a produit 128 000 tonnes d'aliments en 1999 couvrant en grande partie ses besoins³. Selon de récentes études, 64 % des foyers urbains au Kenya⁴ et 68 % en Tanzanie⁵ pratiquent l'agriculture urbaine.

Les activités agricoles et l'élevage ne sont pas seulement localisés aux périphéries des villes, mais également à l'intérieur du tissu urbain. Dans une seule des délégations du district fédéral de Mexico, officiellement urbanisée, on ne compte pas moins de 400 éleveurs organisés⁵, sans compter les non organisés.

Ecologie, biodiversité et inclusion

Les villes disposent d'une série d'avantages comparatifs – sur le plan de l'écologie et de la biodiversité et dans le domaine socio-économique – au moment de nourrir leurs habitants.

Une récente étude dans plusieurs villes latino-américaines indique que l'agriculture urbaine est avant tout biologique, n'utilisant qu'exceptionnellement des pesticides ou des engrais chimiques, essentiellement parce qu'elle est pratiquée par des

pauvres qui n'y ont pas accès. Du fait de l'industrialisation de l'agriculture rurale et de l'extension des zones de cultures transgéniques, le sol des villes est parfois paradoxalement moins pollué que celui des campagnes⁶.

Les zones urbaines constituent aussi un espace précieux de biodiversité, en particulier, d'espèces adaptées à des écosystèmes urbains différenciés (tropiques d'altitude, zones arides, franges littorales humides, etc.). Des espèces traditionnelles de l'alimentation cubaine comme le sagú, l'igname ou le capulí sont cultivées de nouveau à La Havane alors qu'elles ne le sont plus dans les zones rurales. Au cœur du Quito historique, pas moins de 20 plantes médicinales sont cultivées, vendues et consommées⁷. Dans le jardin minuscule (moins de 30 m²) d'une famille pauvre de la banlieue de Belo Horizonte au Brésil, on dénombre plus de 120 plantes médicinales, couvrant l'essentiel des besoins en médicaments d'une famille qui, de toute façon, n'a pas accès à la médecine allopathique.

Sur le plan économique, la création d'emplois urbains pour le petit élevage ou l'agriculture est moins coûteuse que dans le secteur de l'industrie et des services. Les expériences de micro-crédits destinés à de petits éleveurs et agriculteurs individuels ou coopérateurs, comme dans le cas de Texcoco, se sont avérées des succès. Au Brésil, l'expérience du projet PROVE à Brasilia et dans les villes de l'Etat du Mato Grosso do Sul, qui aide les producteurs urbains à transformer leurs produits (sur-gelés, plats cuisinés, confitures...) et à les commercialiser dans de grandes surfaces comme Carrefour, fait référence au plan international⁸. Par ailleurs, les productions locales destinées aux marchés locaux réduisent les coûts (transport, stockage) : ainsi, le kilo de tomates produit à La Havane coûte 80 % moins cher que s'il vient de la campagne, le kilo d'oignons 70 % de moins. Une

amélioration immédiate pour les plus pauvres, dont 50 % à 60 % du budget familial est généralement consacré à l'alimentation.

Sur le plan social, des études menées dans une dizaine de pays européens sur les jardins ouvriers et familiaux et dans plusieurs villes d'Amérique latine indiquent que les programmes d'agriculture urbaine ont favorisé l'inclusion de populations vulnérables, en particulier de jeunes, d'handicapés, de personnes âgées ou d'immigrés en Europe ou d'immigrés récents, d'Indiens et de femmes en Amérique latine. Les villes qui ont fait le pari de nourrir leurs habitants à partir de leurs territoires sont en même temps devenues plus productives, plus écologiques et socialement plus justes.

Faire reposer la sécurité alimentaire des villes sur les seules zones rurales semble risqué et peu souhaitable. C'est se priver d'une énorme capacité de réponse sociale, économique, écologique, locale et diversifiée face à une agriculture globalisée, de plus en plus uniformisée et à haut risque. La sécurité alimentaire n'est pas seulement un problème de quantité, mais aussi de qualité, qui passe par le maintien d'une agriculture artisanale dans les campagnes et dans les villes.

L'agenda des pouvoirs publics

La pérennité et l'expansion des programmes et projets d'agriculture urbaine passent par des politiques municipales qui facilitent la petite production paysanne urbaine, la transformation et la commercialisation de produits locaux. Un des points de blocage est l'insécurité foncière des producteurs urbains et péri-urbains. L'absence de documents d'urbanisme garantissant les activités primaires les renvoie dans l'illégalité. Des politiques municipales pourraient aussi faciliter l'accès au crédit et adapter leur politique fiscale. Enfin, pour avoir une chance de succès, ces politiques devraient être intégrées aux politiques sociales

Amérique latine : la mairie au potager !

De nombreuses villes moyennes d'Amérique latine, mais aussi des capitales, se dotent de services agricoles municipaux chargés de développer des activités agricoles, forestières ou d'élevage. C'est le cas de Brasilia, dont le district fédéral compte un secrétariat de l'Agriculture, ou de la ville de Texcoco, dans la zone métropoli-

taine de Mexico, qui a récemment créé un département du Développement rural.

On assiste aussi à la mise en place de programmes municipaux. Ainsi, la ville de Cuenca, troisième ville d'Equateur avec 350 000 habitants, développe un programme d'appui à la petite production paysanne urbaine et à la

commercialisation de l'agriculture biologique, inspiré de l'expérience cubaine. L'agriculture urbaine, sans toutefois faire partie de politiques publiques, n'est plus cantonnée à des projets innovants. Ceux-ci sont souvent promus par des organisations non gouvernementales et des mouvements écologiques.

(pour favoriser l'inclusion) ou aux politiques de services urbains (pour favoriser la valorisation d'ordures organiques ou permettre un accès facile aux eaux usées pré-traitées).

C'est dans les « zones d'ombres » de l'urbain que se trouvent les situations les plus conflictuelles. Les conflits d'intérêts mettent en scène les acteurs de l'expansion urbaine (habitants, promoteurs, industriels) et les occupants traditionnels autour de l'usage du sol (agricole, résidentiel ou industriel) et de l'accès à l'eau. Il est du devoir des pouvoirs publics de chercher à concilier ces intérêts divergents. Une initiative comme celle du Cri des exclus, qui mobilise des mouvements paysans, syndicaux, urbains ou indiens, montre que l'on peut dépasser les vieilles dichotomies villes/campagnes ou paysannerie/producteurs urbains (lire page 33).

Sur le plan de la solidarité internationale, des échanges d'expériences entre municipalités investies sur le thème de la sécurité alimentaire à partir de leur territoire pourraient faire l'objet de coopérations décentralisées entre les villes. De même, des échanges pourraient être promus entre petits producteurs urbains et péri-urbains des villes du Sud et les organisations et fédérations de jardins familiaux, jardins ouvriers, jardins communautaires et populaires qui regroupent des millions d'habitants de villes européennes. Pour la seule Allemagne, le nombre des membres de la fédération des jardins familiaux est supérieur aux licenciés de la puissante fédération de football...

Alors que l'urbanisation se généralise, que le libéralisme global progresse et que les plus pauvres se retrouvent écartés du droit à se nourrir décemment, les villes contribuent de plus en plus positivement à alimenter leurs habitants. Ces dynamiques récentes conduisent à repenser le postulat de la sécurité alimentaire centré sur les campagnes nourrissant les villes. Toutefois, et au-delà d'un nécessaire change-

ment de mentalité, des études précises sont nécessaires pour mieux préciser les contributions potentielles des villes et des municipalités à la sécurité alimentaire en termes de qualité, de quantité, de disponibilité et d'accès. De tels travaux permettront de mieux saisir la contribution des producteurs urbains au développement durable. ●

1) Monediaire, Gérard [dir.], *Agricultures urbaines et ville durable européenne. Droits et politiques du jardinage familial urbain en Europe*, 1999, Limoges, PULIM-Presses universitaires de Limoges, 331p.

2) Ibid.

3) La production en agriculture urbaine de La Havane garantit 300 grammes de légumes par personne et par jour. Donnée tirée de : Gonzalez Novo, Mario, *Institucionalización de las políticas en Agricultura Urbana en la Ciudad de La Habana*, 2000, La Havane, Cuba, 42 p.

4) Lee-Smith, Diana, *Urban Food Production and Cooking Fuel Situation in Urban Kenya*, Mazingira Institute, 1987, Nairobi, Kenya, 85p.

5) Document d'Habitat (CNUEH) : *Workshop on Urban Policy Implications of Enhancing Food Security in African Cities. 18th- 22nd March, 2002 - Janvier 2002*.

6) Données obtenues lors d'une entrevue avec José Octavio Muñoz Arévalo, éleveur de porcs dans la délégation de Azcapotzalco, México, Mexique.

7) Entrevue avec le maire de la municipalité de Camilo Aldao, Carlos Carignano, qui coordonne le réseau *Plan de Utilización Productiva de Residuos Sólidos Domiciliarios*, en novembre 2001. Ce réseau regroupe 23 municipalités et communes d'Argentine.

8) Homem de Carvalho, João Luis, O PROVE - *Programa de Verticalização de Pequena Produção Familiar*, Brasília - Brasil, en : Cuaderno de Trabajo n° 83, PGU-ALC, IPES, 2001, Quito, 47 p.

9) Le PGU, l'IPES et l'IDRC ont organisé un Cours régional de recherche-action et gestion de l'agriculture urbaine dans les villes d'Amérique latine et les Caraïbes.

Champ municipal

La décentralisation en faveur des villes se généralise, mais les moyens financiers et techniques ne suivent pas. Aussi les villes sont-elles de plus en plus nombreuses à reconsidérer les atouts de leur commune et à envisager de mieux exploiter leur sol, leurs eaux (pures et usées) et les savoir-faire agraires des ruraux émigrés ou des populations urbaines.

Or les municipalités disposent souvent d'espaces ruraux, péri-urbains et intra-urbains qui obligent à repenser les relations villes-campagnes ou rural-urbain. Moins de 10 % du district métropolitain de Quito, capitale de l'Equateur, est urbanisé. A Brasilia, symbole d'urbanité et capitale du Brésil, c'est moins de 31 % du district fédéral qui est urbanisé. Montevideo, capi-

tale de l'Uruguay, où vit plus de la moitié des habitants du pays, dispose d'environ 65 % de terrains considérés agricoles. Santiago de los Caballeros, deuxième ville de République dominicaine dispose elle aussi d'environ 50 % de terres agricoles. Les villes qui ont complètement occupé leur espace municipal sont l'exception, et non la règle.

Y. C. et M. D.

Petit labo de démocratie

*CNUEH
(Habitat)/PNUD
casilla postal 17-01-2505
Quito
Equateur
Tél./fax : 593 22 282 364
pgu@pgu-ecu.org
www.pgualc.org

YVES CABANNES

COORDINATEUR DU PROGRAMME DE GESTION URBAINE (HABITAT)*

Le Programme de gestion urbaine (Habitat) est un programme des Nations unies de soutien direct aux villes, au sens large, pour éliminer la pauvreté urbaine, améliorer l'environnement urbain, promouvoir la gouvernance participative et renforcer l'équité entre les genres. Le Programme, coordonné depuis Quito pour la région Amérique latine et Caraïbes, s'organise autour de cinq axes stratégiques qui renvoient à des modalités spécifiques d'intervention : partir des villes et des acteurs locaux ; projets et politique ; théorisation ; peser sur les politiques publiques ; ancrer le programme dans la région et la durée.

Le PGU soutient et légitime des dynamiques et des processus participatifs beaucoup plus qu'il ne finance de projets. Il répond à des demandes d'organisations sociales, de gouvernements locaux, d'organisations non gouvernementales ou d'autres acteurs urbains. La principale modalité d'intervention est la consultation urbaine, processus de planification entre acteurs pour traiter une question perçue comme une priorité locale : développer l'agriculture dans un quartier du centre de Quito, organiser la collecte et le traitement des déchets dans la zone métropolitaine de Cap-Haïtien (Haïti), etc. A partir d'un diagnostic construit en commun, la consultation se matérialise par un plan d'action.

Suite aux consultations urbaines et à l'élaboration de plans d'actions, des programmes d'actions prioritaires sont définis par l'ensemble des acteurs, par exemple monter un fonds de micro-crédits, élaborer et faire approuver un décret municipal instaurant un budget participatif, formuler un projet d'assainissement et mobiliser les ressources nécessaires. On attend des programmes d'actions prioritaires une amélioration visible, même modeste, des conditions de vie des couches sociales pauvres engagées dans le processus. Le PGU travaille dans une cinquantaine de villes d'Amérique latine auprès d'un très large éventail d'acteurs. Chacune de ces coopérations constitue un petit laboratoire de recherche-action. Le PGU favorise la systématisation d'expériences, la

production de guides et de manuels et la construction de textes de position collectifs qui alimentent la collection « Cahiers de travail »¹.

L'élément central de la stratégie de communication est le système d'information urbain disponible sur la toile (www.pgualc.org) qui donne accès à des expériences innovantes, à des outils et méthodes, à des références bibliographiques et aux publications du PGU. La stratégie de lobby passe notamment par l'appui à la conformation de groupes de travail sur des thèmes précis. Ces groupes sont animés par des villes de la région, par exemple Porto Alegre pour la gestion des déchets solides. La mobilisation des acteurs vise aussi la construction de plates-formes politiques et de déclarations. La déclaration de Quito pour la promotion de l'agriculture urbaine et péri-urbaine, élaborée collectivement, a été signée et soutenue par de très nombreux acteurs et villes de la région.

Le PGU travaille non seulement avec un réseau de spécialistes, mais avant tout par le biais d'institutions régionales et locales et des municipalités qui sont les véritables acteurs du programme. L'équipe qui anime le PGU depuis Quito est formée principalement de délégué(e)s des institutions associées. Une nouvelle phase de trois ans démarre en 2002, avec pour objectif stratégique d'éliminer la pauvreté urbaine et l'exclusion et de promouvoir une gestion démocratique des villes. Cette phase associera plus encore que par le passé les organisations sociales représentatives des exclu(e)s : Indiens, Afro-Américains, nouveaux pauvres en particulier. ●

1) Les cahiers : *Urban Agriculture in Cities of the 21st Century – Innovative Approaches by Local Governments from Latin America and the Caribbean* ; *O PROVE – Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar, Brasília, Brasil et Diagnósticos Participativos de Agricultura Urbana: Lineamientos Metodológicos y Conceptuales* sont ainsi le fruit d'interventions dans le domaine de l'agriculture urbaine et s'inscrivent dans une stratégie de production de connaissance.