

L'AGRICULTURE URBAINE DANS LES PAYS DU NORD ET DU SUD : UNE PERSPECTIVE DE LA FAO

Makiko Taguchi,
Spécialiste agricole, FAO

Guido Santini,
Coordinateur technique, FAO



Production de riz dans des secteurs périurbains de Colombo, Sri Lanka
©Guido Santini

Spécialiste au sein de la Division de la production végétale et de la protection des plantes, Makiko Taguchi participe depuis 2012 aux travaux du programme « Aliments pour les villes » de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur le thème de la production alimentaire.

Guido Santini est coordinateur technique du programme « Aliments pour les villes » de la FAO, qui apporte un soutien aux gouvernements locaux et nationaux sur les questions relatives à la planification de systèmes alimentaires durables et résilients pour les villes et leurs régions, via l'établissement de liens forts entre les milieux rural et urbain.

À la suite des conférences de haut niveau sur l'agriculture organisées à la fin des années 1990 et de l'impulsion politique qui en a découlé, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) s'est vue confier la tâche de soutenir l'agriculture urbaine dans le monde entier. L'Agence apporte un savoir-faire technique et des conseils aux gouvernements nationaux et locaux sur les questions relatives à l'alimentation, par le biais de programmes, d'initiatives et de rapports clés, tout en travaillant en collaboration étroite avec le secteur privé. L'approche globale et systémique de la FAO vise à renforcer les liens complexes entre les agricultures urbaine, périurbaine et rurale qui caractérisent les systèmes alimentaires contemporains, dans le but d'améliorer la sécurité alimentaire et la résilience du milieu urbain. Dans chaque cas, la FAO prend en compte les limites et les opportunités offertes par le contexte et adapte des programmes en fonction des besoins et des aspirations des populations locales. L'alimentation est longtemps restée secondaire dans l'élaboration des politiques par les gouvernements. Toutefois, un changement est aujourd'hui à l'œuvre dans la perception des systèmes alimentaires, sous la pression des populations qui exigent une action contre le gaspillage alimentaire et le changement climatique. Ces revendications suscitent un intérêt accru pour les activités de la FAO.

Depuis quand et pourquoi l'agriculture urbaine est-elle aujourd'hui un thème majeur des programmes d'organisations internationales telles que la FAO ?

Makiko Taguchi : Cela fait déjà une quarantaine d'années que la FAO s'est engagée dans l'agriculture urbaine et cette longue histoire est ponctuée de quelques grandes étapes. La première a été la deuxième Conférence des Nations Unies (ONU) sur le logement et le développement urbain durable (Habitat II), qui s'est tenue à Istanbul en 1996. Habitat II a rassemblé toutes les agences des Nations Unies, des représentants de haut niveau des gouvernements nationaux et locaux et du secteur privé, des ONG, des institutions de recherche et de formation, autour d'un objectif : assurer des installations humaines et des logements convenables et sûrs, ainsi que des villes plus vivables et saines. Dans ce contexte, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a publié *Urban Agriculture: Food, Jobs and Sustainable Cities*¹. Ce rapport souligne la compatibilité de l'agriculture urbaine avec une urbanisation croissante, démystifie les principaux griefs à l'encontre des fermes urbaines et identifie des solutions qui permettraient de relever les défis de l'agriculture urbaine.

Le contexte de la fin des années 1990 a apporté l'élan politique nécessaire à l'intégration de l'agriculture urbaine dans les travaux de la FAO. Le Département de l'agriculture de la FAO est régi par le Comité de l'agriculture (COAG) depuis 1971. Composé de plus de 100 États membres, le COAG se réunit tous les deux ans afin d'établir des politiques générales et des cadres réglementaires sur des questions liées à l'agriculture, l'élevage, la sécurité sanitaire des aliments, la nutrition, le développement rural et la gestion des ressources naturelles. Le COAG de 1999 a officiellement mandaté la FAO pour travailler sur l'agriculture urbaine.

Le statut et la reconnaissance des responsabilités de la FAO lui ont permis de devenir plus proactive dans son travail sur l'agriculture urbaine. En 2001, la FAO a lancé une initiative multidisciplinaire intitulée « Aliments pour les villes »,



Production de riz dans des secteurs périurbains d'Antananarivo, Madagascar
© Guido Santini

qui entend relever les défis posés par l'urbanisation à l'environnement et aux populations urbaines et rurales, en mettant en place des systèmes alimentaires plus durables et plus résistants, fondés sur des liens plus étroits entre les zones rurales et urbaines. Il a d'abord pris la forme d'un réseau interne, pour fédérer les informations provenant de ceux qui travaillaient sur des projets dans les zones urbaines et pour avoir une approche plus cohérente des activités liées à la ville. En 2009, nous avons créé le réseau mondial Dgroups « Food for Cities », que nous gérons depuis le début. Il compte plus de 3 400 membres, répartis dans 131 pays. Sous la forme d'une plateforme en ligne, il permet à des experts, des militants, des étudiants, des acteurs du développement et des chercheurs de relier les recherches et les applications pratiques sur les systèmes alimentaires durables et l'urbanisation.

¹ Smit, J., Ratta, A., & Nasr, J. *Urban agriculture: food, jobs and sustainable cities*. 1996.

DÉVELOPPER DES VILLES PLUS VERTES EN AFRIQUE : LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La FAO a soutenu le développement du secteur de l'agriculture urbaine et périurbaine dans cinq villes de la République démocratique du Congo. L'organisation a joué un rôle de conseil sur les mesures qui ont permis de régulariser les titres de propriété portant sur 1 600 ha de superficies de jardins exploités par 20 000 producteurs à plein temps. Ce projet a permis d'introduire de meilleures variétés de légumes et d'installer ou de moderniser 40 structures d'irrigation, ce qui a permis d'accroître la production tout au long de l'année.

Quelque 450 associations de producteurs ont été formées aux bonnes pratiques agricoles, et le microcrédit a permis la création de petites entreprises rentables. Les cultures maraîchères de Kinshasa produisent aujourd'hui entre 75 000 et 85 000 tonnes de légumes par an, soit 65 % de l'approvisionnement de la ville.

À Lubumbashi, la deuxième ville de la République démocratique du Congo, dont la population a plus que doublé depuis l'an 2000, un projet de la FAO a permis de créer un secteur horticole urbain et périurbain florissant. Les zones cultivées sont passées de moins de 100 ha à 725 ha. Aujourd'hui, les cultures maraîchères qui entourent la ville produisent plus de 60 000 tonnes de légumes par an.



Des agricultrices à Quito, en Équateur, soutenues par l'initiative municipale AGRUPAR, dont l'objectif est de produire des légumes et des volailles dans le jardin - ©Makiko Taguchi

Plus récemment, l'importance des systèmes alimentaires et les liens entre les zones rurales et urbaines ont bénéficié d'un niveau de reconnaissance accru de la part des urbanistes et dirigeants. En effet, ce thème a été inclus à l'Objectif 11 des Objectifs de développement durable, visant à rendre les villes plus résilientes et durables (Cible 11.a. : « Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale. »). En 2016, Habitat III visait à explorer encore plus avant la mise en œuvre de cet objectif en adoptant le Nouvel agenda urbain (NUA). Celui-ci clarifie l'importance des liens entre zones rurales et urbaines et le rôle de la sécurité alimentaire, de la nutrition et des systèmes alimentaires pour un développement urbain durable.

Nous encourageons une approche territoriale de l'agriculture urbaine et périurbaine, notre idée étant que le système alimentaire ne peut pas rester confiné aux limites de la ville : nous devons dépasser cette frontière et adopter une agriculture périurbaine et rurale

L'agriculture urbaine peut être définie de nombreuses manières et parfois étendue au-delà du territoire de la ville. Que recouvre le terme d'« agriculture urbaine » selon la FAO ?

M.T. : Définie simplement, l'agriculture urbaine consiste à « cultiver des plantes et à élever des animaux à l'intérieur et aux alentours des villes ». En réalité, l'agriculture urbaine fonctionne généralement à petite échelle, à des fins domestiques

et de consommation personnelle, avec des récoltes effectuées par un foyer ou par une communauté en vue d'assurer sa sécurité alimentaire. Ce concept est très éloigné de l'agriculture périurbaine, généralement mise en œuvre à une plus grande échelle et davantage orientée vers la commercialisation. Voici les deux grandes tendances de ces deux types d'agriculture.

Guido Santini : La définition des adjectifs « urbain » et « périurbain » dépend strictement du contexte. Chaque pays a sa propre définition et ses propres critères pour établir la limite entre agriculture urbaine et périurbaine. La distinction s'établit souvent en fonction de critères juridiques, mais elle dépend aussi des schémas

de flux alimentaires et de la chaîne d'approvisionnement des principaux produits en circulation dans la ville et ses environs. Elle varie énormément d'une ville à l'autre, de sorte qu'il n'existe pas de définition standard de ce qui est urbain et périurbain. À la FAO, nous encourageons une approche territoriale de l'agriculture urbaine et périurbaine, notre idée étant que le système alimentaire ne peut pas rester confiné aux limites de la ville : nous devons dépasser cette frontière et adopter une agriculture périurbaine et rurale. Car l'agriculture urbaine ne peut, à elle seule, garantir la sécurité alimentaire d'une ville. Il convient plutôt de la considérer comme un complément à d'autres sources d'approvisionnement alimentaire. Plus généralement, nous devons penser au-delà des modèles alimentaires urbains en intégrant aux stratégies de sécurité alimentaire urbaine la région, au sens large, avec laquelle la ville est en relation.

DÉVELOPPER DES VILLES PLUS VERTES EN AMÉRIQUE LATINE : LE CAS DU HONDURAS

Tegucigalpa, la capitale de l'un des pays les plus pauvres du monde, incarne tous les grands problèmes urbains des pays en développement : habitat informel, accroissement exponentiel de la population, insécurité, malnutrition, manque de services de base tels que l'eau potable, l'assainissement, l'éducation, etc.

La FAO et la municipalité ont lancé en 2009 le « Projet pilote pour le renforcement de l'agriculture urbaine et périurbaine et de la sécurité alimentaire dans le district central ». Ce projet, d'un montant de 480 000 dollars américains, consistait à établir et à entretenir des jardins familiaux dans quatre communautés de l'Est de la ville, dans le but immédiat d'accroître la consommation de fruits et légumes, et dans le but ultime de contribuer à la sécurité alimentaire des personnes vivant dans la pauvreté extrême. Son approche consistait à enseigner des techniques et des technologies de jardinage peu coûteuses, adaptées au contexte local, faciles à mettre en œuvre et à maintenir.

Comme 70 % des participants n'avaient aucune expérience agricole préalable, ils ont bénéficié, pendant deux mois, de formations hebdomadaires au jardinage domestique (lombricompostage, production de semis, création de micro-jardins, hydroponie, lutte antiparasitaire). Au cours de la première étape, les participants ont appliqué ce qu'ils avaient appris en créant leur propre potager, des experts techniques assurant un suivi de leur progrès et proposant des conseils adaptés. La dernière étape du projet consistait à développer un système de crédits leur permettant d'acheter des semences et un baril ou une citerne pour le stockage de l'eau.

Ce projet, qui s'est achevé en 2011, a permis de former 1 200 personnes et d'en toucher 6 000 au total. Outre ces compétences en jardinage, les participants ont reçu un enseignement sur la sécurité alimentaire, la nutrition et la préparation des légumes. Dans l'immédiat, la consommation de légumes par les participants a plus que doublé et les dépenses alimentaires des familles ont baissé de 20 à 60 dollars américains. Les études de suivi ont révélé que près de 90 % des personnes formées avaient établi des jardins et cultivaient jusqu'à 30 espèces différentes.

Tegucigalpa est aujourd'hui signataire du Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan et se montre déterminée à renforcer son système alimentaire.

La FAO anime des programmes sur l'alimentation et les villes, en vue de renforcer les liens entre zones rurales et urbaines. Comment l'agriculture urbaine s'intègre-t-elle à ces programmes ?

M.T. : La FAO est une agence technique des Nations Unies et son rôle principal consiste à mettre en œuvre des projets avec des gouvernements nationaux et/ou locaux. Pour cela, elle propose des politiques, mais aussi des compétences et des conseils techniques, afin de soutenir ces gouvernements dans la formulation et la mise en œuvre de leurs propres projets et politiques. Historiquement, les demandes que nous recevons en matière d'agriculture urbaine gravitent autour de deux principaux aspects : (1) les aspects techniques – aider les autorités à comprendre le type de technologies et de techniques qui devraient, ou pourraient, être utilisées dans leur cas et (2) la création d'un environnement favorable – les autorités compétentes identifient les politiques correspondant à chaque mission et à chaque objectif, comme les législations locales, municipales, voire nationales, qui régissent l'utilisation des terres et l'accès à l'eau.

G.S. : L'objectif de la FAO consiste à offrir une perspective systémique, plus vaste, aux gouvernements locaux, qui va au-delà de la seule agriculture urbaine. Pour soutenir et comprendre l'agriculture urbaine, nous devons la relier à d'autres dimensions de la gouvernance, comme la nutrition, la gestion des ressources et le gaspillage alimentaire. Nous recommandons aux institutions locales d'adopter une approche à l'échelle du système dans son ensemble. Nous travaillons également en partenariat étroit avec le secteur privé, qui est engagé sur ce sujet de différentes manières. Nous travaillons sur les partenariats public-privé pour l'alimentation des écoles, des hôpitaux, etc. et nous essayons d'amener le secteur privé vers nos domaines de travail. Ce sera nécessaire si nous voulons créer une vision commune du système alimentaire d'une ville, car le secteur privé joue un rôle essentiel dans ce domaine. La FAO établit des partenariats avec des entreprises et œuvre aujourd'hui à les renforcer.

M.T. : S'agissant de la place de l'agriculture urbaine dans notre organisation, la FAO travaille sur différents projets en lien avec l'agriculture urbaine depuis qu'elle a été mandatée pour le faire. En raison de la taille de l'Organisation, les systèmes alimentaires urbains sont gérés par plusieurs services et divisions. Guido et moi travaillons à la Division de la production végétale et de la protection des plantes, axée sur le volet production. En plus du Programme « Aliments pour les villes », le Programme de la FAO pour l'Horticulture Urbaine et Périurbaine (HUP) a spécifiquement travaillé sur l'agriculture urbaine au cours de ces dernières années. Ce programme a notamment permis, dans les pays en développement, de faire tomber des barrières et d'offrir des incitations, de fournir des données et des informations à des agriculteurs urbains à faibles revenus, avec pour objectif ultime l'optimisation des systèmes de production d'agriculture urbaine et des « villes plus vertes ». Pour aider les autorités à évaluer le potentiel de l'agriculture urbaine, la FAO mène des études et présente, dans son rapport *Développer des villes plus vertes* (Cf. encadrés) ses conclusions sur l'horticulture urbaine dans certaines régions.

Dans les projets que vous soutenez, la FAO encourage-t-elle certains modèles ou technologies ? Ou reste-t-elle neutre quant à ces questions ?

M.T. : Tous les contextes et tous les lieux sont différents. Ils ont donc besoin de technologies et de modèles agricoles différents. Dans les villes très urbanisées et densément peuplées, il n'y a souvent guère d'autre choix que de jardiner sur les toits, comme au Caire ou à Dhaka. Ailleurs, les possibilités peuvent être limitées par le climat ou par le manque d'accès de la population aux intrants technologiques. Dans les villes où le bétail erre librement, il s'agira plutôt de délimiter des zones de pâture. Dans les pays développés, certaines villes encouragent les fermes verticales, la superposition de différentes strates d'activités de jardinage et d'agriculture dans un même bâtiment, ou les fermes souterraines, qui permettent de cultiver des légumes dans des tunnels et autres infrastructures. Il existe aujourd'hui différentes formes d'agriculture verticale, adaptées à leur contexte. Singapour offre un exemple d'agriculture verticale à haute teneur technologique, presque entièrement automatisée.

La FAO accompagne les autorités dans l'identification des besoins et opportunités pour leurs villes, afin qu'elles créent les conditions du développement de systèmes alimentaires durables et d'activités agricoles urbaines prospères

En revanche, en Colombie, les réfugiés déplacés ont développé une technique verticale reposant sur l'installation, l'installation d'un simple container ou d'un sac sur un mur. Il existe donc de nombreuses façons de cultiver des aliments dans les villes, et la FAO ne privilégie pas un modèle ou une technologie par rapport aux autres. La seule chose que nous préconisons, c'est de faire en sorte que les techniques soient choisies et adaptées aux caractéristiques et aux besoins locaux.

G.S. : On distingue de grandes tendances, d'une région du monde à l'autre. Dans les pays en développement, nous avons tendance à promouvoir des solutions bon marché, avec des intrants simples, en évitant les accessoires et matériaux onéreux. Nous prenons en compte les contraintes locales comme l'accès à l'énergie, à l'électricité, à l'eau,

à l'espace, aux ressources financières, à la technologie, etc. L'objectif consiste à formuler une stratégie d'agriculture urbaine durable et adaptée à un contexte précis. Il ne s'agit pas seulement de technologie, mais aussi de comprendre les différents besoins et possibilités du marché, de sorte que nous puissions répondre aux premiers et optimiser les seconds.

Quels difficultés et obstacles avez-vous rencontrés, au sein de l'équipe FAO, lors de la mise en place de projets d'agriculture urbaine ? Comment les avez-vous surmontés ?

M.T. : D'une manière générale, l'agriculture urbaine est en concurrence directe et permanente avec tous les autres projets de développement (immeubles, parkings, etc.), qui sont souvent plus rentables pour les villes. Par exemple, la FAO a participé dans les années 1990 à la conception du plan directeur de développement de la ville de Kigali, au Rwanda, en y intégrant l'agriculture urbaine. Entre temps, Kigali est devenue l'une des villes affichant le plus fort taux de croissance au monde, ce qui génère une pression démographique considérable. Il a donc été décidé, à un moment donné, de réaffecter les espaces verts prévus pour une utilisation agricole à l'aménagement résidentiel. Et ce phénomène s'est également produit dans d'autres villes.

Sur le plan technique, il y a deux obstacles principaux. Premièrement, la sécurité alimentaire, qui constitue une question récurrente, car il n'a jamais été scientifiquement prouvé que l'agriculture urbaine était plus sûre sur le plan sanitaire. Celle-ci implique en effet de faire pousser des aliments dans des zones urbaines qui présentent différents risques en matière de pollution avec, potentiellement, des sols contaminés et de l'eau insalubre, là où les émissions des véhicules sont les plus fortes. Il y a encore beaucoup de recherches à faire sur ce plan-là. Ensuite, dans nombre de pays développés, l'agriculture urbaine ne relève pas de la responsabilité du ministère de l'Agriculture. En règle générale, ce sont les agriculteurs ruraux qui bénéficient des services adaptés, tandis que les activités agricoles urbaines sont négligées. En conséquence, aucune aide n'est apportée pour

POUR DES VILLES PLUS VERTES EN AMÉRIQUE LATINE : LE CAS DE LA COLOMBIE

La FAO a mis en œuvre trois projets en Colombie, proposant des formations et des aides techniques pour l'horticulture urbaine et périurbaine à Bogota, Medellin et Carthagène, ainsi que dans les zones urbaines des départements d'Antioquia et de Tolima. L'aide de la FAO et d'autres organisations a permis d'introduire divers types de jardinage urbain – y compris des jardins potagers et des microjardins sur les terrasses et les toits – auprès de 50 000 habitants des villes. Dans 90 municipalités de la province d'Antioquia, plus de 7 500 familles participent à des programmes d'horticulture urbaine et périurbaine.

Bogota et Medellin ont adhéré au Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan et, grâce à l'assistance technique de la FAO à Medellin et à sa province d'Antioquia, les municipalités ont créé une plateforme gouvernementale à plusieurs niveaux appelée *Alianza por el Buen Vivir* (Alliance pour le bien-être), afin de favoriser la coordination et la collaboration en vue d'améliorer le système alimentaire dans la région urbaine.

la fourniture d'intrants tels que les semences, les fertilisants ou les produits chimiques, autant de ressources dont tous les agriculteurs ont besoin et qui s'avèrent difficiles à trouver dans un contexte urbain. De façon générale, les agriculteurs urbains sont très peu conseillés et aiguillés dans leur démarche. Pour soutenir l'agriculture urbaine, il est donc essentiel de remédier à cette situation et d'assurer un accès à l'eau potable, à la terre et au renforcement des capacités.

G.S. : De mon point de vue, les principaux obstacles sont liés à deux aspects. Tout d'abord, l'adhésion politique, pour laquelle nous devons réunir autour d'une table des acteurs de différents domaines - institutions, groupes d'intérêt et secteurs - afin de proposer des solutions efficaces. Il s'agit moins d'une question propre au secteur de l'alimentation que d'un problème de gouvernance. Il est fondamental d'essayer de mettre en place un mécanisme de gouvernance susceptible de dépasser les frontières de la ville et sa juridiction. Ensuite, se pose le problème des limites de notre action, puisque nous ne disposons pas des instruments administratifs et institutionnels nécessaires pour trouver un terrain d'entente avec les différents acteurs.

M.T. : La FAO se heurte également à une autre difficulté, d'ordre historique : les fabricants de la ville ont longtemps eu tendance à exclure l'alimentation des axes de développement urbain, et l'ont écartée de l'agenda comme allant de soi. Même pour Habitat III, nous avons dû insister fortement pour que les questions relatives à l'alimentation soient intégrées au document de synthèse.

Nombre de gouvernements ne perçoivent pas les intérêts directs de l'agriculture urbaine. Ils considèrent que les denrées alimentaires peuvent être importées et qu'il n'est donc pas nécessaire de développer de systèmes alimentaires urbains. Nous essayons de montrer que cela dépend surtout de la manière dont on perçoit le système alimentaire et nous tentons d'inciter les autorités à l'examiner sous un angle critique, afin d'identifier des points d'amélioration. Cela passe généralement par la mise en place de pratiques de gestion durable de l'environnement. Ainsi, la gestion des déchets constitue un outil de persuasion très performant pour la FAO car les autorités locales sont de plus en plus préoccupées par la quantité de déchets alimentaires organiques. Or, ce problème peut être en partie résolu par l'agriculture urbaine.

Quelles sont les principales différences entre le Nord et le Sud en matière d'agriculture urbaine ?

G.S. : Au Nord, les municipalités abordent plus volontiers les questions relatives à l'alimentation. Elles sont contraintes d'y réfléchir plus sérieusement que dans la plupart des pays en développement. En effet, la société civile y est plus forte et plus exigeante en matière d'alimentation et les institutions sont généralement plus ouvertes sur ce sujet. Plusieurs villes ont adopté des initiatives visant à rendre leurs systèmes alimentaires plus équitables et durables. On pense notamment au Pacte de politique



Vendeuse de légumes sur le marché d'Analakely, à Antananarivo, Madagascar
© Guido Santini

alimentaire urbaine de Milan, signé en 2015 par des villes du monde entier à l'occasion de Milan Expo 2015, qui représente un engagement international pour la coordination des politiques alimentaires. Cette initiative, qui peut s'avérer essentielle à l'implication des villes à l'échelle mondiale, était conduite par Milan avec le soutien de plusieurs grandes villes européennes et nord-américaines telles que Toronto et New York. Entre-temps, les pays en développement avancent lentement vers l'intégration de l'agriculture urbaine dans leur système alimentaire, notamment en Amérique latine.

M.T. : Il convient de distinguer les pays développés et les pays en développement selon leur rapport à l'agriculture urbaine, qui ne joue pas partout le même rôle. Au Sud, elle est souvent utilisée pour répondre à la demande alimentaire et aux besoins nutritionnels. En Amérique latine et en Afrique, des méthodes novatrices sont employées par les habitants sur des surfaces très limitées à des fins de sécurité alimentaire, c'est-à-dire pour pouvoir nourrir leur famille et survivre. En revanche, au Nord, l'agriculture urbaine constitue davantage un moyen de favoriser un mode de vie plus durable et de créer du lien social entre les communautés, la sécurité alimentaire ne faisant pas partie de ses objectifs prioritaires.

La FAO se heurte également à une autre difficulté, d'ordre historique : les fabricants de la ville ont longtemps eu tendance à exclure l'alimentation des axes de développement urbain, et l'ont écartée de l'agenda comme allant de soi