Armer les villes contre la faim

Systèmes alimentaires urbains durables

sous la direction de Mustafa Koc, Rod MacRae,
Luc J.A. Mougeot et Jennifer Welsh

Armer les villes contre la faim

This page intentionally left blank

Armer les villes contre la faim

Systèmes alimentaires urbains durables

sous la direction de
Mustafa Koc,
Rod MacRae,
Luc J.A. Mougeot
et
Jennifer Welsh

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
Ottawa • Le Caire • Dakar • Johannesburg • Montevideo • Nairobi • New Delhi • Singapour

Publié par le
Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa (Ontario) Canada K1G 3H9

en association avec le
Centre for Studies in Food Security, Ryerson Polytechnic University
Toronto (Ontario) Canada M5B 2K3

© Centre de recherches pour le développement international 2000

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Armer les villes contre la faim : systèmes alimentaires urbains durables

Publ. aussi en anglais sous le titre : For hunger-proof cities.
Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-88936-913-5

1. Aliments — Approvisionnement — Congrès.
2. Aliments — Approvisionnement — Pays en voie de développement — Congrès.
3. Politique alimentaire — Congrès.
4. Agriculture durable — Congrès.
5. Santé urbaine — Congrès.
I. Koc, Mustafa, 1955- .
II. Centre de recherches pour le développement international (Canada)

HD9000.9A1H86 1999 641.3 C99-980482-0

Tous droits réservés. Toute reproduction, tout stockage dans un système d'extraction ou toute transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — sont interdits sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles du Centre de recherches pour le développement international. Tous les noms de spécialité mentionnés dans la présente publication ne sont donnés qu'à titre d'information et le fait qu'ils soient mentionnés ne signifie pas que le Centre les approuve. Offert sur microfiche.

Les Éditions du CRDI s'appliquent à produire des publications qui respectent l'environnement. Le papier utilisé est recyclé et recyclable ; l'encre et les enduits sont d'origine végétale.

Table des matières

Remerciements vii

Introduction : La sécurité alimentaire : un enjeu mondial
— *Mustafa Koc, Rod MacRae, Luc J.A. Mougeot et Jennifer Welsh* 1

Première partie : notion de sécurité alimentaire en milieu urbain

Autosuffisance alimentaire dans les villes : l'agriculture urbaine dans les pays du Sud à l'ère de la mondialisation — *Luc J.A. Mougeot* 11

Sécurité alimentaire dans les centres urbains d'Afrique subsaharienne — *Daniel Maxwell* 28

Justice sociale et durabilité au service de la sécurité alimentaire — *Elaine M. Power* 33

Deuxième partie : systèmes alimentaires locaux

Promotion des systèmes alimentaires locaux durables aux États-Unis — *Kenneth A. Dahlberg* 43

Initiatives d'agriculture communautaire dans la région métropolitaine de Sandwell, au Royaume-Uni — *Laura Davis, John Middleton et Sue Simpson* 49

Systèmes alimentaires intégrés et durables en milieu urbain : l'exemple du New Jersey, aux États-Unis — *Michael W. Hamm et Monique Baron* 58

Politique gouvernementale et transition vers des réseaux alimentaires locaux — *Ellie Perkins* 64

Troisième partie : agriculture urbaine et communautaire

Agriculture urbaine dans les tropiques : l'exemple de Lusaka, en Zambie — *A.W. Drescher* 71

Importance de l'agriculture urbaine pour les jardiniers, leur famille et leur communauté : l'exemple de La Havane, à Cuba — *Angela Moskow* 81

Agriculture dans le parc métropolitain de La Havane, à Cuba — *Harahi Gamez Rodriguez* 89

Les gens au cœur des projets d'élevage en milieu urbain — *Alison Meares* 95

Mesure de la durabilité de l'agriculture urbaine — *Rachel A. Nugent* 101

Quatrième partie : accessibilité et distribution des aliments en milieu urbain

Banques alimentaires : organismes de lutte contre la faim *Winston Husbands* 109

Effet d'entonnoir dans le réseau informel de distribution des aliments à Harare, au Zimbabwe — *Shona L. Leybourne et Miriam Grant* 117

Du marché au supermarché : l'exemple de TANSAS à Izmir, en Turquie — *Mustafa Koc et Hulya Koc* 123

Système sans but lucratif de distribution de fruits et de légumes frais : l'exemple de Toronto, au Canada — *Kathryn Scharf* 130

Cinquième partie : santé et environnement

Alimentation, santé et environnement en milieu urbain : l'exemple de la haute Silésie, en Pologne — *Anne C. Bellows* 139

Réutilisation des déchets organiques pour la production alimentaire dans les villes asiatiques : perspectives sanitaire et économique — *Christine Furedy, Virginia Maclaren et Joseph Whitney* 144

Répercussions de la consommation de viande sur la sécurité alimentaire et l'environnement — *Stephen Leckie* 155

Exploitation du cadre bâti à des fins agricoles — *Elizabeth Graham* 161

Sixième partie : système alimentaire au féminin

Systèmes alimentaires durables : une critique féministe — *Penny Van Esterik* 169

Travailleuses de la chaîne alimentaire de l'ALENA — *Deborah Barndt* 175

Rôle des femmes des régions rurales dans la transformation de l'agriculture canadienne — *Karen L. Krug* 180

Septième partie : politique alimentaire

Politique agroalimentaire contemporaine aux États-Unis — *Patricia Allen* 191

Échec de la politique alimentaire canadienne — *Rod MacRae* 197

Agriculture urbaine : une politique d'accès aux denrées alimentaires — *Desmond Jolly* 210

Huitième partie : vers une démocratie alimentaire

Réaffirmation du droit à la nourriture au Canada : le rôle des réseaux communautaires de sécurité alimentaire — *Graham Riches* 219

Jeunes, administration publique et systèmes alimentaires durables : les exemples de Victoria et de Hamilton, au Canada — *Zita Botelho* 225

Politique alimentaire au XXIe siècle : à la fois radicale et raisonnable ? — *Tim Lang* 233

Annexe 1. Résumés 245

Annexe 2. Collaborateurs 256

Annexe 3. Sigles 259

Remerciements

Le présent ouvrage est dédié à Dan Leckie (1950-1998), dont le travail et le dévouement ont contribué à faire de Toronto l'une des villes du monde où la qualité de vie est la meilleure. Dan Leckie a notamment participé à l'établissement du Toronto Food Policy Council en 1990. Au moment de sa mort due à un anévrisme cérébral, il travaillait pour le Conseil International pour les Initiatives Écologiques Communales. Nous étions en train de réunir les différents documents du présent ouvrage lorsqu'il est décédé, et cette perte tragique nous a fait prendre conscience que son travail comprenait les objectifs sociaux qui étaient au cœur de notre projet, et les moyens de les atteindre.

Le concours d'un certain nombre de particuliers et de collectivités doit également être reconnu. Nous tenons à remercier le comité des programmes de l'International Conference on Sustainable Food Systems et nos parrains, FoodShare Metro Toronto, Oxfam Canada et le Toronto Food Policy Council. Nous tenons à remercier particulièrement le comité de rédaction (consultatif) et les lecteurs : Patricia Allen (Center for Agroecology and Sustainable Food Systems, University of California), Deborah Barndt (Environmental Studies, Université York), Hélène Delisle (Nutrition, Université de Montréal), Christine Furedy (Urban Studies, Université York), Ken Dahlberg (Department of Political Science, Western Michigan University), Karen Krug (Environmental Policy Institute, Brock University), Tim Lang (Centre for Food Policy, Thames Valley University), Graham Riches (Social Work, University of Northern British Columbia) et Valerie Tarasuk (Department of Nutritional Sciences, University of Toronto). Outre leur apport au présent ouvrage, ces personnes ont aidé à préparer la conférence. Nous sommes également reconnaissants à Martha McCarney pour le travail soigné de révision.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), le Conseil de recherches en sciences humaines et la Ryerson Polytechnic University ont assuré un soutien financier. Nous apprécions beaucoup leur générosité et leur encouragement. Le CRDI a été l'un des principaux promoteurs de la recherche sur l'agriculture urbaine. Son soutien a facilité la participation de jeunes délégués des quatre coins de la planète. Nous avons choisi les Éditions du CRDI comme éditeur afin de rendre le présent ouvrage accessible au plus grand nombre possible de lecteurs. Nous remercions Bill Carman et l'équipe très compétente des Éditions du CRDI pour leur aide et leur patience. Nous souhaitons également remercier Luc Mougeot et Brenda Lee Wilson de l'initiative de programme d'Agriculture urbaine du CRDI pour leur sens de l'organisation, leur soutien et leur enthousiasme.

Le Toronto Food Policy Council et FoodShare Toronto nous ont beaucoup appuyés dans notre réflexion et notre action sur les systèmes alimentaires urbains durables. Le Centre for Studies in Food Security de la Ryerson Polytechnic University est déterminé à favoriser la tenue de recherches et le recours à des pratiques novatrices pour répondre aux besoins sociaux, à favoriser l'échange transsectoriel de renseignements et de ressources et à contribuer à l'établissement d'une base de connaissances sur la sécurité alimentaire. Plusieurs autres études de cas sur les systèmes alimentaires

urbains présentés à la conférence devraient être publiées dans le cadre de notre série de documents de travail au Centre for Studies in Food Security.

Nous espérons que les questions soulevées dans le présent document seront examinées dans d'autres collectivités et que le dialogue ainsi entamé jettera les bases d'une collaboration internationale en vue de trouver des solutions durables..

Mustafa Koc

Introduction
La sécurité alimentaire : un enjeu mondial

Mustafa Koc, Rod MacRae, Luc J.A. Mougeot et Jennifer Welsh

Depuis quelques décennies, la croissance démographique et économique influe sur la durabilité économique, sociale et écologique, et remet en cause la sécurité alimentaire dans le monde. En dépit des progrès technologiques qui ont modernisé les modes de production et de distribution alimentaires, la faim et la malnutrition menacent toujours la santé et le bien-être de millions de personnes.

Beaucoup considèrent toujours l'accès aux denrées alimentaires non pas comme un droit fondamental mais comme un privilège ; on estime qu'environ 35 000 personnes meurent de faim chaque jour dans le monde. Bien plus encore, surtout des femmes, des enfants et des personnes âgées, souffrent de malnutrition. Loin de disparaître, la faim et la malnutrition s'aggravent, même dans des pays industrialisés comme le Canada, où chaque année, près 2,5 millions de personnes font appel aux banques alimentaires. Aux États-Unis, environ 30 millions de personnes sont incapables d'acheter assez d'aliments pour se maintenir en santé. La persistance de la faim et la non-durabilité des pratiques agricoles actuelles, aussi bien au palier local qu'à l'échelle internationale, font de la sécurité alimentaire une question primordiale.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, la FAO, définit ainsi la sécurité alimentaire :

> *La « sécurité alimentaire » signifie que des aliments sont disponibles à tout moment, que tous y ont accès, que ces aliments sont appropriés du point de vue nutritionnel, tant en quantité qu'en qualité et en variété, et qu'ils sont acceptables sur le plan culturel. Quand toutes ces conditions seront réunies, et alors seulement, pourra t on considérer qu'une population a atteint la sécurité alimentaire.*

Pour que les pays et les familles parviennent à l'autosuffisance permanente, les initiatives doivent être fondées sur la faisabilité économique, l'équité, une participation générale et l'utilisation durable des ressources naturelles.

Au cours des dernières années, la majeure partie des recherches touchant la sécurité alimentaire ont porté sur quatre éléments clés de la définition de la FAO :

- *Disponibilité* — Depuis toujours, il est difficile de procurer une quantité suffisante d'aliments à tout le monde et en tout temps. Les innovations techniques et scientifiques ont permis de réaliser d'importants progrès, notamment au plan de la quantité d'aliments produits et des économies d'échelle, mais on a porté peu d'attention à leur durabilité.

- *Accessibilité* — L'égalité d'accès aux aliments est un aspect de la sécurité alimentaire. Au sein des sociétés et entre elles, les inégalités se traduisent par la perte, voire l'absence, du droit à la nourriture, selon la classe sociale, le sexe, le groupe ethnique ou racial et l'âge, et par des écarts nationaux et

régionaux dans le développement. La plupart des mesures d'aide alimentaire d'urgence visent à aider les populations défavorisées, mais ne sont pas très efficaces pour éliminer les conditions structurelles qui perpétuent de telles inégalités.

- *Acceptabilité* — À titre d'éléments essentiels à la santé et au bien-être des humains, la nourriture et les pratiques alimentaires reflètent la diversité sociale et culturelle de l'humanité. Les efforts déployés pour fournir de la nourriture sans tenir compte de son rôle symbolique dans la vie des gens n'ont pas permis de régler les problèmes d'insécurité alimentaire. Cet aspect de la sécurité alimentaire est également important pour déterminer si les innovations technologiques et alimentaires seront acceptées dans un pays, compte tenu des préoccupations sociales et écologiques de ses citoyens.

- *Suffisance* — La sécurité alimentaire exige également que des mesures adéquates soient prises à tous les paliers du système alimentaire pour garantir la durabilité de la production, de la distribution et de la consommation alimentaires ainsi qu'une saine gestion des déchets. Un système alimentaire durable devrait contribuer à satisfaire les besoins humains fondamentaux, sans que ne soit sacrifiée la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins. Pour assurer l'intégrité écologique, la conservation et le développement doivent aller de pair.

Malheureusement, un certain nombre de problèmes économiques et écologiques mondiaux continuent de limiter les chances de parvenir à la sécurité alimentaire mondiale. Ainsi, la production mondiale de céréales par habitant, qui représentent 62 p. 100 des aliments consommés par les pays en développement, a très peu augmenté au cours des dernières années. Elle a même baissé en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et dans les Antilles, particulièrement dans les pays à faible revenu frappés par les réformes économiques ou des catastrophes naturelles et autres. La dépendance des pays en développement envers les importations nettes de denrées alimentaires augmente et devrait continuer à augmenter. Ainsi, 104 des 132 pays en développement sont actuellement des importateurs nets, mais les importations ont peu contribué dans l'ensemble à atténuer les problèmes (Singer, 1997). En Afrique subsaharienne, le nombre de personnes chroniquement sous-alimentées a plus que doublé entre 1970 et 1991, même si l'aide alimentaire y représentait la moitié des importations totales de denrées alimentaires. On s'attend à ce que la population de cette région double d'ici 2020 (de Haen et Lindland, 1997).

Les crises économiques régionales et mondiales ainsi que le sous-développement persistant rendent la situation particulièrement difficile dans les pays en développement. Ainsi, le revenu moyen global par habitant en Afrique noire n'est pas, au mieux, supérieur à ce qu'il était en 1960, et la région a moins de poids économique dans l'économie mondiale aujourd'hui que dans les années 60 (Brandt, 1997). De toute évidence, les bouleversements économiques s'accompagnent de la formation d'une économie parallèle. Les prix réels dans les marchés alimentaires intérieurs ont augmenté au cours des dernières années et devraient croître davantage. Pour améliorer la sécurité et l'approvisionnement alimentaires à l'échelle mondiale, les politiques envisagées dans l'initiative Vision 2020 prévoient une augmentation des exportations des aliments de base des pays industrialisés vers les pays en développement (von Braun,

1997). Cependant, ces stratégies se heurtent à l'insuffisance du pouvoir d'achat des 800 millions de personnes les plus pauvres de la planète.

Les ententes multilatérales dans les secteurs du commerce et de l'investissement menacent encore davantage la disponibilité et l'accessibilité des denrées alimentaires pour une forte proportion de la population mondiale. Bon nombre d'experts s'entendent pour dire que la réduction des excédents mondiaux et la hausse des prix internationaux favorisées par les négociations d'Uruguay de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce constituent une menace immédiate pour les régions qui sont déjà aux prises avec une grave insécurité alimentaire. Pour l'heure, on ignore pendant combien de temps encore cette menace planera sur ces pays.

Les perspectives d'amélioration de la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale sont également menacées par les facteurs environnementaux qui limitent les hausses de production, même dans les pays de la révolution verte, et par l'augmentation de la pauvreté. Sous peu, l'approvisionnement alimentaire deviendra insuffisant pour une importante proportion de la population asiatique (Zarges, 1997). Ainsi, malgré la modernisation des méthodes et des systèmes de production et de distribution alimentaires, la faim et la malnutrition minent toujours la santé et le bien-être de millions de personnes, et cette situation semble en fait empirer, particulièrement chez les populations urbaines à faible revenu. C'est ce constat qui a conduit Werblow (1997) de la Commission européenne à Bruxelles à préconiser le recours accru aux cultures traditionnelles en milieu rural et le développement de systèmes et de méthodes de production sans utilisation des terres dans les régions urbaines et périurbaines.

Sécurité alimentaire et populations urbaines

Les conséquences des problèmes d'insécurité alimentaire pour les populations urbaines sont peut-être visibles, mais il n'en va pas toujours de même pour leurs causes et leur étendue. De la production à la consommation, le système alimentaire se compose de parties complexes interreliées et interdépendantes : éléments, organismes, processus et structures socioéconomiques. Cette interdépendance doit faire l'objet d'une analyse structurelle et systémique, portant sur les liens mondiaux et locaux. Les interactions rurales-urbaines et locales-mondiales rendent impossible l'étude isolée de questions liées à la sécurité alimentaire en milieu urbain. Pourtant, il faut aussi s'attarder à la croissance urbaine spectaculaire du XX^{e} siècle et aux menaces de plus en plus grandes qui planent sur la sécurité alimentaire pour des millions de citadins. La portée et l'urgence des problèmes nécessitent une analyse des questions de sécurité alimentaire en milieu urbain et de nouvelles politiques et pratiques visant à favoriser l'adoption de systèmes alimentaires urbains durables.

La sécurité alimentaire préoccupe de plus en plus les populations urbaines. Nous avons orienté notre analyse sur quatre grandes questions. Premièrement, la population et la taille des centres urbains ont connu une augmentation extraordinaire. Au XX^{e} siècle, la croissance urbaine a atteint des niveaux sans précédent dans la plupart des régions du monde. En quatre décennies seulement, la population urbaine des pays industrialisés a doublé, passant de 448 millions d'habitants en 1950 à 875 millions en 1990. Pendant la même période, la population urbaine des pays en développement a plus que quintuplé, passant de 280 millions d'habitants à 1,6 milliard. En 1990, 33 p. 100 de la population urbaine du monde vivait dans des villes d'au moins un million d'habitants. À la fin du présent siècle, six des plus grandes villes seront dans des

pays en développement. Avec des agglomérations approchant les 30 millions de personnes, les services déjà surchargés dans des pays aux ressources limitées et aux inégalités de revenus extrêmes ne pourront plus répondre à la demande. En outre, la croissance urbaine a transformé beaucoup d'espaces verts et de terres agricoles de bonne qualité, souvent rares. Elle a déjà augmenté la pollution de l'air et de l'eau et créé de graves problèmes de gestion des déchets. En outre, les règlements de zonage, la spéculation foncière et la contamination des sols et des eaux ont créé des obstacles qui nuisent à l'efficacité des systèmes alimentaires locaux et à l'agriculture urbaine.

La deuxième question examinée réside dans l'inégalité de l'accès aux denrées alimentaires. Traditionnellement, la pauvreté est surtout un phénomène rural. Or, à mesure que la majorité de la population mondiale s'urbanise, nous constatons un renversement dans la répartition régionale de la pauvreté. Les chiffres de la Banque mondiale (1990) révèlent qu'en 1988, environ 25 p. 100 des populations les plus pauvres des pays en développement vivaient dans des centres urbains. La Banque mondiale (1990) estime que, en 2000, cette proportion aura atteint 50 p. 100. Dans les pays en développement, le nombre de pauvres vivant en milieu urbain a augmenté à cause de facteurs tels que la migration continue des populations rurales pauvres dans les villes, la capacité limitée du secteur parallèle urbain d'absorber les chômeurs, les occasions d'emploi peu nombreuses dans les marchés du travail structurés, les effets négatifs de la crise économique mondiale et les mesures d'austérité adoptées pour faire face à la dette extérieure. En Europe de l'Est et dans les pays industrialisés occidentaux, la situation n'est guère plus enviable. Une baisse du nombre d'emplois stables, à plein temps et bien rémunérés, causée par les rationalisations économiques occidentales, le démantèlement de l'État providence et des programmes sociaux ainsi que la féminisation de la pauvreté ont fait de la pauvreté urbaine un phénomène réellement mondial. La plupart des observateurs conviennent que l'augmentation de la pauvreté constitue la plus importante menace à la sécurité alimentaire. Pour y faire face, on se limite malheureusement à des solutions de fortune, comme les banques alimentaires, l'aide alimentaire et d'autres recours d'urgence semblables.

Le troisième sujet de notre analyse consiste en l'incapacité des marchés et des organismes de services existants à composer avec la mosaïque sociale et culturelle hautement diversifiée qui compose la population urbaine. La complexité des villes, leur diversité fondée sur les classes sociales, le sexe et les caractéristiques ethniques et démographiques de leur population, les besoins et les problèmes d'accès connexes créent de nouveaux défis en matière de sécurité alimentaire. Les marchés et les organismes de services traditionnels ciblent certains « consommateurs », mais des milliers d'autres restent marginalisés. Les chaînes de magasins d'alimentation négligent souvent les quartiers défavorisés dans le Nord et dans le Sud, et les magasins de vrac s'installent dans les banlieues, ce qui les rend difficilement accessibles aux petites familles, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à ceux qui doivent emprunter le transport en commun. La diversité des habitudes alimentaires, découlant de la composition ethnique complexe de la plupart des villes, crée également des problèmes d'accès. Malheureusement, comme la plupart des détaillants, des banques alimentaires et des organismes du secteur public ne parviennent pas à répondre aux exigences culturelles des minorités, celles-ci se voient contraintes d'apporter d'importantes modifications à leur régime alimentaire et de se plier aux exigences du système alimentaire dominant.

La quatrième question abordée est la spécialisation et la mondialisation croissantes du système agroalimentaire. La majorité des citadins ignore presque tout de la

production, du transport, de la transformation et de la distribution des aliments. Les structures dominantes de production, de distribution et de commercialisation alimentaires recourent rarement à des solutions locales pour assurer une production et une distribution efficaces et accessibles. Bien que le système alimentaire mondial semble offrir plus de choix à des prix abordables aux consommateurs, il crée en fait des obstacles qui nuisent aux systèmes alimentaires locaux durables. À bien des endroits, même en saison, les aliments produits localement ont tendance à être plus chers ou plus difficiles à trouver que ceux qui sont produits à des milliers de kilomètres de distance (Bonanno *et al.*, 1994 ; McMichael, 1994 ; Goodman et Watts, 1997). Souvent, les produits locaux sont exportés alors que des milliers de résidents locaux souffrent de faim et de malnutrition. On peut donc s'interroger sur la durabilité économique, écologique et politique du système alimentaire actuel, avec sa division mondiale du travail, son économie fondée sur la spécialisation alimentaire, l'augmentation de la spécialisation régionale, l'industrialisation de l'agriculture et les réseaux transcontinentaux de distribution.

Au sujet du présent ouvrage

La plupart des documents que contient le présent ouvrage ont été présentés à l'International Conference on Sustainable Urban Food Systems, organisée par le Centre for Studies in Food Security de la Ryerson Polytechnic University de Toronto, avec la collaboration du Centre de recherches pour le développement international, FoodShare Toronto, Oxfam Canada et le Toronto Food Policy Council. Cette conférence tenue en mai 1997 visait d'abord à créer une tribune pour susciter un débat et générer de nouvelles idées chez les praticiens du domaine par la présentation de documents de recherche, d'opinion et de réflexion. Le présent ouvrage rend compte de cet objectif en regroupant les présentations d'un groupe d'universitaires, d'organisateurs communautaires, de décideurs, de praticiens et de représentants des jeunes. Les auteurs sont préoccupés par les questions de sécurité alimentaire et ont participé à des travaux de recherche et des projets appliqués dans le domaine. Ces projets et travaux, fondés sur les pratiques quotidiennes, font intervenir le travail de vendeurs de rues, de défenseurs de la lutte contre la faim, de chefs cuisiniers soucieux de l'environnement et de jardiniers urbains. Aussi banales qu'elles puissent paraître, ces initiatives ont fait naître un sentiment d'espoir chez d'autres personnes engagées dans de petits projets semblables partout dans le monde.

Le présent ouvrage vise à créer un cadre conceptuel et pratique pour régir les systèmes alimentaires durables en milieu urbain. Plusieurs des documents qu'il contient proposent des moyens d'améliorer la disponibilité et l'accessibilité des denrées alimentaires pour les populations urbaines et la faisabilité de différentes formes de systèmes alimentaires locaux autosuffisants. Par exemple, on y présente une réflexion sur la façon dont les structures existantes de commercialisation et de distribution peuvent améliorer l'accessibilité ; on cherche à comprendre pourquoi et comment différentes formes de production et de distribution urbaines voient le jour et comment ces structures peuvent devenir partie intégrante des systèmes alimentaires locaux afin de mieux répondre aux besoins alimentaires et notamment à ceux des populations urbaines.

Afin de refléter la nature mondiale du système alimentaire dominant, les participants à la conférence provenaient aussi bien du Nord que du Sud. Ils ont fait part de leurs préoccupations concernant la sécurité alimentaire et parlé de systèmes

alimentaires durables mis en œuvre à l'échelle locale partout dans le monde. Le présent document porte sur un large éventail de sujets, notamment les systèmes alimentaires urbains et locaux, l'agriculture urbaine et communautaire, le rôle des femmes dans les stratégies de sécurité alimentaire, la faim et l'insécurité du revenu, les questions de santé et d'environnement, et il souligne les liens qui existent entre eux. Le lecteur pourra enrichir ses connaissances à la lecture des études de cas.

À l'instar de la conférence, le présent volume représente davantage une invitation lancée aux chercheurs, aux praticiens et aux décideurs à se pencher sur les questions de sécurité alimentaire dans les villes. L'alimentation est essentielle à la vie ; il faut donc sensibiliser le public aux problèmes liés à la sécurité alimentaire. Les modifications au système alimentaire doivent être réglementées et ne peuvent être laissées aux aléas des marchés. Les réalisations du système alimentaire dominant sont dignes de mention, mais sa durabilité, sa faisabilité et son caractère équitable sont douteux. Eu égard à la croissance démographique des mégapoles, les gouvernements devront s'employer à répondre aux besoins alimentaires des populations urbaines en élaborant des interventions globales et participatives afin d'éviter d'éventuelles catastrophes. Pour ce faire, il suffit d'être prêt et de comprendre la nature des problèmes ainsi que les solutions possibles. La plupart des documents que contient le présent ouvrage cernent nombre de préoccupations et de solutions communes :

- Les systèmes alimentaires locaux offrent des solutions durables, tant pour l'environnement que pour le développement économique local et régional. En liant les activités productives d'une région biogéographique aux consommateurs des centres métropolitains, les systèmes alimentaires locaux peuvent diminuer la pollution causée par les gaz à effet de serre et autres polluants à cause du transport sur une longue distance et de l'entreposage. Ils peuvent également réduire la vulnérabilité des systèmes d'approvisionnement aux effets climatiques et aux problèmes d'approvisionnement de producteurs éloignés, offrir un plus grand choix grâce aux variations régionales de la biodiversité, fournir des produits plus frais et plus nutritifs en saison, permettre un contrôle régional plus efficace de la qualité et de l'apport d'intrants chimiques et créer des possibilités de développement et d'emploi. Loin de contrer les avantages possibles du système alimentaire mondial comme élément de solution à l'insécurité alimentaire, les réseaux locaux ou régionaux de systèmes alimentaires contribuent au contraire à les rehausser.

- Les villes doivent encourager l'agriculture, l'aquaculture, la foresterie alimentaire et l'élevage urbains et périurbains, ainsi que le recyclage sûr des déchets, dans le cadre d'initiatives visant l'autosuffisance accrue des systèmes alimentaires locaux. La production alimentaire et non alimentaire peut faire appel à des ressources inexploitées et, en générant des recettes et des économies, améliorer la sécurité alimentaire, l'emploi local et la gestion des ressources urbaines. Du point de vue de la démocratie alimentaire, le droit à la nourriture doit comprendre le droit à se nourrir soi-même. Les projets visant l'utilisation souple, créative et mixte de l'espace urbain doivent comprendre une production alimentaire temporaire et permanente dans les régions métropolitaines et réserver des terres pour la création d'espaces verts productifs.

- Les villes et les régions métropolitaines doivent donner la priorité à la disponibilité et à l'accessibilité des aliments et intégrer des mesures de sécurité alimentaire dans leurs plans sociaux et économiques. Des conseils chargés des politiques alimentaires devraient être formés pour conseiller les administrations et les urbanistes locaux.

- Les banques alimentaires et autres programmes d'aide communautaire devraient constituer uniquement des mesures d'urgence au lieu d'être institutionnalisés comme mécanismes permanents d'accès aux denrées alimentaires. Les banques alimentaires remplissent souvent deux objectifs : aider les consommateurs à faible revenu et distribuer les aliments excédentaires. Pour réduire la pauvreté et l'inégalité de l'accès, il faut prendre des mesures structurelles pour assurer la sécurité alimentaire à long terme. Par ailleurs, on peut créer des mécanismes de distribution des aliments excédentaires pour répondre à des besoins communautaires spécifiques sans stigmatiser les pauvres.

- Aucune solution ne permettra à elle seule de régler le problème de l'insécurité alimentaire. Ce qu'il faut, c'est une liste de mesures et un engagement envers les principes de la sécurité alimentaire (énumérés ci-dessus). Pour ce faire, il s'agit d'établir des systèmes alimentaires locaux interreliés mondialement qui utiliseront des ressources techniques, sociales et économiques diversifiées pour améliorer la disponibilité et l'accessibilité de denrées alimentaires produites et distribuées de manière durable et culturellement acceptable. Pour atteindre ce but, il faut des solutions locales ainsi que la collaboration internationale pour régler les problèmes communs.

- Enfin, la notion de démocratie alimentaire constituait le thème central du conférencier d'honneur, M. Tim Lang. Transcendant l'idée selon laquelle les consommateurs agissent comme des êtres rationnels qui se concentrent sur leurs intérêts personnels, la notion de démocratie alimentaire reconnaît que les consommateurs peuvent être sensibles aux intérêts des autres (travailleurs alimentaires, autres consommateurs, générations futures et autres espèces). En tant que citoyens, nous pouvons contribuer à façonner le système alimentaire et à modeler la façon dont la consommation d'aliments dans nos collectivités reflète les valeurs familiales et culturelles.

Étant donné la complexité de la chaîne alimentaire et les contraintes d'une conférence, il est quasi impossible de traiter de tous les aspects des questions touchant la sécurité alimentaire. Notre but était de créer une tribune en invitant des personnes qui ont les mêmes préoccupations et la même volonté de parvenir à un système alimentaire durable. Nous acceptons et respectons la diversité des opinions sur cette question et nous ne prétendons pas avoir réponse à tout. Nous nous concentrons sur les systèmes alimentaires en milieu urbain tout en reconnaissant que les villes ont évolué et sont devenues les noyaux de la vie économique et culturelle, même si la densité de leur population est cause à la fois de leur succès et de leur vulnérabilité, et que leur survie dépend des liens qui existent entre elles et le milieu local, régional, national et mondial dans lequel elles évoluent.

Bibliographie

Banque mondiale, 1990, *Structural adjustment and sustainable growth: the urban agenda for the 1990s*, Washington (DC, É.-U.), Banque mondiale.

Bonanno, A. *et al.* (dir.), 1994, *From Columbus to ConAgra: the globalization of agriculture and food*, Lawrence (Kansas, É.-U.), *University Press of Kansas*.

Brandt, H., 1997, « Development policy in sub-Saharan Africa after 15 years of structural adjustment », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 22-24.

De Haen, H. et Lindland, J., 1997, « World cereal utilization, production and trade in year 2020 », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 10-13.

Goodman, D. et Watts, M. (dir.), 1997, *Globalising food: agrarian questions and global restructuring*, Londres (R.-U.), New York (NY, É.-U.), Routledge.

McMichael, P. (dir.), 1994, *The global restructuring of agro-food systems*, Ithaca (NY, É.-U.), Cornell University Press.

Singer, H.W., 1997, « A global view of food security », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 3-6.

Von Braun, J., 1997, « Food security for all by the year 2020? », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 14-17.

Werblow, U., 1997, « A radically changing world: globalisation and food security up to the year 2020 », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 7 9.

Zarges, W., 1997, « Food security for all by the year 2020? Who will meet increased import demand from developing countries? », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 18-19.

PREMIÈRE PARTIE

NOTION DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN MILIEU URBAIN

This page intentionally left blank

Autosuffisance alimentaire dans les villes : l'agriculture urbaine dans les pays du Sud à l'ère de la mondialisation

Luc J.A. Mougeot

Introduction

Depuis 30 ans, la mondialisation crée entre les économies nationales une interdépendance accrue[1]. Cependant, les principaux intervenants du développement et notamment les auteurs des documents contenus dans le présent ouvrage considèrent maintenant qu'il est urgent de réinstaurer un degré approprié d'autosuffisance alimentaire. Aujourd'hui, la plupart des pays en développement sont des importateurs nets de denrées alimentaires et leur dépendance envers les importations ne cesse de croître. Combinée à des contraintes persistantes, tant financières que physiques, cette dépendance se traduit par l'insécurité alimentaire pour de grands segments de la population, en particulier les populations urbaines pauvres (Singer, 1997).

Dans un nombre croissant de pays, on assiste à une renaissance de la production alimentaire urbaine, qui favorise une plus grande autosuffisance des pourvoyeurs urbains et procure aux ménages urbains une plus grande sécurité alimentaire. De plus en plus de gouvernements et d'organismes de développement reconnaissent cette réalité. Par conséquent, la production alimentaire urbaine devrait être favorisée et mieux gérée au cours des prochaines décennies. Cependant, des études internationales récentes font état de lacunes informationnelles qu'il faudra combler pour que la production urbaine d'aliments destinés à la consommation et au commerce puisse être mieux intégrée dans les politiques urbaines et agricoles globales pour le XXIe siècle. Le présent document examine ces études et cerne les questions qui devront faire l'objet de recherches et d'un soutien à la formation.

Mondialisation et urbanisation

Le capitalisme... est bâti sur les différences (AlSayyad, 1997, p. 211). Jamais auparavant le débat entre les défenseurs de la spécialisation interdépendante et les tenants de la diversité autosuffisante n'a été aussi intense, voire explosif. Après des décennies de

[1] Pour Simai (1997, p. 283), la *mondialisation* désigne l'intégralité de processus universels tels que : la transformation technologique ; l'interdépendance causée par les communications de masse ; le flux des échanges commerciaux et les mouvements de capitaux ; l'homogénéisation et la standardisation de la production et de la consommation ; la prédominance du marché mondial dans le commerce, les investissements et autres transactions commerciales ; l'intégration spéciale et institutionnelle des marchés ; l'identité ou la similarité croissante des règlements, des institutions et des politiques économiques.

progrès rapides dans le domaine du bien-être national, un plus grand nombre d'États et de particuliers voient leurs actifs et leurs chances de parvenir à l'équité sociale, à la vigueur économique et à l'intégrité environnementale soit menacés, soit réduits. Les interventions mondiales dans les finances nationales et le commerce international peuvent certes contribuer à amorcer les correctifs nécessaires dans des cas spécifiques, mais les formes de ciblage et les processus qui négligent le contexte local n'améliorent guère les conditions de développement humain, allant même jusqu'à les aggraver (voir notamment l'analyse des programmes d'ajustement structurel [PAS] en Afrique subsaharienne de Brandt [1997] et l'examen plus général qu'en font Picciotto et Weaving [1997]). Des comptes nationaux sains et des populations pauvres pourraient se traduire par une richesse mondiale et une pauvreté nationale (Emmerij, 1997, p. 100).

Les pays éprouvent de plus en plus de difficulté à maintenir leur souveraineté, et notamment à fixer leurs propres objectifs ainsi qu'à choisir et à maîtriser les ressources nécessaires pour les atteindre (Simai, 1997). Les réformes financières et commerciales entraînent les pays dans un jeu mondial dont ils ont peine à sortir indemnes en cas d'échec. Il s'agit d'un jeu où la mise ne cesse de croître et où la concurrence devient de plus en plus féroce avec chaque joueur supplémentaire, un jeu où les pays faibles se voient contraints d'imposer à leurs populations des contrats sociaux dignes du Moyen-Âge. On le constate particulièrement dans les grandes villes du Sud. La multiplication des tribunes et des associations urbaines ainsi que leur représentation au forum Habitat II et le rôle de premier plan qu'elles y ont joué soulignent la nécessité d'une plus grande attention nationale et internationale aux défis de taille qui se présentent.

Les défenseurs de la mondialisation insistent sur la nécessité de la spécialisation et de l'interdépendance simultanées des systèmes pour contrer la dégradation planétaire et réduire les inégalités. Les opposants rétorquent que cette dégradation et ces inégalités sont en grande partie le résultat de l'expansion planétaire de marchés prédateurs de production et de consommation, et qu'elles ont été délibérément orchestrées. Ils soulignent que la diversité et l'autosuffisance sont essentielles à des stratégies robustes, fiables localement et mondialement. Ce qui risque d'être en jeu n'est ni l'interdépendance ni l'autosuffisance, qui s'excluent mutuellement, mais l'équilibre qui favorise le bien-être des démunis.

Les différences fondamentales entre les pays ou les villes du Nord et du Sud donnent à penser qu'il est nécessaire d'insister sur l'autosuffisance dans le Sud. Premièrement, l'ampleur et le taux de croissance des lacunes sectorielles établissent, entre les problèmes du Sud et ceux du Nord, des différences qualitatives. Deuxièmement, les solutions pratiques à ces problèmes sont elles-mêmes différentes. Au plan de leurs capacités et de leurs contraintes, les systèmes sociopolitiques existants dans les pays du Sud diffèrent entre eux et se distinguent de façon marquée de ceux du Nord. Les forces de la mondialisation peuvent s'exercer sans égard aux différences socioculturelles que présentent les contextes et les solutions. Les experts étrangers ne font que passer sans se soucier de la population en quête inlassable et créative d'harmonie avec les ressources disponibles (Ranis et Stewart, 1997). Le chaos apparent cache en fait une situation très ordonnée, et les gouvernements du Nord ainsi que les élites du Sud négligent souvent les effets des améliorations et de la modernisation : augmentation et fonctionnalités multiples des logements, partage des services publics, emploi à proximité, recyclage local des déchets, approvisionnement en aliments diversifiés, compétences multiples pour des revenus multiples, solide réseau parallèle d'entraide,

réinvestissement au palier local des économies locales et surveillance de quartier. C'est là ce qui caractérise le fonctionnement quotidien des villes du Sud. Un processus de mondialisation qui ne tient pas compte de la spécificité culturelle des problèmes et des solutions contribuera peu au développement humain là où il est le plus nécessaire. Pour beaucoup, la mondialisation est en train de générer un paradoxe urbain : non seulement la croissance économique a ralenti à l'échelle mondiale au cours des dernières décennies, mais le fossé entres riches et pauvres continue de s'élargir (Emmerij, 1997).

Systèmes alimentaires urbains dans le Sud

La mondialisation et l'urbanisation ont des répercussions sur l'approvisionnement en denrées alimentaires dans les villes du Nord et du Sud. Le Nord a élaboré un système d'approvisionnement alimentaire intégré et énergivore. Ce système et le marché structuré coïncident. Ce dernier comprend des activités spécialisées allant de la plantation au recyclage, des réseaux concurrentiels d'importation et d'exportation, des activités incessantes de valorisation des produits et une commercialisation dynamique. Il impartit plusieurs coûts sociaux et environnementaux (Kneen, 1997) ; il réduit ou déplace à l'étranger une part de plus en plus grande d'emplois et d'investissements jusqu'alors implantés dans les économies du Nord, non seulement par le contrôle du conditionnement ou de la transformation et du marketing, mais de plus en plus par la production à l'étranger. Les pays du Nord exportent les excédents d'aliments moins nutritifs, souvent par le dumping, et importent des produits plus nutritifs qui sont souvent inabordables pour les populations des pays d'où ils proviennent. De cette façon, le marché est parvenu à stabiliser ou à réduire le coût du travail dans le Nord. Par ailleurs, l'achat de denrées alimentaires représente également une part de plus en plus petite des revenus des consommateurs du Nord. La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont à la hausse dans le Nord, mais à cause du chômage et des réductions dans les prestations d'aide sociale, elles y sont encore plus limitées que dans le Sud. Les pauvres du Nord bénéficient d'une assistance publique plus importante et, de plus en plus, des programmes des organisations non gouvernementales (ONG). Cependant, les améliorations qu'a connues le secteur alimentaire structuré (groupes de pression demandant l'internalisation des coûts, transferts des points de vente des centres-villes aux banlieues, formule des magasins-entrepôts, créneaux pour les aliments organiques destinés à la classe moyenne) exacerbent le problème de sécurité alimentaire des populations urbaines pauvres dans les sociétés du Nord[2].

Dans le Sud, le marché, en particulier le marché structuré, joue un rôle encore plus limité dans le système d'approvisionnement alimentaire en milieu urbain. Selon Drakakis-Smith (1991) le système alimentaire urbain se compose des éléments suivants : production d'aliments (pour consommation nationale rurale ou urbaine et étrangère), réseaux de commercialisation et centres de consommation urbains. L'urbanisation influe quantitativement et qualitativement sur tous les éléments du système. La réaction du réseau de commercialisation à l'urbanisation (croissance, concentration

[2] La *sécurité alimentaire* désigne la possibilité pour tous d'avoir accès en tout temps aux denrées alimentaires nécessaires pour mener une vie saine ; pour une famille, il s'agit de la capacité de se procurer assez d'aliments pour assurer un apport nutritif suffisant pour tous les membres de la famille (Von Braun *et al.*, 1993).

spatiale et changements dans la demande) influe également sur la combinaison relative des moyens d'acquisition (échange, production, transfert) entre les différents groupes de revenus ainsi que sur l'utilisation par le système des secteurs de l'offre (nationale – rurale ou urbaine – et étrangère).

Au cours des 30 dernières années, plusieurs facteurs sont intervenus pour miner la capacité des marchés alimentaires structurés du Sud à répondre aux besoins d'un nombre croissant de citadins. Et cette tendance devrait se poursuivre pendant de nombreuses décennies. Du côté de l'offre, les politiques agricoles axées sur l'exportation et génératrices de devises fortes orientent de plus en plus le choix des cultures, les programmes de crédit et les incitatifs financiers, l'éducation et la recherche techniques ainsi que les réseaux de distribution. La fréquence et les effets négatifs des catastrophes naturelles et des bouleversements civils s'accentuent dans les pays en développement et ne manqueront pas de perturber de plus en plus la production alimentaire rurale et les réseaux d'approvisionnement urbains. La migration des jeunes paysans vers les villes est intense et continuera de l'être pendant des décennies en Afrique subsaharienne et dans de nombreux pays d'Asie. Cette situation se répercute sur la production alimentaire rurale, qui se pratique toujours à petite échelle et nécessite beaucoup de main-d'œuvre. Les subventions destinées à diminuer le prix des aliments dans les villes sont moins courantes aujourd'hui, exacerbant la variabilité des prix. Les frais de transaction élevés peuvent dissuader les producteurs ruraux d'approvisionner les marchés critiques, et les marchés ne disposent pas nécessairement des cadres institutionnels nécessaires pour être efficaces (Jones, 1996). Lorsque des aliments de qualité supérieure sont produits, un plus large éventail de produits est détourné en grandes quantités vers les marchés d'exportation pendant de plus longues périodes de l'année. Par conséquent, les excédents vendus au sein du pays peuvent devenir moins nombreux et moins diversifiés, ou temporaires et vendus au prix d'exportation à l'élite locale. De fait, certains pays en développement importent du Nord des excédents de denrées de base qui sont des sources de calories et de protéines de moindre qualité et sont étrangères aux régimes alimentaires et au savoir-faire locaux. À cause de la dernière ronde de négociations du GATT, un plus grand nombre de ces importations devront être achetées à des prix plus élevés. Étant donné que 104 des 132 pays en développement sont déjà des importateurs nets de denrées alimentaires et que leur dépendance devrait s'intensifier, et, eu égard aux leçons tirées des fonds d'urgence sociale des années 90 (Raffer, 1997), force est de remettre en question l'efficacité globale des mécanismes de compensation et de ciblage proposés, tels que le mécanisme d'importation des aliments.

Du côté de la demande, un certain nombre de facteurs continuent de miner la capacité des populations urbaines pauvres et de classe moyenne à acheter les aliments de bonne qualité dont elles ont besoin : dévaluations, réduction du pouvoir d'achat, baisse des salaires, baisse de l'emploi sur le marché structuré et constitution d'emplois parallèles, élimination de subventions visant des besoins tels que l'alimentation, le logement, le transport et les soins de santé, et inégalité de l'accès des différents groupes de revenus aux denrées alimentaires en vente dans les commerces de détail des villes. En 1990, les ménages de près de la moitié des plus grands centres urbains des pays à faible revenu consacraient déjà de 50 à 80 p. 100 de leur revenu à l'alimentation (PCC, 1990). Ce chiffre était plus élevé pour les ménages à faible revenu. Le coût des aliments a notablement augmenté dans les économies dollarisées d'Amérique latine et dans les pays à monnaie dévaluée d'Afrique occidentale. Il augmentera

probablement dans les économies d'Asie de l'Est frappées par la récession. Déjà, les populations urbaines pauvres de maints pays n'ont pas assez d'argent pour satisfaire leurs besoins quotidiens.

Quelle que soit l'efficacité des marchés alimentaires, l'urbanisation rapide et la pauvreté croissante en milieu urbain compliqueront l'aspect demande pendant des années. La pauvreté est de plus en plus un phénomène urbain : le nombre de paysans pauvres qui migrent vers les villes va croissant, plus de personnes nées dans les villes proviennent de familles pauvres et les revenus de plus en plus de citadins de classe moyenne se situent sous le seuil de la pauvreté. Si, en 1988, au moins 25 p. 100 des pauvres absolus des pays en développement vivaient dans les villes, on prévoit qu'en 2000, ils constitueront 56 p. 100 des ménages pauvres du monde (UNICEF, 1993 ; WRI *et al.*, 1996). Cette tendance est évidente en Amérique latine et dans les Antilles depuis quelque temps ; en 1986, plus de pauvres vivaient déjà dans les centres urbains qu'en milieu rural et d'ici 2000, ils pourraient représenter jusqu'à 47 p. 100 de la population urbaine de cette région (Izquierdo, 1997). La pauvreté en milieu urbain frappera davantage les femmes que les hommes et davantage les enfants que les adultes ; globalement, un plus grand nombre de familles seront touchées puisque plus de familles sont dirigées par des femmes.

Avec l'appauvrissement des populations urbaines, l'insécurité alimentaire se manifestera davantage dans les villes. La sécurité alimentaire est le besoin le plus fondamental. L'insécurité alimentaire entrave la capacité d'apprendre, de travailler et de faire des progrès à d'autres chapitres. La malnutrition est le résultat d'une grave insécurité alimentaire. Les personnes vivant dans les grandes villes peuvent souffrir de la malnutrition autant que celles des régions rurales. En fait, le taux de malnutrition est souvent supérieur dans les bidonvilles que dans les régions rurales typiques. Des études du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont démontré une corrélation entre l'accroissement de l'insécurité alimentaire et l'augmentation de la pauvreté urbaine dans les années 80 (Immink, 1994).

Les contraintes de l'offre et de la demande qui ont entravé la conversion des systèmes alimentaires urbains du Sud en marchés structurés ont donné lieu à des sources d'approvisionnement parallèles. Dans les pays à revenu élevé, des réseaux distincts sont nés dans différents genres de production, allant de la petite production marchande à la production capitalisée à grande échelle. Pourtant, dans un article à paraître, Ratta et Nasr (1999) soutiennent que dans les pays en développement, la structure traditionnelle de l'offre chevauche souvent la nouvelle structure. Un tel phénomène favorise, par exemple, la renaissance de la production alimentaire urbaine, à grande et à petite échelle, dans le système alimentaire urbain d'Afrique. Selon Ratta et Nasr, plusieurs macro-tendances soutiendront le rôle grandissant de la production alimentaire urbaine au cours des 30 prochaines années, notamment en Afrique subsaharienne. La croissance urbaine la plus rapide se produira dans les pays qui sont les moins bien munis pour nourrir leurs citadins. Dans moins d'une génération, les villes africaines compteront autant d'habitants que le continent entier aujourd'hui. Ce phénomène se produira malgré l'absence de croissance économique et le développement lent des réseaux de commercialisation. L'écart s'élargit entre la croissance démographique et la croissance de la production de céréales de base. Cette situation est exacerbée par les limites des importations nécessaires pour combler les déficits. Plusieurs facteurs contribueront à l'accroissement de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en milieu urbain, notamment des facteurs démographiques et financiers.

Production alimentaire urbaine dans le cadre de systèmes alimentaires plus autosuffisants

Partie intégrante des systèmes d'approvisionnement alimentaire en milieu urbain depuis les temps anciens (Mougeot, 1994), la production alimentaire urbaine connaît un essor considérable depuis les années 70 dans les grandes villes d'Afrique et d'Amérique latine. Cet essor procède d'un approvisionnement alimentaire insuffisant, peu fiable et trop coûteux provenant de sources rurales ou étrangères. Il est tributaire du taux de pauvreté, de la taille des ménages, de l'aménagement des villes, de l'accès aux terres et à l'eau, de l'attitude des dirigeants et du climat. Dans un pays comme le Zimbabwe, qui est assujetti à un PAS et frappé par des sécheresses depuis des années, la capitale, Harare, regorge d'espaces non bâtis pour la culture de céréales. Dans cette ville, la superficie des espaces non bâtis cultivés, à l'exclusion des jachères, des fermes familiales et des champs de grande culture qui s'étendent au-delà de la ville, a doublé entre 1990 et 1994, passant à environ 16 p. 100 de la superficie de la ville (ENDA-ZW, 1994). De même, au Caire, la plus grande ville d'Afrique et du Moyen-Orient, dont la densité de population atteint en moyenne 32 000 personnes par km^2, 16 p. 100 des ménages (30 p. 100 dans les bidonvilles) élèvent de petits animaux, surtout de la volaille (Gertel, 1997).

Jusqu'à récemment, de tels phénomènes étaient considérés simplement comme des ajustements temporaires rendus nécessaires par les arrivées de populations dans les villes, et on n'en faisait guère de cas. Maintenant, beaucoup reconnaissent qu'ils découlent d'un ensemble de facteurs persistants. Dans chaque système alimentaire, la combinaison des modalités d'acquisition et des territoires d'approvisionnement est dictée par plusieurs contraintes et possibilités. En milieu urbain, le rôle de la production alimentaire dans le système alimentaire est tributaire de l'adaptation des réseaux de commercialisation à l'urbanisation dans différentes conditions. Parce que la demande est régie davantage par les prix que par la disponibilité, différents groupes de revenus ont recours à différentes modalités d'acquisition, déterminant du coup l'apport relatif des différents territoires de production (urbain, rural, étranger) et des réseaux de commercialisation (structuré, parallèle).

Lourenço-Lindell (1995, 1999) a étudié les ménages urbains pauvres au regard notamment de leur consommation de nourriture et de leur participation à la production et à la distribution alimentaires. Elle utilise une notion élargie du droit, qui transcende le droit fondé sur la possession et englobe les comportements ancrés dans les codes sociaux et culturels, tels que les réseaux de bienfaisance et de sécurité, les conditions institutionnelles et les pratiques illégales. Cette démarche lui a permis de documenter l'apport direct de l'agriculture urbaine aux stratégies d'approvisionnement[3]. Dans son étude, l'auteur souligne le rôle central que l'agriculture urbaine peut jouer dans de telles stratégies, en raison des nombreuses influences que les producteurs subissent (aide mutuelle entre producteurs, aide collective et groupes

[3] *L'agriculture urbaine* désigne une industrie qui produit, conditionne, transforme et commercialise des denrées alimentaires et des combustibles, surtout pour répondre aux besoins quotidiens des consommateurs dans une ville ou une métropole, sur des terres et dans des eaux dispersées dans toute la région urbaine et périurbaine, au moyen de méthodes de production intensive, utilisant et réutilisant les ressources naturelles et les déchets urbains, afin d'obtenir des cultures et des élevages diversifiés (Smit *et al.*, 1996, p. 3). Cet article se concentre sur la production alimentaire, y compris celle qui n'est pas régie par la demande du marché, mais la production non alimentaire améliore également la sécurité alimentaire des familles en générant des revenus qui peuvent être consacrés à la nourriture et à des besoins connexes.

d'inhumation) et de leur participation possible aux réseaux structurés et parallèles d'acquisition du système d'approvisionnement alimentaire. Les agriculteurs urbains créent de l'emploi et touchent des revenus supplémentaires, souvent saisonniers, qu'ils peuvent affecter à d'autres besoins de base (aliments préparés), s'associent avec les professionnels de l'alimentation, produisent des denrées alimentaires qui autrement ne seraient pas disponibles ou coûteraient trop cher, réduisent leur dépendance envers les aliments achetés, améliorent leur propre droit aux échanges et font don d'aliments ou partagent leur nourriture. En outre, ils contribuent, bien qu'involontairement, à réduire l'insécurité alimentaire lorsque d'autres personnes leur volent leurs cultures, leurs animaux et leurs biens. Ce dernier effet est loin d'être sans importance selon plusieurs enquêtes statistiques (p. ex., Lee-Smith *et al.*, 1987). La documentation sur l'approvisionnement alimentaire en milieu urbain dans le Sud semble négliger d'autres stratégies qui pourraient aider les gens à subvenir à leurs propres besoins : glanage, récolte et dons provenant de parents vivant en milieu rural.

La production alimentaire urbaine dans les programmes de développement

À l'instar du squattage et de l'emploi parallèle des années 60 et 70, la production alimentaire urbaine a cessé d'être un simple objet de curiosité scientifique pour devenir une question de politique urbaine et un instrument de développement. Et tout comme le squattage et l'emploi parallèle, l'agriculture urbaine, plus précisément la production alimentaire urbaine, caractérise les problèmes urbains du Sud. Elle représente simplement une nouvelle stratégie d'adaptation, qui change la façon dont les citadins se nourrissent. La transition vers la production alimentaire urbaine est décrite ci-après.

Première étape : études scientifiques

Les premières enquêtes statistiques sur la production alimentaire urbaine remontent au moins à la fin des années 50, et plus précisément aux travaux de géographes français en Afrique occidentale. Depuis lors, des chercheurs soutenus par la Coopération française, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), l'Université des Nations Unies et d'autres organismes ont documenté la diversité des systèmes d'agriculture urbaine dans le monde et de ceux qui y travaillent, ainsi que l'envergure des exploitations. Ils ont évalué et estimé l'importance de la production alimentaire comme forme d'utilisation du sol et source d'emploi et de nourriture. Touchant au moins 90 villes dans 31 pays de l'Asie de l'Est et du Sud, du Moyen-Orient, d'Europe, d'Afrique subsaharienne, d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale, des Antilles et d'Amérique du Nord, ces études ont constitué la base d'un ouvrage du Urban Agriculture Network, commandé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (Smit, Ratta et Bernstein, 1996). Elles ont révélé ce qui suit :

- L'agriculture urbaine, notamment la production alimentaire, se pratique généralement sur des superficies plus petites et plus dispersées que l'agriculture rurale ; elle utilise l'eau et la terre plus modérément et plus efficacement, elle intègre mieux les systèmes et donne un rendement beaucoup plus élevé et des productions plus spécialisées.

- Plus de 40 systèmes et sous-systèmes de production ont été observés dans les villes et en périphérie. Ces sites urbains diversifiés, y compris les espaces d'habitation, les emprises, le bord des routes et des cours d'eau, les réserves foncières, les plaines inondables, les versants, les plans d'eau et les terres humides, sont utilisés à court terme et à long terme.
- Comme dans le cas des autres formes d'utilisation du sol, l'agriculture urbaine s'adapte au développement des villes ; les modèles d'agriculture nécessitant moins d'espace survivent dans les secteurs centraux tandis que ceux qui requièrent une plus grande superficie se déplacent vers les endroits moins recherchés.
- La plupart des agriculteurs urbains sont des hommes et des femmes à faible revenu qui pratiquent surtout une agriculture de subsistance sur de petits lopins de terre qui ne leur appartiennent pas ; le soutien et la protection dont ils bénéficient, le cas échéant, sont minimes.
- Les producteurs sont rarement de nouveaux arrivants et sont souvent nés dans la ville où ils vivent.
- La production agricole de subsistance fournit une bonne partie, voire la quasi-totalité des aliments nutritifs des ménages pauvres que ceux-ci, autrement, ne pourraient se procurer.
- L'agriculture urbaine comble les besoins nutritionnels à long terme des enfants dans les ménages agricoles pauvres et, là où elle est pratiquée de façon intensive, elle rend l'aide alimentaire inutile.
- Les économies que les familles réalisent en consommant leurs propres produits représentent l'équivalent de plusieurs mois de revenus, et les revenus tirés de la vente de produits peuvent être consacrés à d'autres besoins fondamentaux ou investis dans d'autres entreprises.
- Les producteurs urbains font face à une concurrence plus forte pour les ressources ; ils doivent composer avec le stress environnemental, les problèmes d'occupation des terres et l'insécurité des récoltes ; le soutien juridique, financier et technique dont ils bénéficient est insuffisant, voire inexistant. Ces problèmes se soldent par des pratiques dangereuses, la perte de ressources ou de produits, la perte de gains au chapitre de l'emploi, de la productivité, du rendement et des profits, la non-utilisation ou le gaspillage de ressources et la perte de sources d'approvisionnement fiables et abordables en aliments frais et nutritifs.
- En Afrique francophone, l'agriculture urbaine ne fait pas concurrence à l'agriculture rurale, mais la complète, parce qu'elle réduit les fluctuations saisonnières des prix et permet de diversifier les aliments disponibles dans les villes.

D'après l'étude commandée par le PNUD, 800 millions de personnes pratiquent l'agriculture urbaine à l'échelle mondiale ; 200 millions d'entre elles feraient de la production marchande et 150 millions seraient employées à plein temps. Ces estimations sont dérivées d'extrapolations, d'enquêtes statistiques universitaires et de statistiques officielles. Pourtant, même si ces estimations étaient de moitié inférieures,

l'existence de près d'un demi-milliard de producteurs urbains révélerait que d'importants changements sont en cours dans les villes, particulièrement dans le Sud. Dans plusieurs villes, la production alimentaire urbaine constitue déjà un important employeur, utilisateur de terres et pourvoyeur d'aliments, et la valeur marchande de certains élevages et cultures est estimée à plusieurs millions de dollars (Mougeot, 1994). Les effets multiplicateurs des activités de ce secteur ont été observés en aval et en amont, mais ils ne sont toujours pas quantifiés.

Deuxième étape : questions de gestion pour la politique intérieure

Depuis la fin des années 70, on réclame de plus en plus au palier local la promotion et la gestion efficaces de la production alimentaire urbaine pour les ménages à faible revenu. Jusqu'à maintenant, la documentation a relevé peu d'opposition à ce type d'agriculture urbaine, mais le débat pourrait s'enflammer lorsque la production augmentera et commencera à avoir des retombées tangibles. Cependant, là où l'on relève une opposition, celle-ci tend à s'estomper graduellement, allant de la répression à la tolérance puis au soutien sélectif ; c'est à ce stade que la gestion des problèmes devient un enjeu. L'agriculture urbaine dans les espaces publics non bâtis se révèle souvent problématique, et elle l'est encore plus dans les espaces privés. L'élevage, aussi bien sur les terres publiques que sur les terres privées, suscite plus de préoccupations que la culture. Dans les pays en développement, l'opposition a tendance à provenir des technocrates plutôt que des politiciens ; les urbanistes, les travailleurs sanitaires et ceux de l'environnement ont tendance à s'opposer davantage que les personnes qui œuvrent dans les secteurs de l'emploi, des services communautaires et de l'agriculture. En général, l'intolérance officielle ou la répression ont cédé le pas à une ouverture prudente et à des pratiques officielles. Le bilan global s'est beaucoup amélioré au cours des 30 dernières années.

Bien avant que les organismes internationaux n'acceptent la production alimentaire urbaine, les gouvernements du Sud, et particulièrement les administrations municipales, en étaient les principaux promoteurs. La reconnaissance officielle a été suivie d'examens des politiques et de la planification qui, à leur tour, ont conduit à l'acceptation de certaines activités en cours ou à l'intégration de nouvelles activités dans les plans et à leur réglementation. En voici quelques exemples :

- Des déclarations présidentielles et d'édiles municipaux ont incité les citoyens à devenir plus autosuffisants aussi bien en milieu rural que dans les centres urbains (Cuba, Philippines, Tanzanie). Dans les nouveaux pays indépendants, en raison du processus électoral, les politiciens ont davantage de comptes à rendre et, partant, sont plus sensibles à la façon dont leurs commettants font face à l'insécurité alimentaire. Un plus grand nombre de pays appuient le jardinage communautaire et les coopératives de production.

- De nouvelles capitales ont été conçues pour faciliter la production alimentaire urbaine et plus d'autorités la soutiennent, allant même jusqu'à la subventionner (Côte-d'Ivoire, Tanzanie). Ce soutien est accordé d'abord dans les villes secondaires puis dans les principaux centres urbains (Kenya, Tanzanie). Les plans directeurs des villes existantes ont été révisés en vue d'encadrer des initiatives concrètes (Congo-Kinshasa [ex-Zaïre], Tanzanie).

- De plus en plus d'urbanistes reconnaissent que certains règlements coloniaux et certaines normes coloniales comportent des exigences irréalistes ou sont inapplicables. Pour des motifs humanitaires et politiques, la répression des activités techniquement illégales de production alimentaire devient plus difficile à justifier (Zimbabwe).
- Plus de villes révisent leurs normes de planification technique pour faciliter la production alimentaire urbaine. Certaines créent des programmes et des organismes institutionnels permanents pour exploiter des modalités de zonage souples, réservent des espaces non bâtis à l'agriculture communautaire par l'entremise de tenures à bail spécifiques et légalisent les activités organisées, rendant les producteurs admissibles à du crédit et à une aide technique (Argentine, Costa Rica, Cuba, Guinée-Bissau, Pérou).
- Plus de villes tiennent des consultations multilatérales pour régler les différends et établir des plans d'action concernant les questions liées à l'agriculture urbaine (Ghana, Tanzanie, Zimbabwe).
- Plus récemment, des gouvernements nationaux ont élaboré des politiques (Ghana, Kazakhstan) et établi des mécanismes institutionnels visant la production alimentaire urbaine. Les services publics louent des terres, forment des partenariats avec des producteurs ou deviennent producteurs eux-mêmes (Afrique du Sud, Mexique, Sénégal, Tunisie).

Troisième étape : instrument de développement durable pour la coopération internationale

Parmi les intervenants officiels du développement international, les organismes bilatéraux semblent avoir été les pionniers au chapitre de l'agriculture urbaine. Ce sont eux qui, à la fin des années 90, ont mis l'agriculture urbaine au programme des sommets et forums internationaux. Aujourd'hui, les organismes bilatéraux et multilatéraux créent des groupes de travail intersectoriels afin d'intégrer les questions d'agriculture urbaine dans leurs structures et leurs programmes (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO], Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ, agence allemande de coopération technique]) et instaurent des mécanismes de mise en œuvre (CRDI, Natural Resources International [NRI], Banque mondiale). Ils collaborent également davantage à des projets spécifiques.

Parmi les organismes bilatéraux, le CRDI soutient, depuis le début des années 90, la recherche qui contribue à façonner les politiques et les interventions technologiques dans trois secteurs : technologie de production non tributaire de l'espace et accessible aux producteurs urbains à faible revenu (p. ex., au Pérou) ; pratiques communautaires de réutilisation des déchets et autres pratiques écologiques (Nord-Est du Brésil, Cambodge et Sénégal) ; politiques urbaines sensibles à l'agriculture urbaine (Ouganda, Zimbabwe). Cette recherche est souvent menée de concert avec d'autres organismes, ce qui en accroît l'incidence (voir exemples ci-après).

D'autres organismes bilatéraux sont actifs dans le domaine : l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et la GTZ soutiennent la production alimentaire urbaine dans les ceintures vertes métropolitaines (La Havane, Maputo). L'ACDI, de concert avec le CRDI, appuie la Coopérative pour l'aide américaine au monde entier (CARE) dans ses efforts visant à élaborer des systèmes de production sur

des parcelles exiguës, qui permettront de générer des revenus dans des districts à faible revenu (p. ex., à Port-au-Prince). SWEDEPLAN a aidé des administrations locales à intégrer la production alimentaire intra-urbaine dans les ensembles de logements sociaux (Maseru, au Lesotho [Greenhow, 1994]). Le ministère du Développement international du Royaume-Uni a soutenu des études du NRI sur l'interaction entre les déchets urbains et la production alimentaire périurbaine au Nigeria. De son côté, l'organisme de coopération des Pays-Bas s'emploie à faire intégrer l'agriculture urbaine dans le zonage municipal en vue d'atténuer la pauvreté (zonage périurbain pour les secteurs résidentiels à forte densité dotés d'espaces non bâtis productifs à Addis-Abeba, Ouagadougou et, de concert avec le CRDI, à Cochabamba et Harare). La GTZ, pour sa part, aide au développement de systèmes périurbains de production de légumes et vient d'examiner l'état de la situation dans le domaine de l'élevage urbain. L'Agence danoise de développement international (DANIDA) a financé des plantations énergétiques en Éthiopie et, par l'entremise de banques, a aidé financièrement des coopératives d'agricultrices urbaines en Tanzanie. Le Fonds national suisse de la recherche scientifique a financé des études sur les effets pour la santé de l'utilisation des eaux usées dans de petits projets d'agriculture urbaine en Afrique occidentale. L'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération a soutenu des recherches agronomiques et socioéconomiques sur l'horticulture commerciale au Togo (Schilter, 1991). Plus récemment, la Coopération Française et l'Union européenne ont chargé le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) de mener des études de faisabilité visant le développement de l'horticulture périurbaine dans les capitales de plusieurs pays d'Afrique occidentale et centrale (David et Moustier, 1993 ; Moustier, 1996). La Fondation Ford a aidé l'horticulture commerciale à Nairobi (Undugu Society). La Rockefeller Foundation, l'Organisation mondiale de la santé, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et le CRDI viennent de financer le Noguchi Memorial Institute for Medical Research pour qu'il mène une évaluation de l'agriculture urbaine aux fins du plan d'action du Ghana sur l'alimentation et la nutrition.

Du côté des organismes multilatéraux, le PNUD conseille les administrations locales sur le recours à l'agriculture urbaine en vue de rendre plus durable le développement des villes. Le PNUD et la FAO donnent une formation technique et mènent des études de faisabilité concernant plusieurs systèmes de production dans les villes (culture hydroponique) et en périphérie (culture maraîchère) (Chili, Colombie, République dominicaine et Nicaragua). Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), de concert avec le CRDI, soutient dans une démarche multilatérale l'élaboration de plans de gestion qui comprennent expressément la production alimentaire urbaine. L'UNICEF et des ONG internationales connexes, telles que CARE et OXFAM, ont mis en œuvre des projets de production alimentaire urbaine. La Banque mondiale, le PNUD, le CRDI et l'Union européenne soutiennent les travaux de traitement et de réutilisation des déchets solides urbains aux fins de l'agriculture périurbaine dans les districts métropolitains du Brésil, du Cambodge, du Chili et du Pérou.

Le programme PNUD-Banque mondiale pour l'eau et l'assainissement a établi des lignes directrices sur la réutilisation des eaux usées en agriculture (Khouri *et al.*, 1994). La Banque mondiale a récemment financé des projets qui recommandent que l'agriculture soit comprise comme forme d'utilisation du sol dans les nouveaux plans directeurs des villes (projet First Uganda Urban). Elle a commandé une évaluation qui a conclu qu'elle devrait soutenir l'agriculture urbaine en Afrique subsaharienne (Smit,

Ratta et Nasr, 1996). Les banques régionales (Development Bank of Southern Africa et Banque interaméricaine de développement) et le Programme de gestion des services urbains soutiennent également des projets d'agriculture urbaine. Beaucoup de ces organismes multilatéraux et bilatéraux ainsi que d'autres institutions se sont d'abord réunis sous l'égide du PNUD en 1992, à New York, puis ont constitué le Support Group on Urban Agriculture (SGUA) lors de leur réunion tenue à Ottawa en 1996. Le SGUA a accepté de créer un mécanisme de soutien mondial, a défini les priorités du plan de travail et s'est chargé des tâches spécifiques visant à améliorer l'information et la coordination entre les organismes en matière de communication, de recherche, de politiques, d'aide technique, de crédit et d'investissements en agriculture urbaine (SGUA, 1996).

Nouveau contexte de développement de l'agriculture urbaine

Le développement de l'agriculture urbaine est façonné par les tendances qui influent sur la croissance de l'industrie, l'éventail d'intervenants et de renseignements nécessaires pour promouvoir et bien gérer une telle croissance, et les principaux secteurs qui doivent faire l'objet de recherches et d'analyses afin d'assurer des interventions mieux éclairées et plus stratégiques.

Tendances du développement qui influent sur la production alimentaire

D'après une évaluation portant sur l'horizon 2005 (Smit, 1996), la production alimentaire urbaine continuera de croître à l'échelle mondiale. Entre 1993 et 2005, l'agriculture urbaine pourrait accroître la part qu'elle représente de la production alimentaire mondiale, qui passerait de 15 p. 100 pour se situer entre 25 et 33 p. 100, ainsi que sa part de légumes, de viande, de poisson et de produits laitiers consommés dans les villes, qui passerait de 33 p. 100 à 50 p. 100 ; en outre, le nombre de producteurs urbains pourrait passer de 200 millions à 400 millions. Le document de Smit (1996), commandé par le CRDI à l'occasion de la troisième réunion du SGUA, indique que les tendances actuelles en agriculture urbaine devraient s'intensifier et transformer cette forme d'agriculture au cours du prochain siècle :

- La croissance urbaine de plus faible densité mettra plus de terres à la disposition de l'agriculture urbaine temporaire ou permanente.
- La production alimentaire urbaine continuera de faire concurrence à la production rurale et même de la dépasser pour certaines cultures à mesure que s'amélioreront les techniques de production urbaine.
- À la suite des programmes et projets promotionnels des années 70 et 80, un plus grand nombre de gouvernements nationaux, d'administrations locales et de secteurs publics spécifiques soutiendront la production alimentaire urbaine dans le Sud, en raison de la sécurité alimentaire, des emplois et des avantages environnementaux qu'elle promet, et dans le Nord, parce qu'elle offre des produits plus sains.
- La production alimentaire urbaine sera acceptée et mise en œuvre de façon plus systématique comme mécanisme d'intervention dans les programmes

d'alimentation et de sécurité sociale (les organismes et programmes environnementaux feront appel de plus en plus à l'agriculture urbaine).

- Les déchets urbains seront utilisés plus couramment comme intrants parce que le traitement domestique et communautaire des déchets sera plus efficace que les décharges et les réseaux d'égout, plus massifs et non sélectifs.
- Les technologies d'information et de communication permettront aux petits producteurs, conditionneurs et transformateurs d'échanger plus rapidement des renseignements techniques et commerciaux fiables, d'avoir accès au crédit et de se regrouper en organismes virtuels.
- Les organismes communautaires et civiques soutiendront de plus en plus la production alimentaire urbaine et les femmes continueront de dominer l'industrie dans la production, le conditionnement ou la transformation et la commercialisation (l'agriculture urbaine prendra de l'expansion au même rythme que l'élargissement des droits financiers et juridiques des femmes, processus inexorable).
- Les partenariats entre les secteurs publics et privés s'accéléreront et les organismes agricoles urbains locaux et nationaux tendront à se regrouper en réseaux régionaux.
- Dans beaucoup de pays du monde, qu'ils soient à revenu faible, moyen ou élevé, on trouvera de plus en plus de produits cultivés ou élevés en milieu urbain (les marchés alimentaires parallèles et structurés deviendront de plus en plus interreliés, les premiers se comportant davantage comme les seconds).
- L'urbanisme fera une plus grande place à l'agriculture comme forme d'utilisation du sol ou comme moyen d'économiser l'espace urbain.

Pour accélérer ces tendances, il faudra approfondir considérablement l'expertise et l'information actuelles. Pour le SGUA, les nouvelles recherches doivent être plus normatives et opérationnelles, en plus de répondre aux besoins des intervenants locaux, nationaux et internationaux afin de favoriser les actions concrètes en agriculture urbaine.

De récentes conférences internationales ont soulevé des questions concernant les renseignements nécessaires à la promotion et à l'amélioration de systèmes de production alimentaire spécifiques en milieu urbain et périurbain. Ainsi, à la fin de 1994, la Fondation allemande pour le développement international et son conseil de recherche agricole tropicale et subtropicale ont parrainé un atelier international, organisé par le Centre de développement pour l'alimentation et l'agriculture (ZEL), portant sur la production périurbaine de légumes en région tropicale et subtropicale (Richter *et al.*, 1995). Des domaines de recherche concernant l'horticulture urbaine et périurbaine dans les pays en développement ont été cernés. Le CIRAD de France a dirigé un séminaire international au début de 1998, qui soulignait la nécessité de mener plus de recherches normatives sur la complémentarité des systèmes de production et de consommation particulièrement adaptés aux besoins urbains et périurbains ainsi que sur les synergies entre les utilisations compatibles des terres agricoles et non agricoles en milieu urbain. La foresterie urbaine a retenu l'attention lors de récentes réunions du Congrès forestier mondial. La revue de la FAO sur les forêts, *Unasylva*, a consacré au

moins deux numéros à cette question et la Division des ressources forestières de la FAO a commandé un document de réflexion sur le potentiel de la foresterie urbaine dans les pays en développement qui sera suivi d'une série d'études de cas (Carter, 1995 ; Murray, 1997).

En 1995, la FAO, l'Association mondiale de zootechnie et la Korean Society of Animal Science ont tenu un symposium international sur l'offre de produits d'élevage aux populations urbaines en expansion rapide. Il s'agissait d'une importante initiative visant à soumettre les problèmes d'approvisionnement à des analyses sous-sectorielles. La table ronde organisée conjointement par la FAO et l'International Institute for Land Reclamation and Improvement a mis en relief l'essor des éléments urbains et périurbains du sous-secteur de l'élevage et la nécessité de s'attarder davantage aux composantes majeures et mineures de l'élevage urbain (FAO *et al.*, 1995 ; Wilson, 1995). Depuis, la FAO a changé d'orientation ; elle se concentre désormais sur les risques pour la santé humaine et animale liés à la production plutôt que sur les questions liées à l'offre[4]. En 1997, un atelier international sur la culture hydroponique, organisé par la Universidad Nacional Agraria La Molina (université nationale d'agriculture) du Pérou a mis en lumière le potentiel toujours négligé des technologies concernant les milieux exigus pour résorber la pauvreté urbaine, les progrès techniques qui permettent la réduction des coûts des intrants et la nécessité de mener des évaluations socio-économiques pour améliorer la formation et le perfectionnement, le financement et la commercialisation (Mougeot, 1997).

Fondée notamment sur ces sources, la liste qui suit énumère les secteurs où il est particulièrement urgent de mener des recherches et de fournir de la formation pour assurer des interventions éclairées dans le domaine de la production alimentaire urbaine et périurbaine au cours des prochaines décennies (CRDI, 1997) :

- *Terminologie opérationnelle* — Méthodologies, enquêtes statistiques initiales et recensements, diffusion des pratiques optimales.
- *Sécurité alimentaire en milieu urbain* — Aide alimentaire globale et autosuffisance alimentaire.
- *Santé publique et nutrition* — Évaluation des risques, réglementation et application des règlements, production d'oligo-éléments destinés aux producteurs, avantages nutritionnels pour les ménages.
- *Gestion des terres en milieu urbain* — Terrains productifs, cadres institutionnels, souplesse et évolution du zonage des systèmes agricoles, partenariats novateurs de faire-valoir et d'usufruit entre les secteurs public et privé afin d'accroître l'accès aux espaces non bâtis et l'utilisation des espaces bâtis, synergies favorisant les utilisations multiples du sol, production alimentaire dans le contexte du logement social, financement des ressources.
- *Gestion des déchets urbains* — Séparation à la source des déchets pouvant être transformés en compost, systèmes communautaires décentralisés pour le traitement et la réutilisation des déchets, acceptation et demande de différents déchets transformés en compost, recouvrement des coûts des intrants traités utilisés en agriculture urbaine.

[4] Joe Phelan, FAO, communication personnelle, avril 1998.

- *Prestation des services* – Validation aux fins du crédit, investissement, évaluation des risques, microfinancement, commercialisation, éducation et communication.
- *Nécessité de produire des denrées spécifiques* — À savoir :
  - *Culture maraîchère* — Politiques, agronomie et production, produits chimiques utilisés dans les systèmes périurbains, faisabilité et caractère abordable des systèmes en milieu exigu.
  - *Combustibles et foresterie alimentaire* — Inclusion dans les plans d'urbanisme, participation des populations urbaines pauvres, bases techniques, protection juridique.
  - *Élevage* — Données de base sur l'offre et la demande, santé de l'écosystème, intensification du zéro-pâturage, transformation et conditionnement décentralisés.
  - *Utilisation des eaux usées en aquaculture* — Questions culturelles, sanitaires et socioéconomiques, avec avantages comparatifs des systèmes ruraux et urbains.
- *Le rôle des femmes* — Souvent majoritaires, les femmes ont le fardeau supplémentaire d'assurer la subsistance de leur famille (approvisionnement général et alimentation des enfants) ; elles peuvent se concentrer sur la production de cultures spécifiques à domicile ou dans un espace exigu ; elles peuvent être victimes de discrimination en ce qui concerne leur accès aux ressources naturelles hors site, à l'éducation technique ou à l'aide financière (Hovorka, 1998).

Conclusion

Une interdépendance accrue ne devrait pas réduire la capacité des pays en développement de répondre aux besoins fondamentaux de leur population. Cependant, les forces de la mondialisation renforcent certains systèmes alimentaires urbains tandis qu'elles en rendent d'autres plus vulnérables au commerce international. Uwe Werblow (1997), chef du service d'agriculture et de développement rural en Afrique orientale et australe de la Commission européenne, pense que les pays en développement doivent poursuivre deux stratégies d'autosuffisance pour s'attaquer à leurs problèmes d'insécurité alimentaire au prochain siècle : établir une base de produits plus large comptant plus de céréales traditionnelles et de plantes racines et favoriser la production en milieu urbain et périurbain. Dans un monde en urbanisation constante, une plus grande partie des aliments devra être produite à proximité du lieu de résidence du consommateur. L'agriculture urbaine comporte d'autres avantages, qui n'ont pas été analysés dans le présent document mais qui n'en demeurent pas moins importants : la création d'emplois ainsi que l'utilisation des déchets et des espaces non bâtis. Depuis quelque temps, les autorités locales et, plus récemment, des organismes internationaux sont plus sensibles à cette nouvelle réalité. Au début de 1998, la FAO a entrepris l'examen de ses politiques aux fins de son futur programme de travail et de budget et, pour la première fois de son histoire, cet examen comprenait l'agriculture urbaine et périurbaine. Cet exercice pourrait inciter les États du Sud à élaborer des stratégies agricoles et

urbaines plus globales au plan géographique au cours du prochain siècle. Le rôle déjà important que joue la production alimentaire dans de nombreux systèmes urbains d'approvisionnement alimentaire, de subsistance et de commerce, est de plus en plus caractéristique de la façon dont le Sud s'approprie le processus de mondialisation au lieu d'y résister. En raison de l'élimination des subventions à l'exportation et de la croissance des marchés urbains de consommateurs à faible revenu dans le Sud, la production alimentaire urbaine et périurbaine est plus intéressante que jamais. Cependant, les gouvernements et les organismes devront faire en sorte que leurs interventions établissent un équilibre entre l'autosuffisance locale (satisfaction des besoins fondamentaux) et le potentiel commercial (création de revenus), rendent les villes plus saines et y améliorent la qualité de vie.

Bibliographie

Alsayyad, N., 1997, « From vernacularism to globalism », dans U. Kirdar (dir.), *Cities fit for people*, New York (NY, É.-U.), Nations Unies, p. 205-214.

Brandt, H., 1997, « Development policy in sub-Saharan Africa after 15 years of structural adjustment », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 22-24.

Carter, E.J., 1995, *The potential of urban forestry in developing countries: a concept paper*, Rome (Italie), FAO, Service des forêts.

CRDI (Centre de recherches pour le développement international), 1997, *Development research in urban agriculture: an international awards program*, Ottawa (ON, Canada), CRDI.

David, O. et Moustier, P., 1993, *Systèmes maraîchers approvisionnant Bissau*, Montpellier (France), CIRAD, Unité de recherche économie des filières n° 7.

Drakakis-Smith, D., 1991, « Urban food distribution in Africa and Asia », *Geographical Journal*, vol. 157, p. 51-61.

Emmerij, L., 1997, « In the midst of paradoxes: an urban renaissance? », dans U. Kirdar (dir.), *Cities fit for people*, New York (NY, É.-U.), Nations Unies, p. 100-108.

ENDA-ZW (Environment and Development Activities – Zimbabwe), 1994, *Urban agriculture in Harare*, Harare (Zimbabwe), ENDA-ZW, 47 p. Projet 93-0024 du CRDI, rapport final.

FAO, AMZ et KSAS (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Association mondiale de zootechnie et Korean Society of Animal Science), 1995, « Executive summary: proceedings of the FAO/WAAP/KSAS International Symposium on Supply of Livestock Products to Rapidly Expanding Urban Populations », dans R.T. Wilson (dir.), *Supply of livestock products to rapidly expanding urban populations*, Rome (Italie), FAO, p. vii-xxx.

Gertel, J., 1997, « Animal husbandry, urban spaces and subsistence production in Cairo », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 49-51.

Greenhow, T., 1994, *Urban agriculture: can planners make a difference?*, Ottawa (ON, Canada), CRDI. Rapport 12 de la série Agriculture urbaine.

Hovorka, A., 1998, *Gender resources for urban agriculture research: methodology, directory, and annotated bibliography*, Ottawa (ON, Canada), CRDI. Rapport 26 de la série Agriculture urbaine.

Immink, M., 1994, « The urban poor and household food security », *Urban Examples*, n° 19, New York (NY, É.-U.), UNICEF.

Izquierdo, F.J., 1997, « La hidroponia popular y su potencial en procesos de superacion de la pobreza: rol de la FAO », dans A.R. Delfin (dir.), *Hidroponia: una esperanza para Latinoamérica*, Lima (Pérou), Universidad Nacional Agraria La Molina, p. 251-276.

Jones, S., 1996, *Food markets in developing countries: what do we know?*, Oxford (R.-U.), University of Oxford, International Development Centre. Food Studies Group Working Paper 8.

Khouri, N., Kalbermatten, J.M. et Bartone, C.R., 1994, *Reuse of wastewater in agriculture: a guide for planners*, Washington (DC, É.-U.), Banque mondiale, Programme PNUD-Banque mondiale pour l'eau et l'assainissement. Water and Sanitation Report 6.

Kneen, B., 1997, *Trading fruit: promoting sustainable alternatives to Canadian fruit choices*, International Conference on Sustainable Urban Food Systems, mai 1997, Toronto (ON, Canada), Ryerson Polytechnic University.

Lee-Smith, D., Manundu, M., Lamba, D. et Kuria Gathuru, P., 1987, *Urban food production and the cooking fuel situation in urban Kenya -- national report: results of a 1985 national survey*, Nairobi (Kenya), Mazingira Institute.

Lourenço-Lindell, I., 1995, « The informal food economy in a peripheral urban district: the case of Bandim District, Bissau », *Habitat International*, vol. 19, n° 2, p. 195-208.

—— 1999, « How do the urban poor stay alive? Food provision in a squatter settlement of Bissau », *African Urban Quarterly*. (Sous presse.)

Mougeot, L.J.A., 1994, *Urban food production: evolution, official support and significance*, Ottawa (ON, Canada), CRDI. Rapport 8 de la série Agriculture urbaine.

—— 1997, « Introduccion IDRC », dans A.R. Deltin (dir.), *Hidroponia: Una esperanza para Latinoamérica*, Lima (Pérou), Universidad Nacional Agraria La Molina, p. 6 7.

Moustier, P., 1996, *Organization in the Brazzavillian vegetable market*, Londres (R.-U.), Wye College, University of London. Thèse de doctorat.

Murray, S., 1997, *Urban and peri-urban forestry in Quito, Ecuador: a case study*, Rome (Italie), FAO, Service des forêts.

PCC (Population Crisis Committee), 1990, *Cities: life in the world's 100 largest metropolitan areas*, Washington (DC), PCC.

Picciotto, R. et Weaving, R., 1997, « Structural adjustment programs — an assessment », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 25-28.

Raffer, K., 1997, « Helping Southern net food importers after the Uruguay Round: a proposal », *World Development*, vol. 25, n° 11, p. 1901-1907.

Ranis, G. et Stewart, F., 1997, « The urban informal sector within a global economy » dans U. Kirdar (dir.), *Cities fit for people*, New York (NY, É.-U.), Nations Unies, p. 246-259.

Ratta, A. et Nasr, J., 1999, « Urban agriculture and the African urban food supply system », *African Urban Quarterly*, vol. 11, nos 2-3. (Sous presse.)

Richter, J., Schnitzler, W.H. et Gura, S. (dir.) 1995, *Vegetable production in periurban areas in the tropics and subtropics — food, income and quality of life*, Feldafing (Allemagne), Fondation Allemande pour le Développement International, Centre de Développement pour l'Alimentation et l'Agriculture.

Schilter, C., 1991, *L'agriculture urbaine à Lomé : approches agronomiques et socio-économiques*, Paris (France), Karthala.

SGUA (Support Group on Urban Agriculture) dir., 1996, *Third Meeting of the Support Group on Urban Agriculture, Proceedings, 18-19 mars 1996*, Ottawa (ON, Canada), CRDI. Rapport 17 de la série Agriculture urbaine.

Singer, H.W., 1997, « A global view of food security », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 3-6.

Simai, M., 1997, « A globalizing world », dans U. Kirdar (dir.), *Cities fit for people*, New York (NY, É. U.), Nations Unies, p. 50-70.

Smit, J., 1996, *Urban agriculture, progress and prospect: 1997 2005*, Ottawa (ON, Canada), CRDI. Rapport 18 de la série Agriculture urbaine.

Smit, J., Ratta, A. et Bernstein, J., 1996, *Urban agriculture: an opportunity for environmentally sustainable development in sub-Saharan Africa*, Washington (DC, É. U.), Banque mondiale, Environmentally Sustainable Division, African Technical Department. Post-UNCED Series, Building Blocks for Africa 2025, Paper No. 11.

Smit, J., Ratta, A. et Nasr, J., 1996, *Urban agriculture: food, jobs, and sustainable cities*, New York (NY, É.-U.), PNUD. Série consacrée à Habitat II, volume 1.

UNICEF. 1993. *UNICEF rapport annuel 1993*, New York (NY, É.-U.), UNICEF.

Von Braun, J., McComb, J., Fred-Mensah, B.K. et Pandya Lorch, R., 1993, *Urban food insecurity and malnutrition in developing countries*, Washington (DC, É.-U.), Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 47 p.

Werblow, U., 1997, « A radically changing world: globalisation and food security up to year 2020 », *Agriculture and Rural Development*, vol. 4, n° 2, p. 7 9.

Wilson, R.T., 1995, « Summary of the Joint FAO/ILRI Roundtable on Livestock Development Strategies for Low-Income Countries », dans R.T. Wilson (dir.), *Supply of livestock products to rapidly expanding urban populations*, Rome (Italie), FAO, p. 9-24.

WRI-PNUE-PNUD-Banque mondiale (World Resources Institute, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Programme des Nations Unies pour le développement), 1996, *World resources 1996-97*, New York (NY, É.-U.), Oxford University Press.

Sécurité alimentaire dans les centres urbains d'Afrique subsaharienne

Daniel Maxwell

Introduction

Dans une récente analyse de la situation alimentaire en milieu urbain, Atkinson (1995, p. 152) laissait entendre que, compte tenu des tendances actuelles, la question de la sécurité alimentaire en milieu urbain pourrait devenir le plus grand défi humanitaire du prochain siècle. Pourtant, le présent document soutient que l'insécurité alimentaire dans les villes africaines est relativement invisible pour les décideurs et revient rarement dans les débats politiques contemporains. Il examine brièvement la situation actuelle en Afrique, discute de la « disparition » du problème de l'alimentation en milieu urbain et suggère quelques questions de recherches qui ont une certaine pertinence sur le plan des politiques.

Les problèmes que connaissent les villes africaines sont nombreux. Le taux de croissance des populations urbaines, qui a été faible durant les années 80, est de nouveau en hausse (Nations Unies, 1995). Faute d'infrastructures et d'assiettes fiscales adéquates, les villes ne peuvent offrir tous les services que demandent leur population ; il en résulte une augmentation de la densité et une détérioration de l'environnement urbain (Farvacque et McAuslan, 1992 ; Stren *et al.*, 1992 ; Becker *et al.*, 1994). Les économies urbaines d'Afrique subsaharienne ont connu un déclin marqué pendant les années 70 et 80 et, à cause des réformes amorcées en vertu des programmes d'ajustement structurel (PAS) dans les années 80, de nombreux services et l'emploi dans la fonction publique ont fait l'objet de compressions. En théorie, la démocratisation des gouvernements en Afrique contemporaine renforce les administrations nationales et municipales. Cependant, elle exerce également des pressions accrues sur les ressources déjà utilisées à leur maximum, et l'on se demande encore comment les populations urbaines pauvres pourront avoir accès aux processus politiques locaux.

Bien que la pauvreté soit encore surtout un problème rural, l'augmentation rapide des taux de pauvreté urbaine nécessite une attention plus grande des décideurs (Naylor et Falcon, 1995). La pauvreté urbaine augmente sur la majeure partie du continent et les analystes des questions urbaines soupçonne que son envergure est sous-estimée (Satterthwaite, 1995). Les populations urbaines pauvres consacrent une part importante de leur revenu à la nourriture (von Braun *et al.*, 1993), ce qui signifie que le problème de la pauvreté semble lié à l'insécurité alimentaire. De nos jours, les économies alimentaires urbaines d'Afrique comprennent à la fois un véritable supermarché mondial pour les riches et une série de stratégies d'adaptation très locales pour les vulnérables (Drakakis-Smith, 1991).

La théorie du développement est ambivalente en ce qui concerne l'urbanisation africaine, que l'on a déjà associée à la modernisation et à la croissance avant de la qualifier de « processus parasitaire » et de facteur de sous-développement (Baker et Pedersen, 1992, p. 12). Nombre de raisons justifiant les changements en vue procèdent de la théorie du « préjugé favorable aux villes » (Lipton, 1977 ; Bates, 1981). Cette théorie, selon laquelle les populations urbaines, en raison de leur plus grand pouvoir politique, sont favorisées au détriment des populations rurales, est devenue l'une des assises des PAS en Afrique. Au cours des années 80 et 90, les politiques mettaient l'accent sur l'établissement de « bons prix », c'est-à-dire permettre aux forces du marché, plutôt qu'aux bureaucraties (favorables aux villes), de fixer les prix, les consommateurs urbains assumant la majeure partie des coûts d'un tel ajustement (von Braun *et al.*, 1993). La théorie du préjugé favorable aux villes influence encore beaucoup les planificateurs et les décideurs dans les années 90, mais peut-être moins que par le passé. Heureusement, les chercheurs réexaminent les villes et la pauvreté urbaine, aussi bien du point de vue de la recherche que de celui des politiques (Amis, 1995 ; Moser, 1995 ; de Haan, 1997). Cependant, les questions de sécurité alimentaire en milieu urbain ont été essentiellement évacuées du débat politique.

Sécurité alimentaire dans les villes africaines

Les définitions de la sécurité alimentaire utilisées dans les débats sur les politiques en Afrique s'apparentent à celle de la Banque mondiale (1986) : « L'accès pour tous à tout moment aux denrées alimentaires nécessaires pour mener une vie active et saine ». D'autres définitions de « sécurité alimentaire » comprennent différents éléments, mais toutes soulignent la disponibilité des aliments, l'accès à ceux-ci et leur consommation. Des travaux récents sur la sécurité alimentaire soulignent également les dangers qui menacent l'accès aux denrées alimentaires et la capacité des gens à y faire face (Davies, 1996). La plupart de ces travaux conceptuels et empiriques ont été réalisés en milieu rural.

Dans les années 80, le débat sur la sécurité alimentaire en milieu urbain en Afrique gravitait autour de deux grands pôles. Le premier portait sur le ravitaillement des villes, c'est-à-dire assurer l'offre globale de denrées alimentaires dans les villes africaines (Banque mondiale, 1981 ; Eicher, 1982 ; Guyer, 1987). Le second touchait les PAS (Cornia *et al.*, 1987 ; Walton et Seddon, 1994). Il s'agissait là de problèmes politiques graves, car les pénuries alimentaires et les hausses soudaines des prix des aliments donnaient lieu à des protestations politiques qui finissaient par renverser les gouvernements. Ces protestations portaient non seulement sur la disponibilité et le prix des aliments, mais également sur l'accès aux aliments et à d'autres produits de base. Ces protestations ont éclaté en Afrique pendant les années 80 et au début des années 90. Comme on peut s'y attendre, c'est dans les pays d'Afrique les plus urbanisés, notamment la Côte-d'Ivoire et la Zambie, que ces bouleversements politiques ont été les plus graves (Riley et Parfitt, 1994). En outre, contrairement à la croyance populaire, les protestataires n'étaient pas nécessairement les personnes les plus pauvres, mais celles qui percevaient de la façon la plus marquée la nouvelle conjoncture économique et politique qui menait à l'appauvrissement et à la perte de droits.

À court terme, les réformes du marché engendrées par les PAS se sont soldées par des flambées de prix qui ont donné lieu à des protestations politiques. Cependant, à plus long terme, ces réformes ont semblé avoir atténué les problèmes associés à

l'offre globale de denrées alimentaires dans les villes. Certes, le ravitaillement des villes ne soulève plus autant de controverse que dans les années 80, mais l'élimination des principales contraintes à l'approvisionnement a généralement clos le débat politique, alors même que les différences dans l'accès des particuliers et des familles aux aliments s'amplifient. Ainsi, l'insécurité alimentaire est un problème croissant pour les populations urbaines pauvres, mais elle a été évacuée de la scène politique.

L'insécurité alimentaire est devenue politiquement invisible dans les villes africaines d'aujourd'hui pour plusieurs raisons. Premièrement, pour les gestionnaires urbains, l'insécurité alimentaire en milieu urbain est éclipsée par des problèmes urbains beaucoup plus urgents : le chômage, l'essor du secteur parallèle, la surpopulation, la dégradation des infrastructures et le déclin des services, même si l'insécurité alimentaire est directement liée à ces problèmes. Deuxièmement, les dirigeants nationaux ont tendance à moins se concentrer sur l'insécurité alimentaire en milieu urbain que sur la sécurité alimentaire en milieu rural où elle est généralement un problème plus saisonnier à l'échelle de la collectivité. Troisièmement, l'insécurité alimentaire en milieu urbain échappe aux gestionnaires urbains et aux dirigeants nationaux parce que dans la dernière décennie, sauf lorsque d'importants problèmes d'approvisionnement ou de soudaines flambées des prix frappent simultanément un grand nombre de citadins, l'insécurité alimentaire doit être abordée au palier des familles ou des particuliers. Elle devient rarement une question politique. Dans la mesure où l'insécurité alimentaire reste un problème purement domestique, elle n'attire pas l'attention des décideurs.

En résumé, les populations et la pauvreté des villes d'Afrique connaissent une croissance rapide et les inégalités s'accentuent. Les principaux problèmes liés à l'alimentation en milieu urbain dans les années 70 et 80, pénuries alimentaires et flambées des prix, semblent avoir été essentiellement réglés, du moins à court et à moyen termes. La sécurité alimentaire en milieu urbain, qui a longtemps été perçue comme la nécessité de nourrir les villes (approvisionnement et prix), est donc disparue des programmes politiques des planificateurs et des gestionnaires urbains ; de fait, les planificateurs nationaux des politiques alimentaires s'attardent peu aux problèmes liés à la sécurité alimentaire en milieu urbain. Ainsi, même s'il semble que l'insécurité alimentaire dans les villes africaines s'aggrave dans les années 90, cette question est relativement invisible, parce qu'elle n'est généralement pas liée aux processus saisonniers et communautaires et parce qu'elle est évacuée par la croyance de longue date selon laquelle les citadins sont mieux nantis ou plus favorisés. Cependant, l'insécurité alimentaire est directement liée à la pauvreté et aux inégalités en milieu urbain et pour cette raison, la recherche sur la sécurité alimentaire en milieu urbain dans les années 90 doit porter sur la question de l'accès, non seulement aux denrées alimentaires, mais également aux processus politiques.

Questions empiriques pour une analyse de la sécurité alimentaire et de la qualité de vie en milieu urbain

Afin de comprendre les problèmes liés à la sécurité alimentaire et à la qualité de vie en milieu urbain et de formuler des recommandations pertinentes en matière de politiques, il faut répondre à plusieurs questions :

1. Les problèmes touchant l'offre globale de denrées alimentaires ont-ils été réglés ?

2. Qu'est-il arrivé aux prix réels des denrées alimentaires en milieu urbain et au revenu réel au fil des ans ?
3. Qu'est-il advenu des programmes de protection sociale destinés aux pauvres ?
4. Comment les gens ont-ils réagi aux baisses du revenu réel ? Qu'est-il arrivé à la qualité de vie, à l'organisation des ménages et au travail des femmes ?
5. Quelle a été la réaction des gouvernements nationaux et des administrations locales aux changements qui ont touché les ménages ? Qu'arrive-t-il lorsque la qualité de vie et les activités de survie des populations urbaines pauvres entrent en conflit direct avec les mesures et les politiques élaborées par les gestionnaires urbains et les dirigeants nationaux pour améliorer les infrastructures, attirer les investisseurs et jeter les bases d'une croissance économique durable ?
6. Peut-on retrouver des exemples de « réciprocités constructives » entre les gouvernements nationaux et les administrations locales d'une part et la société civile d'autre part ? Y a-t-il des modèles de collaboration entre les gouvernements nationaux et les administrations locales, les organismes locaux et les collectivités pour protéger les plus vulnérables ?

Il ne peut y avoir de réponse générale à ces questions ; il faut y répondre au cas par cas. C'est là une tâche essentielle pour comprendre l'insécurité alimentaire dans l'Afrique urbaine d'aujourd'hui. Compte tenu des ressources limitées dont on dispose et du fait qu'il sera probablement impossible de financer des programmes structurés de protection sociale, le défi consistera à intégrer les réponses à ces questions dans le processus de formulation des politiques.

Bibliographie

Amis, P., 1995, « Making sense of urban poverty », *Environment and Urbanization*, vol. 7, n° 1, p. 145-157.

Atkinson, S., 1995, « Approaches and actors in urban food security in developing countries », *Habitat International*, vol. 19, n° 2, p. 151-163.

Baker, J. et Pedersen, P.O., 1992, *The rural-urban interface in Africa*, Uppsala (Suède), Scandinavian Institute of African Studies.

Banque mondiale, 1981, *Accelerated development in sub-Saharan Africa*, Washington (DC, É.-U.), Banque mondiale, 198 p.

——— 1986, *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries*, Washington (DC, É.-U.), Banque mondiale.

Bates, R., 1981, *Markets and states in tropical Africa*, Berkeley (CA, É.-U.), University of California Press, 178 p.

Becker, C., Jamer, A. et Morrison, A., 1994, *Beyond urban bias in Africa*, Portsmouth (NH, É.-U.), Heinemann, 294 p.

Cornia, G., Jolly, R. et Stewart, F., 1987, *Adjustment with a human face*, Oxford (R.-U.), Clarendon Press.

Davies, S., 1996, *Adaptable livelihoods*, New York (NY, É.-U.), St. Martins Press, 335 p.

De Haan, A., 1997, « Urban poverty and its alleviation », *IDS Bulletin*, vol. 28, n° 2, p. 1-8.

Drakakis-Smith, D., 1991, « Urban food distribution in Africa and Asia », *Geographical Journal*, n° 157, p. 51-61.

Eicher, C., 1982, « Facing up to Africa's food crisis », *Foreign Affairs*, vol. 61, n° 3, p. 151-174.

Farvacque, C. et McAuslan, P., 1992, *Reforming urban land policies and institutions in developing countries*, Washington (DC), Banque mondiale, 114 p. Urban Management Program Paper No. 5.

Guyer, J., 1987, *Feeding African cities*, Bloomington (É.-U.), Indiana University Press, 249 p.

Lipton, M., 1977, *Why poor people stay poor*, Cambridge (É.-U.), Harvard University Press, 467 p.

Moser, C., 1995, « Urban social policy and poverty reduction », *Environment and Urbanization*, vol. 7, n° 1, p. 159-171.

Nations Unies, 1995, *World urbanization prospects: the 1994 revision, estimates and projections of urban and rural populations and of urban agglomerations*, New York, Nations Unies, Department of Economic and Social Information and Policy Analysis, ST/ESA/SER.A/136.

Naylor, R. et Falcon, W., 1995, « Is the locus of poverty changing? », *Food Policy*, vol. 20, n° 6, p. 501-518.

Riley, S. et Parfitt. T., 1994, « Economic adjustment and democratization in Africa », dans J. Walton et D. Seddon, éd., *Free markets and food riots: the politics of global adjustment*, Oxford (R.-U.), Blackwell.

Satterthwaite, D., 1995, « The under-estimation and misrepresentation of urban poverty », *Environment and Urbanization*, vol. 7, n° 1, p. 3-10.

Stren, R., White, R. et Whitney, J., 1992, *Sustainable cities: urbanization and the environment in international perspective*, Boulder (CO, É.-U.), Westview, 365 p.

Von Braun, J., McComb, J., Fred-Mensah, B. et Pandya-Lorch, R., 1993, *Urban food insecurity and malnutrition in developing countries: trends, policies, and research implications*, Washington (DC, É.-U.), Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 47 p.

Walton, J. et Seddon, D., 1994, *Free markets and food riots: the politics of global adjustment*, Oxford (R.-U.), Blackwell, 387 p.

Justice sociale et durabilité au service de la sécurité alimentaire

Elaine M. Power

Introduction

Au Canada, la sécurité alimentaire est envisagée sous deux optiques globales : la première visant à établir un système alimentaire durable, la seconde, à éliminer la pauvreté. Ces deux optiques correspondent aux deux principales dimensions de la sécurité alimentaire : production et offre d'une quantité suffisante d'aliments de bonne qualité et accès fiable aux denrées (Campbell *et al.*, 1988 ; Beaudry, 1991). Ces deux dimensions de la sécurité alimentaire sont menacées au Canada.

Dans le présent document, je sonde ces deux approches de la sécurité alimentaire et les efforts déployés récemment pour les regrouper sous la bannière du développement communautaire. Je crains que sous sa forme actuelle, l'approche fondée sur le développement communautaire ne contribue à stigmatiser les personnes vulnérables et, à long terme, ne profite ni au mouvement antipauvreté ni à celui de la durabilité. Le court document qui suit contient de nombreuses simplifications et généralisations, qui, je l'espère, n'assombriront pas son objet de favoriser l'analyse de ces questions importantes.

Sécurité alimentaire et approche antipauvreté

L'approche antipauvreté de la sécurité alimentaire, qui participe de la justice sociale, repose d'abord sur l'hypothèse selon laquelle le Canada dispose d'une réserve suffisante d'aliments et l'insécurité alimentaire procède de l'inaccessibilité de ces aliments. Parce que le Canada est un pays industrialisé, doté d'une économie de marché, où la plupart des citoyens achètent presque tous les aliments qu'ils consomment, les militants antipauvreté supposent que l'insécurité alimentaire découlent du fait que les gens n'ont pas assez d'argent pour s'alimenter. De ce point de vue, l'insécurité alimentaire est synonyme de faim, c'est-à-dire l'incapacité d'obtenir par les réseaux normaux assez d'aliments nutritifs et acceptables au plan culturel, ou l'incertitude quant à la possibilité de s'approvisionner (Davis et Tarasuk, 1994, p. 51).

La faim à grande échelle ne semble pas avoir existé au Canada entre la fin de la dépression des années 30 et le début des années 80 (Davis et Tarasuk, 1994). Le système de sécurité sociale canadien a vu le jour à cause des expériences vécues pendant la dépression et de la conviction selon laquelle les forces structurelles responsables de la pauvreté nécessitent une intervention macroéconomique de l'État. Le système de sécurité sociale, conçu pour assurer aux Canadiens la sécurité du revenu et ainsi atténuer la pauvreté et la faim, reflétait plusieurs valeurs communes : équité au plan de la sécurité du revenu, égalité d'accès aux institutions canadiennes, bienveillance,

responsabilité sociale collective de tous les citoyens, sécurité en période d'incertitude économique, intégration et cohésion sociales, reconnaissance du travail comme élément essentiel de son identité, possibilités d'avancement social et économique, autosuffisance et confiance dans la démocratie (CCDS, 1993).

Le premier signe d'effritement des programmes canadiens de protection sociale s'est manifesté en 1981, à l'ouverture de la première banque alimentaire depuis la dépression (Riches, 1986). Dans les années 80 et 90, les banques alimentaires sont devenues le principal moyen de combattre la faim et elles se sont étendues à des collectivités dans l'ensemble du pays (Davis et Tarasuk, 1994). En novembre 1997, le nombre de localités comptant une banque alimentaire était passé à 501, soit près de trois fois plus qu'en 1989[1]. En 1996, on estimait que plus de trois millions de Canadiens avaient eu recours à des banques alimentaires.

L'approche antipauvreté à la sécurité alimentaire est indissociable de l'analyse macroéconomique et de l'analyse des politiques sociales, et doit notamment tenir compte de différents facteurs : taux élevé de chômage, division du marché du travail en « bons » et en « mauvais » emplois, salaire minimum bien inférieur au seuil de la pauvreté, aide sociale insuffisante, logement coûteux, politiques fiscales régressives, transfert des programmes sociaux aux municipalités et distribution inégale de la richesse (Laxer, 1996 ; Riches, 1997a, b). L'État providence d'autrefois avait ses défauts ; d'après ses détracteurs, il a maintenu les inégalités, institutionnalisé la féminisation de la pauvreté, créé des contre-incitations au travail et déresponsabilisé les citoyens (CCDS, 1993 ; Tarasuk et Davis, 1996 ; MacGregor, 1997 ; Torjman, 1997a). Cependant, les tenants de l'approche antipauvreté à la sécurité alimentaire condamnent la destruction de l'État providence et les valeurs néoconservatrices que sont l'individualisme, la concurrence et les inégalités, et proposent plutôt de rétablir des valeurs telles que l'égalité, l'entraide, la démocratie et l'humanitarisme comme fondements de la politique sociale.

L'approche antipauvreté s'intéresse à la sécurité du revenu, plutôt qu'à l'alimentation et à la sécurité alimentaire. Dans cette optique, le développement communautaire est de nature essentiellement économique et a pour but de sensibiliser la population à la pauvreté et de défendre les intérêts des personnes pauvres. Selon une militante antipauvreté (Debbie Ellison, citée dans Hobbs *et al.*, 1993) :

> *Nous appelons les personnes qui ne sont pas pauvres à écouter celles qui le sont... à se joindre à nous et à rejeter les programmes sociaux à l'américaine qui fournissent de la nourriture et un logement aux pauvres selon le bon vouloir des riches... à travailler avec nous pour changer le système et mettre un terme à la pauvreté... à exiger que la classe politique bâtisse une société juste, où les gens sont plus égaux et où les pauvres n'ont plus à se nourrir des restes laissés par les riches.* [Traduction]

Sécurité alimentaire et durabilité des systèmes alimentaires

L'approche de la sécurité alimentaire fondée sur les systèmes alimentaires durables tire son origine à la fois de la critique politico-économique du système alimentaire contemporain et du mouvement environnemental. La critique politico-économique du système alimentaire met en relief les changements spectaculaires qu'a connus le système

[1] Association canadienne des banques alimentaires, communication personnelle, novembre 1997.

alimentaire au cours des 60 dernières années, notamment les suivants (Goodman et Redclift, 1991 ; Winson, 1993) :

- marginalisation des petits producteurs et des transformateurs primaires ;
- disparition du mode de vie rural ;
- intégration horizontale et verticale, fusion et création de monopoles dans le secteur agroalimentaire ;
- manipulation et conditionnement des aliments visant à augmenter les profits ;
- perte de contact entre les consommateurs d'une part et les producteurs et les aliments qu'ils consomment d'autre part, et perte de la capacité de produire et de préparer des aliments.

Ainsi, la nourriture est passée d'une matière intégrée, fondement symbolique de la vie (p. ex., rompre le pain dans les cultures occidentales), à un système de produits comestibles provenant de chaînes de production complexes, souvent mondiales (Freidmann, 1993, p. 216). Par conséquent, la majeure partie du travail associé à la nourriture, comme tout autre travail d'ailleurs, est maintenant constitué de simples emplois (Goodman et Redclift, 1991, p. 5). Ces changements spectaculaires du système alimentaire ont été au cœur de l'expansion des relations capitalistes dans l'économie mondiale (Freidmann, 1982, p. 256). De ce point de vue, le contrôle du système alimentaire exercé par les entreprises et la spécialisation de la production alimentaire représentent les principales menaces à la sécurité alimentaire.

Les environnementalistes ont renforcé la critique du système alimentaire en démontrant que la dégradation de l'environnement représente une menace imminente pour le niveau de vie et la qualité de vie (Buttel, 1993). Du point de vue environnemental, le système alimentaire capitaliste fait fi des coûts humains et environnementaux et n'est donc pas durable. L'avènement de la biotechnologie agricole soulève une série de préoccupations chez les critiques du système alimentaire capitaliste, concernant notamment le contrôle exercé par le milieu des affaires sur les brevets visant le matériel génétique et les nouvelles façons d'exploiter les connaissances indigènes, de nouvelles craintes environnementales et de nouvelles questions concernant la sécurité alimentaire. Cette analyse prouve encore davantage l'échec du système alimentaire capitaliste.

Jusqu'à récemment, l'approche fondée sur les systèmes alimentaires durables se concentrait sur l'aspect « production » du système alimentaire et préconisait une production agricole durable. Reconnaissant les limites de cette démarche, certains universitaires ont recommandé qu'elle soit élargie pour englober, outre la production alimentaire, la distribution, la préparation, la conservation et la consommation des aliments, le recyclage et l'élimination des déchets, et les systèmes de soutien. Comme le fait remarquer Dahlberg (1993), l'agriculture durable ne peut être efficace que dans la mesure où les autres composantes du système alimentaire et de la société deviennent elles aussi durables. L'approche fondée sur les systèmes alimentaires durables est intéressante parce qu'elle aborde la question de la faim et se révèle utile pour un plus large éventail de personnes, y compris les citadins de toutes les classes sociales.

Clancy (1993) et Allen et Sachs (1993) sont parmi ceux qui, dans leur explication des systèmes alimentaires durables, ont exprimé qu'il fallait faire preuve de justice sociale à l'égard des pauvres (et de ceux qui sont marginalisés dans le système

agricole) et, pour paraphraser Allen (1993, p. 1), le besoin de réitérer que l'agriculture vise d'abord et avant tout à soutenir la vie humaine. Clancy (1994) énonce certaines raisons pour lesquelles les personnes que l'agriculture durable intéresse devraient également s'intéresser à la justice sociale, notamment : la non-durabilité de l'agriculture et la pauvreté procèdent toutes deux du système capitaliste ; la nourriture est un droit humain fondamental ; les pauvres représentent un nouveau marché intérieur immense pour les agriculteurs ; les petits agriculteurs et les populations urbaines pauvres partagent la même situation écologique à cause de leur position marginale dans le système alimentaire fortement capitalisé (Clancy, 1994, p. 82).

L'approche fondée sur les systèmes alimentaires durables a été appliquée à des projets alimentaires destinés aux personnes pauvres tant au Canada qu'aux États-Unis (TFPC, 1994 ; Fisher et Gottlieb, 1995 ; Torjman, 1997b). Ces projets se divisent en deux grands types : le premier touche les réseaux de distribution et de commercialisation, par exemple, les marchés de producteurs et l'agriculture communautaire ; le second concerne les activités d'« autosubsistance », y compris la culture, la conservation et la préparation de ses propres aliments, souvent en collaboration avec d'autres membres de la collectivité. Ces modes d'alimentation maintiennent la dignité des personnes pauvres, contrairement à la distribution caritative d'aliments. Les activités d'autosubsistance favorisent l'autosuffisance et l'acquisition de compétences, tandis que les réseaux de distribution et de commercialisation favorisent les relations directes entre les citadins et les agriculteurs. Les projets alimentaires qui participent du développement communautaire intéressent les travailleurs communautaires parce qu'ils procurent aux participants quelque chose de tangible, c'est-à-dire des aliments sains.

Tous ces genres de projets soulignent l'importance de donner au système alimentaire un caractère local et de favoriser le développement communautaire. Comme le fait remarquer Morris (1996, p. 438), à petite échelle, les sociétés sont efficientes, dynamiques, démocratiques et sans danger pour l'environnement. Au Canada, l'approche fondée sur les systèmes alimentaires durables est souvent appelée « développement communautaire ». Aux États-Unis, on l'appelle « sécurité alimentaire communautaire ». Cette démarche est compatible avec l'esprit communautaire, que Frazer et Lacey (1993, p. 1-2) décrivent en substance comme suit :

> *la thèse selon laquelle la collectivité, plutôt que le particulier, l'État, la nation ou tout autre système, devrait être au cœur de notre analyse et de notre système de valeurs... L'esprit communautaire procède d'un argument normatif simple : on peut améliorer la vie humaine si les valeurs communautaires, collectives et publiques la guident et la façonnent.* [Traduction]

Frazer et Lacey font remarquer que l'intérêt des idées communautaires est enraciné dans la désaffection générale et dans nos idéaux de la communauté : solidarité, réciprocité, amour et soutien, et la crainte contemporaine que la société telle que nous la connaissons ne se désintègre. Ils croient que la crainte de voir disparaître la communauté, et par le fait même l'identité, est profondément ancrée dans certaines cultures (Frazer et Lacey, 1993, p. 136). La participation aux systèmes alimentaires durables est particulièrement intéressante parce qu'elle offre aux participants la possibilité de s'identifier à une communauté définie, de communier avec la nature et d'échapper aux relations capitalistes de la production, à l'aliénation du travail et à la quête individualiste de solutions de rechange créatives (Gerry et Connolly, cités dans Redclift et Mingione, 1985, p. 4).

Évaluation de projets alimentaires canadiens

Les projets alimentaires fondés sur le développement communautaire et destinés aux personnes pauvres ne représentent souvent qu'une partie d'un ensemble de programmes visant à régler les inégalités sociales et économiques (TFPC, 1994 ; OPHAFSWG, 1995), mais ce sont eux qui suscitent actuellement le plus d'intérêt parce qu'ils constituent une solution de rechange aux banques alimentaires et à la stigmatisation qui les accompagne. Les projets alimentaires fondés sur le développement communautaire sont isolés des programmes généraux de changements structurels. La valorisation de la « communauté » revient souvent dans les programmes des gouvernements néoconservateurs qui, en plus de préconiser la déréglementation et la rationalisation du secteur public, invitent les communautés à prendre en charge bon nombre des fonctions de l'État providence. Les gouvernements néoconservateurs évoquent une époque romancée et révolue au cours de laquelle les communautés stables, inclusives et génératrices d'identité représentaient la caractéristique dominante de l'organisation sociale (Frazer et Lacey, 1993, p. 136). Pour la plupart des pauvres, qui vivent en milieu urbain, de telles communautés n'existent plus. Cependant, en supposant qu'elles existent encore, on fait abstraction de l'oppression que ces communautés imposent à ceux qui en sont exclus. Elle néglige également les luttes de pouvoir. Qui peut en faire partie ? Qui a le droit d'agir, de prendre la parole ?

Le transfert de fonctions de l'État providence aux collectivités, que ce soit par l'entremise de la distribution caritative d'aliments ou de projets alimentaires fondés sur le développement communautaire, élimine l'universalité et l'anonymat relatifs sur lesquels était fondé le système canadien d'aide sociale. Les programmes alimentaires destinés aux pauvres ont tendance à renforcer l'idéologie individualiste des politiques néoconservatrices en ce qu'ils donnent à penser que les victimes sont responsables de leur sort au lieu de condamner les politiques socioéconomiques qui laissent les pauvres sans ressources. Jolly (1997) décrit comment « l'industrialisation des politiques gouvernementales et la privatisation de la pauvreté » ont rendu l'agriculture urbaine essentielle pour les pauvres, mais uniquement à titre de « moyen de défense » dans le cadre d'un système alimentaire à deux paliers : un système marchand pour ceux qui peuvent se le permettre et un système de subsistance, fondé sur l'autosuffisance, pour les autres.

L'incidence des programmes alimentaires destinés aux pauvres est limitée par d'autres facteurs, les plus importants étant le nombre de Canadiens qui ont faim, les investissements requis pour établir et conserver les programmes et la quantité limitée d'aliments que ceux-ci peuvent fournir. Cela tient tout autant pour les projets de distribution caritative que pour ceux qui sont fondés sur le développement communautaire. Bien que les stratégies de développement communautaire préservent mieux la dignité des bénéficiaires et leur offrent des aliments de meilleure qualité que les banques alimentaires, elles présentent d'autres problèmes. Les activités d'autosubsistance et les programmes de distribution de rechange excluent souvent les plus vulnérables parce que pour y participer il faut d'abord avoir des ressources fondamentales, qui procurent la stabilité et l'espoir.

Les programmes alimentaires fondés sur le développement communautaire peuvent imposer un fardeau supplémentaire aux femmes, qui sont généralement les principales responsables de l'alimentation de la famille. Pour Mingione (1985), les activités d'autosubsistance dans les pays industrialisés constituent un « travail

extraordinaire » qu'il distingue du travail domestique normal, précisant que cette distinction varie selon l'époque, la culture et le lieu. Les activités d'autosubsistance ajoutent au temps consacré aux travaux domestiques et tendent à être réparties de façon discriminatoire et inéquitable (Mingione, 1985, p. 32). En outre, leur rendement économique est généralement faible, étant donné le nombre d'heures qu'il faut consacrer à la production. Par conséquent, les activités d'autosubsistance sont généralement plus efficaces pour les grosses structures familiales multigénérationnelles, dans lesquelles le travail domestique est partagé (Mingione, 1985).

De façon plus générale, je ne sais pas si l'analyse des systèmes alimentaires durables tient compte suffisamment des questions de classe sociale concernant les pauvres. Les tenants de la durabilité, surtout des privilégiés, s'inquiètent davantage du bien public, notamment de la qualité des aliments, de la santé et de l'environnement (Buttel, 1993). Pour les personnes pauvres, le problème est plus urgent et plus personnel : elles se demandent si elles auront de quoi manger au prochain repas. Comme le font remarquer Bourdieu et Wacquant (1992), les militants et les universitaires privilégiés qui se battent pour une nouvelle vision progressive de l'avenir se sentent souvent marginalisés et incompris dans leurs propres milieux, et ils s'identifient souvent avec des personnes qui sont marginalisées pour d'autres motifs. Cependant, cette identification aux pauvres est limitée. Ce qui apparaît significatif pour des militants de classe moyenne peut être sans intérêt pour les personnes pauvres, et vice-versa.

La plupart des personnes pauvres, économiquement et politiquement marginalisées, veulent être membres à part entière de la société, y compris en tant que consommateurs. Steedman (1986, p. 8) explique que pour certains, la pauvreté favorise la quête insatiable de l'inaccessible. Le symbole de réussite d'une coopérative alimentaire que j'ai visitée était, pour les personnes pauvres qui l'administraient, la rangée de congélateurs remplis d'aliments préparés, tels que du poulet à la cordon-bleu en portions individuelles. Les personnes des classes moyenne et supérieure dominantes définissent ce qui est souhaitable dans notre société. Pour l'instant, leurs normes ne sont pas les mêmes que celles de l'approche fondée sur les systèmes alimentaires durables. Pour promouvoir la durabilité et la justice sociale, il faudra changer la culture dominante. Il faudra créer une société qui s'emploiera avant tout à respecter la planète et à répondre aux besoins fondamentaux de toutes les personnes, y compris celles des générations à venir.

Conclusion

Les solutions alimentaires ne régleront pas le problème de la pauvreté. Sans justice sociale pour les personnes pauvres de la société, c'est-à-dire sans la garantie d'un niveau suffisant de ressources matérielles qui procurera à tous les citoyens dignité, stabilité et sécurité et favorisera leur participation entière à la société, les programmes visant à résoudre les problèmes alimentaires des personnes pauvres ne feront que renforcer les solutions individualistes aux problèmes structurels, peu importe les intentions des concepteurs des programmes.

Dans cet aperçu, j'ai tenté de démontrer que la sécurité alimentaire englobe diverses approches pour une variété de problèmes. L'expression *sécurité alimentaire,* qui est très générale, peut masquer la nature des problèmes. Il est important de comprendre cette notion parce que la perception d'un problème détermine les solutions adoptées (Tesh, 1988). J'ai également lancé un appel à la réflexion de la part des

universitaires et des militants, parce que notre position dans la société influe sur notre perception des problèmes.

Il n'est pas facile de regrouper l'approche antipauvreté et celle fondée sur les systèmes alimentaires durables. Ces deux approches comportent de multiples contradictions et des intérêts opposés que nous ne pourrons jamais réconcilier à moins de les comprendre et de bien penser à la façon de les surmonter. La démocratie ne peut survivre sans la justice sociale. La planète ne peut survivre sans la durabilité. Nous avons peu à espérer de l'avenir à moins de découvrir comment atteindre ces deux idéaux.

Bibliographie

Allen, P., 1993, « Connecting the social and the ecological in sustainable agriculture », dans P. Allen (dir.), *Food for the future: conditions and contradictions of sustainability*, New York (NY, É.-U.), Wiley & Sons, Inc.

Allen, P. et Sachs, C., 1993, « Sustainable agriculture in the United States: engagements, silences, and possibilities for transformation », dans P. Allen (dir.), *Food for the future: conditions and contradictions of sustainability*, New York (NY, É.-U.), Wiley & Sons, Inc.

Beaudry, M., 1991, « World hunger: let's dare to work towards a solution », *Journal of the Canadian Dietetic Association*, n° 52, p. 151-156.

Bourdieu, P. et Wacquant, L., 1992, « The purpose of reflexive sociology (The Chicago Workshop) », dans P. Bourdieu et L. Wacquant (dir.), *An invitation to reflexive sociology*, Chicago (IL, É.-U.), University of Chicago Press.

Buttel, F., 1993, « The production of agricultural sustainability: observations from the sociology of science and technology », dans P. Allen (dir.), *Food for the future: conditions and contradictions of sustainability*, New York (NY, É.-U.), Wiley & Sons, Inc.

Campbell, C., Katamay, S. et Connolly, C., 1988, « The role of the nutrition professional in the hunger debate », *Journal of the Canadian Dietetic Association*, n° 49, p. 230-235.

CCDS (Conseil canadien de développement social), 1993, *An overview of Canadian social policy*, Ottawa (ON, Canada), CCDS.

Clancy, K., 1993, « Sustainable agriculture and domestic hunger: rethinking a link between production and consumption », dans P. Allen (dir.), *Food for the future: conditions and contradictions of sustainability*, New York (NY, É.-U.), Wiley & Sons, Inc.

——— 1994, « Social justice and sustainable agriculture: moving beyond theory », *Agriculture and Human Values*, vol. 11, n° 4, p. 77-83. Commentaire.

Dahlberg, K., 1993, « Regenerative food systems: broadening the scope and agenda of sustainability », dans P. Allen (dir.), *Food for the future: conditions and contradictions of sustainability*, New York (NY, É.-U.), Wiley & Sons, Inc.

Davis, B. et Tarasuk, V., 1994, « Hunger in Canada », *Agriculture and Human Values*, vol. 11, n° 4, p. 50-57.

Fisher, A. et Gottlieb, R., 1995, *Community food security: policies for a more sustainable food system in the context of the 1995 Farm Bill and beyond*, Los Angeles (CA, É.-U.), University of California, The Lewis Center for Regional Policy Studies. Working Paper No. 5.

Frazer, E. et Lacey, N., 1993, *The politics of community: a feminist critique of the liberal-communitarian debate*, Toronto (ON, Canada), University of Toronto Press, 268 p.

Freidmann, H., 1982, « The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order », *American Journal of Sociology*, n° 88, p. 246-286.

——— 1993, « After Midas' feast: alternative food regimes for the future », dans P. Allen (dir.), *Food for the future: conditions and contradictions of sustainability*, New York (NY, É.-U.), Wiley & Sons, Inc.

Goodman, D. et Redclift, M., 1991, *Refashioning nature: food, ecology, and culture*, Londres (R.-U.), Routledge, 279 p.

Hobbs, K., MacEeachern,W., McIvor, A. et Turner, S., 1993, « Waste of a nation: poor people speak out about charity », *Canadian Review of Social Policy*, n° 31, p. 94-104.

Jolly, D., 1997, *The dialectics of urban agriculture in the context of hunger and food access constraints*, International Conference on Sustainable Urban Food Systems, 22-25 mai 1997, Toronto (ON, Canada), Ryerson Polytechnic University.

Laxer, J., 1996, *In search of a new left: Canadian politics after the neo-conservative assault*, Toronto (ON, Canada), Viking, 232 p.

MacGregor, S., 1997, « Feeding families in Harris' Ontario: women, the Tsubouchi diet, and the politics of restructuring », *Atlantis*, vol. 21, n° 2, p. 93-110.

Mingione, E., 1985, « Social reproduction of the surplus labour force: the case of southern Italy », dans N. Redclift et E. Mingione (dir.), *Beyond employment: household, gender and subsistence*, New York (NY, É.-U.), Basil Blackwell.

Morris, D., 1996, « Communities: building authority, responsibility, and capacity », dans J. Mander et E. Goldsmith (dir.), *The case against the global economy and for a turn toward the local*, San Francisco (CA, É.-U.), Sierra Club Books.

OPHAFSWG (Groupe de travail sur la sécurité alimentaire de l'Association pour la santé publique de l'Ontario), 1995, *Food for now and the future: a food and nutrition strategy for Ontario*, Toronto (ON, Canada), OPHAFSWG.

Redclift, N. et Mingione, E., 1985, « Introduction », dans N. Redclift et E. Mingione (dir.), *Beyond employment: household, gender and subsistence*, New York (NY, É.-U.), Basil Blackwell.

Riches, G., 1986, *Food banks and the welfare crisis*, Ottawa (ON, Canada), Conseil canadien de développement social, 171 p.

——— 1997a, « Hunger and the welfare state: comparative perspectives », dans G. Riches (dir.), *First World hunger: food security and welfare politics*, Londres (R.-U.), Macmillan Press Ltd.

——— 1997b, « Hunger in Canada: abandoning the right to food », dans G. Riches (dir.), *First World hunger: food security and welfare politics*, Londres (R.-U.), Macmillan Press Ltd.

Steedman, C., 1986, *Landscape for a good woman: a story of two lives*, Londres (R.-U.), Virago, 168 p.

Tarasuk, V. et Davis, B., 1996, « Responses to food insecurity in the changing Canadian welfare state », *Journal of Nutrition Education*, n° 28, p. 71-75.

Tesh, S.N., 1988, *Hidden arguments: political ideology and disease prevention policy*, New Brunswick (NJ, É.-U.), Rutgers University Press, 215 p.

TFPC (Toronto Food Policy Council), 1994, *Reducing urban hunger in Ontario: policy responses to support the transition from food charity to local food security*, Toronto (ON, Canada), TFPC. Discussion Paper No. 1.

Torjman, S., 1997a, *Civil society: reclaiming our humanity*, Ottawa (ON, Canada), Caledon Institute of Social Policy.

——— 1997b, *Cash poor, community rich*, Ottawa (ON, Canada), Caledon Institute of Social Policy.

Winson, A., 1993, *The intimate commodity: food and the development of the agro-industrial complex in Canada*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press, 243 p.

DEUXIÈME PARTIE

SYSTÈMES ALIMENTAIRES LOCAUX

This page intentionally left blank

Promotion des systèmes alimentaires locaux durables aux États-Unis

Kenneth A. Dahlberg

Introduction

Le présent document s'inspire de l'expérience du Local Food Systems Project (LFSP), un projet triennal financé par la W.K. Kellogg Foundation et administré par la Minnesota Food Association de Minneapolis[1].

Aux fins du LFSP, six collectivités ont été choisies pour recevoir une aide technique en vue de la création ou de la consolidation d'organes relatifs aux politiques alimentaires (conseils d'orientation, groupes de travail, réseaux, etc.) dans le but plus général de favoriser le développement économique et communautaire[2]. Deux ateliers techniques ont eu lieu, l'un en mai 1995 et l'autre en juin 1996. Dans le cadre du LFSP, nous avons également élaboré des documents d'information à l'intention de ces collectivités et d'autres (MFA, 1997). En 1998, nous espérons publier un constat de notre expérience.

Même s'il ne représentait qu'une initiative parmi tant d'autres, le LFSP rassemblait plusieurs éléments importants. Premièrement, il s'appuyait sur une vision d'ensemble des systèmes alimentaires[3]. Deuxièmement, son approche théorique générale touchait l'économie politique, le développement communautaire et les questions structurelles (Dahlberg, 1996). Troisièmement, l'équipe de projet bénéficiait d'une expérience diversifiée. Nous sommes convaincus que l'orientation du LFSP, résolument tourné vers la planification, l'organisation et l'élaboration de politiques, est essentielle à la réussite à long terme des systèmes alimentaires locaux et du travail communautaire dans le domaine de la sécurité alimentaire.

---

[1] L'équipe de projet comprenait Kate Clancy, membre fondatrice de l'Onondaga Food System Council (New York), qui travaille maintenant au Wallace Institute for Alternative Agriculture ; Kenneth Dahlberg, directeur du LFSP et professeur de science politique à la Western Michigan University ; Jan O'Donnell, directrice générale de la Minnesota Food Association ; Robert Wilson, un des principaux architectes du Food Policy Council de Knoxville (Tennessee).

[2] Les six collectivités étaient Los Angeles (Californie), Berkshire County (Massachusetts), une région composée de neuf comtés dans le secteur de Rochester (New York), Pittsburgh (Pennsylvanie), Austin (Texas) et Moyers (Virginie-Occidentale).

[3] Fondamentalement, une telle vision consiste à analyser les liens entre les paliers du système alimentaire, c'est-à-dire ménages, quartiers, municipalités, régions, etc., des points de vue économique, social, sanitaire ou symbolique ainsi que sous l'optique du pouvoir, de l'accès et de l'équité relativement aux différents cycles alimentaires : production (agriculture, conservation des terres agricoles, marchés de producteurs, jardins domestiques et communautaires, élevage de petits animaux), conditionnement et transformation, distribution (transport, entreposage), accès (obstacles physiques et économiques à l'alimentation, disponibilité des magasins d'alimentation, cafés, vendeurs d'aliments de rue et programmes d'alimentation), utilisation des aliments (santé, nutrition, cuisson, conservation, innocuité des aliments, manipulation des aliments), recyclage alimentaire (glanage, banques alimentaires, offices et soupes populaires) et gestion des déchets (compostage, déchets servant à l'alimentation des animaux, etc.).

Systèmes alimentaires locaux dans une perspective stratégique

Nombre de groupes en quête de nouvelles solutions au problème de l'insécurité alimentaire manifestent un intérêt croissant et enthousiaste à l'égard des systèmes alimentaires locaux. Cette approche retient même l'attention de groupes plus traditionnels, comme les groupes agricoles, les groupes de lutte contre la faim et des personnes de différents cercles universitaires, et l'on peut se demander si cette tendance est en voie de devenir un mouvement. Certains (Gottlieb et Fisher, 1996) sont de cet avis compte tenu des programmes de réforme proposés, mais l'équipe de projet est arrivée à la conclusion opposée, se fondant sur le modeste soutien social et politique que ces groupes reçoivent.

Il y a donc lieu de croire que les nombreux groupes qui s'intéressent aux questions et aux politiques alimentaires doivent trouver des buts communs et harmoniser leurs démarches. Il est difficile de savoir comment élaborer et orchestrer une initiative communautaire plus générale, étant donné les exigences de la vie organisationnelle moderne. Pourtant, sans un effort concerté visant à jeter les bases théoriques, organisationnelles et politiques des systèmes alimentaires, nous risquons d'être soit récupérés par des secteurs plus traditionnels, soit marginalisés. L'exposé qui suit présente un survol de ce qu'exige une telle coopération.

Vision à formuler

Au palier local, il serait utile que les intervenants éventuels procèdent à un exercice de visualisation afin d'explorer et de clarifier leurs valeurs et leurs objectifs (voir Hancock, 1993) tout en envisageant le système alimentaire local et sa durabilité de façon systémique. Il serait également souhaitable de regrouper des représentants de groupes œuvrant dans le secteur des systèmes alimentaires à l'échelle nationale lors de tels ateliers de visualisation et d'établissement d'objectifs. Ces ateliers devraient être fondés sur une démarche démocratique et ascendante, plaçant au premier plan les objectifs et les besoins locaux, dans la mesure où ils sont conformes aux critères de durabilité à d'autres paliers.

Besoins théoriques à long terme

La recherche théorique et empirique générale touchant la structure et l'économie politique des systèmes alimentaires devrait être élargie. Le peu de travail accompli dans ce domaine porte principalement sur les enjeux nationaux et internationaux, et la recherche profiterait certes d'une analyse des enjeux locaux et régionaux. L'équipe de projet s'est employée à réaliser une telle analyse et, ce faisant, elle a constaté l'urgence d'élaborer une théorie en vue d'aider les praticiens locaux de la sécurité alimentaire à mieux comprendre la collectivité et ses besoins alimentaires et à élaborer les politiques et les programmes nécessaires pour les satisfaire. Les théories et les concepts pratiques requis pour orienter l'organisation et la planification compléteraient également les nombreux manuels pratiques.

Une théorie serait nécessaire pour l'établissement de profils, la planification, l'organisation et l'évaluation. Notre guide de ressources (MFA, 1997) propose des

lectures et des lignes directrices au sujet des trois premiers aspects. Le quatrième aspect, l'évaluation, a été pour nous un instrument fort utile. Nous avons fait appel à l'évaluation formative pendant tout le processus afin de déterminer nos progrès et nos objectifs futurs. Nous avons structuré le formulaire d'évaluation finale des six collectivités de manière à encourager les travailleurs communautaires à faire eux aussi une évaluation formative au moment de passer en revue leurs progrès et leurs prochains buts.

À ce stade, nous avons constaté à quel point il était urgent d'établir un cadre pratique ou une matrice pour décrire les principaux paramètres contextuels et les grandes variables organisationnelles touchant les collectivités choisies, qui sont énumérés ci-après. Nous espérons que ces paramètres et ces variables seront utiles à d'autres groupes ou collectivités qui œuvrent dans le domaine de la planification et des politiques alimentaires.

Principaux paramètres contextuels

1. *Superficie* — Il faut déterminer le secteur couvert et sa population totale ; ces facteurs influent sur les possibilités d'intervention (distances à parcourir pour les réunions, nombre de personnes et types d'organismes qui doivent participer, etc.).

2. *Topographie* — Dans toute initiative touchant à la fois les régions urbaines et rurales, on a tôt fait de constater que la topographie est très peu révélatrice des caractéristiques démographiques et des formes d'utilisation du sol qui sont pertinentes pour les systèmes alimentaires locaux. Il faut donc trouver des descripteurs et des typologies plus utiles.

3. *Caractéristiques démographiques* — Elles varient considérablement d'une collectivité à l'autre. Ainsi, la population est très concentrée à Los Angeles et à Pittsburgh, relativement concentrée à Austin, très dispersée dans le comté de Berkshire et dans l'État de la Virginie-Occidentale. Dans le secteur de Rochester, la population est dispersée, mais on y retrouve un îlot de forte concentration. Il faut se demander quelles sont les approches organisationnelles à adopter compte tenu de ces variations.

4. *Caractéristiques socioéconomiques* — Il s'agit notamment du rôle et de l'importance de la structure économique générale de la collectivité (c'est-à-dire sa diversification et son autonomie), de l'agriculture, des différentes entreprises alimentaires et des structures sociales (classes sociales, races, pauvreté, etc.).

5. *Organisation alimentaire* — Il faut examiner l'organisation des organismes qui œuvrent dans les systèmes alimentaires et des organismes alimentaires connexes au sein de la collectivité. Il faut également évaluer les rapports entre ces organismes.

Principales variables organisationnelles

1. *Leadership* — Il est utile d'étudier les questions alimentaires en collaboration avec plusieurs chefs de file de la collectivité. Les chefs de file provenant de différents secteurs (public, privé, à but non lucratif), doivent être conscients des orientations et du style de travail de leurs collègues. Idéalement, les chefs de file peuvent collaborer pendant une période assez longue pour développer un leadership fondé sur l'entraide dans le cadre duquel les tâches peuvent être effectuées par rotation ou assez facilement déléguées.

2. *Style de travail des groupes* — On peut les classer en trois spectres qui se chevauchent en partie. L'un de ces spectres s'étend des mesures d'intervention au cas par cas à la planification stratégique ; le deuxième montre l'importance accordée aux projets spécifiques par opposition à l'élaboration d'un processus de changement ; le troisième va de la priorité accordée aux projets à la priorité accordée aux politiques ou à l'élaboration de politiques. L'expérience donne à penser que plus les travailleurs communautaires s'emploient à planifier, à mettre en œuvre des processus et à élaborer des politiques, plus ils sont efficaces.

3. *Fonds pour la main-d'œuvre* — Tous les observateurs s'entendent pour dire qu'il est essentiel de rétribuer du personnel à plein temps ou à temps partiel exclusivement affecté aux systèmes alimentaires, faute de quoi le personnel tend à se préoccuper d'autres questions d'emploi plus immédiates.

4. *Démarches administratives* — Les démarches administratives du personnel clé (et leur emplacement) sont importantes. Dans certains cas, le personnel clé est constitué des dirigeants clés. Parfois, il s'agit de personnes différentes. Parmi les questions administratives, on relève le degré de centralisation et le genre de délégation qui sont privilégiés. Les relations entre les dirigeants et le personnel sont évidemment de toute première importance.

Différentes combinaisons des paramètres contextuels et des variables organisationnelles donnent différents résultats. Avec un ensemble de matrices ou une typologie qui les illustreraient, les collectivités seraient plus en mesure de déterminer les enjeux, les défis et les possibilités qui les concernent.

Nécessité de créer des capacités

L'intérêt de plus en plus marqué que suscitent les systèmes alimentaires, en partie grâce à la *Community Food Security Act* (loi sur la sécurité alimentaire communautaire) adoptée par le département de l'Agriculture des États-Unis, souligne la nécessité de créer des capacités au sein des organismes qui s'occupent de systèmes alimentaires. Cependant, à cette fin, il faut obtenir un soutien financier et organisationnel suffisant.

- *Réseautage* — Peu d'organismes à but non lucratif disposent des ressources nécessaires pour faire un relevé quotidien des activités qui correspondent à leurs intérêts. Une page Web qui traiterait des questions liées aux systèmes alimentaires serait fort utile (sans oublier toutefois que les groupes moins fortunés n'ont pas accès à Internet) ainsi qu'une aide aux personnes clés pour leur permettre d'assister à des réunions régionales, provinciales ou nationales.

- *Aide technique* — Une page Web peut offrir une certaine aide technique, mais un service téléphonique d'information national ou régional serait utile pour répondre aux questions sur les politiques et les systèmes alimentaires locaux. On pourrait s'inspirer notamment d'ATTRA (Appropriate Technology Transfer for Rural Areas [transfert de technologie appropriée pour les secteurs ruraux]). Une approche plus modeste consisterait à élaborer des répertoires ou des bases de données identifiant les spécialistes de différents sujets.

- *Formation au leadership* — La formation au leadership devrait constituer une étape importante aussi bien qu'une composante de la création de capacités à long terme, en plus de comporter, entre autres, une réflexion systémique et des compétences pratiques en planification, en organisation et en élaboration de politiques.
- *Évaluation stratégique continue* — Au moins un groupe devrait examiner l'éventail de programmes existants et d'expériences vécues afin d'en élaborer des descriptions sommaires. Ces expériences et programmes devraient être analysés régulièrement pour en dégager les conclusions. Les descriptions sommaires et les conclusions devraient être diffusées sous forme imprimée ou électronique, ou les deux. Pour ce faire, il faudrait non seulement obtenir une aide financière, mais également constituer un groupe d'analystes ayant des connaissances théoriques et pratiques.
- *Recherche en vue d'élaborer une théorie pertinente* — Les organismes à but non lucratif de différentes régions pourraient se charger de cette recherche, mais ils auraient besoin de personnel et d'un soutien organisationnel. Les centres régionaux seraient bien placés pour rechercher des internes et des adjoints auprès des établissements universitaires du secteur.
- *Recherche à plus long terme sur les systèmes alimentaires* — C'est dans les universités et les groupes de réflexion que les recherches théoriques et empiriques à long terme sont les plus susceptibles d'être menées. Ces deux genres d'institutions ont beaucoup à offrir, si l'on peut développer une masse critique de connaissances et éviter les problèmes que sont la spécialisation disciplinaire (universités) et la focalisation sur les politiques à court terme (groupes de réflexion).

Conclusion

Pour trouver le financement nécessaire en vue de développer leurs capacités, les différents groupes du secteur des systèmes alimentaires devront établir une communauté d'intérêts. Isolément et conjointement, ils devront se livrer à une réflexion approfondie sur la façon de renforcer les capacités de la collectivité, notamment en élaborant des infrastructures organisationnelles communes et des programmes de création de capacités. C'est seulement grâce à une action concertée, axée sur une vision stratégique, de nouveaux organismes et des programmes communs, que nous pourrons progresser en vue de créer des systèmes alimentaires plus équitables, plus durables et plus démocratiques.

Bibliographie

Dahlberg, K.A., 1996, « World food problems: making the transition from agriculture to regenerative food systems », dans D. Pirages (dir.), *Building sustainable societies*, Armonk (NY, É.-U.), M.E. Sharpe, p. 257–274.

Gottlieb, R. et Fisher, A., 1996, « Community food security and environmental justice: searching for a common discourse », *Agriculture and Human Values*, vol. 3, n° 3, p. 23–32.

Hancock, T., 1993, « How to facilitate a vision workshop », *Healthcare Forum Journal*, vol. 36, n° 3, p. 33–34.

MFA (Minnesota Food Association), 1997, *Strategies, policy approaches, and resources for local food system planning and organizing*, Minneapolis (MN, É.-U.), MFA, 378 p.

Initiatives d'agriculture communautaire dans la région métropolitaine de Sandwell, au Royaume-Uni

Laura Davis, John Middleton et Sue Simpson

Introduction

> *Dans le domaine de l'agriculture, comme dans tous les autres, l'association de travailleurs représente la seule solution valable. Ces travailleurs s'associent avant tout pour amender le sol qui en a grand besoin, puis l'amendent un peu plus chaque année, jusqu'à ce qu'il soit de nouveau en excellente condition... Le travail requis à cette fin ne serait pas pénible, mais accessible à tous, aux forts comme aux faibles, aux citadins comme aux paysans, et comporterait bien d'autres attraits... Du point de vue technique, rien n'empêche la mise en place d'une telle structure. Les obstacles éventuels ne résident pas dans l'imperfection de l'art agricole, l'infertilité du sol ou le climat, mais essentiellement dans nos institutions, notre patrimoine et les vestiges du passé, dans les « fantômes » qui nous oppriment.* [Traduction]
>
> — Peter Kropotkin (1974 [1899])

En 1899, dans son livre intitulé *Fields, Factories and Workshops Tomorrow*, Peter Kropotkin estimait que l'horticulture biologique intensive pourrait approvisionner quelque 40 foyers par acre de terre cultivée (Kropotkin, 1974 [1899]). Aujourd'hui, de nombreux producteurs biologiques du Royaume-Uni, exploitant sur de petites terres des réseaux alimentaires directs en milieu rural et périurbain, parviennent à ces niveaux de production, offrant un mode de vie décent et stable aux producteurs et créant de l'emploi et de la formation au palier local. Comme le fait remarquer John Middleton (Middleton *et al.*, 1996), il est peu vraisemblable de considérer Sandwell comme le potager de l'Angleterre, mais Sandwell pourrait fort bien contribuer à accroître la production personnelle d'aliments.

Regenerating Health: A Challenge or a Lottery, le huitième rapport annuel du directeur de la santé publique de la ville de Sandwell (Middleton *et al.*, 1996), reconnaît l'intérêt croissant que revêt la possibilité de produire dans les centres urbains plus d'aliments destinés à la consommation locale. Certes, les lotissements ne sont pas nouveaux, mais à Sandwell, les gens les exploitent, de même que les jardins, les petites et grandes parcelles laissées à l'abandon et d'autres espaces urbains, pour faire de la culture de subsistance et de la culture marchande (Middleton *et al.*, 1996).

Le présent document examine les questions soulevées dans une étude de 1996 sur la faisabilité pratique, législative et économique de l'agriculture communautaire. Cette étude met l'accent sur les questions générales de santé, de durabilité et d'inégalités économiques. Elle explique comment s'attaquer à ces problèmes au palier local et pourquoi Sandwell est l'endroit idéal pour ce faire. De plus, elle explore le rôle que

pourraient jouer l'agriculture communautaire et les réseaux alimentaires directs s'ils étaient intégrés dans les initiatives existantes de développement communautaire. Le présent document examine les problèmes et les solutions.

Relance de l'économie locale

Bon nombre des principes du développement durable se retrouvent dans la stratégie de la santé pour tous d'ici l'an 2000 de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS, 1978), notamment l'équité, la démocratie, la participation, la collaboration entre organismes et la coopération internationale. Ces principes s'appuient sur la nécessité de rechercher, de concert avec les collectivités, des solutions locales aux problèmes touchant les services sociaux, la prévention du crime, la santé et la sécurité ainsi que le développement économique.

Au Royaume-Uni, les services de santé publique sont fondés sur une tradition qui consiste à protéger la population (et surtout les plus riches, diront certains) contre les dangers physiques, chimiques et climatiques, à répondre à ses besoins biologiques essentiels, à lui fournir des aliments, de l'eau et de l'air pur, ainsi qu'à prévenir la contamination causée par les déchets dangereux. Cependant, encore aujourd'hui, il est possible de se débarrasser de ses déchets en les immergeant, en les enfouissant ou en les déposant dans la cour de son voisin. Les buts pour la région européenne, établis dans le cadre de la stratégie de santé pour tous d'ici l'an 2000 de l'OMS (OMS-EURO, 1985), et même la charte de l'environnement (OMS-EURO, 1989), renforcent considérablement le point de vue selon lequel il existe une politique sanitaire pour protéger les Européens contre les sous-produits de leur mode de vie. De toute évidence, cependant, cette approche de la santé publique néglige les interactions de la santé humaine, animale et environnementale, et, de ce fait, la poursuite de la santé humaine à tout prix peut menacer la durabilité de certains écosystèmes.

Le rapport Acheson sur la santé publique en Angleterre (DOH, 1988) a redéfini la santé publique qu'il désigne comme la science et l'art de la prévention des maladies, de la prolongation de la vie et de la promotion de la santé grâce aux efforts concertés de la société. Selon le directeur sanitaire de Sandwell, ce rapport a replacé la santé publique au cœur de la planification et de l'élaboration des services de santé (Middleton, 1995b). Les personnes qui travaillent dans le secteur de la promotion de la santé à Sandwell considèrent que l'économie locale est actuellement un facteur déterminant de la mauvaise santé mais qu'elle pourrait également favoriser la bonne santé (Middleton, 1995a).

Pourquoi Sandwell ?

La région métropolitaine de Sandwell a été constituée en 1974, par la fusion des municipalités de comté de West Bromwich et de Warley, dans la région West Midlands. Elle est bordée à l'est par Birmingham. Sandwell compte une population d'environ 300 000 habitants et sa commission du logement est la septième en importance à l'extérieur de Londres. Son histoire remonte à la révolution industrielle. Par le passé, elle dépendait de l'industrie lourde, des fonderies, de la métallurgie, des produits chimiques, du calcaire et de l'acier, et, dans une moindre mesure, c'est toujours le cas aujourd'hui. Son paysage est postindustriel, avec des vestiges d'industrie lourde et

beaucoup de bâtiments industriels délabrés. Ses différents quartiers sont reliés (ou, pourrait-on dire, fragmentés) par des artères routières.

Selon l'Inner Area Programme Team of Sandwell Metropolitan Borough Council (SMBC, 1987-1990), la santé économique de la municipalité n'est guère réjouissante. Ses rapports mettent notamment en relief les problèmes suivants :

- taux de chômage élevé, particulièrement le chômage de longue durée ;
- faible création d'emplois ;
- contraction industrielle ;
- base économique étroite, marquée par l'absence de diversité industrielle ;
- faible proportion de personnes travaillant dans le secteur des services ;
- image négative (du point de vue des industriels, des visiteurs et des touristes) ;
- beaucoup de terres laissées à l'abandon et pénurie de terrains industriels, une bonne partie du sol étant difficile à remettre en état à cause de la contamination chimique et d'anciennes installations d'exploitation du calcaire ;
- main-d'œuvre inadaptée, nécessitant des programmes intensifs de recyclage ;
- rendement scolaire médiocre ;
- réseaux de transport vétustes ;
- logements publics et privés de mauvaise qualité ;
- ressources financières limitées pour s'attaquer à ces problèmes.

Une analyse de la santé publique, dont les résultats sont exposés dans les rapports annuels du bureau de santé de Sandwell, fait état des tendances quant aux maladies physiques, sociales et mentales dans la municipalité. Celle-ci se classe dans la première tranche de 15 p. 100 des districts de santé du Royaume-Uni pour le nombre de logements dépourvus des commodités de base et de logements surpeuplés, le chômage et la population ethnique minoritaire. En 1988, plus de la moitié des habitants de Sandwell vivaient dans des ménages à faible revenu (Middleton, 1990). Les indicateurs de maladie de Sandwell reflètent une mauvaise santé associée à des taux élevés de pauvreté et de privation (Townsend et Davidson, 1982 ; Whitehead, 1987). Les taux de mortalité périnatale et infantile sont supérieurs aux taux régionaux et nationaux. Les ratios standardisés de mortalité sont supérieurs aux normes nationales pour tous les âges.

Ces rapports montrent, d'une part, comment la santé publique reflète la situation économique et, d'autre part, comment le département de santé publique tente de décrire les causes de la mauvaise santé en fonction des méthodes et relations de production, des biens produits, de la situation sociale des gens et du milieu de vie. Sandwell et le comté voisin de Black County témoignent de plus de 200 années de développement non durable selon Middleton (1996), et sont maintenant confrontés aux conséquences de l'industrialisation, qui remonte au début de la révolution industrielle, exacerbées par la planification et la modernisation de la ville après la guerre, qui ont semblé se faire sans participation communautaire. Les forces économiques influent

beaucoup sur la santé et la maladie, et Sandwell témoigne clairement du fait qu'au palier local les inégalités au chapitre de la santé reposent sur un problème économique plutôt que sanitaire.

Dans la foulée d'Action 21 (CNUED, 1992) et des cibles établies dans le cadre de l'initiative Health of the Nation et énoncées dans le livre blanc du département de la santé (DOH, 1992), le Sandwell Regeneration Partnership (SRP) a été constitué grâce à un financement ponctuel du gouvernement central pour la régénération[1]. Son rôle était de coordonner la stratégie de régénération urbaine de Sandwell. Il est évident que la politique de régénération influe sur la santé et qu'elle est influencée par celle-ci. L'agriculture communautaire peut donc jouer un rôle important à ce chapitre.

Réseaux alimentaires directs

Pour transformer les concepts de l'agriculture urbaine en buts réalisables et en applications pratiques, il faut apprendre par l'exemple. Des initiatives telles que les fermes urbaines, les lotissements communautaires, les systèmes d'échanges locaux et de formation, les coopératives alimentaires et les réseaux alimentaires directs représentent de nouveaux modèles de développement communautaire et de diversification économique fondés sur une démarche ascendante. Ces initiatives visent à trouver des solutions environnementales et sociales locales aux problèmes sanitaires et économiques des collectivités.

À la fin des années 80, contrariés par les limites des filières du commerce de gros et de la commercialisation multiple et fascinés par l'émergence de l'agriculture communautaire en Europe, au Japon et aux États-Unis (Pullen, 1992), un petit nombre d'agriculteurs biologiques du Royaume-Uni ont commencé à élaborer ce qui allait devenir les réseaux alimentaires directs (Steele, 1995). Des fruits et des légumes sont produits dans des systèmes de culture biologique intensive ; généralement, de 30 à 50 cultures sont produites chaque saison. Les produits sont distribués aux ménages ruraux et urbains de différentes façons, notamment par livraison à domicile et par l'entremise de petites coopératives alimentaires.

Le producteur peut fournir à un groupe connu de clients des légumes et des fruits de saison dans le cadre d'un système planifié de production. Comme les réseaux alimentaires directs sont fondés sur la production locale pour répondre aux besoins locaux, les frais généraux, en particulier ceux liés à l'emballage, au transport et à la distribution, chutent considérablement, ce qui procure aux producteurs une plus grande sécurité, favorise la création d'emplois et fournit des occasions de formation pour ceux qui se lancent dans ce genre d'entreprise. L'élimination des intermédiaires améliore en outre la rentabilité. Tous les revenus générés par les ventes vont directement aux producteurs, ce qui permet à ces derniers de fournir des fruits et des légumes de bonne qualité à des prix raisonnables.

---

[1] Un certain nombre d'organismes ont vu le jour à la suite de la planification régionale entreprise par le gouvernement central et de différentes politiques d'aide, notamment le Urban Programme des années 60, le livre blanc de 1977, *Inner Cities White Paper* et l'émergence, à la fin des années 70, d'une politique plus explicite faisant intervenir des ressources accrues, une législation spécifique, bien que modeste, et de nouvelles dispositions visant à favoriser la collaboration entre le gouvernement central et les administrations locales. Cependant, dans les années 80 et au début des années 90, le financement des programmes de régénération des centres-villes a diminué. Les nouveaux organismes ont vu le jour dans les années 80 à la suite d'une politique visant à éliminer progressivement le « traditionnel » Urban Programme.

Grâce aux réseaux alimentaires directs, les producteurs et les consommateurs établissent une relation de confiance. En outre, ces réseaux contribuent à régler les problèmes de production, de conditionnement, de transformation, de distribution et de consommation des aliments ainsi que d'élimination des déchets (par la création de programmes communautaires de compostage). Certains producteurs s'emploient activement à faire une critique du système alimentaire mondial et tentent de démontrer la faisabilité des solutions de rechange locales. Les réseaux alimentaires directs peuvent contribuer à régler les problèmes qui surviennent non seulement dans les forces de production et de consommation, mais dans les relations entre producteurs et consommateurs, qui sont particulièrement importantes pour établir un modèle de société postindustrielle (Williams, 1983).

De toute évidence, eu égard à leur réussite en milieu rural et périurbain et à l'expertise qu'ils permettent de développer dans les secteurs de la production, de l'organisation et de la gestion, ces réseaux peuvent être adaptés et implantés dans différents contextes urbains pour réaliser différents objectifs sociaux, environnementaux et sanitaires. Ces connaissances et cette expertise ont façonné l'étude de faisabilité qui a incité Sandwell à développer l'agriculture communautaire.

Étude de faisabilité : processus et résultats

La consultation avait pour but d'aider le SRP à déterminer la faisabilité pratique, législative et économique de l'agriculture communautaire dans la municipalité de Sandwell et à établir si une telle forme d'agriculture profiterait aux résidents locaux. En définitive, on espérait qu'une série de parcelles soient cultivées par et pour la collectivité.

Ce processus a débuté par une rencontre de consultation avec des représentants du SMBC (le conseil municipal de Sandwell), du bureau de santé de Sandwell et d'un éventail d'organismes communautaires et bénévoles, y compris des groupes représentant des personnes ayant des besoins spéciaux, des problèmes de santé mentale ou un handicap, des groupes d'entreprises communautaires et de femmes, des organismes de conservation et la Sandwell Food Co-operative. L'équipe de consultation a été surprise et encouragée par cette participation.

Le rapport rédigé à la suite des consultations (Booth *et al.*, 1996) proposait une série de projets, notamment des projets pilotes pour les secteurs retenus, et certaines activités complémentaires ou de soutien (dont trois sont examinées ci-après). Ces projets comprenaient :

- le Tipton Market Garden, où la Sandwell Food Co-operative produirait des cultures de grande valeur pour les distribuer par ses réseaux existants ;
- le Woodentops–Sandwell New Horizons Garden Project, une pépinière mettant l'accent sur la qualité de vie par la prestation de services de soin ou de formation professionnelle à des personnes ayant des besoins spéciaux ou des problèmes de santé mentale ;
- le programme Sandwell Grow Your Own, qui proposait la création d'un poste de travailleur de soutien ou de conseiller agricole dans la municipalité ;
- le programme Friends of Sandwell, visant à créer des rapports entre les résidents de Sandwell et les agriculteurs locaux pour fournir des fruits et des légumes de base et établir des liens de formation.

Deux de ces projets ont été mis en œuvre une fois l'étude terminée. Le groupe responsable du Tipton Market Garden a négocié un bail pour une parcelle abandonnée et a nettoyé et préparé le site pour la production alimentaire avec l'aide du British Trust for Conservation Volunteers. Le projet National Schizophrenia Fellowship (NSF) Woodentops a également converti un terrain abandonné en un jardin communautaire pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale, et il offre une variété d'autres services. Un troisième projet, qui n'était pas inclus dans l'examen préliminaire, est actuellement à l'étude. Le Rowley Regis College of Further Education, qui dispose d'un grand terrain (environ 5 ha) réservé aux sports et aux loisirs, examine des propositions en vue d'un projet doté d'un volet éducatif qui serait offert par l'entremise du programme d'études du collège et de la création d'une cité ouvrière en collaboration avec l'association des locataires et des résidents.

À la suite de la dernière réunion tenue pendant l'étude, un groupe directeur chargé de l'agriculture communautaire a été formé. Coordonné par le conseiller des politiques alimentaires de la municipalité, ce groupe est responsable de la réalisation des buts du SRP.

Progrès : des problèmes aux solutions

Pour coordonner les divers projets d'agriculture communautaire à Sandwell, le SRP aurait besoin d'une évaluation approfondie des points forts et des faiblesses de la municipalité au plan matériel et humain. Beaucoup de ces caractéristiques se trouvent dans sa base industrielle (Middleton, 1990). Les indications provenant des autorités locales, en particulier du bureau de santé, sont encourageantes. Grâce à un processus de discussion, on a pu obtenir un appui politique envers l'agriculture communautaire ; on bénéficie également d'un financement. Les autorités locales se considèrent comme un catalyseur et non comme un maître d'œuvre. De toute évidence, une réflexion et des recherches supplémentaires s'imposent pour déterminer les véritables obstacles au développement.

Les autorités locales ainsi que les secteurs privé et bénévole devraient adopter une démarche coordonnée relativement aux infrastructures, en ce qui concerne, par exemple, les modèles de distribution des terres et de propriété dans la municipalité, l'accès aux terres, la planification et les contraintes juridiques. Des conflits surgiront inévitablement concernant les priorités d'utilisation du sol, mais de leur règlement émaneront des projets, dont certains seront fructueux et d'autres pas. Il faudra négocier des baux d'une durée assez longue pour mettre en œuvre des projets réalisables, ce qui peut nécessiter plusieurs années et des investissements considérables en argent et en main-d'œuvre.

Sans équipement approprié pour la mise en jachère, il est difficile de remettre en état les terres abandonnées, surtout les petites parcelles. L'infestation de ces terres par les mauvaises herbes annuelles et vivaces représentera probablement un obstacle majeur, en particulier si les groupes se lancent dans la culture biologique, qui exclut le recours aux herbicides.

Un quatrième projet éventuel s'est heurté au problème de la contamination du sol par des métaux lourds, de ses environs jusqu'aux fonderies. Le rapport a relevé les risques pour la santé que pourrait causer la culture d'aliments sur des terres contaminées. De toute évidence, aucune production alimentaire ne peut se faire tant que les risques n'ont pas été définis et quantifiés.

L'un des aspects les plus importants sera l'information, la formation et le soutien des participants aux programmes d'agriculture communautaire. Ces participants doivent acquérir des compétences en production, en organisation, en finances et en gestion, et obtenir un soutien connexe. Certains membres de la collectivité possèdent déjà beaucoup de ces compétences ; c'est le cas notamment des jardiniers, des propriétaires de lotissements et des participants aux différentes initiatives communautaires.

Il faut trouver et maintenir le financement nécessaire pour assumer les frais de démarrage de tous les projets ainsi que les coûts de fonctionnement et ceux associés au personnel clé pour les projets qui mettent davantage l'accent sur les services sociaux que sur la production agricole. En milieu urbain, la culture de petites parcelles comporte souvent des coûts de démarrage élevés, et il est impossible de réaliser des économies d'échelle. La réussite d'un programme d'agriculture communautaire repose donc en bonne partie sur le travail bénévole. La sécurité des lieux alourdira également les frais de démarrage, car on peut supposer qu'en attendant que le site soit bien établi dans la collectivité, il faudra composer avec le vol et le vandalisme.

En mars 1997, le groupe directeur chargé de l'agriculture communautaire a fait circuler une proposition parmi différents groupes et les cadres du SMBC. Cette proposition établit l'objectif d'un réseau d'agriculture communautaire, compte tenu de l'étude de faisabilité et des réunions et initiatives qui ont eu lieu par la suite au sein des autorités locales, du bureau de santé et du secteur bénévole. Le groupe directeur recherche des sources possibles de financement en vue de recruter un travailleur itinérant à plein temps et un agent technique à temps partiel ayant une expertise en planification et en affaires juridiques, dont les questions de cession. Leur rôle serait d'établir le réseau à Sandwell et de mettre à contribution leur expertise et leurs conseils dans le cadre de projets. Le groupe directeur espère également établir une équipe de soutien de l'agriculture communautaire à Sandwell (Simpson, 1997).

Au départ, cette équipe fournirait un soutien technique aux projets phares, tels que Tipton Market Garden et NSF Woodentops, et s'emploierait à intégrer d'autres projets dans l'initiative. Elle examinerait également la possibilité d'obtenir du financement européen et de préparer les soumissions nécessaires pour assurer l'avenir du projet. La campagne de financement a réalisé des progrès considérables ; et le bureau de santé a d'ailleurs versé une importante contribution.

Conclusion

Bien qu'il soit encore beaucoup trop tôt pour proclamer que l'agriculture communautaire est une solution réaliste pour Sandwell, beaucoup de progrès ont été réalisés et ont permis de jeter les bases qui permettront d'atteindre les objectifs établis par le SRP dans le dossier qu'il a présenté à l'équipe de consultation.

Jusqu'à maintenant, l'expérience donne à penser que l'agriculture communautaire peut contribuer dans une grande mesure à faire comprendre que la régénération de l'environnement est essentielle à l'amélioration de l'économie locale de Sandwell et de la santé de sa population (Middleton, 1990). Cependant, elle ne permet pas d'aborder les causes structurelles de la pauvreté et de la mauvaise santé. Une intervention efficace du gouvernement, du secteur public et du secteur privé sera essentielle à cet égard. Bien entendu, l'aide sociale doit être améliorée. Nous avons essayé de convaincre les gens de manger plus sainement, mais nous avons constaté

que leurs habitudes alimentaires sont motivées par des facteurs complexes. C'est pour survivre que les familles pauvres mangent des aliments à teneur élevée en matières grasses. Elles n'ont pas assez d'argent pour se procurer de bons aliments frais, ou elles n'ont pas accès à des quantités suffisantes de ces aliments. Une certaine redistribution des ressources s'impose (Middleton, 1996).

Cependant, si l'agriculture pratiquée par et pour la collectivité est intégrée dans les initiatives existantes au sein des autorités locales et de la collectivité de Sandwell, elle pourrait contribuer à l'avènement, au palier local, d'un modèle de production, de conditionnement, de transformation, de distribution et de consommation des aliments, ainsi que d'élimination des déchets, tout en menant à la création d'un éventail de retombées socioéconomiques et d'avantages dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'environnement et du développement communautaire dans une société urbaine postindustrielle.

Comme l'avait souligné Peter Kropotkin en 1899, les obstacles à la réussite d'une entreprise comme l'agriculture communautaire à Sandwell ne résident pas dans l'imperfection de l'art agricole, l'infertilité du sol ou le climat trop rigoureux, mais dans nos institutions, notre patrimoine et les vestiges du passé, les « fantômes » qui nous oppriment. Les problèmes économiques, sociaux et sanitaires de Sandwell sont ancrés dans son passé industriel, dans les forces et les relations de production qui ont façonné son paysage et sa société. Que Sandwell devienne le potager de l'Angleterre est effectivement peu vraisemblable, mais il n'est pas impossible qu'avec un soutien stratégique cette collectivité acquière une plus grande autonomie alimentaire grâce à l'agriculture communautaire. Les progrès en ce sens peuvent contribuer de façon positive au développement durable dans les villes.

Bibliographie

Booth, E., Davis, L., Michaud, M. et Redman, M., 1996, *Community agriculture in Sandwell: a feasibility study. Report to the Sandwell Regeneration Partnership*, West Bromwich (R.-U.).

CNUED (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement), 1992, *Rio declaration on environment and development and Agenda 21 – Action 21 : déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Genève (Suisse), CNUED.

DOH (Department of Health [département de la santé]), 1988, *Public health in England* [rapport Acheson], Londres (R.-U.), Her Majesty's Stationery Office.

——— 1992, *The health of the nation*, Londres (R.-U.), Her Majesty's Stationery Office, Livre blanc du gouvernement.

Kropotkin, P., 1974 [1899], *Fields, factories and workshops tomorrow*, Londres (R.-U.), Allen and Unwin.

Middleton, J., 1990, « Life and death in Sandwell: where public health and economic health meet », *Local Government Policy Making*, vol. 16, n° 4.

——— 1995a, *Sandwell's experiences researching a healthier local economy*, West Bromwich (R.-U.), Sandwell Health Authority.

——— 1995b, *Public health and sustainability*, document présenté à la Royal Institute of Public Health and Hygiene Conference on Sustainability and Public Health, 8 février 1995, Londres (R.-U.).

——— 1996, « Bad food trap », *The Observer*, 21 janvier.

Middleton, J. *et al.* 1996, *Regenerating health: a challenge or a lottery. 8th annual report of the Director of Public Health*, West Bromwich (R.-U.), Sandwell Health Authority.

OMS (Organisation mondiale de la santé), 1978, *Health for all by the year 2000, Report of the International Conference on Primary Care (Alma Ata declaration) - Santé pour tous d'ici l'an 2000 (Déclaration d'Alma-Ata)*, Genève (Suisse), OMS.

OMS-EURO (Bureau régional de l'Europe), 1985, *Targets in support of health for all by 2000 in the European region*, Copenhague (Danemark), OMS-Europe.

——— 1989, *European Charter on Environment and Health – Charte européenne de l'environnement et de la santé*, Copenhague (Danemark), OMS-Europe.

Pullen, M., 1992, « Farms of tomorrow: community supported agriculture linking farmers and consumers », *Living Earth* (revue de la Soil Association), Bristol (R.-U.), mai.

Simpson, S., 1997, *Community agriculture Sandwell: project proposal*, West Bromwich (R.-U.), Sandwell Metropolitan Borough Council et Sandwell Health Authority.

SMBC (Sandwell Metropolitan Borough Council), 1987/88–89/90, *Inner Area Programme Team reports*, Sandwell (R.-U.), SMBC.

Steele, J., 1995, *Local food links: new ways of getting organic food from farm to table*, Bristol (R.-U.), Soil Association.

Townsend, P. et Davidson, N., 1982, *Inequalities in health: the Black report*, Harmondsworth (R.-U.), Penguin.

Whitehead, M., 1987, *The health divide: inequalities in health in the 1980s*, Londres (R.-U.), Health Education Council.

Williams, R., 1983, *Towards 2000*, Londres (R.-U.), Chatto and Windus.

Systèmes alimentaires intégrés et durables en milieu urbain : l'exemple du New Jersey, aux États-Unis

Michael W. Hamm et Monique Baron

Introduction

L'établissement de systèmes alimentaires plus localisés, à des fins de justice sociale, constitue une importante stratégie pour la création de systèmes alimentaires durables en milieu urbain. À l'heure où des particuliers et des organismes du monde entier tentent de créer de tels systèmes, il est utile d'examiner le contexte dans lequel ils évoluent et les principes qui les guident. Le présent document décrit brièvement le contexte mondial, les principes d'intervention, les composantes de tels systèmes et une étude de cas.

Contexte mondial

À l'échelle mondiale, diverses raisons d'ordre environnemental motivent la production alimentaire à proximité du lieu de consommation. En outre, les modèles en place dans le monde entier donnent à penser que les régions doivent maintenir et améliorer localement leur potentiel de production alimentaire. Le monde risque de devenir le théâtre de crises alimentaires majeures au cours des 20 prochaines années. En outre, la concurrence sur le marché alimentaire mondial s'accentuera à mesure que les pays en développement étendront leur base industrielle et que les pays industrialisés connaîtront une baisse de leurs superficies cultivées et du nombre d'agriculteurs. Nombre de pays en développement, tels que la Chine, connaissent différents degrés d'industrialisation. La base de terres arables s'effrite à mesure qu'on utilise celles-ci comme sites industriels et domiciliaires ou pour les infrastructures connexes et que l'élevage s'accroît. Étant donné la croissance démographique prévue en Chine au cours des 25 prochaines années, ce pays devra peut-être importer plus de céréales que la totalité des exportations mondiales en 1990 (Brown, 1995).

Dans les pays industrialisés, la base agricole décroît. Par exemple, le Japon produit environ 47 p. 100 des calories qu'il consomme et importe le reste. On y trouvait quelque 11,75 millions de fermes en 1960, mais en 1992, il n'en restait plus que 3,13 millions. En 2000, le tiers des agriculteurs japonais seront âgés de plus de 65 ans[1]. En outre, l'eau devient de plus en plus rare. Certains pays connaissent des pénuries d'eau, 26 étant classés pauvres en eau (Nicholas, 1994). Une augmentation

[1] Mikishi Okada Association, Ohito (Japon), communication personnelle, 1996.

significative de l'agriculture urbaine pourrait réduire l'instabilité alimentaire (PNUD, 1996), mais devant le risque d'aggravation de l'insécurité alimentaire à l'échelle mondiale, les États, les régions et les nations devraient maximiser leur production alimentaire locale en vue de stabiliser les ressources alimentaires mondiales.

Principes d'intervention

Dans ce contexte mondial, il apparaît nécessaire de créer des systèmes alimentaires durables en milieu urbain. De l'avis des auteurs, ces systèmes doivent être fondés sur les principes suivants :

- un réseau d'approvisionnement exclusivement local aurait un effet d'isolement, entraînerait le rejet des valeurs culturelles et pourrait être instable ;
- les systèmes alimentaires durables se développeront dans le contexte social, politique et économique actuel ;
- la création de collectivités durables dotées de systèmes alimentaires durables repose sur la valeur qu'on accorde aux personnes et à la production des nécessités de la vie ;
- la production alimentaire locale est dans l'intérêt de la population.

Ces principes ont contribué à établir le fondement de l'étude de cas.

Composantes d'un système alimentaire durable en milieu urbain

Un système alimentaire local doit comprendre plusieurs éléments : production, transport, conditionnement et transformation, distribution, préparation, gestion des déchets et ressources nécessaires. Les ressources interviennent à tous les paliers du système alimentaire. En outre, un système alimentaire durable doit viser à :

- intégrer les questions de justice sociale dans un système beaucoup plus local ;
- alléger les contraintes qui empêchent d'accéder à une quantité suffisante d'aliments nutritifs ;
- améliorer la capacité économique des résidents de se procurer des aliments ;
- apprendre aux personnes comment cultiver, conditionner, transformer et distribuer ces aliments ;
- obtenir assez de terres pour produire des aliments qui répondent à une bonne partie des besoins locaux ;
- montrer à la population, qui se désintéresse de plus en plus de la production alimentaire, comment contribuer à cette production et comment respecter cette dernière ;
- intégrer la gestion environnementale dans le processus.

Ces composantes définissent le cadre global à l'intérieur duquel seront étudiées les démarches de création de la sécurité alimentaire, comprenant tout le système alimentaire, du champ à la table.

Étude de cas

Un certain nombre de groupes et de particuliers établissent des systèmes alimentaires qui sont davantage adaptés aux préoccupations sociales et culturelles et aux besoins locaux. Nous avons tenté d'intégrer les idées exposées précédemment dans notre travail au New Jersey (États-Unis), un État qui compte 7,8 millions d'habitants répartis sur une superficie d'environ 20 000 km² (7 800 milles carrés). Depuis 1950, le New Jersey a perdu 51 p. 100 de ses terres agricoles (NJDA, 1995) et devrait en perdre encore 12 p. 100 au cours des 20 prochaines années (ECAFE, 1994). On estime que 600 000 personnes ou plus risquent de ne plus pouvoir s'alimenter adéquatement (WWFI, 1989), alors que 19 p. 100 des 567 municipalités du New Jersey ont été classées secteurs à chômage élevé[2].

Nous avons estimé que pour nourrir 100 personnes pendant un an au New Jersey, un régime entièrement végétarien nécessite environ 10 ha (23,5 acres) de terre (McGlinchy et Hamm, 1996), soit 740 000 ha (1,83 million d'acres) pour toute la population. Or, étant donné que le régime alimentaire typique des Américains est à base de viande, ce chiffre passe à environ 16 ha (41 acres). À l'heure actuelle, le New Jersey produit environ 27 p. 100 des portions de légumes dont a besoin sa population. Pour produire les 73 p. 100 qui manquent, il faudrait environ 46 000 ha (115 000 acres) supplémentaires de légumes ou 6,8 millions de jardins de 9,3 m² (100 pieds carrés), ou un équilibre entre les deux. On pourrait également accroître la production locale par une forte expansion des jardins particuliers ou communautaires. Augmenter la quantité de fruits et de légumes produits dans des fermes locales permettrait de créer des liens ruraux-urbains par l'entremise de l'autocueillette et d'autres initiatives (p. ex., des éventaires).

Il faut toutefois se demander qui cultivera ces aliments. Parmi les agriculteurs du New Jersey, les producteurs alimentaires sont en moyenne plus âgés que les producteurs non alimentaires. Pour accroître la population agricole, il faut d'abord former plus d'agriculteurs. Cette tâche revêt une importance particulière car, comme le souligne Wes Jackson, elle est essentielle pour une agriculture écologique et durable[3]. C'est dans cette optique que le programme Cook Student Organic Farm (CSOF) a été instauré en 1993. Ce programme a pour principal objectif d'offrir à des étudiants de l'expérience en agriculture biologique dans le cadre de leurs études. Le CSOF permet également aux étudiants de comprendre les problèmes liés à l'alimentation urbaine au New Jersey.

Le CSOF fonctionne selon le modèle de l'agriculture communautaire. Il livre également une bonne partie de sa production de fruits et légumes frais aux soupes populaires et aux banques alimentaires locales. Les fruits et légumes sont cultivés sur un terrain de 1,23 ha (3 acres) selon les normes établies par la Northeast Organic Farming Association of New Jersey, l'organisme d'accréditation des agriculteurs biologiques. Les profits réalisés par l'agriculture communautaire servent à financer

[2] Kimberly Schevtchuk, Trenton (NJ, É.-U.), Mercer Street Friends, communication personnelle, 1997.
[3] Wes Jackson, Salina (KS, É.-U.), The Land Institute, communication personnelle, 1992.

l'exploitation de la ferme et à fournir des bourses d'études d'environ 22 000 $US. Les étudiants, dont aucun n'a grandi sur une ferme, suivent des cours allant de la littérature anglaise à la gestion des ressources naturelles. La plupart sont des femmes de milieux urbains ou suburbains. Chaque année, plusieurs étudiants envisagent de poursuivre une carrière liée à la production alimentaire durable, certains allant même jusqu'à modifier leurs objectifs de carrière d'origine. D'autres prévoient pratiquer l'agriculture pour compléter leur revenu. Le jumelage de cette expérience et de plusieurs cours au collège permet à un certain nombre d'étudiants d'explorer les possibilités qui s'offrent dans le domaine de la production alimentaire. Associé à d'autres stratégies visant à augmenter la formation pratique, à favoriser l'accès aux terres et à développer des ressources financières, un programme comme le CSOF pourrait bien servir à accroître la population agricole.

La production d'aliments aux fins de l'aide d'urgence est un autre facteur à envisager. Comme les compagnies alimentaires nationales et internationales réduisent le gaspillage et la production non désirée, les banques alimentaires du New Jersey sont aux prises avec une baisse des dons. Idéalement, les banques alimentaires devraient disparaître ; cependant, il est peu probable que cela se produise dans un avenir rapproché. Les fermes communautaires financées pour le bien public pourraient résoudre, du moins en partie, ces problèmes d'approvisionnement au palier local. Un certain nombre de programmes au New Jersey visent à accroître le jardinage urbain pour augmenter et soutenir la production alimentaire locale. Cependant, on ne devrait pas faire de la production urbaine une panacée et en profiter pour réduire les programmes sociaux.

Outre la production, il faut veiller à la commercialisation des produits agricoles auprès des populations urbaines. Les marchés de producteurs, y compris les marchés communautaires (où les résidents exploitent des éventaires au nom de plusieurs agriculteurs), permettent d'accroître la durabilité économique des aliments frais locaux tout en facilitant l'accès des citadins à ces aliments. Les marchés communautaires permettent également de créer des emplois saisonniers.

Pour ces raisons, nous avons instauré le New Jersey Urban Ecology Program (NJUEP), dans le cadre duquel trois projets de jardinage et d'alimentation communautaires ont été lancés en 1993. Cet été-là, il était devenu nécessaire et souhaitable de créer des programmes destinés spécifiquement aux jeunes. Par conséquent, en 1994, nous avons élaboré le Youth Farmstand Project pour permettre à des jeunes à risque de posséder et d'exploiter un éventaire de produits agricoles et d'acquérir ainsi une formation professionnelle. Le programme visait à :

- combler le fossé entre les communautés rurales et urbaines en créant des marchés urbains pour vendre des fruits et des légumes frais, favoriser l'entente interraciale et établir des partenariats économiques entre ces communautés diverses ;
- aider les élèves du palier secondaire en leur fournissant une éducation et une formation pratique qui contribueront à améliorer leurs perspectives d'emploi ;
- établir une source locale d'approvisionnement à long terme d'aliments frais, abordables et nutritifs pour la collectivité.

Lancé à New Brunswick (New Jersey), le NJUEP a par la suite servi à coordonner l'élaboration de projets jeunesse d'éventaires de produits agricoles dans sept villes de l'État. Les étudiants apprenaient comment établir et gérer plusieurs éventaires, acheter des fruits et des légumes en gros auprès d'agriculteurs locaux et vendre ces produits à des prix abordables.

Au New Jersey, la saison de croissance dure cinq mois. C'est donc dire que la conservation des aliments y joue un rôle prépondérant. Les aliments peuvent être mis en conserve dans de petites entreprises de transformation communautaires et locales, ce qui a pour effet d'améliorer les débouchés pour les agriculteurs, de créer des emplois locaux et de préparer des produits alimentaires pour la morte-saison. La création de microentreprises de cette nature en milieu urbain pourrait stimuler la production alimentaire dans les zones agricoles avoisinantes en permettant aux agriculteurs d'accroître la durabilité économique de leur exploitation en plus de créer des emplois pour les citadins. De telles entreprises, essentielles à l'établissement de systèmes alimentaires durables, doivent être créées de manière à avoir des effets économiques multiplicateurs dans la collectivité.

Par définition, les systèmes alimentaires durables en milieu urbain améliorent les écosystèmes locaux et sont accessibles à tous les résidents. Cependant, de nombreux jeunes vivant en milieu urbain n'ont pas accès à une éducation ni à une expérience pratique en agriculture et n'ont pas la chance de comprendre les écosystèmes locaux. Il est particulièrement important que les programmes éducatifs améliorent les possibilités de carrière dans le domaine des systèmes alimentaires durables et permettent de comprendre l'écologie locale. Le NJUEP s'est employé à élaborer de tels programmes, notamment le Children's Gardening and Environmental Education Program (CGEEP) et le School Yard Ecology Program (SYEP).

Dans le cadre du CGEEP, des jardins sûrs, structurés et supervisés sont mis à la disposition des jeunes de 5 à 12 ans qui vivent en milieu urbain. Le CGEEP comporte aussi d'autres avantages :

- Les enfants acquièrent des compétences en jardinage, mettent à contribution leur créativité, se sensibilisent aux questions culturelles et apprennent des notions d'écologie et de nutrition.
- Les jeunes se familiarisent avec la biosphère dans le cadre de l'histoire naturelle et culturelle du New Jersey.
- On améliore les compétences en lecture, en écriture, en communication et en résolution de problèmes ainsi que les aptitudes sociales.

Le curriculum interdisciplinaire de ce programme pratique englobe l'horticulture, l'écologie, la nutrition, les langues, l'artisanat et la narration. Par le jardinage, les enfants entretiennent des rapports positifs avec la nature. Ils recourent à des systèmes de plantation traditionnels pour cultiver une variété de fruits et de légumes, ainsi que des produits ayant une signification culturelle. Ainsi, le chou rosette et la patate douce (aliments traditionnels du Sud des États-Unis) de même que le maïs, les fèves et la courge (aliments autochtones) poussent facilement dans un jardin pour enfants. Les enfants cultivent un jardin qui profite aux insectes et aux papillons et laissent également un espace non cultivé pour attirer la faune et embellir le secteur.

Le SYEP intègre les thèmes de la nourriture, de l'écologie et de la vie sociale et favorise l'apprentissage soutenu des élèves par une variété de méthodes

pédagogiques. Ce programme comporte une foule d'avantages pour les enfants, le personnel enseignant et les localités avoisinantes :

- Les écoles et les cours d'école offrent de vastes possibilités d'expérimentation, de développement du sens civique et de remise en état de l'environnement.
- Les élèves participent activement aux inventaires pris dans l'école et sur le terrain ainsi qu'aux études sur les habitats.
- Les compétences acquises sont mises en pratique par la création d'une classe en plein air.

Ce programme est un exemple parfait d'écosystème en développement au service de l'apprentissage expérientiel.

Ces initiatives, et d'autres encore, marient les thèmes du développement économique urbain, de l'interface rural-urbain, de l'enseignement pratique et de la gérance de l'environnement.

Conclusion

Si la sécurité alimentaire désigne l'accès quotidien à des aliments nutritifs, sûrs et culturellement acceptables, en quantité suffisante et à des prix abordables, et si elle est un droit plutôt qu'un privilège, tant pour nous que pour les générations futures, il faut donc qu'un échantillon le plus vaste et le plus représentatif possible de la collectivité participe aux efforts déployés pour assurer cette sécurité alimentaire. Ce faisant, tous les membres de la collectivité établissent des rapports positifs et ont accès à de nouvelles possibilités grâce à l'amélioration de la santé, des relations sociales, de l'éducation et de la qualité de la vie, tandis qu'une collaboration s'établit entre le plus large éventail possible de personnes et d'organismes.

Bibliographie

Brown, L.R., 1995, *Who will feed China? Wake-up call for a small planet*, New York (NY, É.-U.), W.W. Norton & Co., p. 163.

ECAFE (Ecopolicy Center for Agriculture, Food and the Environment), 1994, *Into the 21st century: strategic planning for New Jersey's agriculture future — a staff report to the New Jersey FARMS Commission*, New Jersey (NJ, É.-U.), New Jersey Agricultural Experiment Station.

McGlinchy, M. et Hamm, M.W., 1996, *Local production of food needs for a hundred people: a strategy for food security*, document présenté à l'assemblée annuelle de Agriculture, Food, and Human Values, 1996, St. Louis (MO, É.-U.).

Nicholas, R., 1994, *US National Committee for World Food Day teleconference and study/action packet*, Washington (DC, É.-U.), US National Committee for World Food Day.

NJDA (New Jersey Department of Agriculture), 1995, *New Jersey agriculture 1995*, Trenton (NJ, É.-U.), NJDA. NJDA Circular No. 540.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 1996, *Urban agriculture: food, jobs, and sustainable cities*, New York (NY, É.-U.), PNUD.

WWFI (WorldWorks Foundation, Inc.), 1989, *Tending the garden state: ending hunger and homelessness in New Jersey*, Bridgewater (NJ, É.-U.), WWFI.

Politique gouvernementale et transition vers des réseaux alimentaires locaux

Ellie Perkins

Introduction

Les systèmes locaux de production et de distribution des aliments sont importants pour nombre de raisons : ils réduisent la consommation de carburants fossiles utilisés dans le commerce et le transport des aliments, éliminent les monocultures et augmentent la biodiversité, favorisent l'agriculture biologique en assurant le recyclage local des sous-produits de la production alimentaire, protègent et créent des emplois dans les secteurs de l'agriculture, du conditionnement et de la transformation des aliments en plus de favoriser la diversité culturelle, compte tenu des préférences alimentaires locales et des différences écologiques. Les réseaux alimentaires locaux sont une composante fondamentale de toutes les économies locales.

Le présent document explore la question des réseaux alimentaires du point de vue des économies locales et donne quelques exemples d'établissements et de politiques qui les favorisent.

Aliments et économies locales

L'économie locale répond essentiellement aux besoins fondamentaux de sa collectivité. Il est donc normal d'entreprendre notre exposé en parlant des aliments. En plus d'être essentiels sur le plan physiologique, les aliments constituent un moyen pratique de mesurer le caractère local d'une économie : la proportion d'aliments locaux que consomme la population témoigne du degré de dépendance de l'économie locale envers les marchés éloignés. Une étude menée récemment en Allemagne révèle que les ingrédients d'un yogourt (notamment le lait et les fraises) ainsi que le carton et l'encre ayant servi à la fabrication du contenant avaient franchi plus de 11 000 km avant de parvenir au consommateur, mais qu'il aurait été possible de fabriquer le yogourt dans un rayon de 80 km (Norberg-Hodge, 1994). Comme le transport nécessite du carburant fossile, dont l'approvisionnement est limité, la hausse des prix du transport contribuera à davantage établir localement les systèmes de production et de distribution des aliments au cours des années à venir. Ce phénomène est étroitement lié à d'autres changements sociaux et économiques qui se renforcent mutuellement et se répercutent les uns sur les autres.

Les terres agricoles qui ceinturent Toronto, dans le Sud de l'Ontario, comptent parmi les plus riches du Canada. Pourtant, une forte proportion des aliments que consomment les Torontois est maintenant importée, alors qu'il y a un siècle, la quasi-totalité était produite à Toronto même ou à proximité. C'est donc dire que la région de

Toronto peut encore être autosuffisante, ce qui est rassurant, et qu'il est important de préserver l'autonomie alimentaire de Toronto en protégeant les terres agricoles environnantes et en encourageant la production alimentaire dans le secteur urbain même. En consacrant ses espaces verts, ses cours et ses jardins-terrasses à la production alimentaire, Toronto pourrait aisément subvenir à ses besoins alimentaires (voir Guberman, 1995).

Quels autres changements suppose cette façon d'envisager l'approvisionnement alimentaire ? De petites usines de transformation et de mise en conserve des aliments seraient établies pour répondre à la demande locale. Elles pourraient occuper des locaux vacants dans les bâtiments industriels abandonnés et créer un certain nombre d'emplois saisonniers et annuels. On construirait des serres, pour prolonger la saison de croissance locale, ainsi que des installations de production intérieure pour les produits d'hiver tels que les champignons, les endives, les germes de soja et autres légumes. Les gens consommeraient plus de fruits et de légumes de saison pendant l'été et plus de plantes racines et de fruits et légumes entreposables pendant l'hiver. La décentralisation de la production laitière et de l'élevage de volailles rapprocherait également le producteur et le consommateur. Les ménages pourraient devoir consacrer plus de temps à la production, au conditionnement, à la transformation et à la préparation des aliments, ou ces activités pourraient se faire à l'échelle de la collectivité. Ces changements de nature alimentaire créeraient des emplois pour les gens qui ont les compétences recherchées, de la mise en conserve à la pâtisserie en passant par la garde d'enfants. Ce genre d'initiative, qui crée des emplois à petite échelle au moyen des matières premières disponibles localement, nécessite peu de capital extérieur ou d'expertise de démarrage, si ce n'est l'entregent et d'autres compétences professionnelles spécifiques. Cependant, les gens devraient apprendre et transmettre ces compétences, ce qui encore une fois se ferait localement.

Compte tenu du climat canadien, la production locale de légumes, de produits laitiers, de volailles et d'aliments préparés tels que le pain, la sauce tomate, les cornichons, les sauces à salade, les produits de boulangerie et la margarine, effectuée dans de petites usines par des travailleurs payés à un salaire raisonnable, serait deux fois plus coûteuse que la production de masse. Cependant, le coût du carburant fossile nécessaire pour transporter les aliments des champs éloignés fait augmenter le prix des aliments de toute façon, tout comme le coût des engrais et de la machinerie dans le cas des exploitations agricoles de pointe et le coût des mesures prises pour remédier aux effets de la pollution. À mesure que le prix des carburants augmente, un système alimentaire localisé devient une solution de rechange concurrentielle. Les gens consacreront peut-être une plus forte proportion de leur revenu à l'achat d'aliments, mais la production alimentaire locale ferait travailler plus de gens, ce qui aurait de nombreux effets multiplicateurs positifs pour toute la collectivité. Grâce à un système écologique de production alimentaire locale, les dépenses de santé et les coûts environnementaux fléchiraient probablement.

Les systèmes locaux d'approvisionnement alimentaire gagnent du terrain à Toronto et dans de nombreuses autres villes du monde (Guberman, 1995). Ils comprennent de nouveaux modes de distribution des aliments, créés par des organismes tels que FoodShare, plusieurs programmes d'agriculture par jumelage communautaire et la production d'aliments dans les jardins-terrasses. Dans le cadre des programmes d'agriculture par jumelage, les agriculteurs sont jumelés au début de la saison de croissance avec des consommateurs vivant à proximité. Les agriculteurs reçoivent le

soutien financier dont ils ont besoin au moment de la plantation, les consommateurs sont assurés d'une source d'aliments de bonne qualité et les risques reliés à la production sont partagés entre les deux. Il existe au moins cinq fermes où se pratique l'agriculture par jumelage communautaire dans la région de Toronto. La culture dans les jardins-terrasses, en plus de contribuer à l'approvisionnement alimentaire urbain, comporte de nombreux autres avantages : elle améliore l'apparence des immeubles et aide à les isoler, à absorber le dioxyde de carbone et d'autres polluants, et réduit l'écoulement des eaux pluviales. Elle permet également de sensibiliser la population aux changements à apporter au plan de l'aménagement et du mode de vie pour créer des économies davantage axées sur les besoins locaux.

Politique gouvernementale, économies locales et systèmes alimentaires

Je crois qu'il est plus facile pour les économies locales de prospérer lorsque tous les habitants ont accès à un revenu de base garanti, à des soins de santé, à des services de garde d'enfants et à l'éducation. Ce faisant, même faute d'emploi rémunéré, les gens pourraient se consacrer à d'autres formes d'activité économique, car ils auraient un filet de sécurité en cas de maladie ou de bouleversements dans leur vie. De toute évidence, cette question relève des décideurs des pouvoirs publics supérieurs.

Cependant, les économies et les systèmes alimentaires locaux sont trop importants pour être laissés aux bons soins des pouvoirs publics. Le processus d'élaboration des politiques gouvernementales comporte trop d'échappatoires et de possibilités de cooptation par les intérêts fortunés pour inspirer confiance aux militants locaux (Roberts et Brandum, 1995). Il arrive que les pouvoirs publics supérieurs entravent, ou même étouffent, les mouvements créatifs et progressifs de la population, tantôt à dessein, tantôt par une bureaucratie et des règles paralysantes. Cependant, les processus et les deniers publics peuvent parfois fournir un soutien fort utile aux initiatives économiques populaires.

Nombre d'auteurs soulignent l'importance d'amorcer les changements à partir de la base, en commençant au palier local, afin de bâtir des procédés de production plus écologiques et de miner la mondialisation. L'importance qu'ils accordent à cette approche varie, mais certains donnent des exemples précis de la façon dont ce processus est déjà en branle. Ainsi, Norberg-Hodge (1994) mentionne les éléments suivants :

- échanges de compétences locales ;
- agriculture par jumelage et systèmes d'échange entre les entreprises locales ;
- coopératives de crédit et groupes de crédit parallèles ;
- jardins urbains ;
- coopératives de services de garde d'enfants et autres ;
- programmes environnementaux d'amélioration des logements ;
- transformation par des entreprises locales de ressources locales en biens et services pour les résidents.

Pour Morrison (1995), les étapes qui interviennent dans l'établissement d'une démocratie écologique comprennent les suivantes :

- démocratisation des finances, par l'entremise de coopératives de crédit et de banques communautaires ;
- création d'économies communautaires et particulièrement de coopératives locales de production et de distribution de tous genres ;
- création de nouveaux mécanismes permettant de valoriser et de prendre en compte les biens et les services environnementaux ;
- création d'un salaire social, qui garantirait un revenu à tous ;
- poursuite du désarmement et de la démilitarisation ;
- établissement d'une écologie industrielle ;
- dématérialisation de la production ;
- élaboration d'une économie solaire.

Les initiatives suivantes ont été entreprises à Toronto :

- Secrétariat au développement économique communautaire, administré par le gouvernement de l'Ontario de 1992 à 1995 ;
- Initiative éco-communautaire (mise en œuvre par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario en 1994), qui a permis de lancer des systèmes autosuffisants de modifications énergétiques aux habitations de plusieurs localités ontariennes ;
- Maison saine à Toronto, construite avec des fonds provenant en grande partie de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (un organisme fédéral) ;
- école des sciences naturelles de la rivière Boyne située à l'extérieur d'Orangeville (Ontario), où les élèves du centre-ville de Toronto étudient l'écologie et l'aménagement écologique.

Ces projets pilotes ont mis en évidence le potentiel et les lacunes de telles initiatives et pourraient servir de modèles à de futures entreprises du même genre.

Conclusion

Bien que les exemples mentionnés concernent Toronto et d'autres villes dotées de politiques progressistes en matière d'économie locale et de réseaux alimentaires, il faut éviter de surestimer le potentiel de telles politiques dans ce contexte. Rien ne peut remplacer la créativité et le dur labeur des résidents, habituellement des bénévoles, qui s'emploient à bâtir un système alimentaire meilleur et plus durable sur le plan environnemental dans leur économie locale. Tant bien que mal, et souvent contre vents et marées, ce travail se poursuit grâce aux collectivités locales.

Bibliographie

Guberman, C., 1995, « Sowing the seeds of sustainability: planning for food self-reliance », dans M. Eichler (dir.), *Change of plans: toward a non-sexist, sustainable city*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press.

Morrison, R., 1995, *Ecological democracy*, Boston (MA, É.-U.), South End Press, 279 p.

Norberg-Hodge, H., 1994, « Building the case against globalization and for community-based economics », *International Society for Ecological Economics Newsletter*, vol. 5, n° 2, p. 3-4.

Roberts, W. et Brandum, S., 1995, *Get a life! How to make a good buck, dance around the dinosaurs, and save the world while you're at it*, Toronto (ON, Canada), Get a Life Publishing House, 344 p.

TROISIÈME PARTIE

AGRICULTURE URBAINE ET COMMUNAUTAIRE

This page intentionally left blank

Agriculture urbaine dans les tropiques : l'exemple de Lusaka, en Zambie

A.W. Drescher

Introduction

En 1992 et 1993, un projet de recherche sur le jardinage domestique et l'agriculture urbaine a été mis en œuvre à Lusaka, capitale de la Zambie, dans les zones péri-urbaines de la capitale et dans les régions rurales de la Zambie et du Zimbabwe. Sous forme d'enquête statistique, la recherche portait principalement sur l'importance des jardins domestiques comme forme d'utilisation du sol et sur leur rôle dans la sécurité alimentaire des ménages, ainsi que sur la production d'aliments de base dans la ville. Elle avait pour objectif principal de préciser le rôle des jardins domestiques dans la sécurité alimentaire des ménages en Zambie et poursuivait plus précisément les buts suivants :

- déterminer le rôle des jardins domestiques pour les ménages urbains ;
- établir l'apport des produits des jardins au régime alimentaire et au budget des ménages ;
- répertorier les principaux problèmes que présente la conservation des jardins domestiques ;
- expliquer pourquoi le jardinage domestique n'est pas à la portée de tous.

Développement urbain de Lusaka

Comme beaucoup d'autres villes des pays en développement, Lusaka connaît un essor rapide. En 1991, elle comptait une population de 1,192 million d'habitants (CSO, 1992). Depuis 1980, la population a presque doublé. Le taux de croissance entre 1980 et 1990 était de 6,1 p. 100, et la densité de population était de 2 728 habitants/km² (CSO, 1990). La figure 1 illustre la croissance démographique de Lusaka depuis 1950.

Comme l'indique la figure 1, les besoins de Lusaka en denrées alimentaires connaîtront une croissance considérable. Pendant la même période, la zone bâtie s'étendra et la base de terres agricoles s'effritera encore plus (Schlyter, 1991 ; Drescher, 1998). Aucune région du monde occidental ne pourrait soutenir un taux de croissance de 70 000 personnes par année et fournir le logement, l'éducation et les infrastructures nécessaires. Alors, comment serait-ce possible dans les pays en développement ? On n'a commencé que récemment à prendre des mesures pour susciter de l'intérêt envers l'agriculture urbaine à Lusaka.

Nota : Le présent document est fondé sur une étude sur le terrain effectuée pour l'African Home-garden Project mené en 1992-1993 en Zambie et au Zimbabwe. Le projet de recherche était en partie soutenu par le projet d'alerte rapide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Central Statistical Office de la Zambie.

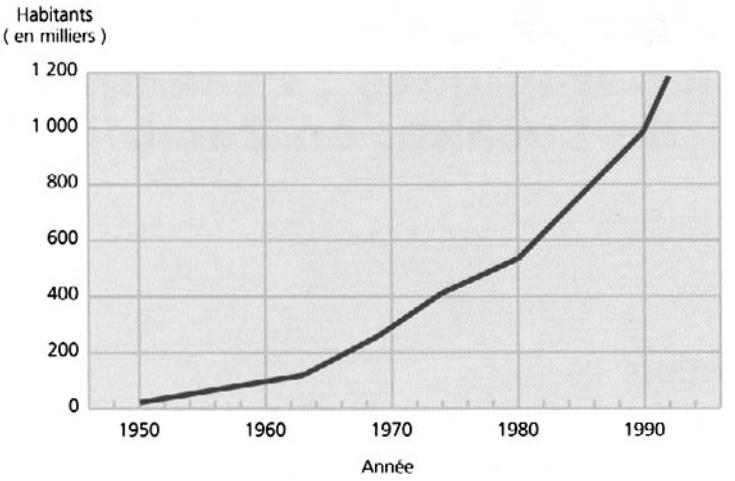

Figure 1. Croissance démographique à Lusaka (Zambie), 1950-1992
Source : CSO (1990, 1992).

Situation nutritionnelle actuelle de la population zambienne

Parmi tous les pays d'Afrique australe, la Zambie affiche le taux de malnutrition le plus élevé. Des statistiques révèlent une prévalence supérieure d'insuffisance pondérale et de retard de croissance en milieu rural, deux indicateurs de malnutrition chronique. Cependant, la cachexie est beaucoup plus courante en milieu urbain, ce qui témoigne du mauvais état nutritionnel actuel (NFNC, 1993a, b).

La malnutrition protéino-énergétique est le plus important des problèmes de santé de la Zambie, ayant des répercussions sur la morbidité et la mortalité ainsi que d'autres conséquences à long terme. L'anémie ferriprive constitue également un grave problème de santé, tout comme la carence en vitamine A (FAO, 1993). Les légumes cultivés dans les jardins domestiques et les cultures mixtes dans les champs peuvent constituer un apport nutritif, en particulier en raison de leur teneur en vitamines A et en oligoéléments. Dans bien des cas, les légumes indigènes, sauvages ou cultivés, sont plus nutritifs que les légumes exotiques étrangers (tableau 1).

Sources d'approvisionnement en légumes de Lusaka

Les activités agricoles dans les communes (jardinage et production d'aliments de base pendant la saison des pluies) constituent une source d'approvisionnement en légumes traditionnels, comme la très répandue *Amaranthus* spp. En 1989, un groupe de chercheurs a mené une enquête sur l'approvisionnement en légumes des communes urbaines de la Zambie (Ogle *et al.*, 1990). Ils ont constaté que près de la moitié des répondants pratiquaient le jardinage maraîcher (tableau 2), surtout pendant la saison sèche.

L'enquête sur les jardins domestiques menée en 1992-1993 révèle que près de 40 p. 100 des répondants de Lusaka récoltaient encore des légumes sauvages pour

Tableau 1. Valeur nutritive de certains légumes cultivés ou récoltés à grande échelle, Zambie

Légume	Humidité (%)	Protéine (g)	M.G (g)	Ca (mg)	Fer (mg)	Équivalent ß-carotène (µg)	Vitamine C (mg)
Brassica oleracea var. *capitata* (chou)[a]	93,0	1,6	0,3	55,0	0,8	280,0	46,0
Amaranthus spp. (cuite)	84,5	4,0	0,9	506,0	1,7	ND	ND
Manihot esculenta (manioc : feuilles séchées)	27,4	32,5	1,5	313,0	8,0	ND	ND
Ipomoea batatas (patate douce : feuilles crues)	83,0	4,6	0,2	158,0	6,2	5,9	70,0
Curcubita pepo (courge : feuilles)[a]	89,0	4,0	0,2	477,0	0,8	3,6	80,0
Adansonia digitata (baobab : feuilles séchées)	11,8	12,3	3,1	2,2	24,0	9,7	tr.
Beta vulgaris var. *cicla* (bette à carde)[a]	92,0	2,0	0,2	132,0	0,7	600,0	50,0
Lycopersicon lycopersicum (tomate)	93,0	1,0	0,2	10,0	0,6	450,0	26,0

Source : FAO (1990), sauf indication contraire ci-dessous.
Nota : ND, données non disponibles ; tr., trace.
[a]Données de Tindall (1992).

Tableau 2. Principales sources de légumes en milieu urbain, Zambie, 1989

Source	Répondants (%)[a]		
	Lusaka	Kabwe	Ndola
Marché du conseil	79	95	70
Vendeur de rue	62	69	57
Jardin personnel	49	50	50
Bois	5	24	12

Source : Ogle *et al.* (1990).
[a] Nombre de ménages : Lusaka, 82; Kabwe, 42; Ndola, 58.

compléter leur alimentation ou accroître leurs revenus (figure 2). Toutes ces familles ont également des jardins pour accroître leurs activités de récolte. Les ménages urbains sont plus vulnérables pendant les pénuries alimentaires parce qu'ils sont moins en mesure de récolter des légumes sauvages. Les ressources végétales ont en effet disparu des environs des centres urbains.

Agriculture urbaine à Lusaka dans les années 80 et 90

À Lusaka, comme dans de nombreux autres centres urbains des tropiques, le jardinage et l'agriculture bénéficient de peu de soutien de la part des autorités locales. De fait, les conseils municipaux interdisent souvent ces activités. Même pendant la sécheresse de 1992, qui a causé une grave pénurie de denrées alimentaires, le conseil municipal de Lusaka a supprimé l'agriculture urbaine, forçant la population à détruire les champs de maïs.

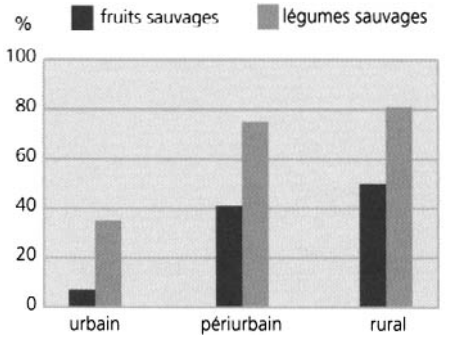

Figure 2. Cueillette de fruits et récolte de légumes sauvages en milieu urbain, périurbain et rural, Zambie (*n* = 85 propriétaires de jardins domestiques)
Source : Enquête sur les jardins domestiques (1992-1993).

Les résidents de Lusaka pratiquent quatre genres d'agriculture : jardinage de subsistance, jardinage semi-commercial, jardinage commercial et culture pendant la saison des pluies. Cette dernière forme d'agriculture se pratique seulement entre la fin d'octobre et la mi-mai. Le jardinage est une activité permanente, mais uniquement s'il y a une source d'eau permanente (terres humides naturelles, rivières, petits barrages). En mai et juin 1980, Sanyal (1985) a effectué une étude des activités agricoles dans cinq communes de Lusaka : Jack-Extension, Mtendere, Kalingalinga, Matero et Chilenje-South. Cette étude a révélé qu'en moyenne 13 p. 100 des ménages pratiquaient la culture pendant la saison des pluies et le jardinage pendant la saison sèche. Compte tenu des données actuelles, on peut conclure que le jardinage a augmenté à Lusaka depuis 1980, sauf dans les secteurs densément peuplés, où il n'y a pas d'espace pour cette activité.

Le rôle des femmes au chapitre de la sécurité alimentaire domestique mérite une attention particulière. En Afrique subsaharienne, le travail des femmes est plus important que celui des hommes à toutes les étapes de la production alimentaire (Fresco, 1986). Les femmes doivent effectuer le travail agricole requis à tous les stades du cycle de production alimentaire pour assurer l'alimentation de leur famille, sans négliger leurs autres tâches : préparation des aliments, garde d'enfants, puisage de l'eau, ramassage du bois de chauffage, soin des petits animaux. En outre, les femmes génèrent souvent plus de la moitié des revenus totaux du ménage (Due, 1985 ; Fresco, 1986). La documentation démontre, par exemple, que le revenu des femmes a une plus grande incidence que celui des hommes sur l'état de santé et la situation nutritionnelle des enfants (Maxwell, 1990).

La figure 3 montre le pourcentage de participation des femmes et des hommes aux activités agricoles dans le milieu urbain de Lusaka. À la question sur leur participation aux activités agricoles de Lusaka, 42,6 p. 100 des 648 répondants à l'enquête ont indiqué qu'ils pratiquaient le jardinage, et près de 30 p. 100, qu'ils faisaient de l'irrigation ou de l'arrosage pendant la saison sèche, ce qui revient à dire du jardinage. Près de 50 p. 100 des femmes et 35 p. 100 des hommes pratiquent l'agriculture. Comme l'indique la figure 3, les différences entre les communes de Lusaka sont importantes. Dans toutes les communes, les femmes sont plus engagées dans l'agriculture et le jardinage que les hommes. La participation à l'agriculture s'entend du jardinage pendant

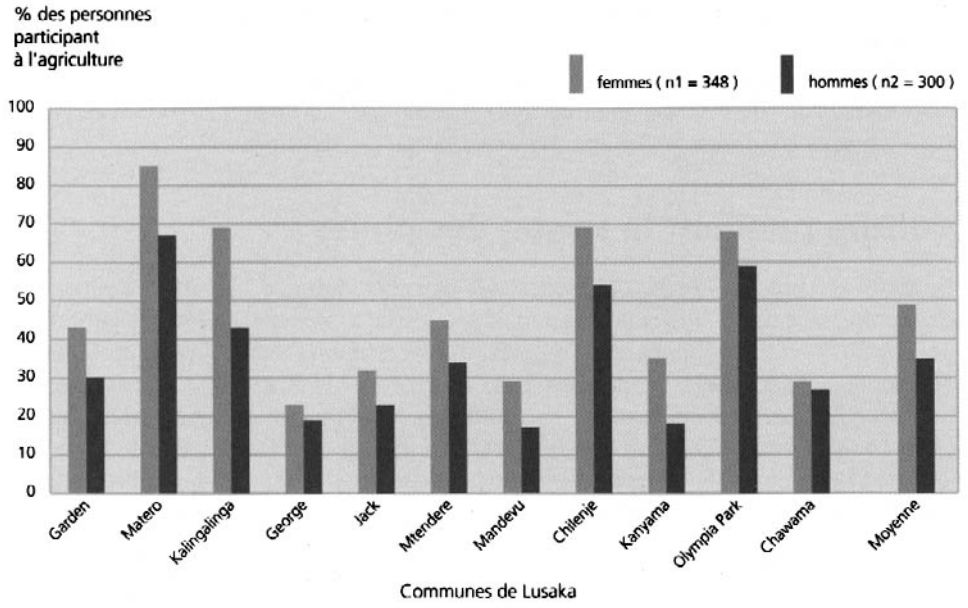

Figure 3. Participation des femmes et des hommes à l'agriculture dans les communes de Lusaka, Zambie
Source : Enquête sur les jardins domestiques (1992-1993).

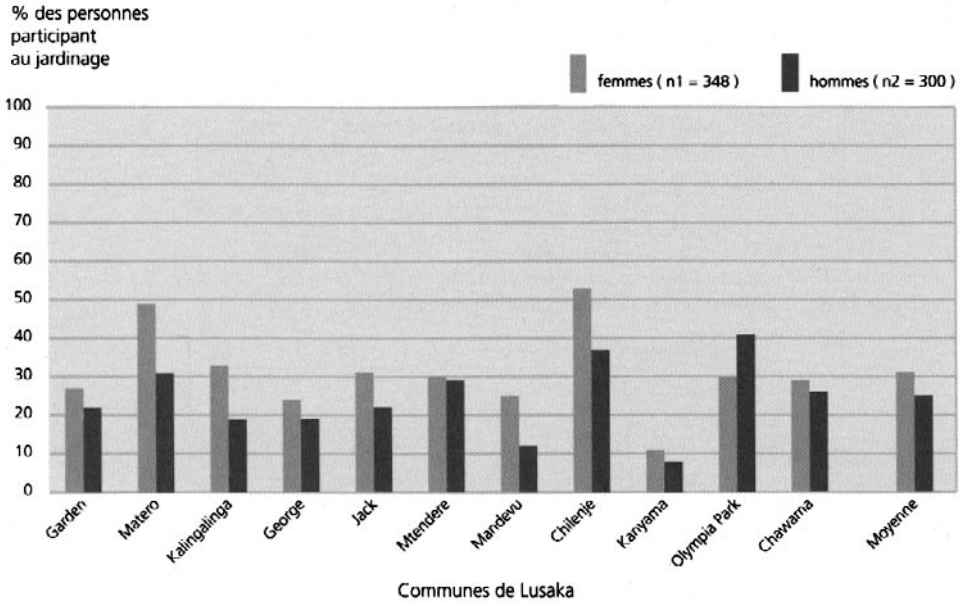

Figure 4. Participation des femmes et des hommes au jardinage dans les communes de Lusaka, Zambie
Source : Enquête sur les jardins domestiques (1992-1993).

la saison sèche à la culture pendant la saison des pluies. Les figures 3 et 4 font ressortir les différences entre ces deux activités. Au total, seulement 31,6 p. 100 des femmes et 24,3 p. 100 des hommes font du jardinage. Dans les communes de Chilenje et Matero, près de 50 p. 100 des femmes font du jardinage, par rapport à environ 25 p. 100 dans d'autres communes telles que Matero, George et Chawama.

Culture pendant la saison des pluies

Jaeger et Huckabay (1986) ont trouvé des parcelles de taille moyenne, c'est-à-dire d'une superficie de 300 m², cultivées pendant la saison des pluies dans le secteur urbain de Lusaka. L'enquête menée en 1992-1993 a révélé que la superficie moyenne avait augmenté considérablement, passant à 423 m² ($n = 46$) (tableau 3). Cette augmentation découle peut-être notamment de la situation économique qui se détériore depuis 1980. Les ressources foncières limitées de la région sont entièrement utilisées pendant la saison des pluies. Les terres de propriété publique, telles que le campus universitaire, les terrains qui entourent les hôpitaux et les terre-pleins, sont utilisées illégalement à des fins agricoles.

La culture intercalaire comporte jusqu'à quatre types de cultures. C'est une combinaison de maïs, de fèves et de citrouille que l'on a observée le plus souvent. Les patates douces sont cultivées séparément, sur billon. La culture de la patate douce semble prendre de plus en plus d'importance, probablement comme substitut d'autres produits de base. Le jardin domestique sert souvent de pépinière de saison sèche pour la patate douce, que l'on a trouvée dans presque tous les jardins étudiés. Dix types de cultures ont été consignés pour la saison des pluies de 1992-1993 : maïs, citrouille, banane, tomate, noix, arachide, fèves, patate douce, okra, concombre et manioc.

Selon Sanyal (1985), ce sont surtout les personnes dont le revenu par habitant est le plus faible qui pratiquent l'agriculture urbaine pendant la saison des pluies. Pourtant, ce segment de la population jardine le moins (selon l'enquête de 1992-1993).

Tableau 3. Superficie des parcelles cultivées pendant la saison des pluies, centre de Lusaka, Zambie, 1992-1993

Emplacement	Superficie moyenne (m²)
Kalingalinga–Fridays Corner	571
Kalingalinga–Old City Airport	475
Great East Road, « Chainama Hill »	666
Great East Road, « Chainama Hills Hospital »	273
Ibex Hill	231
Great East Road Campus, « Dambo »	321

Source : Enquête sur place, 1992-1993.

Tableau 4. Cultures pendant la saison des pluies, centre de Lusaka, Zambie, 1992-1993

Maïs	Fèves
Citrouille	Patate douce
Banane	Okra
Tomate	Concombre
Arachide	Manioc

Source : Enquête sur place, 1992-1993.

Encore une fois, ces chiffres démontrent que les segments les plus pauvres de la population vivent dans des secteurs densément peuplés, où il n'y a pas d'espace pour jardiner. D'autres facteurs empêchent les gens de faire du jardinage, notamment :

- l'approvisionnement en eau incertain dans les communes ;
- les ennemis des cultures (parasites) et les maladies des plantes ;
- les maladies humaines et les problèmes familiaux ;
- le manque de temps ;
- le manque de main-d'œuvre.

Comprendre l'agriculture urbaine : le modèle de jardinage domestique

Le modèle de jardinage domestique (figure 5) permet d'expliquer au moins quelques-uns des facteurs qui influent sur le jardinage. Le ménage lui-même est au cœur du modèle. Des facteurs internes et externes (p. ex., la disponibilité de la main-d'œuvre, l'accès ou le droit aux ressources, le niveau d'instruction, la profession) déterminent la vulnérabilité du ménage.

L'imprécision du mode de faire-valoir et l'illégalité de certaines communes expliquent l'insuffisance de ressources telles que la terre et l'eau. Il s'agit là d'une entrave à l'agriculture que Jaeger et Huckabay (1986) ont soulignée. En définitive, l'agriculture sera limitée par le développement résidentiel officiel et non officiel et par les activités commerciales dans les zones périurbaines. Schultz (1996) a souligné que la zone de culture qui entoure le centre de Lusaka risque de s'effriter davantage à cause de l'urbanisation.

L'analyse des stratégies et des ressources des ménages peut fournir plus de renseignements sur leur vulnérabilité. Ainsi, le manque d'accès d'un ménage aux intrants est souvent un bon déterminant de sa vulnérabilité (Chambers, 1989). À Kanyama, par exemple, l'accès aux ressources de base que sont l'eau et la terre est limité. Cette commune est l'une des plus densément peuplées de Lusaka. Désignée zone d'habitation à coût moyen ou faible (Jaeger et Huckabay, 1986), elle ne compte aucun espace extérieur ni eau pour le jardinage et, à cause des affleurements rocheux, ses habitants disposent de très peu de ressources en terrains pour la culture pendant la saison des pluies. Ce cas illustre également comment les plus pauvres, en raison de ressources limitées, sont incapables de satisfaire leurs besoins fondamentaux, notamment par le jardinage. Le jardinage domestique, comme stratégie d'adaptation et de survie, ne peut se pratiquer à Kanyama, même si les résidents disposent des outils, de l'argent et des semences nécessaires. Leur vulnérabilité augmente en raison de l'insuffisance des ressources en terres et en eau.

La diversité des ressources alimentaires et des ressources génératrices de revenus (en nature et en espèces, produits agricoles et non agricoles) constitue l'un des principaux mécanismes permettant de contrer la vulnérabilité en milieu rural. C'est également le cas dans les villes où le développement économique est médiocre et où il y a peu de diversité. Le jardinage domestique protège les ménages de trois façons : il génère des revenus, il économise les ressources et il crée un approvisionnement

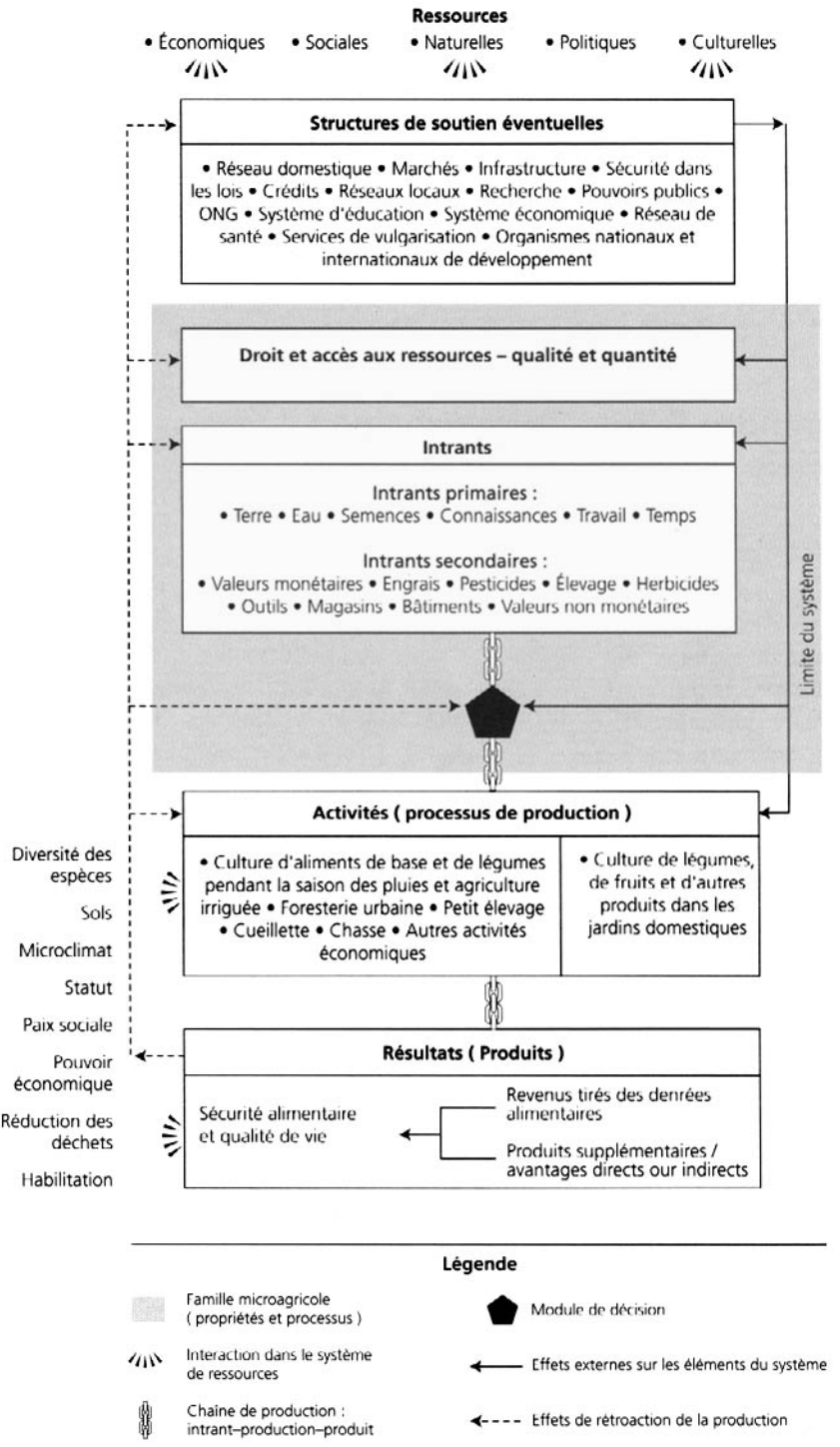

Figure 5. Modèle de jardinage domestique
Sources : Élaboré par A.W. Drescher et F. Bos (Bos, 1994), étoffé par Hardon-Baars (1990), avec d'importantes modifications.

alimentaire. Pour analyser les stratégies d'adaptation et de survie et, en définitive, concevoir des stratégies de sécurité alimentaire efficaces, il faut bien saisir, entre autres, l'importance relative de différentes sources de revenus, leur fluctuation saisonnière, la durabilité ainsi que les réactions des particuliers et des ménages à ces caractéristiques (Maxwell, 1990).

Conclusion : mesures et stratégies de développement recommandées

La présente recherche révèle que la disponibilité des ressources constitue l'assise de l'agriculture urbaine, qui présente un excellent potentiel de développement. Dans les centres urbains des pays en développement, le secteur économique structuré est généralement sous-développé. Par conséquent, il ne permet pas aux populations urbaines de toucher des revenus adéquats. L'agriculture urbaine peut permettre aux ménages de gagner un revenu et de se protéger contre l'insécurité alimentaire. Les décideurs devraient donc envisager les recommandations suivantes :

1. Renforcer le développement rural.
2. Envisager la gestion des ressources selon une démarche fondée sur l'entraide.
3. Décentraliser.
4. Bien gérer l'urbanisme.
5. Améliorer l'approvisionnement en eau dans les communes urbaines.
6. Encourager le compostage et la gestion des déchets en milieu urbain.
7. Appuyer les programmes d'agriculture et de jardinage en milieu urbain.
8. Offrir un soutien et faire des recherches relativement aux légumes et aux cultures indigènes.
9. Offrir des services aux petits exploitants urbains.
10. Renforcer le rôle des femmes.
11. Soutenir les jardins existants et d'autres formes d'utilisation du sol à des fins agricoles, telles que l'élevage et la culture pendant la saison des pluies.
12. Mener des recherches et offrir des services de vulgarisation agricole sur l'utilisation durable des ressources alimentaires sauvages.

Bibliographie

Bos, F., 1994, *The role of household gardens in household food security*, Wageningen (Pays-Bas), Université de Wageningen. Reeks publikaties van de vakgroep Huishoudstudies, No. 14.

Chambers, R., 1989, « Editorial introduction: vulnerability, coping and policy », *IDS Bulletin*, vol. 20, n° 2.

CSO (Central Statistical Office), 1990, *1990 census of population, housing and agriculture*, Lusaka (Zambie), CSO, 15 p.

——— 1992, *1992 census of population, housing and agriculture*, Lusaka (Zambie), CSO.

Drescher, A.W., 1998, *Hausgrten in Afrikanischen Rumen — Bewirtschaftung nachhaltiger Produktionssysteme und Strategien der Ernhrungssicherung in Zambie und Zimbabwe* [Jardins domestiques africains — autogestion de systèmes de production durables et de stratégies de sécurité alimentaire en Zambie et au Zimbabwe], Pfaffenweiler (Allemagne), Centaurus-Verlagsgesellschaft. Soziokonomische Prozesse in Asien und Afrika.

Due, J.M., 1985, *Women made visible: their contributions to farming systems and household incomes in Zambie and Tanzania*, Urbana (IL, É.-U.), Illinois Agricultural Economics Staff Paper.

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), 1990, *Utilisation of tropical foods: fruits and leaves*, Rome (Italie), FAO, Alimentation et nutrition n° 47/7.

——— 1993, *Technical Co-operation Programme ; prevention of vitamin A deficiency, Terminal statement prepared for the Government of Zambie*, Rome (Italie), FAO.

Fresco, L., 1986, « Vrouwen en voedselvoorziening Hoofdstuk 6 », dans *Honger op ons bord over politiek en voedselveiligheid*, Amsterdam (Pays-Bas), Evert Vermeer Stichting.

Hardon-Baars, Ir. A.J., 1990, *Household systems perspective to agricultural research and development: a missing link*, User's Perspective with Agricultural Research and Development (UPWARD), Los Banos (Laguna, Philippines), International Potato Center, Los Banos (Laguna, Philippines), Benguet State University, La Trinidad (Benguet, Philippines), p. 152-173.

Jaeger, D. et Huckabay, J.D., 1986, « The garden city of Lusaka: urban agriculture », dans G.J. Williamson (dir.), *Lusaka and its environs*, Lusaka (Zambie), Associated Printers Ltd., p. 267-277. Handbook Series, No. 9.

Maxwell, S. (dir.), 1990, « Food security in developing countries: issues and options for the 1990s », *IDS Bulletin*, vol. 21, n° 3, p. 2-13.

NFNC (National Food and Nutrition Commission). 1993a. *Aggregate description of national nutrition situation*, Lusaka (Zambie), NFNC. Priority Survey Policy Brief 2.

——— 1993b, *The geographic distribution of malnutrition*, Lusaka (Zambie), NFNC. Priority Survey Policy Brief 4.

Ogle, B.A., Malambo, L., Mingochi, D.S., Nkomesha, A. et Malasha, I., 1990, *Traditional vegetables in Zambie: a study of procurement, marketing and consumption of traditional vegetables in selected urban and rural areas in Zambie*, Uppsala (Suède), Sveriges Lantbruksuniversitet, 77 p.

Sanyal, B., 1985, « Urban agriculture: who cultivates and why? A case-study of Lusaka, Zambie », *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 7, n° 3, p. 15-24.

Schlyter, A., 1991, *Twenty years of development in George, Zambie*, Stockholm (Suède), Byggforskningsradet, Swedish Council for Building Research.

Schultz, J., 1996, *Land use in Zambie. Part I: The basically traditional land use system and their regions. Part II: Landuse map*, Munich (Allemagne), Welstforum Verlag. Afrika Studien 95.

Tindall, H.D., 1992, *Vegetables in the tropics*, Londres (R.-U.), Macmillan Press.

Importance de l'agriculture urbaine pour les jardiniers, leur famille et leur communauté : l'exemple de La Havane, à Cuba

Angela Moskow

Introduction

À La Havane, à Cuba, on favorise l'agriculture urbaine comme moyen de combler les graves pénuries alimentaires qui frappent le pays depuis la « période spéciale en temps de paix » qui a débuté en 1989 avec la diminution draconienne de l'aide soviétique et du commerce avec l'URSS. Entre 1989 et 1992, la consommation quotidienne moyenne de calories par personne a chuté d'environ 20 p. 100 et la consommation de protéines de 27 p. 100 (Torres, 1996). En 1993, une grave tempête qui a détruit la majeure partie des cultures de canne à sucre ainsi que le resserrement du blocus américain du début des années 90 ont aggravé la situation (Deere *et al.*, 1994).

Cette situation a poussé le ministère de l'Agriculture de Cuba (MAC) à faire la promotion de la production alimentaire urbaine en 1991. Un certain nombre d'activités d'agriculture urbaine sont en cours depuis, dont les jardins personnels. Ces jardins sont cultivés sur des terrains privés ou des terres de l'État que les jardiniers peuvent utiliser sans frais. Selon des estimations, il en existerait plus de 26 000 à La Havane[1].

On a conduit une recherche dans cette ville pour déterminer l'apport de ces jardins dans l'alimentation des jardiniers et de leur famille, pour voir comment ces jardins contribuent à donner aux jardiniers une certaine maîtrise sur leur existence et pour connaître leurs effets sur les collectivités avoisinantes. La plupart des documents sur l'agriculture urbaine mettent l'accent sur la sécurité alimentaire, sans trop s'attarder à ses effets esthétiques et thérapeutiques. Or, comme on pourra le constater à la lecture du présent document, il serait judicieux d'aller au-delà de la notion de sécurité alimentaire.

Des entrevues approfondies ont été menées auprès de 42 jardiniers entre les mois de juillet et septembre 1995. Neuf quartiers de La Havane ont été choisis aux fins de l'étude. Ils représentaient un éventail de conditions de jardinage, allant des quartiers très bien organisés aux quartiers où les programmes de jardinage posaient des problèmes. Aux fins de la recherche, les quartiers ont été divisés en trois catégories, selon le degré de coordination entre les jardiniers et le MAC. Dans la première catégorie se

---

Nota : Cette recherche a été menée grâce à une bourse Henry J. Haskell de l'Oberlin College Alumni Fund, du Jastro-Shields Graduate Research Scholarship Fund et de l'International Agricultural Development Graduate Group. Les entrevues ont été faites par l'auteure et Ana Himeley, qui a assuré la traduction et fourni les renseignements de base nécessaires pour mener et transcrire les entrevues.

[1] Egidio Paez Medina, MAC, entrevue à La Havane, Cuba, 1995.

trouvaient les quartiers qui ne recevaient pas de soutien direct du MAC. Les militants du quartier encourageaient les activités de jardinage et aidaient à les coordonner, mais ne bénéficiaient pas de services d'aide et de coordination du MAC. Les quartiers de Los Angeles, Zayas, Pogolotti et Alturas de Belem ont été classés dans ce groupe. Dans la deuxième catégorie, on trouvait les quartiers qui commençaient à recevoir une aide coordonnée du MAC ou ceux où les agents de vulgarisation agricole du MAC étaient plus ou moins actifs, mais de façon relativement désordonnée. Le quartier d'Alamar a été classé dans cette catégorie. La troisième et dernière catégorie regroupait les quartiers où les activités du MAC étaient bien orchestrées et comprenait les quartiers de Playa, de Santa Fe, de Diezmero et de La Lisa. Chaque entrevue était organisée par une personne qui s'occupait de la promotion du jardinage, habituellement un des agents de vulgarisation agricole du MAC. Il a été impossible de procéder à un échantillonnage aléatoire en raison de la logistique complexe que nécessitait la simple organisation des entrevues.

Au moment de l'étude, le MAC embauchait et formait des agents de vulgarisation agricole pour travailler au palier communautaire à La Havane. Le MAC engageait 67 travailleurs pour améliorer la productivité agricole dans le cadre de différents genres d'agriculture urbaine. En outre, chaque municipalité de La Havane comptait un employé chargé de superviser les activités de vulgarisation agricole. Les agents de vulgarisation aidaient les jardiniers à obtenir des terres, les encourageaient à former des clubs, répondaient aux questions techniques concernant le jardinage, faisaient connaître les ressources disponibles aux jardiniers et rendaient compte au MAC. Le ministère collaborait également avec un certain nombre d'organismes cubains et étrangers pour coordonner la formation des jardiniers et des agents de vulgarisation agricole et fournir des accessoires aux jardiniers, tels que des outils et des tuyaux d'arrosage[2].

Le présent document expose les résultats de l'étude concernant les avantages nutritionnels des jardins pour les jardiniers et leur famille, leurs répercussions psychologiques sur les jardiniers et leur apport aux quartiers avoisinants.

Résultats de l'étude

Caractéristiques des jardiniers

Les personnes qui ont participé à l'étude étaient âgées en moyenne de 58 ans, la plage d'âge étant de 28 à 80 ans. Vingt-huit jardiniers (67 p. 100 des répondants) ont déclaré que leurs parents leur avaient appris à jardiner lorsqu'ils vivaient à la campagne. Dix-huit jardiniers (43 p. 100) ont indiqué que le jardin constituait leur première expérience directe en horticulture, même si certains avaient acquis des compétences en observant les autres.

Trente-huit jardiniers (91 p. 100) étaient des hommes et quatre (9 p. 100), des femmes. Les antécédents agricoles de beaucoup de ces hommes expliquaient vraisemblablement le taux élevé de participation des hommes au jardinage. En outre, une étude cubaine avait conclu que les responsabilités domestiques des femmes pendant la « période spéciale en temps de paix » ne leur laissaient pas assez de temps pour faire du jardinage (Cruz, 1997).

[2] Egidio Paez Medina, MAC, entrevue à La Havane, Cuba, 1995.

Caractéristiques des jardins

Les parcelles de la plupart des jardiniers (26) étaient des jardins individuels, mais le plus grand jardin de l'étude comprenait 72 jardiniers répartis sur 53 parcelles. La taille des jardins variait entre 18 et 40 000 m². Habituellement, plusieurs jardiniers s'occupaient des grandes parcelles.

La moitié (21) des jardiniers avaient des parcelles adjacentes à leur maison. En outre, cinq jardiniers (12 p. 100) dont la parcelle était éloignée cultivaient une seconde parcelle plus petite, adjacente à leur maison. La distance la plus longue qu'un répondant devait parcourir pour se rendre à sa parcelle était de 1 km. Cependant, un autre chercheur a rencontré des jardiniers qui vivaient dans des quartiers où il y avait très peu de terres disponibles ; ces jardiniers devaient traverser la ville pour se rendre à leur parcelle (Chaplowe, 1996).

Trente-quatre jardiniers (81 p. 100) pouvaient exploiter leurs terres selon un système d'*usufructo gratuito* (usufruit gratuit) ; les huit autres étaient propriétaires de la terre qu'ils cultivaient. L'*usufructo gratuito* permet aux jardiniers d'utiliser gratuitement les terres de l'État pendant toute leur vie[3].

Les jardiniers choisissaient leurs cultures en fonction de l'état du sol et de la disponibilité des semences. La banane plantain constituait la culture la plus courante, choisie par 98 p. 100 (41) des jardiniers. Les autres cultures populaires étaient le manioc, le poivron, la courge et l'igname. Soixante pour cent des jardiniers (25) élevaient des animaux, notamment des poules, des porcs, des chèvres, des canards, des lapins, des oies, des guanacos et des dindons.

Sécurité alimentaire et économique

On a constaté que la culture et l'élevage contribuaient à augmenter de façon significative la quantité d'aliments à la disposition des familles des jardiniers et la qualité de ces aliments. En moyenne, les jardiniers nourrissaient 5,83 membres de leur famille immédiate et fournissaient des aliments provenant de leur jardin à 9,52 personnes de la famille élargie. Si cette tendance s'avère partout à La Havane, alors plus d'une personne sur dix y reçoit de la nourriture provenant de ces jardins. Cependant, comme l'échantillon n'est pas aléatoire, on ne peut faire de généralisation.

Les jardins ont également un effet marqué sur les budgets des ménages : ils contribuent à réduire les dépenses alimentaires hebdomadaires et les jardiniers peuvent gagner de l'argent en vendant leurs produits maraîchers. Quarante et un jardiniers (98 p. 100) ont indiqué avoir économisé de 10 à 250 pesos cubains par semaine grâce à leur jardin, pour une moyenne de 50 pesos cubains par semaine (en 1998, 20 pesos cubains valaient 1 $US)[4]. Ce chiffre est frappant, puisque le salaire moyen par ménage signalé par les jardiniers était de 125 pesos par semaine. C'est donc dire que les économies réalisées grâce aux jardins représentaient 40 p. 100 du salaire moyen.

---

[3] Egidio Paez Medina, MAC, entrevue à La Havane, Cuba, 1995.

[4] Les pesos cubains ne sont généralement pas vendus à l'extérieur de Cuba. Le taux de change pour les Cubains est de 20 pesos cubains par dollar américain ; pour les étrangers, il est de 1 peso par dollar américain.

Maîtrise

Il ressort de l'étude un certain nombre de thèmes qui illustrent comment les jardins contribuent à augmenter le sentiment de maîtrise des jardiniers. Beaucoup de jardiniers ont en effet déclaré que les jardins avaient accru leur autosuffisance alimentaire en plus de leur donner l'impression d'exercer une plus grande maîtrise sur leur vie.

Les produits du jardin représentaient de 5 à 100 p. 100 des fruits, légumes et autres produits consommés par les familles. En moyenne, les jardins répondaient à 60 p. 100 des besoins en fruits et légumes des familles. Les jardiniers provenant de ménages où le pourcentage était inférieur à cette moyenne avaient donné une cote plus basse que les autres à l'énoncé avec échelle de Likert[5] suivant : « Je me sens plus maître de ma vie maintenant que je fais du jardinage. » Une analyse du khi-carré a révélé un lien statistiquement significatif entre les réponses à cet énoncé et l'énoncé avec échelle de Likert suivant : « Le jardinage augmente la quantité d'aliments dont ma famille dispose. » En outre, les jardiniers selon lesquels leur jardin permettait de mieux alimenter leur famille disaient exercer une plus grande maîtrise sur leur vie. Finalement, une connaissance des sources d'information mises à la disposition des jardiniers rehaussait également ce sentiment. Ainsi, les conclusions révélaient que la capacité des jardiniers à répondre aux besoins alimentaires de la famille était associée à leur sentiment de maîtrise.

Les jardiniers jugeaient également que le jardinage était divertissant et considéraient leur jardin comme un endroit attrayant. Trente-six jardiniers ont parlé des caractéristiques de leur jardin qui contribuaient à la réduction du stress, à la satisfaction spirituelle, au plaisir et à l'esthétisme. Francis (1989) a analysé l'étude de Kimber datant de 1973 sur les jardiniers portoricains, qui avait conclu que le jardin représente un territoire social où le jardinier définit son espace et exprime son image de soi. De ce point de vue, le récit qui explique le mieux l'importance des jardins provient d'un homme souffrant de graves problèmes de santé qui jardinait pour nourrir les dix personnes vivant dans sa modeste maison. Son jardin se trouvait là où passait autrefois une route, si bien que le sol était tassé et difficile à travailler. Après avoir parlé de ce qu'il cultivait, il a abordé avec force détails l'aspect esthétique du jardinage et en a souligné l'importance.

Selon bon nombre de répondants, le jardinage favorise la détente. Une étude des données a révélé que ces répondants donnaient au mot « détente » deux sens différents mais connexes. Pour eux, la détente signifiait d'abord que les jardins soulageait leur crainte de n'être plus en mesure de nourrir leur famille. Ensuite, elle signifiait que les jardins étaient vivifiants. Un répondant a exprimé ces deux concepts : « Parfois, on ressent beaucoup de tension psychologique, et le jardin devient l'endroit où se détendre. De plus, le souci de la *canasta familia* (approvisionnement de la famille en nourriture) est moindre. » Ainsi, en disposant d'un moyen de satisfaire dans une certaine mesure les besoins physiologiques de leur famille, les jardiniers pouvait maîtriser leur angoisse et profiter des autres propriétés thérapeutiques des jardins. « Je suis moins nerveux, et je suis de meilleure humeur », a dit un répondant. À la question : « Y a-t-il d'autres raisons pour lesquelles vous jardinez ici ? », un autre a répondu : « Me détendre sous un bosquet me remet en forme. »

---

[5] L'échelle de Likert désigne une technique de mesure fondée sur l'utilisation de catégories de réponses normalisées (Babbie, 1995).

Bon nombre de répondants qui avaient un jardin à la maison ont parlé du plaisir de passer du temps dans le jardin à regarder les plantes. Kaplan et Kaplan (1989) ont discuté de cette notion dans *The Experience of Nature*, où ils disaient en substance : l'observation est une forme importante de communion avec la nature et le plaisir que procure la nature provient surtout de cette observation. Un jardinier a exprimé ce sentiment : « Je suis venu aujourd'hui juste pour regarder le jardin. » « Voir les plantes pousser me fait du bien », a dit un autre. « C'est un plaisir de regarder le jardin. Au coucher du soleil, ça détend », a déclaré un troisième. Ainsi, les jardiniers sont fascinés par les éléments de la nature qu'ils retrouvent dans leur jardin.

Nombre de jardiniers plus âgés ont parlé de l'importance du jardinage pour leur santé et leur vie sociale. Ceux qui avaient grandi à la campagne mettaient à profit les habiletés qu'ils avaient négligées pendant des années. Ils ont également déclaré qu'ils se sentaient utiles en contribuant à l'alimentation de leur famille et de leur collectivité et établissaient un parallèle entre leur période de jardinage et une époque antérieure, plus calme. Un jardinier âgé a fait remarquer : « L'agriculture, ça se fait avec amour. C'est formidable de pouvoir aider sa famille comme ça. » À la question : « Y a-t-il d'autres raisons pour lesquelles vous jardinez ? », un autre jardinier a répondu : « Je suis à la retraite depuis 11 ans et j'avais besoin de me sentir utile. » Un certain nombre de répondants ont fait remarquer que s'ils ne jardinaient pas, ils seraient assis dans un coin à boire du rhum.

Ces constatations illustrent que le sentiment de maîtrise qu'éprouvent les jardiniers était étroitement lié à leur capacité de répondre aux besoins de leur famille. Elles soulignent les facteurs qui engendrent ce sentiment : le jardinage aide ceux qui le pratiquent à satisfaire des besoins alimentaires, à se détendre, à communier avec la nature et à profiter des moments de solitude. En outre, l'étude a démontré que pour les participants plus âgés, la capacité de satisfaire les besoins de la famille constituait un avantage particulièrement important des jardins.

Amélioration de la collectivité

Les avantages des jardins peuvent également s'étendre aux quartiers avoisinants. On relève cinq types d'avantages : augmentation des denrées alimentaires disponibles, contribution au pays, embellissement des quartiers, amélioration de la sécurité et amélioration de l'écologie urbaine.

Augmentation des denrées alimentaires disponibles

Les jardiniers donnaient ou vendaient des denrées alimentaires à leur collectivité, augmentant les denrées alimentaires disponibles. Quatorze jardiniers (33 p. 100) ont vendu quelques-uns de leurs produits. Trente-trois (78 p. 100) ont fait don d'aliments à la collectivité, dans certains cas par l'entremise de leur club de jardinage. Ils faisaient souvent des dons aux écoles, aux garderies et aux maisons de soins infirmiers. Les jardiniers ont également fait des dons à leurs voisins, particulièrement aux moins fortunés.

Contribution au pays

Pour certains jardiniers, les jardins représentent une contribution au pays en général. Pour un certain nombre de personnes, le jardinage représente un important moyen de régler les problèmes de Cuba. Ils ont indiqué que leur travail dans les jardins était un

moyen de contribuer à la révolution. L'un a fait remarquer qu'il voulait une ferme pour « aider la révolution avec une grosse récolte ». Un autre a souligné que « le travail est bon pour la santé, l'esprit et la révolution ». Quand on lui a demandé si le jardinage avait été une expérience positive pour lui et sa famille, un autre jardinier a répondu : « Oui, pour moi, pour ma famille, pour mon pays. » Quand ils parlaient de leur travail au jardin, ces jardiniers citaient José Martí, poète révolutionnaire cubain du XIX[e] siècle.

Embellissement des quartiers

Plusieurs jardiniers ont dit avoir aménagé leur jardin dans des lots abandonnés ou des décharges. Les jardiniers d'une des municipalités étudiées ont construit des murs impressionnants, habituellement d'un mètre de hauteur, avec les pierres enlevées des terrains vagues dont ils avaient pris possession. Certains jardins de ce secteur étaient tout à fait charmants et comportaient de nombreuses parcelles.

Amélioration de la sécurité

Les jardins rendent les quartiers plus sûrs. Des jardiniers ont indiqué qu'avant l'aménagement des jardins, les parcelles étaient dangereuses et les résidents avaient peur de s'y promener. Deux participants à l'étude ont mentionné que le secteur où ils jardinaient avait déjà été surnommé « la colline de la peur ». Une série de beaux jardins y ont été aménagés. Cette élimination de paysages disgracieux représentait l'un des nombreux avantages imprévus d'un programme conçu pour régler la crise alimentaire du pays.

Amélioration de l'écologie urbaine

On remarque des jardins partout dans la capitale. Il y en a beaucoup plus en périphérie qu'au centre de la ville, mais les potagers se trouvent un peu partout. En outre, les animaux de ferme sont beaucoup plus présents à La Havane que dans bien des capitales ; on les garde souvent près de son domicile pour les protéger contre les voleurs. Ainsi, la production alimentaire est très transparente. Elle est également saine pour l'environnement, car elle nécessite peu de transport et d'entreposage. Les jardins comportent également les nombreux avantages esthétiques et environnementaux d'une végétation accrue. De plus, les débris organiques compostés, qu'il s'agisse de restes de table ou des déchets du jardin, deviennent des éléments nutritifs pour le sol et ne vont pas grossir les décharges.

On a félicité Cuba pour les pratiques agricoles écologiques mises au point en réaction à la chute des importations d'intrants agricoles et de combustible pendant la « période spéciale en temps de paix ». La réussite de cette démarche réside en grande partie dans les impressionnantes capacités de recherche du pays ainsi que dans la volonté de nombreux scientifiques cubains d'employer des méthodes agricoles saines pour l'environnement (Rosset et Benjamin, 1994). En outre, le MAC et bon nombre des organismes avec lesquels il collabore favorisent les techniques de culture écologiques. Par exemple, en 1995, une demande de propositions d'*autoconsumos* (jardins d'autosubsistance) formulée par le Consejo Ecumenico de Cuba (conseil œcuménique de Cuba) mentionnait, parmi ses objectifs, la promotion de l'agriculture biologique et l'application de techniques écologiques au conditionnement et à la transformation des aliments.

Par la force des choses, les jardins potagers examinés dans le cadre de l'étude étaient biologiques. Les intrants chimiques ne sont pas vendus sur le marché libre à Cuba[6]. Les jardiniers étaient plus ou moins attachés à leurs méthodes de jardinage saines pour l'environnement. Cela s'expliquerait en partie par les différences dans leur capacité de gérer la fertilité du sol et les problèmes d'insectes. Sous l'égide du MAC et d'autres organismes, nombre d'initiatives d'éducation étaient en cours. Le jardinage biologique suscitait beaucoup plus d'enthousiasme chez les jardiniers qui connaissaient le compostage et les techniques de lutte contre les ennemis des cultures que chez les autres. Par exemple, aux questions sur les conditions du sol, les jardiniers qui avaient suivi les séances de formation parlaient avec beaucoup plus d'empressement de l'importance du compost pour assurer la fertilité du sol. Ainsi, un jardinier a expliqué qu'en enrichissant le sol il favorisait l'apparition d'organismes bénéfiques. D'autres jardiniers ont parlé des difficultés causées par l'absence d'intrants chimiques.

Dix jardiniers (24 p. 100) épandaient du compost dans leur jardin. Aucune question ne portait explicitement sur la composition du compost, mais certains jardiniers ont indiqué qu'ils utilisaient des déchets de jardin et des restes de table. Les jardiniers qui vivaient à proximité d'une usine de transformation de la canne à sucre ont utilisé les sous-produits de la canne à sucre dans leur compost. Douze jardiniers (29 p. 100) épandaient du fumier et 13 (31 p. 100), des matières organiques, y compris du fumier « vert », dans leur jardin.

On a demandé aux jardiniers si l'amélioration de l'environnement était une raison importante de faire du jardinage. La réponse moyenne était de 3,14 sur une échelle allant de 1 (pas importante) à 4 (très importante). Lorsqu'on a posé cette question, un des répondants a fait remarquer qu'il était conscient qu'il fallait protéger l'environnement. Un autre a parlé de son projet de planter une haie autour de son jardin.

Conclusion

Nombre de Cubains reconnaissent l'importance des jardins potagers de La Havane et sont résolus à continuer de pratiquer le jardinage. Ainsi, 39 jardiniers (93 p. 100) ont indiqué leur intention de continuer à exercer cette activité lorsque la « période spéciale en temps de paix » prendra fin. Les représentants gouvernementaux interrogés aux fins de l'étude ont affirmé que le gouvernement appuyait fermement le jardinage et comptait poursuivre son programme.

Le rôle du gouvernement cubain dans la promotion et le soutien de l'agriculture urbaine est unique au monde et compte sûrement pour beaucoup dans la réussite du programme[7]. L'engagement et les efforts considérables des jardiniers doivent également être reconnus. L'étude a révélé que le sentiment de maîtrise ressenti par les jardiniers est étroitement lié à leur capacité de répondre aux besoins de leur famille. Les résultats soulignent un certain nombre d'aspects du jardinage qui procurent ce sentiment aux jardiniers, par exemple, l'amélioration de l'alimentation de leur famille, la détente, la communion avec la nature et la possibilité de profiter de moments de solitude. L'étude a également mis en relief le rôle des jardins dans l'embellissement des

[6] Consejo de Administración de la Provincia de la Ciudad de la Habana (conseil de gestion de la province de La Havane), entrevue à La Havane (Cuba), 1995.

[7] Robin Marsh, adjoint de recherche principal, North American Integration and Development Center, University of California at Los Angeles, Los Angeles, entrevue à Le Cerrito (CA, É.-U.), 1996.

collectivités environnantes. Les jardins suscitent des sentiments patriotiques et améliorent l'écologie urbaine de la collectivité, embellissent le paysage et améliorent l'approvisionnement alimentaire. Tous les tenants de l'agriculture urbaine devraient s'inspirer du programme de jardinage de La Havane, dont la portée et les réalisations sont impressionnantes.

Bibliographie

Babbie, E., 1995, *The practice of social research (7th ed.)*, Belmont (CA, É.-U.), Wadsworth Publishing Company.

Chaplowe, S., 1996, *Havana's popular gardens and the Cuban food crisis*, Los Angeles (CA, É.-U.), University of California at Los Angeles, Geography Graduate Group. Thèse de maîtrise.

Cruz, M.C., 1997, *Urban and community agriculture: cases from Cuba panel*, document présenté à l'International Conference on Sustainable Urban Food Systems, 22-25 mai 1997, Ryerson Polytechnic University, Toronto (ON, Canada). Ryerson Centre for Studies in Food Security ; FoodShare Metro Toronto ; Centre de recherches pour le développement international ; Oxfam Canada ; Toronto Food Policy Council ; Toronto Food Research Network.

Deere, C.D., Pérez, N. et Gonzalez, E., 1994, « The view from below: Cuban agriculture in the "Special Period in Peacetime" », *Journal of Peasant Studies*, vol. 21, n° 2, p. 195.

Francis, M., 1989, « Control as a dimension of public-space quality », dans I. Altman et E. Zube (dir.), *Public spaces and places*, New York (NY, É.-U.), Plenum Press.

Kaplan, R. et Kaplan, S., 1989, *The experience of nature -- a psychological perspective*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press.

Rosset, P. et Benjamin, M. (dir.), 1994, *The greening of the revolution*, Melbourne (Australie), Ocean Press.

Torres, R., 1996, *Cuban agromarket study*, University of California, Davis, Geography Graduate Group, Davis (CA, É.-U.).

Agriculture dans le parc métropolitain de La Havane, à Cuba

Harahi Gamez Rodriguez

Aperçu des travaux en cours

Le parc métropolitain de La Havane (PMH) est un projet urbain, social et écologique actuellement aménagé autour des sept derniers kilomètres de l'Almendares, qui arrose la capitale cubaine. Il traverse quatre des municipalités de la capitale, soit Playa, Plaza, Marianao et Cerro, un secteur fort diversifié sur le plan culturel, racial et social.

À titre de projet urbain, le PMH comptera 18 sites d'attraction, étalés sur 700 ha au centre de La Havane. Alors que les structures préexistantes ont été éliminées pour faire place aux autres grands parcs de La Havane, c'est-à-dire le parc Lénine et le jardin botanique, le PMH conservera un dense réseau urbain d'industries, d'entités militaires et de centres démographiques qui occupent aujourd'hui le territoire.

À titre de parc écologique, il présentera une solution aux problèmes du déboisement et des déchets d'origine industrielle et sociale non maîtrisés et du laisser-aller général de ce secteur où la flore, la faune et les eaux de l'Almendares sont menacées. Le développement du PMH dépend de la remise en état et, dans bien des cas, de la reconstitution des habitats naturels ainsi que de l'élaboration de mécanismes à cette fin pour assurer leur coexistence avec la ville et ses habitants. À titre de projet social, le parc fournira un espace aux quelque 9 000 habitants du secteur. Grâce à une planification collective et à un processus fiable de consultation, les résidents auront un rôle à jouer dans la planification de l'aménagement du parc.

Les responsables du PMH sont résolus à intégrer le développement, la réhabilitation environnementale, l'éducation et la participation, des notions qui sont souvent abordées séparément dans les grands projets de développement urbain. Les plans d'investissement pour le parc sont établis en tenant compte de ses effets sur l'environnement et de la participation prévue.

Objectifs

Les objectifs du PMH sont les suivants :

- créer un espace vert multifonctionnel et améliorer l'environnement en intégrant le parc et l'Almendares ;
- favoriser la durabilité et la participation de manière à ce que les problèmes deviennent des possibilités à exploiter ;
- encourager les contacts entre les habitants du parc et la nature et rehausser la qualité de l'environnement ;
- contribuer à l'éducation environnementale à tous les niveaux scientifiques ;

- créer des sources d'emploi ;
- offrir différentes formes de loisirs et de tourisme ;
- hausser le niveau de vie en améliorant l'environnement, en sensibilisant la population à la culture ainsi qu'en conservant les sites historiques et en faisant la promotion de ces derniers ;
- favoriser les activités sportives pour les résidents de La Havane, selon une conception globale de la culture ;
- maintenir en fonction les usines les plus importantes du parc, notamment la brasserie, l'usine de papier et les parcs à bois, tout en minimisant leurs répercussions sur l'environnement ;
- élaborer une forme d'agriculture urbaine, globale, écologique et autosuffisante ;
- organiser l'économie du parc en vue d'assurer son autofinancement et sa rentabilité.

Aujourd'hui, le PMH a dépassé le stade de l'analyse pour passer à celui de la planification. La mission fondamentale, les objectifs et les buts ont été établis et un processus de planification stratégique a été amorcé avec la participation de la collectivité.

Équipe interdisciplinaire

L'équipe technique interdisciplinaire chargée du PMH est actuellement mise sur pied. Son travail se fondera sur le principe voulant que la vérité émerge de la pratique. On déterminera sa composition au moment opportun lorsque les membres auront bien saisi les contraintes du programme et la faisabilité des solutions de rechange. C'est donc dire que l'équipe envisagera la situation d'une façon globale, plutôt que sectorielle, et s'assurera que chaque spécialiste connaît bien les principes fondamentaux de chaque discipline en cause. On a formé, au sein de l'équipe, des groupes de travail chargés des différents programmes et des diverses banlieues.

Programme agricole

En 1960, la législation révolutionnaire a instauré la notion de propriété coopérative. Cependant, cette idée n'a commencé à faire son chemin qu'en 1975. Ce mouvement coopératif a incité les agriculteurs du secteur à fonder, le 7 mai 1988, la coopérative d'élevage et de production agricole, baptisée *Vincente Perez Noa*.

À cause de multiples problèmes, cette coopérative n'a pas existé longtemps. La délimitation imprécise des propriétés a entravé le processus de production. Dès sa création, elle a rencontré de graves problèmes d'organisation et de fonctionnement, à la suite de plusieurs changements de direction et de l'instabilité de son effectif attribuables à différents facteurs, notamment le désintérêt à l'égard du travail et la difficulté d'obtenir de bons résultats. Du point de vue économique, la coopérative n'a pas pu suivre les plans de production à cause de la rareté des intrants (qui, toutefois,

étaient bel et bien disponibles) et à cause de l'instabilité et de la démotivation des travailleurs à contrat qui composaient la majeure partie de sa main-d'œuvre.

Ces problèmes ont poussé le ministère de l'Agriculture de Cuba (MAC) à dissoudre la coopérative et à confier ses terres à l'administration du PMH, qui devait élaborer une stratégie de développement globale. L'objectif consistait à intégrer la production agricole dans la stratégie globale du parc, car on ne savait pas encore le rôle que devait y jouer l'agriculture. L'équipe technique a donc décidé d'organiser deux ateliers afin de coordonner les efforts de réflexion et l'élaboration d'une nouvelle stratégie agricole : un atelier avec les techniciens et les spécialistes des différentes industries, et un deuxième avec les producteurs.

Dans le premier atelier, on a proposé les objectifs fondamentaux suivants :

- déterminer les perspectives d'une industrie d'élevage et de production agricole ;
- élaborer une stratégie de travail cohérente à cette fin.

Les participants ont également insisté sur la nécessité de faire en sorte que les activités agricoles du PMH soient fondamentalement urbaines, agroécologiques, intensives et durables. Un plan d'action a été élaboré et les tâches les plus urgentes ont été rapidement exécutées afin d'assurer un enchaînement avec cet atelier et de prévenir certains problèmes graves. L'intégration des critères de développement des producteurs était également prioritaire.

Le second atelier, destiné aux producteurs agricoles du secteur, était fondé sur le premier et axé sur trois grands thèmes :

- *Élevage et production agricole et forestière* — Quelles seraient les caractéristiques essentielles d'un programme d'élevage et de production agricole fructueux dans le PMH ?
- *Commercialisation* — Comment pourrait-on faire en sorte que la commercialisation profite à la fois aux producteurs et au parc ?
- *Structure organisationnelle* — Comment devraient interagir les organes de production ? (Quelles formes d'association les producteurs devraient-ils adopter ?)

Les producteurs et les experts qui ont participé à cet atelier ont déterminé les obstacles qui entravent le développement de l'agriculture dans le secteur et établi les buts du projet :

- *Structures organisationnelles* — À Cuba, il existe différentes structures organisationnelles dans le secteur de la production agricole. Elles comprennent, outre la coopérative d'élevage et de production agricole maintenant disparue, les unités de base de production coopérative, les exploitations d'élevage d'État, les fermes et la location de terres privées. Bien que cette dernière existe à petite échelle dans le parc, formant ainsi une partie de la structure socioéconomique existante, l'agriculture privée ne devrait pas être encouragée. Il serait préférable de découvrir le potentiel d'autres structures organisationnelles existantes. Par ailleurs, les unités de base de production coopérative et les exploitations d'élevage d'État nécessitent de vastes terrains, et il ne peut donc y en avoir dans le parc. Les

exploitations d'élevage d'État comportent une structure organisationnelle complexe, y compris un appareil administratif. Les experts, les agriculteurs et l'équipe du PMH conviennent que l'organisation la plus efficace consisterait à créer progressivement de petites fermes qui intégreraient la culture, l'élevage et le reboisement. Pour régler les problèmes de dispersion et l'absence d'incitatifs personnels à la production, on créera des fermes séparées de plus petite taille. Chaque famille obtiendra la propriété partielle d'une parcelle et sera responsable de la production. Réduire la taille des fermes contribuera à régler les problèmes techniques, tels que le risque, et les problèmes d'administration et de direction. La structure des petites fermes facilitera également l'intégration des terres du PMH : l'activité agricole deviendra plus étroitement liée aux autres activités du parc.

- *Détérioration des sols* — L'un des objectifs du PMH est de localiser les terres agricoles dans les régions les plus fertiles et d'appuyer des méthodes de protection et d'amélioration de la qualité des sols. Des recherches sont en cours à ce chapitre.

- *Pénuries d'eau propre pour l'agriculture* — La zone agricole du parc fait partie de la région hydrographique de l'Almendares et, plus précisément, de la sous-région du Santoyo. Ces deux sources d'eau sont contaminées. Il faut donc trouver de bonnes sources d'eau pour l'aquaculture et l'irrigation des parcelles agricoles.

- *Manque de ressources et de formation des producteurs* — Le degré de formation technique des producteurs varie. Certains font de la culture sans recourir aux méthodes traditionnelles efficaces et d'autres ne peuvent obtenir de meilleurs résultats à cause de leur accès limité aux ressources. En général, il est difficile d'obtenir des fournitures telles que des graines, des engrais et des outils.

- *Manque de protection physique de la zone agricole* — À cause de la situation économique de Cuba, les cultures sont souvent volées, ce qui dissuade les gens de produire. Il est essentiel de garantir les revenus des agriculteurs et de les protéger au moyen de mécanismes adéquats.

- *Absence de mécanismes de commercialisation des produits agricoles* — Au moment de la recherche, il n'était pas prévu de commercialiser les produits agricoles excédentaires du PMH. Les producteurs ont commercialisé leurs propres produits par l'entremise du marché d'élevage et de production agricole et par d'autres moyens. La commercialisation exige du temps et de l'énergie que les agriculteurs doivent consacrer aux activités agricoles ; ils ont donc demandé au PMH d'organiser cette activité.

À moyen terme, le programme agricole vise à aborder chacun de ces problèmes. Il a pour objectif d'établir une meilleure structure organisationnelle du secteur agricole par :

- la création de petites fermes d'agriculture biologique de 2 à 4 ha (cinq dans les trois premières années) ;

- la mise sur pied d'un organisme ou d'une institution qui fournira des services aux agriculteurs du secteur ;
- le regroupement d'agriculteurs par zone ;
- la participation conjointe des agriculteurs et du PMH à la planification de la production et de la commercialisation.

Projet proposé

Nous proposons qu'Oxfam Canada aide l'équipe du PMH pendant les premiers stades du projet. Cette proposition comprend les aspects essentiels de la planification agricole dans le secteur et la mise en œuvre de trois projets secondaires spécifiques : création de la première ferme intégrée ; élaboration de mécanismes visant à faciliter la participation des agriculteurs ; mise sur pied d'un organisme chargé de fournir des services aux producteurs agricoles du PMH.

La zone visée par le projet s'étend sur environ 151 ha dans les municipalités de Marianao et de Cerro. La ferme d'agriculture biologique proposée sera située à Santa Catalina (population : 528 habitants), en banlieue de Pogolotti (population : 11 200 habitants), dans la municipalité de Marianao.

Il semble incongru de faire de l'agriculture dans un parc, mais l'équipe du PMH propose d'aller de l'avant pour les raisons suivantes :

- L'agriculture en milieu urbain est essentielle pour améliorer la sécurité alimentaire de certains secteurs de la capitale. Ce motif concorde avec la politique nationale qui vise à récupérer les espaces urbains aux fins de l'agriculture afin de compléter l'approvisionnement d'aliments de base à faible coût pour les citadins.
- Le PMH doit organiser une agriculture écologique, globale et autosuffisante, intégrée aux autres activités et objectifs du parc, qui assurera notamment la durabilité économique pour les agriculteurs et la remise en état de l'environnement et sera compatible avec les autres éléments du parc.
- La communauté agricole du parc doit être motivée à résoudre ses problèmes et cette motivation doit s'inscrire dans une approche volontaire et participative à l'agriculture. Parmi les initiatives suggérées pour encourager cette participation, on relève la création de mécanismes de consultation et de diffusion de l'information concernant les projets du parc ainsi que la planification et l'exécution d'un programme d'éducation écologique et de reboisement.

Buts spécifiques

1. *Regrouper les 53 producteurs du secteur en quatre zones afin de faciliter la diffusion de l'information, l'éducation environnementale et la formation* — Cette idée ressort des réunions et des ateliers d'agriculteurs et de producteurs. Une telle structure organisationnelle permettrait d'élaborer un programme de mise en valeur du potentiel environnemental et technique. Le processus participatif résiderait dans les associations de producteurs existantes, notamment les administrations locales. Les

personnes concernées détermineront les priorités en matière d'éducation environnementale dans leur secteur.

2. *Créer une ferme expérimentale intégrale de 4,3 ha* — La ferme proposée serait située dans la banlieue de Finlay et de Marianao, un secteur choisi pour la qualité du sol. Monocultures et polycultures alterneraient. Tous les déchets constitués de matières primaires seraient recyclés pour soutenir le système de production. L'objectif serait l'autosuffisance : les produits seraient consommés par les agriculteurs, et la plupart des fournitures nécessaires pour l'élevage et la culture seraient produites à la ferme. Cette ferme expérimentale serait la première de cinq du même genre devant être établies dans les trois prochaines années et elle servirait de modèle pour l'organisation du reste des parcelles.

3. *Créer un centre de services (accessoires de travail et équipes d'aide) aux producteurs* — Pendant les premières années, 16 travailleurs qui dépendent de centres de main-d'œuvre seraient employés par un centre de services. Après la fermeture de ce centre, les agriculteurs indépendants deviendraient l'élément central du parc et ils auraient accès à l'équipement et aux outils que le centre de services aurait administrés.

4. *Mener trois études essentielles pour planifier et organiser l'agriculture dans le parc* — Ces trois études porteraient sur les déchets et la qualité de l'eau, l'approvisionnement en produits agricoles et les marchés ainsi que les formes organisationnelles de la ferme intégrée et du fournisseur de services. Dans chaque cas, les conclusions de l'étude seraient intégrées dans le processus de planification.

Comme l'équipe interdisciplinaire n'a pas d'expérience en agriculture urbaine, elle accueille favorablement les conseils, les idées et les suggestions de l'extérieur.

Les gens au cœur des projets d'élevage en milieu urbain

Alison Meares

Introduction

Les organismes et les professionnels déterminés à promouvoir une agriculture productive sur le plan économique et saine pour l'environnement commencent à peine à comprendre l'importance de l'agriculture urbaine pour la durabilité de l'agriculture et des établissements humains. Partout dans le monde, on se pose les questions suivantes : Que pouvons-nous faire pour que l'agriculture urbaine, y compris l'élevage, devienne un moyen de lutter contre la pauvreté et contribue à améliorer la nutrition et le bien-être ? Comment l'agriculture urbaine peut-elle transcender le simple embellissement et l'amélioration de l'environnement, particulièrement dans les villes d'Amérique du Nord, pour devenir un mécanisme de développement social et économique des collectivités défavorisées ?

Depuis plus de 50 ans, Heifer Project International (HPI) élabore des projets d'élevage dans des régions à prédominance rurale afin d'améliorer le bien-être économique et social des familles à faible revenu et de leurs collectivités. Cherchant à appliquer son modèle de développement aux secteurs urbains, il a lancé ses premières initiatives d'agriculture urbaine à Chicago en septembre 1996. De concert avec des groupes communautaires, HPI a fourni la formation et l'aide nécessaires à des projets d'agriculture dans trois quartiers de Chicago où le taux de pauvreté et le nombre de banques alimentaires sont les plus élevés et où on ne trouve aucune épicerie.

Le complexe Robert-Taylor Homes est le plus grand ensemble de logements sociaux aux États-Unis. Il s'étend sur 37,2 ha (92 acres) dans le quartier South Side de Chicago et compte plus de 20 000 résidents. C'est l'un des ensembles de logements sociaux les plus sinistres et les plus violents de Chicago, où sévissent la criminalité et la pauvreté. Des gangs se sont rendus maîtres de bon nombre des 27 tours d'habitation. C'est dans ce contexte qu'un groupe de jeunes, administré par des résidents, a aménagé dans le sous-sol de l'une des tours d'habitation un système de lombriculture et d'aquaculture, comportant plus de 13 kg (quelque 30 livres) de vers et deux barils de poisson. Les déjections des vers sont utilisées comme engrais dans le petit jardin marchand du groupe ou emballées et vendues à d'autres jardiniers de la ville. Tous les sept mois, les participants pêchent les poissons pour leur famille. Dans l'ensemble de logements sociaux voisin, Cabrini Green, où l'on trouve de larges bandes de terres laissées à l'abandon à quelques minutes seulement du riche quartier des affaires, un petit troupeau de chèvres laitières paîtront et donneront du lait et des matières premières pour une microentreprise de fabrication de fromage de chèvre.

Ces projets à peine lancés, les responsables de HPI comprennent déjà que l'agriculture urbaine peut améliorer la vie des gens et leur environnement. Cependant, l'agriculture à elle seule ne peut améliorer la nutrition, former une main-d'œuvre compétente et responsable et remettre la terre en état. Ces résultats reposent sur la démarche d'agriculture urbaine choisie. Quelle combinaison d'éléments favorise les changements durables ? Comment les gens peuvent-ils échapper à la pauvreté pour de bon au lieu de la contourner comme des mines dans un champ de maïs, dans une guerre qui n'en finit plus ? Dans ses activités mondiales, HPI a appris que les démarches de développement doivent être axées sur la population et tenir compte des besoins et des atouts que la collectivité a elle-même établis.

Dans le présent document, j'expose les éléments centraux du modèle de HPI concernant la planification de projets d'agriculture urbaine, qui permet aux collectivités de définir et de façonner leurs propres objectifs de développement. Ce modèle compte quatre grandes composantes : l'interdépendance de la terre et de ses habitants, la participation pleine et entière des bénéficiaires prévus, un processus de planification et d'évaluation fondé sur les valeurs et une méthode conçue pour assurer la pérennité du projet au sein des familles et des collectivités.

Interdépendance de la terre et de ses habitants

Les projets d'agriculture urbaine et leur contexte sont fondés sur deux composantes : la terre, qui représente les qualités biophysiques d'une région géographique donnée, et ses habitants, qui témoignent des qualités sociales, culturelles et économiques de la collectivité. Comme un changement n'est jamais linéaire, la réflexion sur le changement doit être globale et participer du processus (Aaker et Shumaker, 1996). Dans les projets d'agriculture urbaine, il ne suffit pas de prendre en compte la qualité de la terre, les espèces végétales ou animales qui y vivent ou encore les mesures nécessaires à la remise en état de l'environnement. Il faut également tenir compte de l'économie ou du marché local, du contexte culturel et de la nécessité d'un tel projet, en somme, du cadre de vie des gens qui bâtiront le projet, en assureront le fonctionnement et en profiteront.

L'agriculture urbaine comporte des avantages intangibles, comme la responsabilisation des adolescents. Elle comporte également des avantages économiques, offrant à ceux qui la pratiquent la possibilité de mettre en valeur leurs compétences d'entrepreneurs, notamment en vendant des déjections de vers comme engrais aux autres jardiniers de la ville, en fabriquant du fromage de chèvre à valeur ajoutée grâce à l'incorporation de fines herbes de leur jardin, et en vendant ce fromage aux restaurants de la ville ou aux marchés de producteurs. L'agriculture urbaine améliore le cadre de vie des citadins. Une ferme de lombriculture ou d'aquaculture dans le sous-sol des résidences Robert-Taylor Homes permet de faire de l'éducation. L'agriculture urbaine améliore également le paysage. Les déjections de vers et le fumier de chèvre transformés en compost améliorent la fertilité du sol des jardins potagers avoisinants.

Les projets urbains de HPI visent plusieurs buts connexes :

- *Environnement* — Les projets d'agriculture et d'élevage en milieu urbain vont de pair avec l'agriculture biologique (fumier et déjections de vers pour améliorer la fertilité du sol, abeilles pour la pollinisation des cultures, poulets et lapins pour chauffer une serre).

- *Économie* — Les projets permettent de générer des revenus par la vente de produits animaux (fromage, miel, volaille, œufs).
- *Éducation* — Les projets permettent également d'acquérir de nouvelles compétences tout en s'informant sur les sources de denrées alimentaires et en reprenant contact avec elles.
- *Habilitation* — Les projets d'agriculture urbaine aident les gens à exercer une maîtrise sur la sécurité alimentaire de leur famille et de leur collectivité (par l'établissement de marchés locaux, la production et la consommation à la maison, la participation à des cuisines communautaires ou à des centres de conditionnement ou de transformation).

Développement participatif

La participation au développement procède de la même rhétorique que le développement durable. Elle est plus souvent discutée qu'elle n'est mise en pratique, voire comprise. Fondamentalement, la participation est ancrée dans ce qui intéresse les gens. Les approches participatives au développement des projets visent à découvrir les valeurs des personnes et à les expliciter à ces personnes et à leurs partenaires dans le cadre d'un projet.

Par le développement participatif, les partenaires d'un projet peuvent commencer à acquérir les compétences et la motivation nécessaires pour remettre en question leur place économique, sociale et politique dans la société, envisager le changement de façon stratégique et faire des progrès. Comme l'a écrit Freire (1970) dans son ouvrage sur la pédagogie, la seule transformation valable dans une collectivité est celle qui, en plus de libérer les gens de la faim, leur donne la capacité de créer, de construire ou de produire.

L'expérience a appris aux responsables de HPI que la participation n'est pas facile et qu'elle demande du temps, mais qu'elle finit par porter fruit. Elle peut augmenter la durée de vie d'un projet et améliorer l'utilisation des ressources, tant celles qui existent dans la collectivité que celles qui y sont implantées. Par exemple, en se concentrant sur l'élevage, un projet de sécurité alimentaire en milieu urbain comporte des difficultés particulières, notamment la nuisance perçue (odeurs, bruit) et les dangers possibles pour les animaux. La collaboration et l'information des voisins se sont révélés les moyens le plus efficaces de surmonter ces difficultés. Les approches participatives au développement des projets permettent, avec le temps, d'établir une relation de confiance et de remplacer progressivement la relation de donateur à bénéficiaire par une relation de partenaire à partenaire.

La plupart des projets débutent par une évaluation des besoins. Dans un projet bien conçu, la détermination des besoins d'une collectivité, c'est-à-dire des ressources qui manquent, est une étape importante. Cependant, ce faisant, on met l'accent sur les faiblesses de la collectivité. Même dans certains quartiers où sévissent le crime, le dénuement économique et le déclin urbain, on trouve aussi de bons chefs de file, des personnes bienveillantes et compétentes, des terrains vagues et d'autres ressources essentielles à la réussite d'un projet. Une démarche participative de planification comprend une évaluation des atouts (Kretzmann et McKnight, 1993). Qu'est-ce que cette collectivité a de bon à offrir ? Quels sont ses points forts ? Quelles ressources possède t elle ? C'est par la participation que la collectivité, en définitive, s'approprie le

processus décisionnel et la gestion du projet, que des ressources locales sont engagées et que se manifeste la capacité des gens d'apporter un changement (Aaker et Shumaker, 1996). Pour qu'un projet de jardinage communautaire, une initiative de culture maraîchère champêtre ou l'élevage de lapins au centre-ville soit fructueux, le processus qui suscite la participation revêt encore plus d'importance que le projet lui-même. La participation est à la fois la fin et le moyen.

L'idée que le processus doit précéder le projet est difficile à promouvoir ou à expliquer aux personnes qui participent à l'initiative urbaine de HPI à Chicago. L'élevage d'animaux dans la ville en vue d'assurer la sécurité alimentaire de la collectivité par la consommation et la vente de produits dérivés est une idée singulière. Un an après le début de la planification, qui s'est appuyée sur des réunions fréquentes et des recherches, le projet d'élevage de chèvres et de bœufs à Cabrini Green se concrétise enfin, avec l'arrivée imminente des animaux. On avait besoin d'une étable. Mais où la trouver ? En sortant de l'ensemble d'habitation et en faisant connaissance avec les voisins, on a découvert une écurie située à proximité et dotée de stalles vides. Quels règlements s'appliquent à la fabrication et à la vente de fromage ? On a dû prendre contact avec des représentants des services agricoles et des restaurants locaux. Quel était le but du projet ? Voulait-on faire de l'argent, éduquer les enfants, améliorer le quartier, faire participer les écoles locales ? On a défini et révisé les buts à mesure qu'on obtenait de nouveaux renseignements. Qui appuyait le projet ? Comment obtenir l'appui de la ville et des voisins ? On a invité les conseillers municipaux et les représentants de la commission du logement de Chicago à participer aux discussions.

Le personnel de HPI sert de facilitateur et de participant. Les groupes communautaires apprennent à s'organiser, à élaborer des plans, à se connaître, à se faire confiance et à mettre en valeur leur potentiel. L'établissement de projets d'agriculture urbaine durables est d'abord une question de participation. Les animaux viennent plus tard. « Notre but n'est pas de créer des projets d'élevage, mais de favoriser l'épanouissement des gens. L'élevage est un outil. Bien des choses merveilleuses se produisent lorsque les résidents d'une collectivité se regroupent pour travailler à un projet d'élevage. » (HPI, 1996, p. 32).

Planification fondée sur les valeurs

Une fois la perspective globale et la notion de participation bien établies, les partenaires peuvent commencer à planifier le projet. La planification fondée sur les valeurs débute par une vision de l'avenir qui procède des valeurs que partage la collectivité (Aaker et Shumaker, 1996). Le projet repose sur les valeurs qui, pour la collectivité ou le groupe de projet, sont essentielles à la réalisation de leurs espoirs et de leurs projets d'avenir. La planification fondée sur les valeurs, telle que HPI la pratique, comporte une visualisation de l'avenir et une évaluation du projet.

La planification fondée sur les valeurs est un processus dynamique, et c'est là sa caractéristique essentielle. La gestion du projet permet souvent de redéfinir la situation, ce qui donne lieu à une vision différente ou légèrement modifiée de ce que la collectivité ou le groupe souhaite accomplir. HPI collabore avec des groupes qui gèrent des projets depuis plus de 20 ans. À mesure que s'intègrent de nouveaux participants, on est encouragé à tenir compte de leurs idées personnelles. Par exemple, des réunions de participants régionaux ont lieu annuellement dans le cadre du programme Canada-

États-Unis de HPI. Les participants se rencontrent pour partager leurs expériences, leurs succès et leurs échecs, stimuler l'imagination des autres et juger de façon critique l'efficacité de leurs propres projets. Aux premiers stades d'un projet, par exemple, un groupe pourrait établir que le fait d'apprendre à maintenir la santé des chèvres laitières et à assurer la production de lait est un moyen de parvenir à l'autosuffisance économique. Quelques années plus tard, l'activité pourrait se développer et faire intervenir la formation en marketing auprès des restaurants et des voisins dans le but également de parvenir à l'autosuffisance économique.

La planification fondée sur les valeurs permet de fournir à un groupe des outils efficaces, éprouvés et simples. Les participants sont à la fois les architectes et les menuisiers ; ils dessinent leurs propres plans et bâtissent leur propre structure. Ce processus de planification n'est pas à toute épreuve et il demande du temps, mais il permet de s'approprier le projet et d'en assurer la pérennité.

Transmission du don

La transmission du don est l'un des éléments principaux sur lesquels HPI se fonde pour guider sa propre vision d'un monde où l'agriculture est un moyen d'éliminer la faim. Elle désigne le contrat passé entre HPI et ses partenaires de projets. Les participants à un projet sont tenus de transmettre, sous une forme ou une autre, un don qu'ils ont reçu de HPI. Ainsi, les jeunes des résidences Robert Taylor Homes remettront aux jeunes qui se joindront au projet un demi-kilo (une livre) de vers pour chaque demi-kilo qu'ils auront reçu. Ils agiront également à titre de mentors, transmettant les connaissances qu'ils auront acquises pendant leur formation et leur expérience. Par exemple, les jeunes des résidences Robert Taylor Homes offriront une formation pratique à des jeunes de Milwaukee qui ont envie d'élever à l'intérieur des *Tilapia* spp. au cœur de la ville. Ensemble, ils bâtiront le système d'aquaculture. En transmettant le don, les bénéficiaires de HPI deviennent des donateurs. La transmission du don représente également une valeur puisqu'elle témoigne du fait que tous ont des ressources importantes à partager, quelle que soit leur situation, et que le plus beau don que l'on peut transmettre est peut-être le don de vie, c'est-à-dire, au sens figuré, le partage et la bienveillance ou, au sens propre, le don de la vie animale.

La transmission du don est un important outil de gestion. Elle constitue un indicateur de responsabilité. Les animaux que HPI fournit représentent un « prêt vivant » ; le contrat est réalisé et les partenaires du projet deviennent entièrement propriétaires des animaux lorsque ceux-ci sont transmis à d'autres participants. La transmission du don contribue également à la pérennité du projet qui risque moins de devenir statique puisque d'autres personnes s'y joignent continuellement pour recevoir de la formation et se préparer à s'occuper de leurs animaux, apportant leur propre vision d'une vie meilleure et bonifiant du coup le projet. Par exemple, au début du projet d'élevage de Cabrini Green, six jeunes s'occuperont de deux chèvres et de deux bœufs. Quatre ans plus tard, 24 jeunes s'occuperont et tireront profit d'au moins six chèvres et de deux bœufs. La transmission du don permet d'unir la terre et ses habitants. Fondamentalement, l'animal se nourrit de la terre et la fortifie. Cependant, les effets se font également sentir sur les habitants à mesure que les quartiers s'organisent, partagent une vision, travaillent ensemble et enrichissent leur vie économique et sociale.

Bibliographie

Aaker, J. (dir.), 1994, *Livestock for a small Earth: the role of animals in a just and sustainable world*, Little Rock (AR, É.-U.), Heifer Project International.

Aaker, J. et Shumaker, J., 1996, *The cornerstones model: values-based planning and management*, Little Rock (AR, É.-U.), Heifer Project International.

Freire, P., 1970, *The pedagogy of the oppressed*, New York (NY, É.-U.), Continuum Publishing Company.

HPI (Heifer Project International), 1996. *Can Mrs. O'Leary's cow come home? Explorations in urban animal agriculture*, Chicago (IL, É.-U.), HPI, Chicago Field Office.

Kretzmann, J.P. et McKnight, J.L., 1993, *Building communities from the inside out: a path toward finding and mobilizing a community's assets*, Chicago (IL, É.-U.), ACTA Publications.

Mesure de la durabilité de l'agriculture urbaine

Rachel A. Nugent

Introduction

Comment l'agriculture peut-elle contribuer à la durabilité d'une ville ? Outre les avantages immédiats que sont les aliments frais, la variété alimentaire et la diversité du paysage, l'agriculture urbaine est-elle avantageuse à long terme pour les villes ? Selon les recherches, il faut cesser de considérer les citadins uniquement comme des consommateurs et les paysans comme des producteurs d'aliments, surtout dans les pays en développement. Les urbanistes et les décideurs recherchent des solutions concrètes et réalisables aux problèmes d'infrastructure et à la dégradation environnementale tout en faisant face aux malaises sociaux et économiques des quartiers pauvres. L'agriculture urbaine pourrait bien représenter une amorce de solution pour ces décideurs (voir FAO, 1996 et Smit *et al.*, 1996, pour une description détaillée de l'agriculture urbaine).

La production alimentaire dans les villes et celle qui se pratique dans les zones périphériques densément peuplées sont désignées par les termes « agriculture urbaine » et « agriculture périurbaine ». La définition de « ville » varie selon les caractéristiques des établissements et les lois des différents pays. Quoi qu'il en soit, il se pratique dans toutes les villes un peu d'agriculture urbaine, dans les cours, sur les toits, dans les espaces publics non bâtis, les jardins communautaires, les serres et les fermes commerciales se trouvant en périphérie. Ces diverses activités agricoles ont en commun l'espace limité qu'elles occupent, la production de denrées périssables ou de grande valeur, et le fait que cette production est souvent consommée par les producteurs eux-mêmes ou par les populations environnantes. La présente étude propose un cadre permettant de mesurer les avantages et les coûts économiques, sociaux et environnementaux de l'agriculture urbaine.

L'agriculture urbaine commence à peine à faire l'objet d'études et de politiques ; c'est pourquoi il n'existe encore aucune méthode normalisée d'analyse quantitative pour en évaluer l'incidence. L'analyse la plus détaillée de l'agriculture urbaine se trouve actuellement dans *Urban Agriculture: Food, Jobs, and Sustainable Cities* (Smit *et al.*, 1996).

Cependant, la présente étude, au lieu d'être descriptive, formule une méthode permettant de quantifier systématiquement les coûts et les avantages de l'agriculture urbaine dans un éventail de villes.

Cadre d'analyse

Les économistes et les décideurs effectuent des analyses coûts-avantages pour évaluer les effets généraux et distributifs de projets et de politiques et, depuis peu, leurs répercussions sur l'environnement (Hanley et Spash, 1993 ; Schulze, 1994). La présente

étude expose une méthode d'analyse coûts-avantages élargie permettant de déterminer et de quantifier les retombées sociales, économiques et écologiques de la production et de la distribution alimentaires en milieu urbain. Il est important d'élargir les techniques traditionnelles d'analyse coûts-avantages pour tenir compte des valeurs et des effets non monétaires et non quantifiables (Hanley et Spash, 1993) de l'agriculture urbaine.

Bien que des méthodes d'analyse aient été conçues pour mesurer la valeur non marchande (voir Pearce et Turner, 1994), ces méthodes n'ont presque jamais été appliquées à l'agriculture urbaine, et bien des effets restent encore à définir. Un moyen prometteur de mesurer les effets sur les écosystèmes et d'autres effets complexes consiste à élaborer des indicateurs, qui permettent de supposer les effets sur les caractéristiques d'intérêt. Les indicateurs sont plus faciles à observer et à mesurer que ces caractéristiques et donnent une indication indirecte des changements que celles-ci ont subis. Par exemple, la quantité totale de particules d'une certaine matière dans l'air ou les taux de pauvreté peuvent révéler une situation écologique et sociale qui autrement serait indécelable (voir *Urban Quality Indicators* [Yoakam, s.d.][1] et sites Internet connexes).

Les résultats obtenus au moyen de cette approche sont moins précis que ceux d'une analyse coûts-avantages standard, mais ils sont plus représentatifs de la gamme de retombées de l'agriculture urbaine. À mesure que la recherche progresse et que les données se précisent au sujet de l'agriculture urbaine et de ses répercussions sur les écosystèmes, ce cadre peut être utilisé pour mieux comprendre les coûts et les avantages.

L'analyse coûts-avantages a pour objet de fournir un cadre comptable clair pour toute amélioration ou détérioration du bien-être d'une société (« société » désignant la population touchée). On suppose que les retombées bénéfiques pour le bien-être d'une société sont celles qui augmentent la consommation de biens ou de services marchands ou non marchands, y compris les baisses de prix, ou rehaussent la qualité des biens ou services déjà consommés. Ces retombées sont appelées « avantages ». On suppose par ailleurs que les répercussions négatives pour le bien-être d'une société sont celles qui diminuent la quantité de biens ou de services consommés ou leur qualité, augmentent le prix des biens ou des services consommés ou utilisent des ressources qui ne peuvent ainsi être consacrées à d'autres fins. Ces répercussions sont appelées des coûts.

L'analyse coûts-avantages présente aux décideurs et aux participants des renseignements importants sur l'agriculture urbaine. Elle a d'abord pour objet de vérifier si une activité est bénéfique. La comptabilité minutieuse que requiert une analyse coûts-avantages permet également de comprendre la nature des retombées, leur répartition chez la population et le moment où elles se font sentir. Par exemple, une analyse coûts-avantages de l'agriculture urbaine à un endroit donné peut relever d'importants avantages économiques à court terme, mais également des coûts environnementaux à long terme attribuables, par exemple, à la détérioration de la qualité de l'eau causée par l'utilisation d'engrais chimiques. Les coûts et les avantages de l'agriculture ont été davantage quantifiés et définis dans un contexte rural que dans un contexte urbain. En outre, la même activité aura souvent des conséquences différentes en milieu urbain. Ainsi, il est utile de déterminer les différences entre l'agriculture urbaine et l'agriculture rurale pour clarifier l'étendue des retombées et des répercussions.

---

[1] Yoakam, C. s.d. *Urban quality indicators*. Discussion sur les indicateurs et archives (1997 à ce jour), accessible à RP-Cinet@RP.org.

Systèmes alimentaires urbains

En général, les économies urbaines importent de la main-d'œuvre et exportent des biens et des services, tandis que les systèmes écologiques urbains importent des ressources naturelles et exportent des déchets et de la pollution (modèle importation-exportation). Les villes ne peuvent pas répondre seules à tous les besoins de leur population, et il serait hasardeux de détourner des ressources à cette fin. Cependant, l'agriculture urbaine suggère des moyens de réaménager les systèmes alimentaires urbains pour en faire davantage une boucle fermée, réduisant à la fois l'importation de ressources naturelles et de biens et l'exportation de déchets et de pollution. Du même coup, les villes peuvent retirer d'autres avantages sociaux et économiques en détournant des ressources pour répondre à un large éventail de besoins de leurs citoyens.

Une analyse coûts-avantages minutieuse peut aider les urbanistes, les défenseurs des droits des consommateurs, les groupes antipauvreté et d'autres personnes à comprendre comment adapter l'agriculture urbaine à la situation locale en vue de répondre aux besoins locaux. Par exemple, un secteur urbain dans un pays en développement peut être aux prises avec l'arrivée d'un nombre croissant de résidents pauvres qui ne peuvent acheter assez d'aliments mais qui sont prêts à se livrer à l'agriculture à temps partiel pour se nourrir. Une analyse coûts-avantages peut révéler que des facteurs spécifiques les empêchent de le faire efficacement, notamment l'éloignement des terrains vagues disponibles ou la rareté des semences. Dans ce cas, l'analyse coûts-avantages permet de dégager des solutions et contribue à réaliser le plein potentiel de l'agriculture urbaine.

Une ville qui se demande comment éliminer ses déchets solides pourrait être encouragée à développer l'agriculture urbaine, car elle pourrait exploiter le compost produit à partir de ces déchets. À Hartford, au Connecticut, les jardiniers urbains utilisent les déchets de jardin et le fumier des chevaux comme engrais. Une ville ne créerait pas de système d'agriculture urbaine dans le seul but d'éliminer le compost, mais l'analyse coûts-avantages d'une telle activité peut révéler l'opportunité d'utiliser les ressources d'une certaine manière, d'un point de vue économique, social ou environnemental.

Retombées économiques de l'agriculture urbaine

En vertu du modèle traditionnel importation-exportation, la production alimentaire et la consommation d'aliments en milieu urbain sont des activités ou des systèmes distincts. Certaines de leurs fonctions se chevauchent, mais ils sont généralement isolés l'un de l'autre. La production se fait à un endroit, la consommation ailleurs, et chaque système est peu sensibilisé à la situation de l'autre. Cependant, il est possible, en déplaçant une partie de la production agricole vers le lieu de consommation, de réduire la dépendance des consommateurs à l'égard de sources extérieures d'intrants et d'acheminer moins de déchets vers l'extérieur (certaines parties de l'écosystème, comme les terres humides, ayant la capacité biologique de neutraliser les toxines ou d'autres polluants).

Le cadre exposé dans le présent document tient compte de l'incidence de la production agricole dans les villes sur le système alimentaire urbain. Les tableaux 1 et 2 énumèrent respectivement les avantages et les coûts de l'agriculture urbaine. Les mesures empiriques de ces avantages et de ces coûts sont présentées ailleurs (Nugent, 1999).

Tableau 1. Avantages de l'agriculture urbaine

Production agricole
- Commercialisée
- Non commercialisée

Avantages économiques indirects
- Effets multiplicateurs
- Loisirs
- Diversité et stabilité économiques
- Réduction ou suppression des coûts d'élimination des déchets solides

Avantages sociaux et psychologiques
- Sécurité alimentaire (aliments disponibles à coût abordable)
- Diversité alimentaire
- Avantages psychologiques personnels
- Cohésion et bien-être de la collectivité

Avantages écologiques
- Fonctions hydrologiques
- Qualité de l'air
- Qualité du sol

Tableau 2. Coûts de l'agriculture urbaine

Intrants	Produits
Ressources naturelles • Terrains loués ou achetés • Terrains vagues ou donnés • Eau	Pollution et déchets • Effets sur la qualité du sol • Effets sur la qualité de l'air • Effets sur la qualité de l'eau • Élimination des déchets solides et des eaux usées
Main-d'œuvre • Salariés • Bénévoles, chômeurs et main-d'œuvre prêtée	
Capital et matières premières • Machinerie et outils • Engrais et pesticides • Graines et plantes • Énergie (combustible et électricité)	

Les avantages et les coûts de l'agriculture urbaine se divisent en trois grandes catégories : économiques, sociaux et écologiques, qui correspondent aux trois éléments de la durabilité. La comptabilité coûts-avantages de toutes les répercussions indiquées dans les tableaux révélerait le niveau de durabilité de l'agriculture urbaine dans une ville donnée. Les différents facteurs pourraient être pondérés pour tenir compte des conditions ou des besoins locaux. Par exemple, dans une ville qui compte un grand nombre de résidents frappés par l'insécurité alimentaire, l'avantage de la production alimentaire pourrait recevoir une pondération supérieure. Ces pondérations devraient être établies avec le concours de tous les intéressés afin de refléter les valeurs globales de la collectivité.

À l'instar de l'agriculture rurale, l'agriculture urbaine nécessite des intrants ou facteurs de production (terre, main-d'œuvre, ressources naturelles, savoir-faire) et

produit des déchets. Cependant, en milieu urbain, certains de ces intrants proviennent du recyclage de ressources qui ont déjà été utilisées dans l'environnement urbain, évitant ou retardant l'élimination de déchets. Parmi ces ressources, relevons les terrains vagues, les eaux grises (les eaux usées provenant des éviers, etc.), les déchets de jardin compostés, les copeaux de bois et le fumier. L'agriculture urbaine recourt également à des ressources humaines composées de chômeurs et de bénévoles. D'autres intrants urbains ne servant par ailleurs à aucune autre fin (coût d'opportunité nul) peuvent être employés dans la production agricole.

Comme en agriculture rurale, les principales composantes de l'agriculture urbaine sont l'emballage, le transport et la commercialisation des produits alimentaires. Cependant, les produits de l'agriculture urbaine sont souvent acheminés sur de courtes distances (vers un marché de producteurs ou une épicerie locale) ou ne nécessitent aucun transport (vendus sur place à la ferme ou par autocueillette). Grâce à cet avantage, l'emballage et la consommation d'énergie peuvent être réduits. Les produits alimentaires cultivés localement sont commercialisés directement auprès des consommateurs ou pas du tout, parce que donnés à la famille, aux amis et aux voisins.

L'agriculture urbaine moderne comporte elle aussi des risques pour la santé et l'environnement, surtout si des produits chimiques toxiques sont utilisés à proximité des personnes ou si d'autres activités humaines peuvent exposer les aliments à la contamination. Cependant, elle comporte également des avantages sociaux et sanitaires documentés, notamment une plus grande sécurité alimentaire, la diversité nutritionnelle, la cohésion de la collectivité et le bien-être psychologique.

Les recherches à venir devraient s'employer à mieux définir les répercussions de l'agriculture urbaine et la mesure dans laquelle elle peut contribuer à minimiser certains des problèmes que rencontrent les populations urbaines sans cesse croissantes. Pour ce faire, il faudrait tout d'abord évaluer la nature et la répartition des coûts et des avantages à l'intérieur d'un cadre commun. Ainsi, les décideurs pourront discuter de la durabilité de l'agriculture urbaine et élaborer des politiques appropriées.

Bibliographie

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), 1996, *State of food and agriculture — Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, Rome (Italie), FAO.

Hanley, N. et Spash, C., 1993, *Cost benefit analysis and the environment*, Londres (R.-U.), Edward Elgar Press.

Nugent, R., 1999, « Is urban agriculture sustainable in Hartford, CT? », dans O. Furuseth et M. Lapping (dir.), *Contested countryside: the North American rural urban fringe*, Aldershot (R.-U.), Avebury, p. 207-230.

Pearce, D. et Turner, R.K., 1994, *Economics of natural resources and the environment*, Baltimore (MD, É.-U.), Johns Hopkins University Press.

Schulze, P.C., 1994, « Cost-benefit analysis and environmental policy », *Ecological Economics*, n° 9, p. 197-200.

Smit, J., Ratta, A. et Nasr, J., 1996, *Urban agriculture: food, jobs, and sustainable cities*, New York (NY, É.-U.), PNUD. Série consacrée à Habitat II, volume 1.

This page intentionally left blank

QUATRIÈME PARTIE

ACCESSIBILITÉ ET DISTRIBUTION DES ALIMENTS EN MILIEU URBAIN

This page intentionally left blank

Banques alimentaires : organismes de lutte contre la faim

Winston Husbands

Introduction

À Toronto, les banques alimentaires jouent un rôle fort valable : elles fournissent une aide alimentaire d'urgence aux personnes dans le besoin. En outre, grâce à l'expérience acquise au fil des ans, les responsables des banques alimentaires de Toronto sont parvenus à saisir les dimensions et les causes immédiates de la faim dans cette ville, mais en dépit de leurs objectifs avoués, ils n'ont pas réussi à éliminer les aspects structurels du problème. Cet échec, bien que compréhensible, témoigne des limites du système traditionnel des banques alimentaires. L'insécurité alimentaire est maintenant davantage le lot des familles à faible revenu qu'au début des années 80 lorsque la banque alimentaire Daily Bread Food Bank (DBFB) a été fondée. Il est maintenant évident que le réseau de banques alimentaires de Toronto, dont la DBFB est le pivot, doit orienter son action vers la lutte contre la faim.

Historique des banques alimentaires structurées à Toronto

La DBFB, la plus importante banque alimentaire du Canada, a vu le jour à Toronto pendant la récession du début des années 80. En 1982, l'année ayant précédé sa fondation, le taux de chômage à Toronto s'élevait à 10 p. 100. Malgré les transformations majeures que l'économie canadienne était alors sur le point de subir, la DBFB devait représenter une mesure d'urgence au problème croissant de la faim chez les chômeurs de Toronto. Malheureusement, ce problème n'est pas disparu. Même si, à l'origine, la DBFB devait être temporaire et, partant, vaincre la faim, elle est devenue une institution.

Aujourd'hui, une quinzaine d'années plus tard, la DBFB n'est pas près de fermer ses portes. Au contraire, ses dépenses de fonctionnement sont passées de 49 000 $ en 1985 à 960 000 $ en 1996. Ce budget finance un programme d'aide alimentaire fortement élargi, des programmes plus généraux visant à favoriser la sécurité alimentaire ainsi que les ressources humaines et autres nécessaires pour les administrer. En 1985, la DBFB avait aidé 75 000 personnes ; en mars 1997, 133 000 personnes avaient déjà reçu de l'aide par l'entremise des 140 organismes affiliés qui administrent 160 programmes alimentaires. En outre, la quantité d'aliments distribués a, elle aussi, augmenté, passant de 800 000 kg en 1985 à 24,2 millions de kg en 1995-1996. Depuis quelques années, la DBFB s'intéresse de plus en plus à la recherche, à l'analyse des politiques gouvernementales et à l'éducation. Depuis le milieu des années 80, le personnel de la DBFB est ainsi passé de 5 à 22 employés.

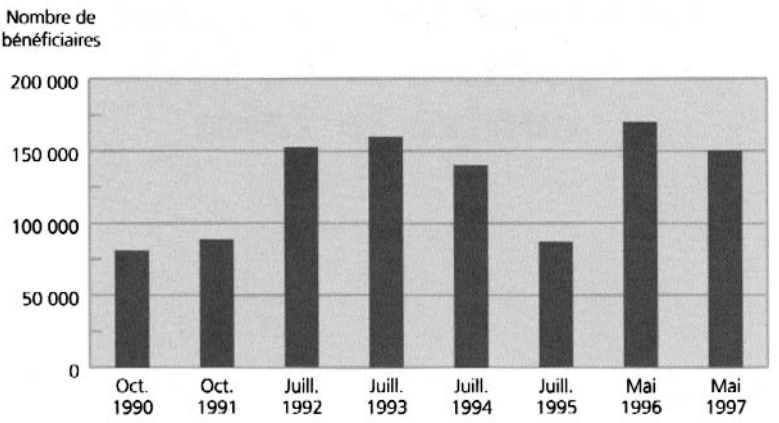

Figure 1. Recours aux banques alimentaires de Toronto, 1990-1997
Sources : Enquêtes annuelles de la Daily Bread Food Bank auprès de bénéficiaires d'aide alimentaire dans la région du Grand Toronto.

La DBFB reconnaît maintenant que la crise de la faim n'est pas une caractéristique temporaire de la vie économique de Toronto. Au fil des ans, elle a diversifié ses programmes ; cependant, en 1996, elle a commandé une importante étude sur laquelle elle comptait se fonder pour devenir un organisme de lutte contre la faim. On sait maintenant que cette mutation nécessitera beaucoup plus de travail et de réflexion que prévu, notamment en ce qui concerne l'éducation du public ainsi que le développement et la mobilisation communautaires.

L'optimisme initial des responsables, pour qui la DBFB ne devait être que temporaire, témoignait d'une incompréhension fondamentale du problème de la faim au début des années 80 et d'une confusion concernant la façon de faire face efficacement à ce problème, confusion qui existe encore aujourd'hui.

Aperçu du problème

La tendance à la hausse du nombre de personnes qui reçoivent de l'aide de la DBFB et de ses organismes membres masque d'importantes fluctuations, une période de baisse étant toujours suivie d'une période de hausse (figure 1). Ces fluctuations, tributaires de celles qui touchent l'activité économique et des changements dans les politiques gouvernementales régissant l'aide sociale, témoignent d'une fragilité structurelle de la sécurité alimentaire des ménages. En période de prospérité, l'incidence de la faim semble s'atténuer, mais les ralentissements économiques et les réductions des prestations d'aide sociale mettent en relief la fragilité de l'accès des personnes à faible revenu aux denrées alimentaires.

Bien que moins remarquable, l'aggravation du problème de la faim n'en demeure pas moins évidente[1], comme en témoignent la proportion de plus en plus grande de bénéficiaires d'aide alimentaire qui connaissent le degré de faim le plus

[1] Les données illustrant la situation des bénéficiaires d'aide alimentaire proviennent de l'enquête annuelle de la banque alimentaire Daily Bread Food Bank auprès de personnes ayant reçu une aide des banques alimentaires dans la région du Grand Toronto. Ces enquêtes se font au moyen d'entrevues structurées, menées en personne, auprès d'un échantillon aléatoire de 800 à 1 000 bénéficiaires de 30 à 40 programmes d'aide alimentaire.

critique (tableau 1), la forte proportion de parents qui ne peuvent pas nourrir adéquatement leurs enfants (tableau 2) et la proportion de plus en plus grande de bénéficiaires d'aide alimentaire qui ont recours aux banques alimentaires plus souvent (9 p. 100 des ménages ont reçu de l'aide plus d'une fois par mois en 1997, une hausse de 4 p. 100 par rapport à 1995). En outre, la proportion de bénéficiaires de longue date a presque doublé entre 1995 et 1997 : en 1995, 9 p. 100 des bénéficiaires fréquentaient les banques alimentaires depuis plus de 5 ans ; en 1997, cette proportion était passée à 15 p. 100. En outre, la situation de ces bénéficiaires est particulièrement inquiétante (figure 2). Par exemple, il est beaucoup plus probable que les bénéficiaires de longue date soient des personnes handicapées ou qu'ils n'aient pas de diplôme d'études secondaires, de sorte que les possibilités d'emploi leur sont moins nombreuses.

Au moins trois séries de facteurs expliquent ces tendances :

- En dépit de la tendance à la hausse de l'emploi à Toronto depuis le début des années 90, le taux élevé de recours aux banques alimentaires correspond au taux de chômage généralement élevé qui a marqué la première moitié des années 90 (figure 3). Cependant, les successions nettes d'augmentations et de baisses du nombre de bénéficiaires témoignent dans une certaine mesure de l'évolution du chômage. Ainsi, l'augmentation de 1991 à 1993 correspond à une période où le taux de chômage était particulièrement élevé, tandis que la baisse survenue entre 1993 et 1995 traduit un taux de chômage plus bas.

Tableau 1. La faim chez les bénéficiaires d'aide alimentaire, Toronto, 1995-1997

	Répondants (%)			
	1995[a]	1996[a]	1997[b]	
Au moins une fois par jour	15,4	24,9	Au moins 2 jours par semaine	29,2
Au moins une fois par semaine	15,4	19,7	Au moins une journée par semaine	15,4
Au moins une fois par mois	18,3	11,8	Au moins une journée par mois	17,9
Rarement ou jamais	50,9	43,6	Rarement ou jamais	37,4

Sources : Enquêtes annuelles de la Daily Bread Food Bank auprès de bénéficiaires d'aide alimentaire dans la région du Grand Toronto.

[a] La question de l'enquête était formulée comme suit : « Combien de fois sautez-vous un repas parce que vous manquez d'argent pour acheter de la nourriture ? »

[b] La question de l'enquête était formulée comme suit : « Au cours des trois derniers mois, combien de fois en moyenne avez-vous eu faim parce que vous n'aviez pas les moyens d'acheter assez de nourriture ? »

Tableau 2. Parents dont les enfants ont faim, Toronto, 1995-1997

	Répondants (%)			
	1995[a]	1996[a]	1997[b]	
Au moins une fois par jour	4,9	4,4	Au moins 2 jours par semaine	25,1
Au moins une fois par semaine	6,0	10,8	Au moins une journée par semaine	12,3
Au moins une fois par mois	6,7	6,1	Au moins une journée par mois	13,7
Rarement ou jamais	82,3	78,7	Rarement ou jamais	48,9

Sources : Enquêtes annuelles de la Daily Bread Food Bank auprès de bénéficiaires d'aide alimentaire dans la région du Grand Toronto.

[a] La question de l'enquête était formulée comme suit : « Combien de fois les enfants de votre ménage sont-ils privés d'un repas parce que vous manquez d'argent pour acheter de la nourriture ? »

[b] La question de l'enquête était formulée comme suit : « Au cours des trois derniers mois, combien de fois en moyenne vos enfants ont-ils mangé moins qu'il fallait parce que vous n'aviez pas les moyens d'acheter assez de nourriture pour eux ? »

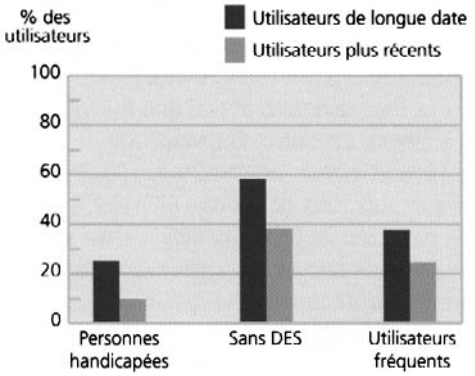

Figure 2. Bénéficiaires d'aide alimentaire qui sont des utilisateurs de longue date ou des utilisateurs plus récents, 1997
Nota : de longue date = plus de 5 ans ; utilisateurs fréquents = plus de deux fois par mois ; DES = diplôme d'études secondaires.
Sources : Enquêtes annuelles de la Daily Bread Food Bank auprès de bénéficiaires d'aide alimentaire dans la région du Grand Toronto.

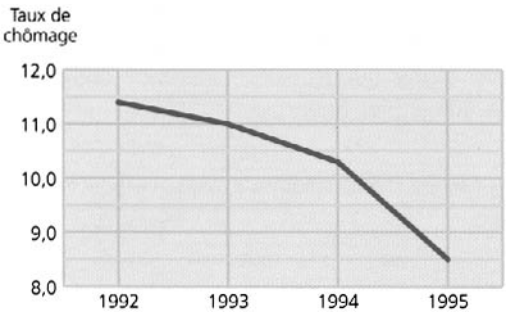

Figure 3. Taux de chômage à Toronto, 1992-1995
Source : Board of Trade of Metro Toronto, 1996.

- Bien que le taux de chômage ait continué à baisser, le recours aux banques alimentaires a grimpé à la fin de 1995 et en 1996 après que le gouvernement de l'Ontario eut réduit les prestations d'aide sociale de plus de 21 p. 100 en octobre 1995. L'augmentation était due au fait qu'une plus forte proportion de bénéficiaires d'aide sociale n'avaient plus les moyens de payer leur loyer à cause de la réduction de la portion de leurs prestations consacrée au loyer (figure 4) et devaient puiser dans leur allocation de base à cette fin (c'est-à-dire dans le montant réservé à l'alimentation). Le recours aux banques alimentaires avait diminué légèrement en mai 1997, mais on ne sait pas exactement dans quelle mesure cette baisse représente une tendance.

- La tendance à la hausse de l'emploi à temps partiel au détriment de l'emploi à plein temps a freiné la baisse du recours aux banques alimentaires que l'on constate normalement lorsque l'emploi augmente. Une minorité seulement des bénéficiaires d'aide alimentaire ont un emploi (9 p. 100 en 1995 ; 12 p. 100 en 1997). En 1995, 40 p. 100 de ces bénéficiaires occupaient un emploi à plein temps, mais cette proportion est passée à 26 p. 100

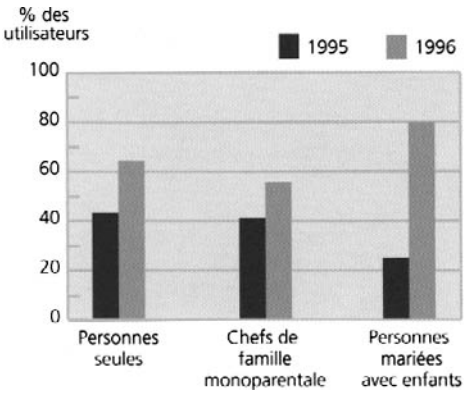

Figure 4. Bénéficiaires d'aide alimentaire dont le loyer dépassait la portion des prestations d'aide sociale réservée au logement, 1995 et 1996
Sources : Enquêtes annuelles de la Daily Bread Food Bank auprès de bénéficiaires d'aide alimentaire dans la région du Grand Toronto.

en 1997. Idéalement, les bénéficiaires d'aide alimentaire recouvrent graduellement leur capacité d'acheter leurs propres aliments, causant du coup une baisse progressive du nombre total de personnes qui ont recours aux banques alimentaires. Cependant, la hausse du travail à temps partiel signifie que, faute de revenu suffisant, des bénéficiaires d'aide alimentaire qui viennent de trouver un emploi sont incapables de cesser de recourir aux banques alimentaires à court et à moyen termes.

Il est évident qu'en 15 ans, le système de banques alimentaires traditionnelles n'a pas réussi à contenir le problème de la faim ou de l'insécurité alimentaire à Toronto. La DBFB est toujours là et, qui plus est, elle n'est pas parvenue à faire adopter un programme de politiques gouvernementales destiné à régler systématiquement le problème de la faim et de l'insécurité alimentaire, parce que, jusqu'à récemment, elle s'est trop attachée à son rôle de banque alimentaire traditionnelle.

Lacune du système traditionnel de banques alimentaires

L'optimisme qui régnait aux premiers jours de la DBFB s'opposait fondamentalement à la nature du système traditionnel de banques alimentaires. Celles-ci visent à atténuer la faim en offrant une aide alimentaire d'urgence, mais ne s'attaquent pas à la faim en tant que phénomène structurel.

Les banques alimentaires sollicitent des aliments auprès du public et des entreprises, et en achètent auprès de producteurs. Elles distribuent ensuite ces aliments aux personnes dans le besoin (figure 5). Ce faisant, les banques alimentaires se contentent essentiellement d'aider les gens à satisfaire leurs besoins immédiats. Parce qu'elles dépendent de la bonne volonté des particuliers et des entreprises, elles sont rarement disposées à provoquer des changements sociaux de façon résolue. En outre, les banques alimentaires dépendent dans une grande mesure de bénévoles et de petites campagnes de financement, si bien qu'elles n'ont pas toujours les ressources humaines

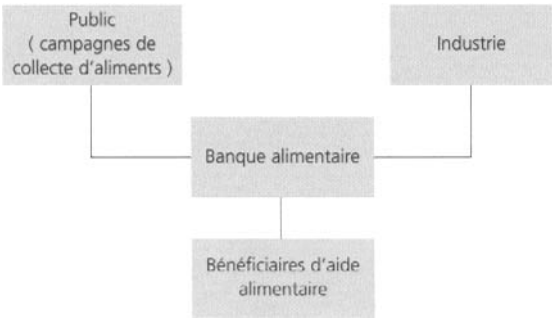

Figure 5. Modèle d'atténuation de la faim

ou financières nécessaires pour entreprendre les recherches, les interventions et la mobilisation communautaire qui permettraient de s'attaquer systématiquement à la faim. Évidemment, l'importance relative des différentes sources de denrées alimentaires et les méthodes de sollicitation peuvent varier sans que soient modifiées la philosophie ou les pratiques fondamentales des banques alimentaires traditionnelles.

La DBFB a reconnu les limites des banques alimentaires traditionnelles. En fait, au fil des ans, l'organisme s'est écarté de ce modèle tout en continuant d'offrir une aide alimentaire d'urgence. Cependant, ses activités ne comprennent toujours pas toutes les fonctions d'un organisme de lutte contre la faim.

Perspective de lutte contre la faim

En règle générale, les grandes banques alimentaires telles que la DBFB qui, en tant qu'organismes centraux, soutiennent plusieurs programmes épars, ont atteint les limites du modèle qui vise à atténuer la faim en offrant une aide d'urgence. Pour s'attaquer aux problèmes structurels sous-jacents à la faim et à l'insécurité alimentaire, elles doivent devenir des organismes de lutte contre la faim.

Ce rôle élargi est difficile à définir avec précision, mais l'objectif des organismes de lutte contre la faim est de réduire l'incidence de la faim et de rendre les banques alimentaires inutiles en tant qu'organismes de protection sociale. Ce modèle oblige les banques alimentaires à devenir des organismes de lutte contre la faim ou, à tout le moins, à remplir certaines fonctions de ces organismes, notamment la recherche, l'éducation, la défense de politiques sociales, les interventions individuelles et la mobilisation communautaire. Cette transformation ne devrait pas nécessairement conduire les banques alimentaires à abandonner leurs programmes et services d'aide alimentaire d'urgence, puisqu'il faut tout de même continuer à satisfaire les besoins fondamentaux des gens. Quoi qu'il en soit, les principes qui sous-tendent une perspective de lutte contre la faim comprennent les suivants :

- les droits de la personne devraient être élargis pour englober l'accès aux denrées alimentaires ;
- les personnes marginalisées devraient avoir le pouvoir de faire inscrire leurs intérêts dans les programmes de politiques gouvernementales ;

- les organismes de services sociaux, dont les banques alimentaires, devraient être exhortés à offrir leurs services en respectant la dignité de leurs clients, c'est-à-dire les personnes à faible revenu.

Cependant, pour être efficaces comme organismes de lutte contre la faim, les banques alimentaires ont beaucoup de travail à accomplir. Les gens perçoivent souvent les banques alimentaires comme des organismes caritatifs inoffensifs, et c'est d'ailleurs ainsi qu'elles se présentent elles-mêmes. Parce qu'elles dépendent des dons d'aliments faits par les particuliers pour aider les personnes qui ont faim, leur succès est entièrement tributaire de la bonne volonté d'autrui. Par conséquent, en incitant les gouvernements et les élites à débattre des politiques et des programmes gouvernementaux qu'il conviendrait d'adopter, elles risquent de se mettre à dos ceux-là même dont l'aide permet de nourrir leurs bénéficiaires. En général, les défenseurs de la lutte contre la faim risquent également d'être perçus comme des groupes d'intérêts et certains pourraient même les accuser de ne défendre que leurs propres intérêts. Qui plus est, l'objectif d'« éliminer » la faim pourrait être mal compris, puisqu'il suscite des attentes qui ne seront pas nécessairement comblées dans un délai donné. Ces difficultés donnent à penser que la recherche, l'éducation et les alliances stratégiques seraient essentielles à un programme rigoureux de lutte contre la faim.

Banques alimentaires et politiques gouvernementales

Personne ne devrait être contraint de se priver régulièrement de nourriture parce qu'il est chômeur ou bénéficiaire d'aide sociale. En d'autres termes, les gouvernements ont le devoir de protéger la population contre la faim. Tous ne pourront pas toujours satisfaire leurs besoins alimentaires par les voies normales, mais les politiques gouvernementales devraient favoriser l'accès à des aliments sains au lieu de mettre en péril la capacité de certaines personnes à se nourrir. Les banques alimentaires, malgré leur intérêt en la matière, sont mal placées pour presser les gouvernements de s'attaquer au problème de la faim ou les en tenir responsables.

Dans l'état actuel des choses, les banques alimentaires s'engagent dans les débats sur les politiques publiques après le fait. De toute évidence, elles n'ont pas d'accès direct aux processus décisionnels des gouvernements, pas plus qu'elles ne peuvent influencer les décideurs. Les banques alimentaires doivent se battre pour se faire entendre. Elles ne peuvent se permettre d'entreprendre le lobbying complexe et concerté que pratiquent souvent d'autres genres d'organismes.

Pourtant, les organismes de lutte contre la faim n'ont d'autre choix que de forcer les gouvernements à inscrire le problème de la faim à leur programme. À cette fin, ils doivent établir un ensemble d'idées et de propositions qu'ils s'emploieront sans relâche à promouvoir. La DBFB et d'autres organismes semblables ont déjà entrepris une partie de cette tâche ardue, en se fondant sur leur expérience et sur leur connaissance de la faim et de la sécurité alimentaire. Néanmoins, pour être crédibles, leurs propositions de lutte contre la faim doivent s'appuyer sur des recherches, des consultations ainsi que sur la création et le maintien d'un mouvement de lutte contre la faim, notamment la mobilisation des personnes à faible revenu.

Conclusion

Le chômage et la réduction des prestations d'aide sociale ont exacerbé le problème de l'insécurité alimentaire chez les personnes à faible revenu de Toronto. Pour y remédier, les banques alimentaires remplissent un mandat limité, mais important : celui de fournir une aide alimentaire d'urgence. À cette fin, elles assument le rôle institutionnalisé d'organisme de protection sociale. Cependant, pour aborder ce problème de front, elles doivent devenir des organismes de lutte contre la faim. Pour ce faire, elles devront offrir de nouveaux services et exercer de nouvelles fonctions, tout en améliorant leurs programmes traditionnels d'aide alimentaire d'urgence.

Effet d'entonnoir dans le réseau informel de distribution des aliments à Harare, au Zimbabwe

Shona L. Leybourne et Miriam Grant

Introduction

Dans nombre de pays en développement, l'urbanisation rapide s'est traduite par l'évolution de réseaux de transport d'aliments parallèles, c'est-à-dire non recensés et non imposés, entre la campagne et les villes et à l'intérieur de celles-ci. Contrairement aux hypothèses des décideurs et de l'élite, les réseaux urbains de commercialisation sont inaccessibles pour la vaste majorité des pauvres en milieu urbain. La hausse du chômage et de l'isolement, l'escalade du coût de la vie, l'augmentation des frais d'utilisation et l'insuffisance des salaires – typiques dans les pays où des programmes d'ajustement structurel (PAS) ont été instaurés – obligent un nombre de plus en plus grand de personnes à chercher de nouvelles sources d'approvisionnement alimentaire.

Au Zimbabwe, les citadins doivent choisir parmi quatre possibilités pour satisfaire leurs besoins alimentaires (Drakakis-Smith, 1994 ; ENDA–ZW, 1994 ; Horn, 1994a,b ; van Zijll de Jong, 1995). Ainsi, ils peuvent :

- s'approvisionner auprès de membres de leur famille vivant en milieu rural ;
- cultiver leurs propres jardins urbains ;
- s'approvisionner auprès de systèmes de commerce au détail peu coûteux qu'ils auront eux-mêmes créés ;
- être contraints de faire appel au réseau alimentaire commercial.

À Harare (autrefois Salisbury) et dans les environs, un réseau de distribution alimentaire existe depuis 1927 : les agricultrices africaines apportent leurs produits à la ville dans des autobus ruraux-urbains et les vendent au marché de gros de Harare, Mbare Musika ; des vendeuses achètent ces produits et les revendent dans les communes et les secteurs résidentiels densément peuplés de Harare, de 5 à 20 km plus loin (Horn, 1994b).

Pendant l'étude sur place menée en 1994, nous avons constaté que 1,25 million de personnes (de 80 à 90 p. 100 de la population de Harare) comptent sur les réseaux parallèles de distribution alimentaire rurale-urbaine et intraurbaine. Ces réseaux font passer les denrées alimentaires du producteur au consommateur, utilisant tous les moyens de transport disponibles, du diable à la bicyclette en passant par l'autobus et le taxi d'urgence (Jamare, 1993).

Comme Harare dépend beaucoup du réseau parallèle de distribution alimentaire, les fluctuations peuvent aggraver l'insécurité alimentaire. Cette insécurité, que Maxwell (1996) définit comme la peur de n'avoir rien à manger sous peu, est exacerbée dans l'économie parallèle. Les gens craignent de plus en plus de ne pouvoir satisfaire leurs besoins alimentaires à court terme et à long terme. Cette crainte découle de plusieurs facteurs : incertitude quant au revenu, embûches que peut rencontrer le réseau parallèle de transport des aliments, possibilité que les aliments deviennent coûteux au point de ne plus être abordables.

Dans le présent document, nous soutenons que la circulation de petites quantités de denrées alimentaires à l'intérieur d'un vaste réseau de producteurs, de transporteurs, de détaillants et de consommateurs améliore la sécurité alimentaire pour la vaste majorité des populations urbaines pauvres. Pourtant, la peur est présente partout à l'intérieur de ce réseau : les chauffeurs craignent d'être punis par la police, les vendeuses craignent que leurs produits ne pourrissent ou ont peur de perdre leurs investissements et les consommateurs craignent que l'État n'utilise son pouvoir pour aggraver plutôt qu'atténuer leur insécurité alimentaire. Nous explorons le contrôle qu'exerce l'État et la perte de droits dans le réseau parallèle de transport des aliments et les moyens que les gens prennent pour s'entraider et faire face aux difficultés et à l'oppression.

Étude de cas : vendeuses d'aliments, taxis d'urgence et interventions officielles

L'étude sur place, menée entre mai et octobre 1994, visait à explorer le réseau parallèle de transport alimentaire de Harare et à découvrir les niveaux de collaboration et de négociation entre les intervenants ainsi que les réactions de ceux-ci aux règlements et à leur application. Des entrevues avec différents acteurs, notamment des chauffeurs d'autobus et de taxis d'urgence, des négociants alimentaires et des vendeuses de produits agricoles, ont révélé le silence des intervenants de ce réseau, illégitime et invisible. L'État semblait incapable de comprendre les liens entre l'augmentation des mesures de répression et des amendes imposées aux transporteurs intra-urbains, d'une part, et les embouteillages de plus en plus nombreux dans le réseau parallèle de transport alimentaire, d'autre part.

Bien que Cheater (1979) ait effleuré le réseau parallèle de transport alimentaire, la plupart des universitaires locaux (p. ex., Ndzombane, 1982 ; Kwinjo, 1983 ; Ziupfu, 1988 ; Nyahunzvi, 1992 ; Mutizwa-Mangiza, 1993) se sont concentrés sur les modes de transport structurés et parallèles sans reconnaître leur utilisation pour le transport de produits agricoles. À l'intérieur de Harare, les taxis pirates qui existent depuis les années 60 ont finalement été légalisés sous l'étiquette de « taxis d'urgence » en 1981. Cependant, les chauffeurs qui persistaient à rouler sans les enregistrements requis et sans assurance passagers étaient encore considérés comme des taxis pirates (Kwinjo, 1983).

Au fil des ans, en raison de leur vulnérabilité économique et politique, les transporteurs, les vendeuses et les consommateurs en sont venus à partager un certain sentiment de collaboration. La fin de chaque période de paie mensuelle relance l'économie locale. Comme les populations urbaines pauvres consacrent la moitié de leur revenu aux aliments (CSO, 1992), il s'agit d'un moment critique pour les vendeuses

d'aliments. La plupart demanderont à leurs amis de leur prêter un peu d'argent pour augmenter leurs stocks. Parce que les aliments peuvent se gâter avant d'être vendus, un transport efficace vers le marché est essentiel au bien-être économique des vendeuses.

Le marché Mbare Musika est le pivot dynamique de réseaux de distribution alimentaire rurale-urbaine et intra-urbaine. Les chauffeurs de taxis d'urgence sollicitent les vendeuses qui ont acheté de grandes quantités de produits et qui ont besoin de transport, habituellement vers les secteurs résidentiels densément peuplés. Transporter de gros sacs de maïs, d'oignons, de tomates et de *rape* (une plante locale) est un travail fastidieux, sans compter que les consommateurs, les vendeuses et les transporteurs sont de plus en plus vulnérables aux aléas de l'application des règlements de transport par les autorités, notamment par la police, qui peuvent soit ne pas se préoccuper des personnes qui exercent des activités illégales, soit les harceler ou leur imposer une amende.

Octobre 1994 s'est révélé un mois difficile pour les chauffeurs de taxis pirates : du jour au lendemain, les amendes sont passées 150 ZWD à 400 ZWD pour ceux qui transportent illégalement des passagers et des produits (en 1998, 33 dollars du Zimbabwe [ZWD] = 1 dollar américain). Cette hausse a considérablement transformé la dynamique du marché Mbare Musika. Le harcèlement policier s'est accru en même temps que les amendes. Des chauffeurs ont été réprimandés pour avoir transporté plus de sept passagers, pour être dépourvus d'assurance passagers et pour ne pas s'être enregistrés au bureau du contrôleur des transports routiers motorisés. Une enquête plus poussée a révélé que la ville n'autorisait pas ces petits camions à s'enregistrer comme véhicules de transport de passagers. Cette situation s'est aggravée avec l'avènement des omnibus. Comme ces véhicules sont légaux et qu'ils font directement concurrence aux taxis pirates, les chauffeurs d'omnibus ont demandé aux autorités d'appliquer les lois.

Il va sans dire que cette répression a eu d'importantes répercussions sur les vendeuses. Leurs commentaires traduisent d'ailleurs les contrariétés et les difficultés croissantes que leur cause le transport :

> *Les jours ouvrables, le transport ce n'est pas un problème... Le samedi et le dimanche, la police est aux aguets, les gens ont peur de nous amener. La police demande aux chauffeurs qui transportent des passagers et des colis de se rendre au bureau. Nous attendons là de trois à cinq heures. Les transporteurs ne veulent pas nous amener.*
>
> *Le transport pose beaucoup de problèmes. C'est trop cher, plus cher qu'avant. Maintenant, on ne fait plus de profits à vendre les produits à cause du transport, et nous prenons l'autobus parce que les taxis d'urgence ont des problèmes avec la police... qui fait le guet sur la route... elle ne veut pas que les taxis d'urgence transportent les vendeuses...*
>
> *Le transport est le problème le plus dangereux. Il n'arrive pas à temps, alors nous vendons nos produits en fin d'après-midi et il n'y a plus de clients... Si on pouvait avoir un moyen de transport qui nous amènerait directement là où nous vendons nos produits, les affaires iraient mieux.*

Ces commentaires illustrent trois points importants. Premièrement, le problème du transport entrave la capacité des vendeuses à vendre leurs produits, qui sont très périssables. Deuxièmement, les vendeuses passent plus de temps à attendre leur transport qu'à vendre leurs produits. Troisièmement, jusqu'à maintenant, les taxis d'urgence étaient pratiques pour les vendeuses, contrairement aux autobus, car elles devaient attendre un autobus dont le porte-bagages était vide, ce qui leur faisait perdre

encore plus de temps. Cependant, les vendeuses devaient alors faire face à une hausse du coût des taxis d'urgence qui se traduisait par une diminution de leurs revenus, aux retards de plus en plus fréquents des taxis (dont 48 p. 100 seraient causés par la police) et à des pertes possibles causées par la détérioration de leurs produits.

L'accès au transport dépend surtout de négociations entre les vendeuses et les chauffeurs, entre les vendeuses et les autorités, et entre les transporteurs et les autorités. Même si tout le monde s'entend sur l'importance de transporter les aliments, en particulier dans les secteurs résidentiels densément peuplés, les négociations ont fait beaucoup augmenter le coût du transport des aliments vers les consommateurs. Harcelés, les chauffeurs de taxis pirates passaient de trois à cinq heures au poste de police ou au centre d'inspection des véhicules à négocier avec les autorités et, souvent, se voyaient imposer quand même l'amende intégrale. Abandonnées le long de la route, beaucoup de vendeuses étaient contraintes de prendre un autobus pour revenir au marché Mbare Musika afin de trouver un autre chauffeur de taxi d'urgence disposé à les amener.

Pour faire face à cette intensification du harcèlement et éviter la confrontation avec la police, les chauffeurs de taxis pirates ont proposé trois stratégies. La première et la plus efficace consistait à refuser de transporter les vendeuses, ce qui en a laissé beaucoup en rade et en colère. La deuxième stratégie consistait à quitter le marché Mbare Musika avant 9 h, les chauffeurs croyant à tort qu'il y avait moins de policiers sur la route entre 6 h et 9 h. La troisième stratégie était de nature économique. Comme le transport vers les secteurs résidentiels densément peuplés était difficile à obtenir, les prix pouvaient être augmentés pour compenser les pertes dues aux négociations financières avec la police. Les vendeuses ont déclaré que les tarifs des taxis d'urgence avaient doublé au cours de la dernière année et que cette hausse avait coïncidé avec une augmentation du coût des produits agricoles.

Tous ces facteurs ont provoqué une réaction en chaîne, touchant tous les intervenants du système. La hausse du coût du transport, qui faisait souvent grimper le coût des produits agricoles, a entraîné l'effondrement de nombre de systèmes de soutien dont bénéficiaient les populations urbaines pauvres à revenu faible ou nul. À cause du coût excessif du transport, beaucoup de vendeuses n'avaient plus assez d'argent pour travailler le lendemain, ce qui influait sur leur propre sécurité alimentaire. La hausse du coût des produits agricoles, qui a augmenté de 410 p. 100 entre 1990 et 1995 (EIU, 1996), a aggravé la corruption à l'intérieur et à l'extérieur du marché et accru les problèmes de sécurité à l'intérieur de Mbare Musika.

L'emplacement de certains secteurs résidentiels constitue un autre problème pour les vendeuses. Comme le montre le tableau 1, celles qui approvisionnent les secteurs résidentiels de faible et de moyenne densité, situés plus près du marché, dépensent moins pour le transport que celles qui vendent dans les secteurs résidentiels densément peuplés. Parce que les supermarchés sont situés plus près du centre de Harare et de sa banlieue, la majorité des résidents des secteurs densément peuplés comptent sur les vendeuses pour les approvisionner en fruits et légumes frais, particulièrement ceux requis pour faire la soupe (p. ex., tomates, *covo*, *rape* et oignons), puisque beaucoup d'entre eux n'ont pas de réfrigérateur. En outre, comme la plupart n'ont ni les moyens de transport ni l'argent nécessaire pour se rendre dans les supermarchés (Drakakis-Smith, 1994), ils dépendent en grande partie du réseau parallèle de marchés alimentaires qui a bien réussi à répondre à leurs besoins au fil des ans.

Tableau 1. Coût moyen du transport pour les vendeuses, par secteur résidentiel, à Harare, au Zimbabwe, 1994

	Proportion de vendeuses (%)		
En dollars du Zimbabwe (ZWD)	Secteurs à faible densité de population	Secteurs à densité moyenne de population	Secteurs densément peuplés
0–5,49	71	43	43
5,50–10,49	29	57	37
10,50–14,99	0	0	15
>15,00	0	0	5

Source : van Zijll de Jong (1995).
Nota : En 1998, 33 ZWD = 1 dollar américain.

Conclusion

Souvent, les travailleurs du réseau parallèle sont touchés par l'insécurité alimentaire parce que l'État ne protège d'aucune façon leur emploi. Un dialogue stratégiquement orienté est essentiel à la survie des populations urbaines pauvres. Dans ce contexte, l'État devrait reconnaître le rôle clé que joue le réseau parallèle de distribution alimentaire ; les politiques devraient faciliter, plutôt que punir, la participation au réseau. Ce système de structures locales a été créé par et pour les gens dans le but d'assurer une sécurité alimentaire de base.

La présente étude préliminaire a tenté d'expliquer les répercussions des politiques non alimentaires sur la sécurité alimentaire et la vie des gens. Elle a démontré comment les restrictions officielles contribuent à susciter la collaboration entre les transporteurs, les vendeuses et les consommateurs, dont le degré d'affinité est proportionnel au degré de vulnérabilité. À chaque maillon de la chaîne, des intervenants aux intérêts divergents négocient rapidement, selon leur importance respective dans la survie du secteur parallèle de distribution alimentaire. Cependant, tous ont en commun d'être soumis à des politiques qui négligent le rôle de chacun dans la sécurité alimentaire locale. Les autorités manipulent la criminalisation, habituellement pour soutirer des avantages personnels. Les particuliers tentent en vain d'influencer les dirigeants de l'État.

Tant qu'il n'aura pas reconnu les intervenants du système parallèle de distribution alimentaire dans des villes telles que Harare et n'arrêtera pas de les harceler, l'État continuera d'exacerber le problème de l'insécurité alimentaire pour une bonne partie des pauvres en milieu urbain. Sans reconnaissance officielle de l'apport du réseau parallèle de distribution à la sécurité alimentaire de la ville, la marge de manœuvre de ces gens (Campbell et Parfitt, 1995, p. 6) continuera de s'effriter, tout comme le bien-être socioéconomique et politique du Zimbabwe, pays assujetti à un PAS.

Bibliographie

Campbell, B. et Parfitt, T., 1995, « Virtual adjustment: whose reality? », *Review of African Political Economy*, n° 63.

Cheater, A.P., 1979, *The production and marketing of fresh produce among Blacks in Zimbabwe*, Salisbury (Rhodésie), University of Rhodesia, 41 p.

CSO (Central Statistics Office), 1992, *Quarterly digest of statistics*, Harare (Zimbabwe), CSO.

Drakakis-Smith, D., 1994, « Food systems and the poor in Harare under conditions of structural adjustment », *Geografiska Annaler B*, n° 76, p. 3-20.

EIU (Economist Intelligence Unit), 1996, *EIU #1*, Londres (R.-U.), EIU.

ENDA ZW (Environment and Development Activities-Zimbabwe), 1994, *Urban agriculture in Harare*, Harare (Zimbabwe), ENDA-ZW, 47 p. Projet 93-0024 du CRDI.

Horn, N.E., 1994a, *Still invisible: women microentrepreneurs and the economic crisis in Zimbabwe*, document présenté à l'assemblée annuelle de l'African Studies Association, Toronto (ON, Canada).

——— 1994b, *Cultivating customers: market women in Harare, Zimbabwe*, Boulder (CO, É.-U.), Lynne Rienner Publishers, 186 p.

Jamare, J., 1993, *Public transport user behaviour analysis: a focus on the city-Canaan route*, Harare (Zimbabwe), University of Zimbabwe. Thèse de baccalauréat spécialisé.

Kwinjo, C.T., 1983, *The informal transport sector in Harare*, Harare (Zimbabwe), University of Zimbabwe. Thèse de baccalauréat spécialisé.

Maxwell, S., 1996, « Food security: a post-modern perspective », *Food Policy*, vol. 21, n° 2, p. 155-170.

Mutizwa-Mangiza, N.D., 1993, « Urban informal transport policy: the case of emergency taxis in Harare », dans L. Zinyama, D. Tevera et S. Cumming (dir.), *Harare: the growth and problems of the city*, Harare (Zimbabwe), University of Zimbabwe, p. 97-105.

Ndzombane, N., 1982, *A time-movement study using Harare as the centre*, Harare (Zimbabwe), University of Zimbabwe. Thèse de baccalauréat spécialisé.

Nyahunzvi, D.K., 1992, *Urban-rural linkages: a case study of travel patterns*, Harare (Zimbabwe), University of Zimbabwe. Thèse de baccalauréat spécialisé.

Van Zijll de Jong, S., 1995, *Rural-urban and intra-urban food distribution networks of Harare, Zimbabwe*, Calgary (AB, Canada), The University of Calgary. Thèse de maîtrise.

Ziupfu, C., 1988, *Road traffic accident analysis in Harare, 1986*, Harare (Zimbabwe), University of Zimbabwe. Thèse de baccalauréat spécialisé.

Du marché au supermarché : l'exemple de TANSAS à Izmir, en Turquie

Mustafa Koc et Hulya Koc

Introduction

La notion selon laquelle les marchés peuvent s'autoréglementer est un mythe. Même dans les pays industrialisés, l'État réglemente le marché dans une certaine mesure. Le degré d'intervention varie selon le régime d'accumulation, le discours dominant concernant les relations entre l'État et la société et la nature des luttes sociales, politiques et idéologiques qui se livrent dans cette société. L'intervention de l'État est particulièrement intensive aux premiers stades du développement capitaliste, c'est-à-dire pendant la phase d'accumulation, en période de récession économique et dans certains régimes d'accumulation, tels que l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations. La tendance récente à privatiser, à déréglementer et à décentraliser le secteur public a réduit le rôle de l'État dans l'économie et rendu certains groupes de la société plus vulnérables. Le présent document examine le rôle de l'administration locale dans la formation des politiques alimentaires et l'amélioration de l'accès aux denrées alimentaires, en particulier dans le cas de TANSAS, un projet de marché municipal de produits de base qui est devenu une chaîne de supermarchés à Izmir, en Turquie.

Depuis la formation de la Turquie en 1923, l'État joue un rôle très actif dans l'élaboration des politiques agroalimentaires du pays. En plus d'encourager l'industrialisation et l'agriculture moderne, l'État intervient dans l'économie directement, par différentes politiques, et indirectement, par les activités de sociétés d'État. Ces sociétés s'emploient à créer des conditions favorables au processus d'accumulation en Turquie en offrant des services essentiels, l'infrastructure et les produits que le secteur privé est incapable de fournir. Parallèlement aux activités des sociétés d'État, des mesures de réglementation sont prises pour protéger les producteurs, par le soutien des prix et des mesures douanières protectionnistes, et les consommateurs, par des subventions ou la réglementation des prix des principaux produits de base. L'intervention et la réglementation gouvernementales se pratiquent également au palier local. La loi municipale 1580 (15/43), par exemple, exige que les administrations locales prennent des mesures pour abaisser le coût de la vie par l'entremise de différents mécanismes tels que l'offre de biens de consommation de base sans intermédiaire.

En Turquie, l'industrialisation a atteint sa vitesse de croisière après la Deuxième Guerre mondiale. Dans les années 50, le secteur manufacturier était dominé par la production de biens de consommation non durables, tels les textiles et les aliments préparés. À la fin des années 60 et tout au long des années 70, il s'est tourné vers la fabrication de biens de consommation durables, notamment des appareils électroménagers et des automobiles. Les initiatives de modernisation agricole de la Turquie ont joué un rôle clé dans la réussite de cette industrie. À partir du début des

années 50, la Turquie a mécanisé et spécialisé son agriculture, ce qui a provoqué un déplacement important de la population vers les villes. Ainsi, dans les seules années 50, la population rurale de la Turquie est passée de 81,3 p. 100 à 74,1 p. 100 de la population totale. Cette migration s'est poursuivie sans interruption pendant les décennies qui ont suivi. La « population excédentaire » rurale constituait le fondement du prolétariat urbain et du secteur parallèle en plus de représenter un marché captif pour l'industrie intérieure.

Les conditions de vie des travailleurs qui avaient un emploi stable et celles des migrants turcs qui travaillaient en Europe occidentale se sont améliorées considérablement. Les salaires réels ont augmenté de façon constante pendant les années 60. Des changements aux lois du travail ont permis aux travailleurs de prendre leur retraite et de toucher une rente et une prime de départ importantes après 20 à 25 années de service. Ces prestations ont permis à la majorité des nouveaux retraités d'ouvrir des ateliers ou des commerces de détail. Une nouvelle classe sociale de petits bourgeois a émergé des rangs des prolétaires à la retraite et des employés du secteur public. Même pour les masses marginalisées, les travailleurs à mi-temps et le sous-prolétariat, qui étaient incapables de trouver du travail dans le marché structuré, l'expansion urbaine offrait de nouvelles occasions. Des milliers de colporteurs et de petits négociants ont comblé efficacement les lacunes qu'avait créées l'urbanisation rapide, l'inertie de l'industrie et l'incapacité du gouvernement d'offrir des services efficaces.

Dans les années 70, des milliers de petits détaillants et de commerçants de toutes sortes se faisaient concurrence pour obtenir une part du marché urbain. Des barrières douanières favorables, découlant des politiques de remplacement des importations, ont permis à l'industrie de dicter les prix aux propriétaires de petits ateliers. Ceux-ci, en retour, dans le but de maintenir un niveau de vie adéquat pour leur famille par des activités commerciales ou la prestation de services, n'ont pu faire autrement que de transmettre le fardeau de ces coûts à leurs clients, en augmentant les prix dans la mesure où le permettait la concurrence.

La situation économique du pays s'est détériorée de façon spectaculaire à partir du milieu des années 70, à la suite de la hausse des coûts de l'énergie et des intrants qui a suivi la crise du pétrole. L'inflation galopante et une grave crise de change ont nécessité une dévaluation constante de la livre et miné l'économie turque pendant toutes les années 70. À la fin de la décennie, l'inflation annuelle se situait à environ 100 p. 100. Le pays était aux prises avec une pénurie des principaux produits de base. La hausse rapide des prix incitait les détaillants à dissimuler certains articles très en demande, soit pour éviter d'être victimes de la poussée inflationniste, soit pour en profiter. Les gouvernements ont souvent accusé les commerçants de contribuer à l'inflation en thésaurisant les articles en pénurie ou en les vendant sur le marché noir. D'importantes files d'attente se formaient devant les magasins où les gens croyaient pouvoir se procurer des articles comme de la margarine, du riz, du sucre, des cigarettes ou du charbon.

Ouverture de marchés de produits de base

Dans les années 70, les administrations locales de nombreuses municipalités sont intervenues dans le marché pour pénaliser les thésauriseurs et réglementer les prix en offrant les principaux produits de base à des prix inférieurs. En 1973, l'administration municipale d'Izmir autorisait l'abattoir de la ville à vendre de la viande et du charbon à

bas prix. En 1976, le Bureau des ventes réglementées ouvrait, au centre-ville d'Izmir, un premier magasin où l'on pouvait se procurer des produits de base ainsi que de la viande et du charbon. En 1977, le Bureau comptait huit magasins qui vendaient des produits tels que de la viande, des produits laitiers, de la margarine, de l'huile végétale, des légumineuses, du riz, des pâtes, de la farine, du savon, des détergents et une variété d'aliments produits par des coopératives et des entreprises publiques. En 1977, l'administration locale tirait orgueil de vendre un kilogramme de riz à 6,90 livres turques, par rapport à 35 livres au prix du marché. Malgré ces bas prix, la marge bénéficiaire de ces magasins municipaux pour 1977 a été de 14,3 p. 100 (Izmir, 1977). Ces magasins sont vite devenus très populaires parmi les citadins de la classe ouvrière et de la classe moyenne. Leur succès et la demande visant à obtenir des approvisionnements réguliers et des bas prix ont donné lieu, en 1978, à la naissance de TANSAS, un grossiste fournisseur des magasins municipaux.

Dans les années 70, la ville d'Izmir a été gouvernée par une série d'administrations sociales-démocrates qui s'étaient engagées à réglementer le marché afin de protéger les consommateurs. Malgré les meilleurs efforts de l'administration publique dans le contexte inflationniste de la fin des années 70, les salaires réels ont commencé à baisser. Grèves, arrêts de travail et manifestations politiques étaient devenus monnaie courante. En janvier 1980, le gouvernement turc a adopté un ensemble de politiques de stabilisation recommandées par le Fonds monétaire international. Ces politiques favorisaient un plan d'action néolibéral qui mettait l'accent sur les éléments suivants :

- élimination des distorsions dans les prix par la suppression des subventions et des mesures de contrôle des prix ;
- libéralisation du commerce par l'élimination des quotas à l'importation, la réduction des tarifs douaniers et la mise en œuvre de politiques de change réalistes ;
- diminution du rôle de l'État dans l'économie par la privatisation, la déréglementation et la réduction des dépenses gouvernementales.

Ce train de mesures d'austérité visait à intégrer plus étroitement la Turquie dans l'économie mondiale et à réorienter les ressources économiques vers les secteurs les plus en mesure de s'adapter à cet objectif. La réussite de cette stratégie dépendait de la hausse de la rentabilité et de la productivité de l'industrie turque. Il fallait donc réduire encore davantage les salaires des travailleurs et supprimer les activités syndicales. La prise du pouvoir par l'armée, en septembre 1980, a rendu possible la mise en œuvre de ces politiques sans opposition démocratique.

Durant ses trois premières années au pouvoir, le gouvernement militaire a interdit les grèves et annulé les conventions collectives en vigueur. Il a imposé des restrictions au droit de grève, à l'établissement de nouveaux syndicats et au processus de négociation collective ainsi qu'aux primes de départ, aux droits d'ancienneté et aux avantages sociaux. Ces mesures se sont accompagnées d'une baisse importante des salaires réels, qui ont diminué d'environ 50 p. 100, selon certains calculs, entre 1977 et 1984. Dans ce contexte économique, les denrées alimentaires abordables étaient devenues une importante question d'intérêt public et de légitimité politique.

En 1981, aux termes de la loi martiale, les magasins de produits de base ont été cédés au Bureau des ventes de produits de base nouvellement créé. Le nombre de ces magasins a augmenté pour passer à 14, et 4 nouveaux magasins itinérants ont été

ouverts pour faciliter l'accès des résidents des quartiers de classe ouvrière. En 1985, le pays comptait 32 magasins qui prétendaient faire réaliser aux consommateurs des économies de 25 p. 100 et qui offraient des services à quelque 70 000 familles (environ 14 p. 100 de tous les ménages).

En 1986, TANSAS a été constitué en commerce de détail et en regroupement de vendeurs de viande. Cette transformation d'une société publique en une entreprise commerciale était compatible avec le discours néolibéral de l'époque et a suscité peu de réactions publiques. TANSAS a élargi sa gamme de produits et de services ; il a commencé à vendre des fruits et des légumes frais, s'est enregistré comme grossiste de fruits et légumes frais au marché de produits alimentaires de la ville, a créé une entreprise de conditionnement et ouvert une usine de saucisses. Il était également devenu le traiteur de la ville.

En 1989, TANSAS comptait 66 commerces de détail, trois cafétérias et une boulangerie moderne qui produisait 20 000 pains par jour. En 1990, il a commencé à placer des annonces dans les journaux locaux, à afficher les prix de 100 produits de base et à contrôler les hausses de prix. TANSAS était devenu un leader en matière de prix et livrait une concurrence directe aux petits magasins de quartier. En fait, au début des années 90, TANSAS est devenu grossiste auprès des épiceries indépendantes, se proclamant « l'épicier des épiciers ». Pour justifier la transformation de magasins de quartiers et d'épiceries indépendantes en succursales de TANSAS, on invoquait l'intérêt public.

Observant le succès de TANSAS, de nouvelles chaînes de magasins se sont lancées dans la vente d'aliments au détail et créé des supermarchés. Des magasins, supermarchés et hypermarchés indépendants ont commencé à envahir le marché turc en offrant de 15 000 à 30 000 produits différents et des rabais sur les produits en vrac. En 1996, la Turquie comptait environ 40 hypermarchés et 400 supermarchés. La plupart des entrepreneurs se sont lancés dans le secteur du supermarché, soit à titre indépendant, soit dans le cadre d'entreprises conjointes avec de grandes chaînes européennes telles que Metro Gross Market (Allemagne), Carrefour et Promodes (France) et GIB (Belgique).

L'expansion des supermarchés dans les années 90 a grandement modifié l'accès aux denrées alimentaires, l'établissement des prix et la consommation. Premièrement, les marchés de quartier, les épiceries, les magasins écologiques, les bouchers et les boulangers indépendants ont commencé à sentir la pression. Beaucoup étaient incapables de survivre à titre d'entreprises familiales et d'autres sont devenus de petites succursales des grands supermarchés. Deuxièmement, les supermarchés, qui étaient à la fois grossistes et détaillants, sont devenus les leaders en matière de prix et de tendances. Enfin, à mesure que les magasins s'agrandissaient, l'espace limité des centres-villes les obligeait à s'établir dans les banlieues. Le changement d'emplacement et les aubaines sur les achats en vrac ont transformé les habitudes d'achat et de consommation d'aliments, en particulier chez les citadins de classe moyenne. S'approvisionner quotidiennement auprès des magasins de quartier était devenu une habitude du passé que remplaçaient les emplettes hebdomadaires et la chasse aux aubaines dans la vente en vrac. Les automobiles sont devenues de plus en plus populaires, malgré le chaos de la circulation, car elles facilitaient pour les consommateurs l'accès aux meilleures aubaines et à une plus grande variété de produits. Incapables de faire concurrence aux supermarchés, de plus en plus d'épiciers des centres-villes ont transformé leurs magasins en boutiques spécialisées destinées aux clients de classe moyenne plus riches. Il est intéressant de constater que tous ces changements se sont produits parallèlement aux initiatives de maintien de l'ordre des administrations locales. La

répression des commerçants illégaux a rendu l'accès aux denrées alimentaires peu coûteuses encore plus difficile pour un important segment de la population. TANSAS continuait de proclamer qu'il dirigeait le marché, mais maintenant les causes du problème d'accès étaient complètement différentes. En tant que chaîne de supermarchés, TANSAS était devenu l'une des causes du problème (tableau 1).

TANSAS a continué de prendre de l'expansion et d'ouvrir de nouveaux magasins dans les années 90. En 1996, il était devenu l'une des deux plus grosses chaînes de supermarchés de la Turquie. Il comptait 91 magasins, dont 13 étaient situés dans de grands centres touristiques hors des limites municipales. Les magasins TANSAS vendaient plus de 14 000 articles différents, dont 28 ou 29 p. 100 portaient l'étiquette de la société. La superficie des magasins a continué d'augmenter, et TANSAS s'est progressivement installé dans les banlieues et à l'extérieur de la ville. Sept magasins ayant une superficie de plus de 1 750 m^2 comptaient pour 22 p. 100 des ventes (tableau 2). TANSAS possédait également des actions dans plusieurs autres entreprises exploitées par la municipalité et spécialisées dans différents domaines tels que le tourisme, l'assurance, la consultation informatique ainsi que l'impression et l'édition (tableau 3).

Même si elle prétend être une société ouverte, jusqu'à tout récemment, 94,27 p. 100 des actions de TANSAS appartenaient à l'administration municipale. En 1988, 5,22 p. 100 des actions ont été offertes au public. Une annonce de TANSAS parue dans le périodique de l'administration municipale, *Izmir Buyuksehir Belediye Dergisi* (1987), reflétait parfaitement la nouvelle notion de société ouverte :

> *TANSAS REND AU PUBLIC CE QUE LE PUBLIC LUI DONNE*
> *Les entreprises ont pour but de réaliser des profits, autrement elles ne peuvent livrer concurrence aux autres entreprises, ce qui est illégal. TANSAS aussi fait des profits, mais il appartient au public. Naturellement, ces profits seront également rendus au public.*

Tableau 1. Part du marché que détiennent les supermarchés et les hypermarchés dans différents pays d'Europe, 1980-1995

	Part (%)		
	1980	1990	1995
Royaume-Uni	81	87	89
Allemagne	58	60	62
Italie	26	40	51
Turquie	3	9	16

Source : TANSAS (1996).

Tableau 2. Magasins TANSAS selon la superficie, 1996

Superficie (m^2)	Magasins (*n*)	Part des ventes (%)
<250	36	18
251–500	24	19
501–750	9	10
751–1 000	5	6
1 001–1 250	5	14
1 251–1 500	2	5
1 501–1 750	2	6
>1 750	7	22

Source : TANSAS (1996).

Tableau 3. Investissements de TANSAS dans d'autres entreprises, 1996

Entreprise	Spécialisation	Actions (%)
Tansas Tarim Urunleri Tic. San.	Produits agricoles	95
Izbeltur	Tourisme	90
Tansas Sigorta Aracilik Hizmetleri	Assurance	90
Unibel	Consultation informatique	25
Teknopark	Recherche technologique	16,9
Izmir Buyuk Sehir Belediyesi Yayincilik ve Tanitim	Impression et édition	15
Ege Sehir Planlamasi ve Isbirligi Merkezi A.S.	Urbanisme	7,2
Besyildiz Dis Ticaret Ltd Sti.	Gestion de restaurants	5
Izmir Su ve Kanalizasyon Hiz. A.S.	Traitement de l'eau et des effluents	3
Izulas A.S.	Transport en commun	2
Izmir Buyuk Sehir Belediyesi Bakim Onarim A.S.	Dépannage et réparation	1

Source : TANSAS (1996).

En 1996, TANSAS révélait son intention d'offrir une autre tranche de 32,98 p. 100 de ses actions au public, en partie à la suite de la campagne nationale de privatisation des sociétés d'État. Les changements dans les lois fiscales touchant les sociétés exigeaient que le public possède au moins 15 p. 100 des sociétés ouvertes. Une vérification rapide des différents sites Internet révèle qu'on s'arrachait les actions de TANSAS à la bourse d'Istanbul. Plusieurs sociétés européennes d'investissement à capital variable avaient fait l'acquisition de bon nombre d'actions : TANSAS avait donc emprunté la voie de la mondialisation et n'appartenait plus uniquement aux citoyens d'Izmir.

Enfin, au printemps de 1998, un consortium constitué d'une banque privée (Finansbank) et d'une société de portefeuille (Gucbirligi Holding), qui s'était approprié 22 p. 100 des actions de TANSAS après la campagne de privatisation antérieure, a acheté une autre tranche de 29 p. 100 des actions de TANSAS auprès de l'administration municipale. La ville ne possédait plus que 10 p. 100 des actions, sonnant le glas pour la première chaîne turque de supermarchés appartenant à une municipalité (Turkmen, 1998).

Leçons à tirer

1. Les magasins locaux de produits de base peuvent contribuer de façon importante à améliorer l'accès aux denrées alimentaires, en particulier pour les populations urbaines pauvres et les citoyens de classe moyenne. Ils achètent des denrées en gros, disposent d'un espace limité, ne font pas de publicité, n'investissent pas dans l'aménagement intérieur et ont une faible marge bénéficiaire ; ils représentent ainsi une solution de rechange peu coûteuse aux commerces de détail typiques. En outre, ils offrent plus de choix que les banques alimentaires. Leurs prix sont abordables et ils comptent sur les dons privés ou commerciaux pour leur fonctionnement. Les clients de ces magasins choisissent, dans la dignité, les produits dont ils ont besoin et qu'ils préfèrent. Ces magasins peuvent également régir indirectement les prix du marché, notamment en période d'inflation, en protégeant un large éventail de la population contre les thésauriseurs et les spéculateurs. Ces magasins ne livrent pas de concurrence déloyale aux commerces de détail existants, mais les complètent.

2. Cependant, il n'y a pas de solution facile pour améliorer l'accès aux denrées alimentaires. Souvent, la solution devient le problème. Bien qu'il ait protégé les consommateurs contre l'inflation et la spéculation dans les années 70, TANSAS a malencontreusement contribué à l'avènement et à l'expansion des chaînes de supermarchés en Turquie. Les petits magasins de quartier qui ont fait vivre des dizaines de milliers de familles disparaissent. Les consommateurs doivent parcourir de plus grandes distances, modifier leurs habitudes d'achat (faire leurs emplettes moins fréquemment et acheter des articles moins frais en plus grandes quantités), passer plus de temps à se déplacer et entreposer des aliments plus longtemps. Leur foyer devient alors un entrepôt pour les chaînes de supermarchés. Même si la situation actuelle est le fruit d'une combinaison unique d'événements, une expansion qui vise autre chose que l'amélioration de l'accès et la réglementation des prix ne peut être que nuisible à tous les petits magasins de produits de base.

3. Les pressions économiques mondiales intenses et la réglementation internationale ont érodé certains pouvoirs des États-nations, faisant passer de plus en plus de responsabilités aux administrations locales et régionales. Ce changement reflète en partie les tendances récentes vers la décentralisation et la restructuration de l'État-nation et en partie la demande accrue de responsabilisation et de représentativité des gouvernements exprimée par les populations locales. La vulnérabilité sans cesse croissante de certains segments de la population et les nouveaux rôles des régions urbaines dans l'économie mondiale mettent en relief l'importance du processus décisionnel au palier local. Cependant, non seulement les programmes de restructuration néolibérale minent le rôle de l'État-nation dans l'économie, ils tentent également de façonner l'État sur le modèle de l'entreprise, ce qui menace sérieusement l'avenir des entreprises publiques et des politiques sociales. En cédant aux arguments populistes, notamment en réduisant la taille de l'État, les gouvernements élus peuvent facilement et irrémédiablement détruire des années d'efforts en très peu de temps (Koc, 1995). Nous contestons cette vision et croyons que les gouvernements devraient assurer l'indépendance des organismes publics pour qu'ils puissent servir les intérêts du public, avec ou sans le soutien de l'État.

Bibliographie

Izmir Belediyesi, 1977, Izmir 1977, *Belediye Calismalari, Karinca Matbaaclik ve Ticaret Kollektif Sirketi*, Izmir (Turquie).

Izmir Buyuksehir Belediye Dergisi, 1987, *Izmir Buyukschir Belediye Dergisi*, 11 (oct), couverture arrière intérieure.

Koc, M., 1995, « Global restructuring and communities », dans B. Wolensky et E. Miller (dir.), *Social science and the community. Proceedings of the Conference on the Small City and Regional Community*, vol. 11, Milwaukee (WI, É.-U.), University of Wisconsin-Stevens Point Foundation Press.

TANSAS, 1996, *Tansas Halka Aciliyor. Izmir Buyuksehir Belediyesi Ic ve Dis Ticaret Anonim Sirketi*, Izmir (Turquie), brochure. 30 p.

Turkmen, H., 1998, *28 trilyonluk ozellestirme*, Yeni Asir, 2 mai, 5.

Système sans but lucratif de distribution de fruits et de légumes frais : l'exemple de Toronto, au Canada

Kathryn Scharf

Introduction

Chaque mois, à Toronto, 4000 boîtes de fruits et de légumes frais sont livrées par l'entremise de 200 dépôts de quartier dirigés par des bénévoles dans le cadre du projet Good Food Box de FoodShare Metro Toronto. Il s'agit essentiellement d'une grande coopérative d'achat fondée sur bon nombre des principes et aspirations du club Seikatsu du Japon, du programme Share Box des États-Unis et du projet Citoyens contre la faim et la pauvreté et pour la vie du Brésil. Depuis ses débuts en 1993, le projet a connu une expansion constante et huit villes du sud et du centre de l'Ontario ont adopté ce modèle tel quel ou en l'adaptant. Le présent document explique la création, le fonctionnement et les principes du projet, un modèle communautaire réussi de distribution alimentaire axé sur le marché.

Création du projet Good Food Box

Le projet Good Food Box (GFB) est l'aboutissement du programme Field to Table, lancé en 1991 par le Food Policy Council (FPC) de Toronto. Celui-ci avait conclu que les banques alimentaires représentaient un moyen inadéquat de lutter contre la faim dans les villes et que l'insécurité alimentaire ne se limite pas à la faim (FPC, 1994). Une étude de faisabilité proposait des solutions de rechange pour faciliter l'accès aux denrées alimentaires, notamment de petites coopératives d'achat à commandes préalables et des marchés itinérants de fruits et de légumes frais. FoodShare, un organisme torontois de lutte contre la faim, a accepté d'assurer le fonctionnement du programme Field to Table. Un groupe consultatif composé d'agriculteurs de l'Ontario et de militants antipauvreté a donné son orientation au programme.

Les marchés et les coopératives d'achat ont pour but d'offrir aux gens, dans leur quartier, des aliments frais et nutritifs, cultivés localement, indépendamment du commerce au détail à but lucratif. Bien qu'ils soient efficaces à certains égards, ils sont coûteux et nécessitent une importante main-d'œuvre. Ils exigent également beaucoup de travail et une foi inébranlable de la part des membres de la collectivité. S'inspirant de modèles internationaux tels que ceux du Brésil et du Japon, le personnel du FPC et de FoodShare a commencé à élaborer un projet qui serait plus efficace et plus durable et qui servirait plus de personnes. En février 1994, le personnel emballait les 40 premières boîtes de denrées alimentaires du projet GFB dans les bureaux de FoodShare.

Fonctionnement

Le projet GFB achète les aliments nécessaires pour remplir ses boîtes au Marché des produits alimentaires de l'Ontario (le marché en gros de la plupart des fruits et des légumes locaux ou importés qui arrivent en Ontario). Prenant de l'expansion, le projet a commencé à s'approvisionner directement auprès des agriculteurs. Des employés et des bénévoles s'occupent du système de distribution. Les bénévoles préparent des boîtes deux fois par mois, puis les livrent dans différents quartiers de Toronto où au moins dix familles ou particuliers veulent en acheter une. Les coordonnateurs des bénévoles perçoivent les paiements d'avance, passent les commandes puis s'assurent que les clients obtiennent leur boîte.

Le projet s'approvisionne à un seul endroit, compte tenu du nombre de commandes reçues. Le système de commandes préalables minimise le gaspillage et coïncide avec le cycle de revenu des bénéficiaires d'aide sociale (les commandes sont prises et les paiements perçus lorsque les bénéficiaires ont de l'argent ; la nourriture arrive lorsque les réserves de nourriture sont épuisées et que l'argent se fait rare). Les boîtes contiennent toutes les mêmes produits, mais leur contenu peut varier d'une livraison à l'autre, selon les produits en saison ou les aubaines du moment. Les participants ont moins de choix, mais les produits sont abordables et le système est pratique.

Principes

Au stade de la planification, les responsables du projet GFB avaient déjà pour priorité de s'assurer que les produits seraient très frais et de la meilleure qualité possible, et ils voulaient établir un équilibre entre les produits de base et les articles de luxe. L'achat centralisé permet également de poursuivre d'autres objectifs liés à la sécurité alimentaire et à la santé : en s'approvisionnant localement, autant que possible sans intermédiaire, GFB peut offrir des produits de saison et des aliments plus nutritifs (p. ex., de la laitue romaine plutôt que de la laitue iceberg). Le bulletin de GFB inclus dans la boîte fournit des renseignements sur la préparation des aliments, la nutrition et d'autres sujets connexes.

Le projet GFB est fondé sur des principes différents de ceux qui guident d'autres stratégies de lutte contre la faim, sans être incompatibles avec eux. D'une part, les organismes caritatifs traditionnels fournissent des aliments aux particuliers et aux familles pour combler leurs besoins immédiats ; d'autre part, le projet GFB s'emploie à trouver des solutions systémiques à long terme pour le compte de catégories de personnes, en faisant, par exemple, des interventions en faveur de la redistribution des revenus. Le projet propose une solution aux problèmes soulevés par la majorité des militants de lutte contre la faim, à savoir que les banques alimentaires ne constituent pas un mécanisme durable de distribution alimentaire et qu'il est humiliant pour leurs clients de dépendre d'organismes de bienfaisance. Certes, l'aide d'urgence et les interventions sont essentielles, mais le projet GFB remet également en question l'idée partagée par nombre de tenants de ces deux approches selon laquelle le mécanisme normal, ou « idéal », de distribution alimentaire est le réseau de commerces de détail à but lucratif, et que si les gens avaient assez d'argent pour acheter des aliments, ils pourraient facilement faire appel à ce réseau.

Une analyse révèle qu'un revenu adéquat à lui seul ne garantit pas la sécurité alimentaire tant pour l'individu que pour la société. Le projet GFB remet en question

l'hypothèse selon laquelle l'oligopole des commerces d'alimentation de détail, tellement façonné par la publicité et la course aux profits, représente la source d'aliments la plus saine. Si chacun avait assez d'argent pour fréquenter les supermarchés, l'approvisionnement alimentaire serait-il sûr, stable et axé sur les besoins de la collectivité et la santé individuelle ? Aurions-nous les compétences et les connaissances nutritionnelles nécessaires pour préparer les aliments et notre environnement social serait-il assez stimulant et habilitant pour nous permettre d'en profiter ?

Le projet GFB comprend certains éléments d'une entreprise traditionnelle. C'est une entreprise communautaire qui doit survivre dans un marché dominé par de puissantes entreprises « efficaces ». C'est donc dire qu'il doit offrir des produits, une livraison et un service d'une qualité comparable, voire supérieure, à ce qu'offre un supermarché. Le mécanisme de marché permet donc de déterminer le degré de satisfaction des clients et d'établir si le projet répond aux véritables besoins des collectivités.

Dans une société capitaliste, à défaut d'autre forme significative de participation sociale, les gens trouvent parfois un élément d'affirmation de soi dans le statut de « client ». En effet, un détaillant doit traiter les gens avec respect et fournir un produit de bonne qualité, faute de quoi les clients peuvent porter plainte ou faire leurs achats ailleurs. Outre cet aspect tangible, la relation avec les clients comporte également une dimension symbolique. Un produit de bonne qualité et un bon service valorisent les clients. Les personnes à faible revenu se nourrissent souvent d'aliments de qualité inférieure, soit parce qu'elles font appel aux banques alimentaires, soit parce qu'elles sont contraintes d'acheter des produits à rabais pour économiser (la notion selon laquelle les personnes pauvres ne méritent pas mieux, que Foley [1992] a relevée chez les clients de banques alimentaires). En offrant des aliments de qualité, GFB déclare à ses clients qu'ils les méritent. Cette affirmation est confirmée par les évaluations professionnelles de GFB, qui mentionnent constamment que la bonne qualité des aliments motive les clients à acheter des boîtes (SWC, 1996).

On peut supposer que c'est l'une des raisons qui expliquent la faible popularité des projets Staples Box et Basic Box, des versions expérimentales du projet GFB offrant respectivement des marchandises sèches de base ainsi que des fruits et des légumes moins coûteux. Bien qu'il soit difficile d'établir tous les facteurs qui auraient pu contribuer à leur échec, les clients, trop habitués à acheter des denrées génériques bas de gamme, auraient donc perçu les produits Staples Box et Basic Box plus négativement que ceux des boîtes du projet GFB et leurs petites gâteries (p. ex., fraises, canneberges à Noël). D'un point de vue purement pragmatique, les projets Staples Box et Basic Box avaient peut-être leur raison d'être, mais les clients ont pu les trouver sans intérêt.

Le projet GFB n'a jamais eu recours à un examen des ressources, afin d'éviter la stigmatisation associée aux services offerts exclusivement aux personnes pauvres. Une étude récente de l'insécurité alimentaire à Scarborough, en banlieue de Toronto, a révélé que 46 p. 100 des personnes à faible revenu interrogées n'avaient jamais eu recours à une banque alimentaire (SHC, 1997), surtout, semble-t-il, à cause de cette stigmatisation (particulièrement forte parmi certains groupes d'immigrants). Si la crainte d'être stigmatisés empêche les gens d'utiliser un service gratuit destiné uniquement aux personnes à faible revenu, alors un service payant axé sur des habitudes d'achat hors norme doit viser encore plus à ne pas faire fuir les gens. D'après les organisateurs, l'échec d'une des expériences de GFB à Windsor (Ontario) étaye la théorie selon laquelle le statut d'organisme de bienfaisance peut éloigner les gens (Scharf et

Morgan, 1998). Il serait impossible de faire un examen des ressources sans donner l'idée que le service est destiné aux pauvres. C'est pourquoi on n'a jamais fait de tel examen dans le cadre du projet GFB. Cependant, le projet cible les quartiers et les groupes de personnes à faible revenu.

Le refus du projet GFB de faire un examen des ressources est également justifié par le fait que la plupart des gens, sans égard à leur revenu, ne mangent pas assez de fruits et de légumes frais. Les évaluations démontrent que les clients de GFB augmentent leur apport en fruits et légumes frais, soit parce que le projet les sensibilise aux bienfaits de ces aliments pour la santé, soit parce qu'ils ne veulent pas les gaspiller. Le projet est beaucoup moins populaire chez les personnes qui ont un revenu plus élevé parce qu'elles disposent des moyens de transport et de l'argent nécessaires pour accéder aux aliments qu'elles désirent au moment voulu (SWC, 1996).

Le projet GFB est également un concurrent sur le marché de l'image. Les premières évaluations démontrent qu'une publicité de qualité inférieure donne à penser que le produit annoncé est de qualité inférieure (Saint-Jacques, 1994). On a donc pris soin de créer une publicité positive et stimulante qui reconnaît que les personnes à faible revenu sont des consommateurs avertis et qu'elles préfèrent participer à un projet qui donne une image positive, enlevante, plutôt qu'une image bâclée et déprimante.

Alors qu'il tend à l'efficacité et à la durabilité, le projet GFB va beaucoup plus loin que les commerces de détail pour répondre aux besoins des collectivités, même quand ce n'est pas particulièrement efficace au plan économique. Ce faisant, le projet GFB fonctionne davantage comme un organisme sans but lucratif traditionnel, axé sur le service plutôt que sur la réalisation de bénéfices. Au départ, les organisateurs de GFB espéraient autofinancer le projet grâce à des économies d'échelle et à une administration centralisée. Cependant, ils ont dû assumer diverses dépenses, notamment au titre du développement communautaire, des pratiques écologiquement saines, de la promotion de la santé, de la formation et du soutien des bénévoles, de l'information nutritionnelle, de l'éducation sur la préparation des aliments, de l'éducation politique et des interventions. Les capitaux nécessaires à l'exploitation d'un projet de cette envergure sont également élevés, tout comme les dépenses croisées que nécessite le soutien de projets connexes de FoodShare utilisant le même personnel et le même équipement (projet de traiteur à des fins de développement économique communautaire, incubateur de cuisines, projet de formation sur la préparation des aliments destiné aux femmes à faible revenu).

Le prix que paient les clients de GFB équivaut en gros au coût des aliments, de la livraison et du bulletin. Le financement que reçoit FoodShare sert à assumer les coûts du personnel et des immobilisations ainsi que d'autres dépenses. Ce financement provient notamment de dons privés et de subventions de fondations et du gouvernement. Même si on ne sait pas exactement ce qui motive les donateurs à soutenir un projet plutôt qu'un autre, on peut supposer que le gouvernement soutient GFB parce que ce projet peut toucher les gens et les collectivités plus directement que des projets gouvernementaux et parce que la taille et l'efficacité du projet lui permettent de faire la promotion de la santé à une échelle relativement grande.

Les donateurs privés jouent un rôle important dans le financement de FoodShare. Cependant, il est difficile d'obtenir leur appui, car ils sont plus sensibilisés aux œuvres de bienfaisance traditionnelles qui ont pour but de « nourrir les pauvres » (auxquelles s'identifiait FoodShare par le passé). Lors des campagnes postales et dans les bulletins, il faut expliquer honnêtement le projet et la différence entre sécurité

alimentaire et charité alimentaire tout en s'efforçant de ne pas s'aliéner la sympathie des donateurs privés.

Le projet GFB représente davantage un projet de développement communautaire qu'un projet communautaire de développement économique axé sur la création d'emplois. Dans une grande mesure, l'objectif d'améliorer l'accès aux denrées alimentaires des personnes à faible revenu va à l'encontre de celui de créer des emplois. Ce dernier objectif doit être laissé aux projets qui font appel à un marché plus riche (p. ex., le projet Field to Table Catering Co., un autre projet de FoodShare). Le projet GFB compte sur les bénévoles pour remplir ses boîtes et assurer la coordination. Les bénévoles reçoivent une boîte gratuite, ce qui semble être un incitatif important, mais ne constitue en rien un paiement au taux du marché. Les aliments remis aux bénévoles en guise d'« honoraires » coûtent de l'argent, mais la subvention nécessaire à cette fin est beaucoup moindre que celle qui serait nécessaire pour rémunérer les 500 bénévoles qui soutiennent le projet. En théorie, on peut voir dans cette démarche une forme de troc au lieu de considérer la boîte d'aliments gratuite comme un bien ayant une valeur marchande. Idéalement, les aliments ne devraient pas être considérés comme des biens que l'on achète en fonction de sa capacité de payer, mais comme un élément fondamental de la santé et, partant, comme un bien de nature toute particulière. Sous cet angle, la relation acceptable entre le temps consacré par les bénévoles et les aliments qu'ils reçoivent ainsi que le développement communautaire réalisé diffèrent du simple rapport entre le travail et l'argent.

À titre de projet de développement communautaire, GFB tente d'aplanir certaines des difficultés que les projets de ce genre connaissent généralement, notamment la nécessité d'obtenir l'engagement de la collectivité. En effet, les exigences qui se rattachent à ce genre d'engagement minent souvent la réussite du projet : le travail exigé semble rarement justifier le résultat obtenu (d'où la difficulté de maintenir les petites coopératives d'achat). C'est ce qu'a vécu FoodShare avec ses projets de jardinage communautaire : le travail difficile et exténuant des premiers stades du sarclage ou les catastrophes qui découlent inévitablement de l'apprentissage ont souvent raison des groupes. Lorsqu'un besoin est manifeste, un peu d'aide d'un spécialiste en conception de jardins ou d'un travailleur qualifié peut contribuer dans une grande mesure à la réussite du projet.

Le projet GFB part du principe qu'un projet doit répondre aux besoins manifestes d'une collectivité et compte beaucoup sur la participation de la population. De surcroît, le projet doit être bien accueilli et disposer au départ de ressources abondantes. Il est préférable d'amorcer un projet avec une bonne idée de base et des avantages concrets et visibles que de tenir d'interminables réunions stériles, le « produit » ou les avantages ne représentant que le résultat final. Il faut évidemment éviter que le projet ne devienne trop centralisé et autocratique.

La façon de déterminer le contenu des boîtes démontre comment GFB assure un équilibre entre la participation démocratique et la planification centrale. Si l'on suivait à la lettre les principes du développement communautaire et demandait à la collectivité ce qu'elle veut, il y a fort à parier que les gens réclameraient des aliments transformés de grande marque. Or, au lieu de dénoncer les préférences populaires, il faudrait reconnaître que les goûts des consommateurs ne sont pas le fruit du hasard mais qu'ils procèdent d'une publicité orchestrée à coup de millions pour vanter des produits hautement transformés et sans valeur nutritive. Le rôle de promotion de la santé, qui consiste à exercer une influence positive, prend le pas sur l'objectif de

développement communautaire qui vise à répondre à tous les besoins de la collectivité. FoodShare a donc choisi de ne fournir et de ne promouvoir que des aliments nutritifs, sachant que les gens veulent aussi ces aliments et qu'ils ont toujours le choix d'acheter des aliments transformés ailleurs. Par ailleurs, GFB n'ira pas jusqu'à inclure dans la boîte des algues, par exemple, pour promouvoir les aliments santé. Les commentaires sur le contenu des boîtes sont les bienvenus et, sous réserve de ces paramètres, GFB l'adapte continuellement en tenant compte de ces commentaires.

Conclusion

Depuis ses débuts, le projet GFB recherche l'apport de la collectivité par l'entremise du service à la clientèle et de l'évaluation détaillée du projet. En ce qui concerne la conception et le contrôle du projet, les premières réunions et séances d'information ont démontré que ni les clients ni les coordonnateurs ne s'intéressaient vraiment à l'administration ou aux activités qui débordent de la portée du projet. Cependant, un sondage mené auprès des coordonnateurs a révélé que beaucoup commençaient à vouloir établir des réseaux, conseiller les responsables de projets et en apprendre davantage sur le système alimentaire et les questions relatives aux aliments (SWC, 1995). C'est pourquoi des efforts concertés ont été déployés pour former un réseau de coordonnateurs à ces fins.

Les organisateurs de Toronto ont toujours souhaité que le projet constitue le fondement d'une forme quelconque d'action dans le domaine alimentaire ou de mouvement de consommateurs semblable à ce qui se fait au Japon et au Pérou. Il a toujours été difficile de mobiliser les personnes à faible revenu de Toronto (comme pour toute autre forme d'action collective). Le projet GFB a pour principe de favoriser le développement politique ou économique de façon très graduelle. Alors que les banques alimentaires, les bureaux d'aide sociale ou les supermarchés font affaire avec des particuliers, le projet GFB ne traite qu'avec des groupes, afin d'encourager la mobilisation des collectivités. Devenir un coordonnateur ou un client qui achète des aliments selon cette formule novatrice peut représenter déjà un premier pas vers l'action collective. Les responsables de FoodShare espèrent qu'à long terme, les clients de GFB s'intéresseront autant que les coordonnateurs aux initiatives complémentaires qui favorisent l'accès aux denrées alimentaires, et même au consumérisme et au militantisme politique. Le bulletin de GFB continue de mettre en relief ces programmes et ces enjeux.

GFB s'emploie constamment à établir un équilibre entre le besoin d'efficacité, de compétitivité et de promotion de la santé d'une part et la nécessité d'offrir des services qui répondent aux besoins des particuliers et des collectivités d'autre part. La flexibilité et la capacité de réévaluer constamment les progrès sont essentielles à la réussite d'un projet. Si d'entrée de jeu nous supposons qu'il faut un système alimentaire qui fonctionne réellement pour les personnes à faible revenu et favorise une économie agricole locale stable, nous obtiendrons des résultats très différents de ceux que nous pourrions obtenir en supposant qu'il faut offrir une aide alimentaire d'urgence. Dans ce cas, les moyens et les processus utilisés pour établir ce système de rechange deviennent aussi importants que l'objectif d'améliorer l'accès aux denrées alimentaires. Cependant, l'idéalisme ne nous mènera pas bien loin. Le projet doit être pertinent pour les gens, réalisable et durable. Ainsi, on espère que GFB pourra servir de catalyseur et susciter l'intérêt et l'action nécessaires à la réalisation des buts sociaux

que sont l'amélioration de la santé, la mise en valeur du potentiel des collectivités, une nouvelle sensibilisation à la saine alimentation et le contrôle équitable de l'approvisionnement alimentaire.

Bibliographie

Foley, M.C., 1992, *Beggars can't be choosers: an ethnography of a food bank*, Toronto (ON, Canada), Université York. Thèse de maîtrise.

FPC (Food Policy Council), 1994, *Reducing urban hunger in Ontario: policy responses to support the transition from food charity to local food security*, Toronto (ON, Canada), FPC.

Saint-Jacques, H., 1994, *Field to Table social marketing program: an in-depth consumer evaluation of Field to Table services*, Toronto (ON, Canada), Informa, Inc.

Scharf, K. et Morgan, M.L., 1998, *The Good Food Box guide*, Toronto (ON, Canada), FoodShare.

SHC (Scarborough Hunger Coalition), 1997, *Food insecurity in Scarborough: a study of current reality and a report of recommendations for community action*, Toronto (ON, Canada), SHC. Document de recherche.

SWC (Smaller World Communications), 1995, *Field to Table coordinators survey*, Toronto (ON, Canada), SWC.

——— 1996, *Field to Table program evaluation results*, Toronto (ON, Canada), SWC. 50 p.

CINQUIÈME PARTIE

SANTÉ ET ENVIRONNEMENT

This page intentionally left blank

Alimentation, santé et environnement en milieu urbain : l'exemple de la haute Silésie, en Pologne

Anne C. Bellows

Introduction

En 1997, la Pologne a célébré 100 ans d'agriculture communautaire en milieu urbain, un système de survie sociale qui a jalonné la transition économique entre les débuts du machinisme, le socialisme et le retour vers une économie de marché. Habituellement dirigée par des femmes, des retraités et d'autres travailleurs de réserve, la production alimentaire locale favorise l'autonomie et assure une protection contre les aléas d'une production et d'une distribution alimentaires inefficaces (typiques des États socialistes centralisés) et le prix excessif des aliments, exacerbés par le chômage (caractéristiques des économies de marché). Cependant, dans certaines régions durement touchées par la pollution, les aliments cultivés sur place renferment parfois de grandes quantités de contaminants toxiques (Bellows, 1999). La durabilité alimentaire en milieu urbain représente non seulement la production alimentaire locale, mais également la détermination locale des besoins alimentaires, les questions environnementales et la sécurité alimentaire locale.

L'étude de cas de la Silésie, en Pologne, expose des stratégies permettant de faire face aux exigences alimentaires et sanitaires et des moyens de les adapter à d'autres situations. Ces stratégies font appel en partie à des intervenants d'autres régions. En haute Silésie, par exemple, voyant que les aliments cultivés localement minent la santé des résidents de leur région, les militants établissent un système visant à importer des aliments biologiques, ayant fait l'objet d'analyses chimiques, de régions plus propres de la Pologne.

Effets de la contamination des terres agricoles sur la santé humaine

La haute Silésie relève de l'administration régionale de Katowice, principale ville de la région. Ne représentant que 2 p. 100 de la superficie de la Pologne, la haute Silésie présente la densité de population la plus élevée du pays (900 personnes/km^2) et abrite 10 p. 100 de la population polonaise. Elle compte pour 18 p. 100 de la production

Nota : La recherche effectuée aux fins du présent document a été parrainée par la Society for Women in Geography (bourse de recherche, 1995-1996), la Fondation Kosciuszko et le ministère polonais de l'Éducation nationale (bourse de recherche, 1996), l'Institute for International Education (subvention de déplacement et de recherche, Pologne, 1996), l'American Council for Learned Societies (apprentissage du polonais, 1995) et l'université Rutgers (l'université d'État du New Jersey), son centre d'études sur la Russie, l'Europe centrale et l'Europe de l'Est et son département de géographie.

industrielle totale du pays. Des 3 000 usines que l'on retrouve en haute Silésie, 300 sont jugées écologiquement dangereuses. C'est en haute Silésie que l'on trouve la plus forte concentration d'industries lourdes de la Pologne, et pourtant près de la moitié des terres sont utilisées pour l'agriculture et le jardinage communautaire en milieu urbain et 40 p. 100 des légumes consommés proviennent de la région, malgré les mises en garde concernant leur danger pour la santé (Potrykowska, 1993 ; Bellows et Regulska, 1994 ; Kacprzak *et al.*, 1996). La région est responsable de 30 p. 100 des émissions de particules produites à l'échelle nationale, de 40 p. 100 de la pollution atmosphérique non reliée aux émissions de particules et de 60 p. 100 des déchets produits au pays.

Les aliments contaminés au plomb et au cadmium et présentant une teneur excessive en composés azotés constituent la menace la plus sérieuse pour la santé découlant de la pollution du sol en haute Silésie. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des chercheurs polonais ont démontré que de 60 à 80 p. 100 des métaux lourds qu'absorbent les résidents de régions urbaines fortement industrialisées proviennent de la nourriture et non de l'air pollué (Kacprzak *et al.*, 1996). Les résidus de nitrosamines, d'hydrocarbures polycycliques et de pesticides soulèvent également des inquiétudes (Wcislo, 1995 ; Kacprzak *et al.*, 1996).

Les résidents de la haute Silésie savent que les aliments sont contaminés, mais se méfient des aliments « sains » qu'ils jugent trop chers. En 1994, une enquête menée dans une collectivité régionale auprès de 460 répondants (Bellows et Regulska, 1994) a révélé que la plupart des résidents sont d'avis que les aliments cultivés localement sont dangereux, mais en cultivent et en consomment quand même et vont jusqu'à rejeter les données concernant le problème pour les raisons suivantes :

- ils « savent ce qu'ils font » (tradition) ;
- ils se méfient des sources d'approvisionnement alimentaire et des méthodes de production non locales ;
- ils veulent se prémunir contre les hausses de prix ou les problèmes d'approvisionnement.

Intégration des solutions locales et non locales

Gliwice est une municipalité indépendante de la mégapole industrielle de Katowice en haute Silésie. La section de Gliwice du club écologique polonais a officiellement lancé, pour la Silésie, son programme d'aliments analysés grâce à une subvention du conseil municipal local (loi municipale de Gliwice, n° 214, juin 1992) (Bellows, 1996). Le travail du groupe a pris de l'ampleur et sa réputation s'est étendue. Le club de Gliwice supervise maintenant un programme national d'aliments biologiques analysés destinés aux résidents de secteurs urbains fortement industrialisés.

Le club de Gliwice tente de déceler et de remplacer les aliments locaux dangereux et de minimiser les risques lorsque la production locale de ces aliments se poursuit. Il soutient que les aliments contaminés détériorent le système immunitaire et que la résistance constitue la meilleure arme contre la pollution endémique qui sévit en Silésie et dans d'autres régions fortement industrialisées. Le club de Gliwice cible les populations les plus vulnérables aux toxines provenant des aliments contaminés : les plus jeunes enfants, les femmes enceintes et celles qui allaitent ainsi que les personnes malades (Kacprzak *et al.*, 1996).

Le club de Gliwice a établi des liens en Pologne entre les régions écologiquement saines et les régions polluées. Les principaux éléments du programme sont les suivants :

- organisation d'un système à qualité contrôlée d'achat, d'étiquetage et de distribution de produits biologiques ayant fait l'objet d'analyses, pour établir des liens entre agriculteurs et consommateurs ;
- distribution directe de fruits et de légumes frais ayant fait l'objet d'analyses, aux écoles et aux hôpitaux et octroi de subventions pour leur achat ;
- information de groupes communautaires cibles concernant les liens entre la contamination des aliments et la mauvaise santé ainsi que les avantages de l'agriculture et des aliments biologiques (Kacprzak *et al.*, 1996).

Le programme fait la promotion des producteurs d'aliments biologiques et analysés. Le club de Gliwice effectue des analyses chimiques systématiques pour s'assurer que les produits satisfont aux normes de l'OMS et de la Pologne concernant la salubrité des aliments. Il préfère soutenir les agriculteurs biologiques, mais rejette certains produits certifiés biologiques. En effet, les pratiques d'agriculture biologique et leur accréditation ne peuvent empêcher les toxines chimiques de contaminer les légumes de croissance rapide, généralement à feuillage vert. Les agriculteurs qui pratiquent la gestion intégrée des parasites sont également inclus (p. ex., certains producteurs de pommes) dans la mesure où les produits satisfont à des normes rigoureuses d'analyse chimique (entrevues sur place, 1993, 1994, 1996).

Des analyses chimiques sont effectuées pour détecter la présence de métaux lourds (plomb, cadmium et parfois zinc et nickel), de pesticides, de nitrates et, à l'occasion, de radioactivité. Des vérifications ponctuelles visant à détecter la présence de métaux lourds, de pesticides et de nitrates sont effectuées régulièrement dans les fermes et chez les grossistes et les détaillants. Les inspections permettent de contrôler l'intégrité du système de distribution et, notamment, de déceler les produits non analysés qui auraient pu être frauduleusement substitués aux produits analysés et de redonner confiance aux consommateurs à un moment où des aliments dits « sains » inondent le marché.

La Commission des Nations Unies sur la condition de la femme reconnaît comme modèle à suivre le système d'étiquetage unique du club de Gliwice, système qui diffuse les résultats des analyses chimiques. Les consommateurs peuvent en examiner les résultats à chaque nouvelle livraison de produits de la ferme. Ces renseignements techniques sensibilisent les consommateurs à leur capacité et à la nécessité de contrôler et de protéger l'alimentation et la santé de la famille. Le système s'est révélé efficace au cours de ses sept ou huit premières années d'existence, mais le club doit maintenant prendre des mesures visant à assurer l'intégrité du système alors que le programme prend de l'expansion.

Depuis le retour à l'économie de marché en 1989, le club a recours au secteur privé, désormais légal, pour mettre en œuvre une stratégie visant à établir un réseau de producteurs et de consommateurs dans le but de lancer et de distribuer des aliments analysés dans des centres urbains pollués. Tous les producteurs participants pratiquent l'agriculture en Pologne. Le club les encourage à se tourner vers l'agriculture biologique et la gestion intégrée des parasites. Le programme met l'accent sur les aliments qui composent les régimes alimentaires traditionnels de la Pologne et vise à resserrer les

liens entre les agriculteurs et les consommateurs. Le club collabore avec un réseau élargi de producteurs au nord et au nord-est de Gliwice, de distributeurs grossistes et de détaillants de Gliwice et d'ailleurs en haute Silésie. Pour minimiser les coûts, certaines municipalités ont organisé une distribution aux hôpitaux, aux pouponnières et aux jardins d'enfants directement par des grossistes.

Le club a insisté sur les programmes d'éducation communautaire destinés aux producteurs alimentaires urbains et périurbains, aux organisations non gouvernementales locales, aux journalistes, aux enseignants, aux administrateurs scolaires, aux diététistes des écoles, aux élèves et à leurs parents, aux responsables des hôpitaux, aux différents services des administrations municipales et aux conseillers municipaux, ainsi qu'aux bureaux de l'environnement, de l'agriculture et de la santé. Une stratégie particulièrement novatrice et efficace a consisté à exercer des pressions auprès des conseils municipaux de la haute Silésie pour qu'ils accordent à des jardins d'enfants des subventions leur permettant d'acheter des aliments pour le repas du midi. Les subventions municipales permettent d'assumer la différence de coût entre les aliments analysés et les aliments traditionnels du marché. Ainsi, des aliments plus sains sont mis à la disposition des jeunes enfants, sans égard au revenu.

Le club a des racines au palier local par l'entremise de ses stratégies pratiques visant à minimiser, voire éliminer, les risques. Il sait que les résidents de la haute Silésie continueront de cultiver et de consommer des aliments provenant de sols contaminés. L'assainissement des sols est coûteux et son efficacité sera douteuse tant que l'environnement demeurera grandement pollué. La culture sélective est au nombre des solutions ; elle consiste, par exemple, à planter une couverture végétale de protection ou à encourager la culture de certains aliments compte tenu du ratio d'absorption de métaux lourds des différentes parties de la plante (fruits et graines : feuilles et racines = 1:10). Cela signifie que les fruits et les graines sont dix fois plus sains que les feuilles et les racines. Le club dissuade les producteurs de cultiver du céleri, du persil, du poireau, de la laitue, des épinards, des carottes, des betteraves et des radis. Les meilleurs choix sont les légumineuses, les cucurbitacées, les oignons, l'ail, les tomates et les arbres fruitiers (tableau 1).

Le club fait un travail prodigieux. Des personnes dévouées, surtout des femmes qui ont grandi ensemble et qui ont des proches dont la santé se détériore,

Tableau 1. Absorption de métaux lourds par les plantes comestibles (pour minimiser les risques dans les régions industrialisées), haute Silésie, en Pologne

Cultures locales à ne pas consommer	Cultures locales à consommer
Céleri	Céréales
Persil	Graines de pavot
Poireau	Légumineuses (fèves, pois)
Laitue	Cucurbitacées (courge, citrouille, concombre)
Épinards	Plantes à bulbes (oignons, ail)
Carottes	Tomates
Betterave	Fruits
Chou-fleur	
Radis	

Source : Kacprzak *et al.* (1996).

Note : Ratio d'absorption de métaux lourds dans les parties des plantes, soit fruits et graines : feuilles et racines = 1:10.

travaillent de concert et forment le noyau de ce projet. Bon nombre ont une formation en chimie et en génie. Certaines de ces personnes avaient participé à l'économie souterraine d'avant 1989, ce qui leur donne une expérience leur permettant de demander des changements. La plupart sont des retraités touchant une petite rente et travaillant ici et là. Ce programme modèle repose essentiellement sur la détermination des participants, l'expérience commune et le travail acharné. Bien que ce programme puisse être reproduit, il faut se garder d'idéaliser les sacrifices de ces gens, la plupart étant des bénévoles qui ont œuvré dans le cadre d'un projet sous-financé pendant plus d'une décennie.

Conclusion

La disponibilité d'aliments abordables ne suffit pas à assurer la durabilité alimentaire. Dans les zones urbaines et industrialisées en particulier, la contamination environnementale des aliments locaux complique toute perspective d'autonomie alimentaire. Les 100 ans d'histoire de l'agriculture communautaire en Pologne représentent un modèle de système alimentaire urbain mais aussi une mise en garde. La sécurité alimentaire et la nécessité de produire des aliments localement doivent être abordées dans le contexte d'une nouvelle définition de la durabilité alimentaire locale. Le club écologique polonais de Gliwice, qui s'est développé, en dépit des contraintes, grâce aux nouvelles possibilités de la transition sociale d'après 1989, représente un modèle à adapter, à extrapoler et à reproduire.

Bibliographie

Bellows, A.C., 1996, « Where kitchen and laboratory meet: the "Tested Food for Silesia" program », dans D. Rocheleau, B. Thomas-Slayter et E. Wangari (dir.), *Feminist political ecology: global and local experiences*, Londres (R.-U.), Routledge, p. 251-270.

——— 1999, *The praxis and production of food security: urban agriculture in Silesia, Pologne*, New Brunswick (NJ, É.-U.), Rutgers University, Department of Geography. Thèse de doctorat (en préparation.)

Bellows, A.C. et Regulska, J., 1994, *Setting the agenda: environmental management and leadership training for women in Silesia. Project report*, New Brunswick (NJ, É.-U.), Rutgers, the State University of New Jersey, Center for Russian, Central and East European Studies, 61 p.

Kacprzak, H., Sokolowska, J., Staniszewska, M., Sliwka, J. et Migurska, B., 1996, *Tested and organic food for residents of densely industrialized urban areas*, Gliwice (Pologne), section de Gliwice du club écologique polonais, 17 p. Rapport sur le programme.

Potrykowska, A., 1993, « Mortality and environmental pollution in Poland », *Research and Exploration*, vol. 9, n° 2, p. 255-256.

Wcislo, E., 1995, « Environmental pollution in the Katowice Province », dans *Seminar on Assessment of Garden Allotments' Contamination in Industrial Areas: published abstracts*, Katowice (Pologne), Instytut Ekologii Terenow Uprzemyslowionych, p. 8 9.

Réutilisation des déchets organiques pour la production alimentaire dans les villes asiatiques : perspectives sanitaire et économique

Christine Furedy, Virginia Maclaren et Joseph Whitney

Introduction

Il est possible d'améliorer la production alimentaire fondée sur les principes du développement durable en réutilisant d'une manière sûre les éléments nutritifs et les déchets organiques de la consommation urbaine. L'établissement de liens entre la gestion des déchets et la production alimentaire durable suscite beaucoup d'intérêt. D'une part, les responsables municipaux de la gestion des déchets espèrent depuis des décennies que le compostage réduira les coûts de l'élimination des déchets ; d'autre part, les tenants actuels de l'agriculture urbaine sont d'avis que le compost fabriqué à partir des matières organiques urbaines peut être utilisé dans les parcelles urbaines et périurbaines et que les excréments humains peuvent servir en aquaculture (van der Bliek, 1992 ; Lardinois et van de Klundert, 1993 ; Hart et Pluijmers, 1996 ; Smit *et al.*, 1996).

Bien que personne n'ait mené d'étude comparative fiable, les déchets solides de la plupart des villes asiatiques, même de nos jours, ont une teneur organique relativement élevée, supérieure en moyenne à 50 p. 100 (Stentiford *et al.*, 1996). Depuis toujours, les Asiatiques utilisent beaucoup de déchets (y compris des excréments humains) en agriculture et en aquaculture. Cette pratique s'appuie sur différents facteurs, notamment la diversité de l'agriculture dans les villes et dans les environs, le nombre élevé d'agriculteurs pauvres, la rareté et le coût des engrais chimiques ainsi que l'accès facile des agriculteurs en milieu périurbain aux déchets urbains (attribuable à la supervision intermittente du transport et de l'élimination des déchets solides). Les autorités municipales avalisent souvent la réutilisation des déchets (la plupart des grandes agglomérations ont investi dans des usines de production de compost entre les années 70 et les années 90) (Stentiford *et al.*, 1996).

Partout, les recherches sur la réutilisation des déchets en agriculture sont insuffisantes, mais la réutilisation généralisée des déchets dans la région et le manque des données de recherche (en regard de simples données d'observation) sur les villes asiatiques sont notables. En outre, exception faite de projets portant sur l'utilisation des déchets en aquaculture (Edwards et Pullin, 1990 ; Edwards, 1992), les organismes internationaux soutiennent peu de projets, en particulier en Asie du Sud et du Sud-Est. Le présent document analyse brièvement la faisabilité économique de la réutilisation des déchets et les questions sanitaires liées à cette pratique en agriculture urbaine, qui

apparaissent comme des contraintes. Les déchets urbains dont il est question ici sont les éléments organiques des décharges municipales, les excréments humains et animaux et les boues d'épuration. L'accent est mis sur les déchets municipaux plutôt que commerciaux qui sont vendus à des fins de transformation.

Pratiques en cours dans les villes d'Asie du Sud et du Sud-Est

Le tableau 1 résume les principales pratiques de réutilisation des déchets en agriculture urbaine dans les pays en développement. La réutilisation des matières organiques provenant de la consommation urbaine se fait à presque toutes les fins imaginables en Asie. En Asie du Sud et du Sud-Est, on trouve en milieu urbain et périurbain des systèmes d'agriculture intégrée de diverses tailles qui se servent de déchets. Les fermes d'aquaculture utilisent des excréments humains et animaux ; les plantations de riz et de légumes et les vergers sont irrigués avec des eaux usées ; certains aliments destinés au bétail et à la volaille proviennent de plantes aquatiques qui poussent dans les eaux usées (Edwards et Pullin, 1990 ; Ghosh, 1990 ; Edwards, 1996b). La réutilisation des déchets en milieu urbain varie entre intensive et limitée. Là où la réutilisation est classée comme intensive, les traditions de réutilisation persistent, en raison du faible revenu des travailleurs agricoles, de la rareté des engrais chimiques, de l'accès facile aux déchets organiques, du fait que la manutention des déchets soit acceptée (par certains groupes sociaux du moins) et de la quasi-indifférence à l'égard des risques pour la santé (p. ex., à Calcutta). Dans les régions où la réutilisation est limitée, la contamination des déchets organiques, la disponibilité d'engrais chimiques, les frais de transport et les coûts de main-d'œuvre se sont traduits par un effritement des pratiques traditionnelles de réutilisation des déchets et une hausse parallèle de la quantité de déchets solides à éliminer (p. ex., à Bangkok). Des recherches internationales sur la santé sensibilisent les populations aux risques pour la santé associés à la réutilisation des déchets. Les gouvernements peuvent adopter des règlements, en particulier dans les sociétés qui vivent des changements rapides, en vue de limiter la réutilisation des déchets en agriculture urbaine.

Sujets de préoccupation

Pour persister en périphérie des grandes villes, la réutilisation des déchets en agriculture urbaine doit être en définitive économique, sûre et acceptable (pour les autorités urbaines, les agriculteurs, les travailleurs agricoles et le public). À l'heure actuelle, les facteurs économiques qui influent sur la disponibilité et le coût des intrants agricoles (engrais chimiques, déchets organiques, eau, main-d'œuvre) contribuent davantage à expliquer la persistance ou le déclin de la réutilisation des déchets en agriculture urbaine que les facteurs sanitaires. Cependant, une meilleure gestion urbaine, une scolarité plus élevée et l'intérêt accru à l'égard de la santé des travailleurs et de la sécurité des consommateurs dans le monde contribuent à attirer l'attention sur les aspects sanitaires de la réutilisation des déchets organiques, des excréments humains et des eaux d'égout.

Tableau 1. Principales pratiques de réutilisation des déchets organiques en agriculture urbaine dans les pays en développement

Genre et origine des déchets ou site	Matières incluses	Pratiques	Observations
Terrestres			
Restes de table et résidus de jardin	Restes de table, feuilles, herbe	Compostage de jardins domestiques, alimentation des animaux domestiques (volaille, porcs, chèvres, vaches), compostage communautaire	S'il est inutilisé pendant de longues périodes, le compost composé de restes de table peut provoquer la concentration des résidus de pesticides dans les végétaux cultivés dans les jardins domestiques ; les petites usines de production de compost n'ont pas l'infrastructure nécessaire pour traiter les produits de lixiviation ; les rats, les mouches, etc. peuvent causer des problèmes.
Déchets de restaurants et de cantines	Pelures et tiges, fruits et légumes pourris, restes d'aliments cuits	Alimentation des animaux domestiques ; vendus aux fermes d'élevage de volaille, de porcs	L'alimentation directe du bétail comporte peu de risques.
Déchets de marchés	Déchets organiques de marchés de légumes	Vendus aux agriculteurs ; recueillis séparément pour des usines centralisées de production de compost	La production de compost à partir des restes de marchés pourrait être mieux exploitée dans certaines villes.
Déchets municipaux solides mixtes	Déchets solides domestiques, institutionnels, commerciaux, déchets de petites industries, déchets biomédicaux, excréments humains et animaux	En Asie du Sud et du Sud-Est, les agriculteurs achètent des déchets solides municipaux des camions à ordures et les épandent sur le sol immédiatement ou après 5 à 14 jours	Lorsque les engrais et les matières organiques sont rares, le compost ne repose pas assez longtemps.
Déchets municipaux mixtes traités à des usines centralisées de production de compost	Déchets municipaux mixtes qui peuvent contenir des niveaux dangereux de pellicules de plastique, des déchets de petites industries, des éclats de verre, des piles, des démarreurs de lampes fluorescentes, des déchets biomédicaux, des excréments humains	Le compost est recueilli dans des usines centralisées (municipales) par les agriculteurs, vendu aux terrains de golf ou utilisé dans les parcs municipaux	La plupart des usines centralisées de production de compost ne sont pas efficaces ; le compost est difficile à vendre à cause des éclats de verre et du plastique qu'il contient.
Restes de table et résidus de jardin traités dans le cadre de projets de lombricompostage	Mêmes matières que dans le cas du compostage communautaire à petite échelle	Le compost est vendu ou distribué pour de petits projets de lombriculture	On sait peu de choses sur la survie des pathogènes ; les bacs de lombricompostage doivent être protégés contre les rats au moyen de grillages.
Compost retiré des décharges	Déchets municipaux mixtes, bien décomposés	Les agriculteurs des environs collectent le compost dans des décharges fermées ou des sections fermées de décharges en exploitation ; des tamis peuvent être utilisés sur place	L'inhalation de poussière est un danger pour la santé des agriculteurs.

(à suivre)

Tableau 1. ***(suite)***

Genre et origine des déchets ou site	Matières incluses	Pratiques	Observations
Compost « cultivé » dans d'anciennes décharges	La majeure partie du compost est composé de déchets bien décomposés, souvent vieux de plusieurs années ; dans les régions où on fait beaucoup de recyclage et de récupération, le compost naturel contient relativement peu de matières synthétiques	Cette pratique représente l'utilisation des déchets municipaux solides la plus répandue pour la production alimentaire dans le monde aujourd'hui	L'innocuité des aliments produits dépend de la nature de la décharge d'origine ; des travailleurs se blessent à cause d'objets pointus et contractent des maladies respiratoires.
Poudrette		Épandue sans traitement dans les champs ; donnée en pâture aux animaux (en milieu urbain et périurbain), transformée en compost dans des usines centralisées et dans les fermes	Des excréments (provenant de latrines et de fosses septiques) se retrouvent dans la plupart des décharges ; nombreux risques pour la santé des travailleurs et des consommateurs (de certaines cultures) à cause de la réutilisation de la poudrette.
Bouse de vache		Sert de combustible et d'engrais et entre dans la composition du plâtre en Asie du Sud	Les femmes et les enfants qui collectent les bouses n'ont pas accès à des salles de bains pour se laver.
Déchets animaux	Os, peau, intestins, cornes, bourre, etc.	Vendus aux usines de fabrication d'engrais, transformés en compost	On sait peu de choses sur les risques (maladie de la vache folle ?).
Hydriques			
Excréments humains provenant des latrines (pourriture)	Légumes, fruits, plantes fourragères, poissons	Déposés dans les plans d'eau ; épandus directement dans les champs ; épandus après leur transformation en compost ou séchés	Les latrines suspendues sont courantes en Indochine.
Eaux d'égout municipales et eaux usées périurbaines	Poissons, crevettes, légumes, fruits, plantes fourragères, plantes aquatiques, algues (destinées à la consommation humaine et comme plante fourragère)	Déposées dans les étangs, les canaux, les lacs ; irrigation agricole	On retrouve beaucoup d'entreprises d'aquaculture dans la région ; l'oxygénation dans les étangs de stabilisation et le nettoyage des eaux usées sont rares ; le réseau d'étangs d'aquaculture alimentés par les eaux usées de Calcutta est le plus grand du monde.
Eaux usées urbaines	Poissons, légumes, plantes fourragères, plantes aquatiques, arbres, arbrisseaux	Irrigation ; déversées dans les marigots, les canaux, les étangs municipaux	Quand l'eau est rare, les eaux usées sont utilisées pour l'irrigation et la culture dans les plans d'eau.

Risques pour la santé

Les études sur la réutilisation des déchets abordent toujours les préoccupations sanitaires (Mara et Cairncross, 1989 ; Edwards, 1992, 1996a ; Lardinois et van de Klundert, 1993 ; Khouri *et al.*, 1994 ; Allison et Harris, 1996 ; Furedy, 1996 ; Hart et Pluijmers, 1996 ; Shuval 1996 ; Smit *et al.*, 1996 ; Cointreau-Levine *et al.*, 1998). Les risques, pour la santé, des eaux usées et des déchets organiques sont bien connus (voir ci-après), mais en ce qui concerne les risques pour l'environnement, seules l'irrigation au moyen d'eaux usées et l'utilisation des déchets en aquaculture ont fait l'objet de recherches approfondies (pour le Mexique, l'Indonésie, Israël et le Pakistan, voir Blumenthal *et al.*, [1989], Blumenthal *et al.*, [1991] et Shuval [1996] ; pour le Viêt Nam, voir Edwards [1996b]). Très peu de recherches ont été effectuées sur les risques, pour la santé, de la réutilisation des déchets solides organiques dans les pays en développement. Cette lacune pourrait s'expliquer notamment par la méconnaissance de l'ampleur de la réutilisation des déchets et des liens entre les flambées de maladies et des pratiques spécifiques, le petit nombre de chercheurs dans ce domaine et la multitude d'autres sujets de recherche en santé dans les pays en développement.

De nombreux problèmes de santé peuvent découler du traitement des déchets solides mixtes, de l'épandage d'excréments humains dans les fermes fruitières et maraîchères ou de l'utilisation des eaux usées pour l'irrigation ou l'aquaculture. Des pathogènes, des virus et des parasites présents dans les déchets peuvent causer des infections entériques, des infestations helminthiques et des ulcères cutanés. Les aquaculteurs qui utilisent des eaux usées peuvent s'exposer à tout l'éventail de maladies d'origine hydrique. La mauvaise gestion des tas de compost favorise la multiplication des vecteurs pathogènes. Les particules et les gaz causent des affections telles que la bronchite chronique, la tuberculose, la dysenterie, la toux chronique, des maux de tête et des cancers. Les produits de lixiviation peuvent accroître la mobilité des métaux lourds (Olaniya et Bhide, 1995). Les travailleurs sont exposés à des objets pointus, tels que des éclats de verre dans le compost. Les manutentionnaires et les consommateurs peuvent contracter des maladies causées par la contamination des cultures, par exemple, la diarrhée provoquée par la contamination fécale des eaux usées utilisées pour l'irrigation ou le cancer causé par les métaux lourds contenus dans le sol ou les eaux usées et absorbés par les plantes. La transmission par la chaîne alimentaire est également en cause dans le cas des maladies animales causées par les aliments, comme les infections entériques, la trichurose ou la maladie de la vache folle, attribuables aux aliments produits à partir de parties animales (Shuval *et al.*, 1986 ; Giroult *et al.*, 1996 ; Cointreau-Levine *et al.*, 1998).

On peut supposer que certains risques augmentent à mesure que l'industrialisation et les habitudes de consommation modernes modifient la nature des déchets urbains solides et liquides. Bien que la législation régissant l'élimination des déchets industriels soit resserrée dans toute l'Asie, il existe peu de décharges ou de sections réservées aux déchets industriels ou biomédicaux et, à bien des endroits, les petites industries ne sont pas réglementées (Cointreau-Levine *et al.*, 1998). Les recherches sur l'aquaculture mentionnent souvent la pollution industrielle et domestique causée par les eaux usées (Krishnamoorthi, 1990 ; Zhang, 1990). Edwards (1996a) a soutenu récemment que la pollution chimique peut représenter une menace encore plus sérieuse à la santé publique que les pathogènes et les parasites. Des centaines d'usines déversent des effluents dans les eaux usées de Calcutta, y compris du chrome, un métal très toxique provenant des tanneries. Dans cette ville, les eaux usées servant à

l'alimentation d'un étang d'aquaculture contiennent 70 p. 100 de déchets industriels. À Hanoï, les eaux d'égout contiennent également 30 p. 100 de déchets industriels (Edwards, 1996b). Ces deux villes sont dotées de systèmes d'aquaculture intensive alimentés par les eaux d'égout.

Il existe tout un éventail de solutions pour réduire les risques de la réutilisation des déchets en agriculture urbaine pour les travailleurs et les consommateurs (Furedy, 1996), dont :

- réduire la contamination des déchets (p. ex., limiter les déchets industriels dans les eaux d'égout ; accroître la séparation à la source des déchets organiques) ;
- modifier les pratiques d'agri-aquaculture (p. ex., empêcher l'irrigation des légumes à feuillage avec des eaux usées non traitées ; utiliser des étangs de retenue pour le poisson) ;
- surveiller le compost pour s'assurer que les pathogènes sont inactivés ;
- contrôler la consommation humaine de certains produits ;
- informer les manutentionnaires et les consommateurs des mesures de protection à adopter.

Contraintes économiques

De nombreuses contraintes économiques peuvent entraver la réutilisation des déchets en agriculture urbaine. Deux facteurs importants concernant l'utilisation du compost, la contamination et le coût de la production illustrent certains des enjeux.

La contamination constitue le problème le plus courant. Elle est surtout attribuable à la pratique, quasi généralisée dans la région, qui consiste à fabriquer du compost à partir de déchets mixtes. Même après un tamisage soigné, le compost contient habituellement de nombreux éclats de verre et de plastique dur, des pellicules de plastique déchiquetées et des substances toxiques. Une telle contamination influe sur la demande des agriculteurs, surtout à cause des blessures, des problèmes cutanés et des maladies respiratoires dont sont affligés les travailleurs agricoles (Allison et Harris, 1996). Les producteurs craignent pour la santé de leurs animaux si les déchets de cuisine sont contaminés. En outre, le compost contaminé constitue un amendement synthétique médiocre avec le temps. Des recherches menées à Hanoï et à Bangkok ont démontré que les agriculteurs ne sont pas disposés à acheter du compost contaminé, quel qu'en soit le prix (Kim, 1995 ; Le, 1995). Des agriculteurs du Viêt Nam ont remarqué que la présence de pellicules de plastique dans les déchets leur causait des problèmes de sol (Midmore, 1994). Cependant, les maladies transmises dans la chaîne alimentaire ne semblent pas influer sur la demande des agriculteurs.

Le coût relativement élevé de la production de compost standard constitue également une contrainte, notamment là où des engrais chimiques sont disponibles et (souvent) subventionnés. La différence de prix estimative entre le compost bien produit et les engrais chimiques dépend de la portée de l'analyse. Si la réutilisation des déchets en agriculture urbaine est considérée comme une stratégie de réduction des déchets (réduction des coûts pour les municipalités), l'évaluation économique globale sera différente d'une simple analyse de coûts. Au moyen d'une évaluation économique, Le (1995) a démontré que le coût du compostage à Hanoï est presque moitié moindre

que celui de l'élimination des déchets dans les décharges. L'efficacité de la gestion des usines (y compris les stratégies de commercialisation) est importante. Les petites usines de production de compost et les entreprises privées sont rentables à plusieurs endroits (Sharma, 1995 ; Rosenberg et Furedy, 1996 ; Lardinois, 1997).

Les interventions visant à minimiser la contamination, nécessaires pour s'attaquer aux problèmes de santé, peuvent atténuer ces contraintes économiques. Les principales solutions sont analysées dans la section suivante.

Interventions visant à minimiser la contamination

En minimisant la contamination des déchets organiques et des eaux usées, on contribue à atténuer les problèmes de santé et les contraintes économiques. Si l'on peut obtenir des matières organiques pures, de nombreux risques pour la santé seront réduits et le produit final sera plus facile à commercialiser. Deux méthodes permettent de purifier les déchets organiques :

- les déchets provenant de sources particulières (marchés de fruits, de légumes et de fleurs, restaurants et cantines) peuvent être recueillis séparément ;
- les déchets organiques domestiques et institutionnels peuvent être séparés.

Dans les zones urbaines où la réutilisation est intensive, la première méthode est déjà courante ; des équipes municipales livrent les déchets des marchés aux usines de production de compost ou directement aux fermes et les éleveurs organisent la collecte des déchets de cuisine (Furedy, 1995 ; Giri, 1995 ; Rosenberg et Furedy, 1996). Cependant, à bien des endroits, la pureté relative des déchets provenant de ces points de génération pourrait être mieux exploitée.

Les déchets provenant des marchés sont habituellement insuffisants pour répondre à la demande de matières organiques, en particulier dans les secteurs où la réutilisation est intensive, et ce n'est pas en permettant uniquement la réutilisation des déchets de cette catégorie que l'on réduira de façon sensible la quantité de déchets que les autorités municipales doivent éliminer. Pour améliorer le compostage, il faut donc persuader un grand nombre de producteurs de déchets de séparer de plus grandes quantités de matières organiques. À cette fin, il faudra mener des projets pilotes (qui permettront d'obtenir des données) et intensifier la recherche. Les projets entrepris jusqu'à maintenant en Asie du Sud et du Sud-Est comprennent les suivants :

- petits projets visant la séparation des déchets secs et liquides dans les quartiers de Bandung (Woolveridge, 1995), Bangalore (Waste Wise, 1995 ; Lardinois, 1997), Ho Chi Minh (Du, 1995) et Jakarta (HIID, 1992 ; Wawolumaya et Maclaren, 1998) ;
- bacs séparés de collecte des déchets secs et liquides à Bangkok et à Surabaya (Furedy, 1997) ;
- production de compost à partir de déchets organiques dans les écoles de Manille[1] ;

[1] L. Comacho, présidente, Metro Manila Council of Women Balikatan Movement, Inc., Manille (Philippines), communication personnelle, 1994.

- production de compost à une usine de récupération des déchets de Santa Maria (Philippines) (Lardinois, 1997).

Exception faite des projets dans les écoles de Manille, les seuls projets qui ont plus ou moins réussi sont ceux de Bangalore visant la séparation des déchets solides et liquides consacrés à les quartiers. Dans le cas des autres projets, la séparation à la source a échoué. Cependant, ces initiatives ont reçu une aide minimale. Des investissements considérables consacrés à l'éducation du public et des engagements supplémentaires de la part des autorités municipales sont nécessaires pour obtenir une collaboration adéquate afin d'assurer la séparation à la source.

Des recherches de base s'imposent également. Quoique peu nombreuses, les recherches effectuées sur les pratiques et les attitudes des producteurs de déchets à Bangalore, à Hanoï et à Ho Chi Minh ont révélé ce qui suit :

- plus les résidents sont conscients des besoins des agriculteurs en ce qui concerne les matières organiques, plus ils sont prêts à séparer les déchets à la source[2] ;
- pour favoriser la séparation à la source, il serait judicieux de recueillir les matières organiques plus souvent et séparément (Le, 1995) ;
- les déchets de cuisine sont souvent récupérés dans les familles qui élèvent des animaux. Cet élevage peut contribuer de façon significative au revenu du ménage dans des villes comme Hanoï (Le, 1995) ;
- à Ho Chi Minh, jusqu'à 35 p. 100 des ménages séparent leurs déchets alimentaires (et certains déchets organiques) qu'ils vendent ou donnent à manger à leurs animaux (Du, 1995) ;
- jusqu'à 15 p. 100 des déchets organiques sont utilisés comme compost ou comme nourriture pour les animaux à Hanoï (Grégoire, 1997) ;
- l'exiguïté des logements dans des villes comme Hanoï complique la séparation à la source (Le, 1995).

Beaucoup d'autres recherches pourraient être effectuées sur les attitudes et les comportements relatifs à la consommation alimentaire et à la séparation des déchets organiques à la source (Allison et Harris, 1996 ; Lardinois, 1997). Des analyses économiques, y compris des études sur les coûts et les avantages du compostage par rapport à l'élimination des déchets dans les décharges, s'imposent dans toutes les villes où le compostage est envisagé. Il faudrait diffuser des renseignements sur la façon de déceler les pathogènes dans le compost (Stentiford *et al.*, 1996).

Le facteur qui influe le plus sur la contamination des eaux usées et des boues d'épuration est l'incapacité des autorités municipales à contrôler le déversement des déchets liquides dans les égouts et les canaux. Il faudrait mettre davantage l'accent sur les méthodes de production améliorantes, notamment la culture sélective, les étangs de retenue et le contrôle rigoureux. La biorestauration serait également pertinente.

---

[2] A. Rosario, agent de projet, Fondation Mythri, Bangalore (Inde), communication personnelle, 1994.

Conclusion

À l'heure actuelle, les préoccupations sanitaires et le scepticisme au sujet de la rentabilité du compost produit à partir des déchets municipaux limitent les possibilités de réutilisation des déchets dans la production alimentaire. Cependant, les risques peuvent être atténués par la séparation à la source afin de réduire la contamination des déchets organiques, la modification des pratiques d'agri-aquaculture et l'éducation des travailleurs et des consommateurs. La production de compost contenant des quantités moindres de déchets organiques contaminés devrait faciliter la commercialisation du compost.

Bien que de portée limitée, les recherches récentes jettent les bases d'une meilleure compréhension de la réutilisation des déchets. Une intégration accrue avec les recherches menées dans des domaines connexes (p. ex., l'intégration des conclusions de recherches sur les eaux usées avec celles de travaux sur les déchets solides) permettrait de consolider la recherche sur la réutilisation des déchets.

Cependant, les villes asiatiques se doivent de revoir leurs pratiques de réutilisation des déchets à mesure que la densification urbaine, l'industrialisation et les habitudes de consommation génératrices de déchets contribuent à diminuer la production alimentaire en milieu urbain et périurbain et à contaminer les ressources organiques. Par ailleurs, les chances que la réutilisation des déchets en agriculture urbaine contribue à une production alimentaire urbaine durable reposent sur une amélioration de la gestion urbaine, de la scolarité, de la sensibilisation aux questions environnementales et de la participation communautaire à la gestion environnementale.

Bibliographie

Allison, M. et Harris, P., 1996, *A review of the use of urban waste in peri urban interface production systems*, Coventry (R.-U.), Coventry University, African Studies Centre.

Blumenthal, U.J., Abiaudjak, B. et Bennet, S., 1991, *The risk of diarrhoeal disease associated with the use of excreta in aquaculture in Indonesia, and evaluation of microbiological guidelines for use of human wastes in aquaculture*, compte rendu officiel de la 3e conférence de la International Society for Environmental Epidemiology, Jerusalem (Israël), ISEE.

Blumenthal, U.J., Strauss, M., Mara, D.D. et Cairncross, S., 1989, « Generalized model for the effect of different control measures in reducing health risks from waste reuse », *Water Science and Technology*, n° 21, p. 567-577.

Cointreau-Levine, S., Listorti, J. et Furedy, C., 1998, « Solid waste », dans J.A. Herzstein, W.B. Bunn, L.E. Fleming, J.M. Harrington, J. Jeyaratnam et I.R. Gardner (dir.), *International occupational and environmental medicine* (1re éd.), St Louis (MO, É.-U.), Mosby, Inc., p. 620-632.

Du, P-T., 1995, *The determinants of solid waste generation, reuse and recycling by households in Ho Chi Minh City, Vietnam: a case study of District No. 3*, Bangkok (Thaïlande), Asian Institute of Technology. Thèse de maîtrise.

Edwards, P., 1992, *Reuse of human wastes in aquaculture: a technical review*, Washington (DC, É.-U.), Banque mondiale. Water and Sanitation Report 2.

——— 1996a, *Wastewater-fed aquaculture systems: status and prospects*, Naga (janv.), 3335.

——— 1996b, *Wastewater reuse in aquaculture: socially and environmentally appropriate wastewater treatment for Vietnam*, Naga (janv.), 3637.

Edwards, P. et Pullin, R. (dir.), 1990, *Wastewater-fed aquaculture*, Bangkok (Thaïlande), Asian Institute of Technology.

Furedy, C., 1995, « One world of waste: should countries like India solve solid waste problems through source separation? », dans E. Tepper et J.R. Wood (dir.), *Enriched by South Asia: celebrating 25 years of scholarship, Vol. II: Social sciences*, Montréal (QC, Canada), Association canadienne des études asiatiques, p. 87-107.

——— 1996, *Solid waste reuse and urban agriculture — dilemmas in developing countries: the bad news and the good news*, document présenté au congrès conjoint de l'Association of Collegiate Schools of Planning et de l'Association européenne de facultés et autres établissements d'enseignement supérieur formant des spécialistes de l'aménagement du territoire, Toronto (ON, Canada), juin 1996.

——— 1997, « Socio-environmental initiatives in solid waste management in southern cities », *Journal of Public Health*, vol. 27, n° 2, p. 141-156.

Ghosh, D., 1990, « Wastewater-fed aquaculture in the wetlands of Calcutta », dans P. Edwards et R. Pullin (dir.), *Wastewater-fed aquaculture*, Bangkok (Thaïlande), Asian Institute of Technology, p. 251-266.

Giri, P., 1995, *Urban agriculture: waste recycling and aquaculture in east Calcutta*, document présenté à l'atelier international sur l'agriculture urbaine et le développement durable en décembre 1995 à Calcutta (Inde), Washington (DC, É. U.), Urban Agriculture Network.

Giroult, E., Christen, J. et Brown, A., 1996, « Public health aspects of municipal solid waste management », dans L. Rosenberg et C. Furedy (dir.), *International source book on environmentally sound technologies for municipal solid waste management*, Osaka (Japon), Centre international d'écotechnologie, Programme des Nations Unies pour l'environnement, p. 395-406.

Grégoire, I., 1997, *From waste generation to food production: development of a composting strategy for Hanoi, Vietnam*, Toronto (ON, Canada), Université de Toronto, département de géographie. Mémoire de recherche de maîtrise.

Hart, D. et Pluijmers, J., 1996, *Wasted agriculture: the use of compost in urban agriculture*, Gouda (Pays-Bas), WASTE Consultants.

HIID (Harvard Institute for International Development), 1992, *Enterprises for the recycling and composting of municipal solid waste in Jakarta, Indonesia*, Cambridge (MA, É.-U.), HIID. Document de travail.

Khouri, N., Kalbermatten, J.M. et Bartone, C.R., 1994, *The reuse of wastewater in agriculture: a guide for planners*, Washington (DC, É.-U.),Programme PNUD – Banque mondiale pour l'eau et l'assainissement.

Kim, S. M., 1995, *Demand and supply of waste derived compost in Bangkok Metropolitan Region, Thailand*, Bangkok (Thaïlande), Asian Institute of Technology, thèse de maîtrise.

Krishnamoorthi, K.P., 1990, « Present status of sewage-fed fish culture in India », dans P. Edwards et R. Pullin (dir.), *Wastewater fed aquaculture*, Bangkok (Thaïlande), Asian Institute of Technology, p. 99-103.

Lardinois, I., 1997, « Organic waste recycling », dans *Reader for UWEP programme policy meeting*, Gouda (Pays-Bas), WASTE Consultants, p. 22-34.

Lardinois, I. et Van de Klundert, A. (dir.), 1993, *Organic waste: options for small-scale resource recovery. Technology Transfer for Development*, Amsterdam (Pays-Bas), WASTE Consultants. Urban Solid Waste Series, No. 1.

Le, T.-H., 1995, *Urban waste derived compost in Hanoi, Vietnam: factors affecting supply and demand*, Bangkok (Thaïlande), Asian Institute of Technology. Thèse de maîtrise.

Mara, D.D. et Cairncross, S., 1989, *Guidelines for the safe use of wastewater and excreta in agriculture and aquaculture*, Genève (Suisse), Organisation mondiale de la santé.

Midmore, D., 1994, « Social, economic and environmental constraints and opportunities in peri urban vegetable production systems and related technological interventions », dans J. Richter, W.H. Schnitzler et S. Gura (dir.), *Vegetable production in periurban areas in the tropics and subtropics — food, income and quality of life*, Feldafing (Allemagne), Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung; Arbeitsgemeinschaft Tropische und Subtropische Agrarforschung [Fondation Allemande pour le Développement International ; Conseil de recherche agricole tropicale et subtropicale], p. 64-111.

Olaniya, M.S. et Bhide, A.D., 1995, *Recycling of municipal solid waste on land and its impact — a case study*, document présenté à l'atelier international sur l'agriculture urbaine et le développement durable en décembre 1995 à Calcutta (Inde), Washington (DC, É. U.), Urban Agriculture Network.

Rosenberg, L. et Furedy, C. (dir.), 1996, *International source book on environmentally sound technologies for municipal solid waste management*, Osaka (Japon), Centre international d'écotechnologie, Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Sharma, A.A., 1995, *A methodology for locating small-scale composting plants with an application to the Kathmandu Valley, Nepal*, Bangkok (Thaïlande), Asian Institute of Technology. Thèse de maîtrise.

Shuval, H., 1996, *Do some current health guidelines needlessly limit wastewater recycling? Paper presented at a Consultative Meeting on Recycling Waste for Agriculture: The Rural-Urban Connection, Sep 1996*, Washington (DC, É.-U.), Banque mondiale.

Shuval, H.I., Adin, A., Fattal, B., Rawitz, E. et Yekutiel, P., 1986, *Wastewater irrigation in developing countries: health effects and technical solutions*, Washington (DC, É.-U.), Banque mondiale. Technical Paper 51.

Smit, J., Ratta, A. et Nasr, J., 1996, *Urban agriculture: food, jobs, and sustainable cities*, New York (NY, É.-U.), PNUD. Série consacrée à Habitat II, volume 1.

Stentiford, E.I., Pereira Neto, J.T. et Mara, D.D., 1996, *Low cost composting*, Leeds (R.-U.), University of Leeds. Research Monographs in Tropical Public Health Engineering, No. 4.

Van der Blick, J., 1992, *Urban agriculture: possibilities for ecological agriculture in urban environments as a strategy for sustainable cities*, Leusden (Pays-Bas), ETC Foundation.

Waste Wise, 1995, *The execution of field demonstration of small scale composting for the treatment of the organic fraction of municipal refuse, Status report and special report to Mythri Foundation*, Bangalore (Inde).

Wawolumaya, C. et Maclaren, V., 1998, *Community composting in Jakarta, Indonesia*, Jakarta (Indonésie), University of Indonesia, Department of Geography, Centre for Human Resources and Environment.

Woolveridge, C., 1995, *An analysis of critical factors affecting the success of neighbourhood composting projects in Jakarta and Bandung, Indonesia*, Toronto (ON, Canada), Université de Toronto, département de géographie. Mémoire de recherche de maîtrise.

Zhang, Z.S., 1990, « Wastewater-fed fish culture in China », dans P. Edwards et R. Pullin (dir.), *Wastewater-fed aquaculture*, Bangkok (Thaïlande), Asian Institute of Technology, p. 3-12.

Répercussions de la consommation de viande sur la sécurité alimentaire et l'environnement

Stephen Leckie

Introduction

On prévoit que la population mondiale augmentera de 50 p. 100 pour atteindre 8,8 milliards de personnes d'ici 2030. C'est donc dire que notre capacité de nourrir adéquatement cette population sera mise à rude épreuve (Brown et Kane, 1994). Réduire la production de viande, qui exige des ressources importantes, pourrait bien constituer le moyen le plus efficace d'assurer la sécurité alimentaire de la population mondiale au siècle prochain.

Essentiellement, le monde connaît une surpopulation d'animaux de ferme. Entre 1950 et 1994, la production mondiale de viande a presque quadruplé, augmentant plus rapidement que la population humaine. Pendant cette période, les taux de production sont passés de 18 kg/personne à 35,4 kg/personne (Brown et Kane, 1994 ; FAO, 1997). Le poids combiné des 15 milliards d'animaux de ferme que compte la planète est maintenant 1,5 fois supérieur à celui de la population humaine (tableau 1).

Dans bien des pays, ce sont les riches qui mangent le plus de viande, souvent au détriment des personnes pauvres qui dépendent de plus en plus, pour nourrir le bétail, de céréales dont ils pourraient s'alimenter. En Chine, la consommation de céréales par le bétail a quintuplé depuis 1978 (Gardner, 1996).

Toute analyse de la surpopulation doit comprendre les animaux domestiqués qui, comme les humains, dépendent des aliments, de l'eau, d'un abri, de mécanismes de chauffage et de climatisation et de transport. Les nombreux animaux de ferme épuisent les ressources et causent des dommages à l'environnement en raison de leur appétit vorace pour les plantes fourragères et l'herbe.

Utilisation du sol

Lors de la Foire agricole royale d'hiver tenue à Toronto en 1992, Agriculture Canada a présenté deux statistiques opposées : il faut quatre terrains de football (environ 1,6 hectare) pour nourrir une personne au Canada, et un pommier produit assez de fruits pour faire 320 tartes. Réflexion faite, deux pommiers et quelques lignes de blé sur une fraction d'hectare produiraient assez d'aliments pour nourrir une personne !

Bien des pays n'utilisent pas plus de 0,2 ha (un demi-acre) de terre agricole par personne (tableau 1), ce qui équivaut à 5,5 m^2 de terres disponibles pour produire les aliments d'une journée. En 1994, le rendement moyen de cultures céréalières à

Tableau 1. Utilisation du sol et production alimentaire par habitant dans certains pays, 1994

	Superficie des terres agricoles		Production de céréales[a]			Production totale de viande[b]	Pêche nette[a]	Poids des animaux de ferme : poids humain[c]
	(ha)	Pâturages (%)	Totale (kg)	Nette (kg)	Production nette servant à nourrir les animaux (%)	(kg)	(kg)	
Bangladesh	0,08	0	155	189	0	3,1	9,1	0,4 : 1
Pakistan	0,19	21	155	178	3	13,2	4,8	0,85 : 1
Inde	0,20	5	188	185	1,6	4,6	4,8	0,65 : 1
Népal	0,21	38	210	233	2	8,5	0,8	0,8 : 1
Indonésie	0,22	27	195	225	10	10,1	18,2	0,5 : 1
Chine	0,41	80	279	289	25	39,0	15,4	1,1 : 1
Ouganda	0,42	21	103	97	10	11,0	11,9	1,2 : 1
République tchèque	0,42	21	660	664	64	87,2	2,4	2,3 : 1
Roumanie	0,65	32	796	804	49	62,2	1,6	1,7 : 1
Équateur	0,72	63	142	168	2	28,1	29,3	12,5 : 1
Ukraine	0,81	19	632	637	60	51,4	7,0	2,6 : 1
Iran	0,95	71	239	311	26	19,4	5,3	1,0 : 1
Mexique	1,13	77	298	364	38	40,3	13,3	3,4 : 1
Fédération russe	1,48	40	528	643	55	45,8	29,6	7,1 : 1
États-Unis	1,64	56	1 339	928	69	123,0	23,2	24,0 : 1
Madagascar	1,90	88	120	134	0	17,6	8,3	2,7 : 1
Canada	2,51	38	1 600	970	77	115,0	37,0	4,3 : 1
Moyenne mondiale	0,87	69	349		33	35,4	18,4	1,7 : 1

Sources : FAO (1997) ; les facteurs de conversion pour les poids de la viande nette et les poids vivants proviennent de l'USDA (1997).

[a] Totaux nets modifiés pour tenir compte des importations et des exportations.

[b] Poids total de la viande nette fondé sur le nombre d'animaux abattus annuellement. Les chiffres réels sur la consommation seraient légèrement inférieurs, à cause des pertes dues à l'enlèvement des parties indésirables et aux pertes pendant la transformation finale.

[c] Ce ratio repose sur le poids combiné des bovins, des porcs, des poulets et des ovins vivants un jour donné. Le fait que le poids moyen des animaux de ferme diffère d'un pays à l'autre a été pris en compte. Pour les humains, on suppose que le poids moyen est de 60 kg.

l'échelle mondiale était de 2 814 kg/ha, soit l'équivalent de 1,5 kg (14 tasses de céréales cuites) par jour par unité de 0,2 ha. Dans le cas des plantes racines, le rendement mondial moyen de 1994 aurait fourni 6,8 kg d'aliments par jour par unité de 0,2 ha (FAO, 1997). Comme les céréales et les plantes racines sont faciles à entreposer, il semble raisonnable de conclure que, même dans les pays froids, les gens pourraient vivre de la nourriture produite sur des unités de 0,2 ha ou moins.

Compte tenu des exportations, l'utilisation du sol par habitant est toujours sept fois plus élevée en Amérique du Nord que dans nombre de pays d'Asie. Cela s'explique par le fait que de grandes superficies de terres servent de pâturage et que d'importantes quantités de céréales produites localement servent à nourrir les animaux de ferme (figure 1 ; voir également tableau 1).

Les animaux de ferme sont très inefficaces comme valorisateurs d'aliments. Pour produire 31,2 millions de tonnes de viande en carcasse en 1993 aux États-Unis, les animaux de ferme ont dû consommer 192,7 de tonnes de concentré alimentaire, surtout du maïs. Le reste du régime alimentaire était composé de fourrage grossier et d'herbe (FAO, 1997 ; USDA, 1997). Les poulets à griller sont les valorisateurs d'aliments les plus efficaces, nécessitant seulement 3,4 kg de nourriture (exprimée en équivalent de maïs) pour produire 1 kg de poulet prêt à cuire. Les porcs sont les moins

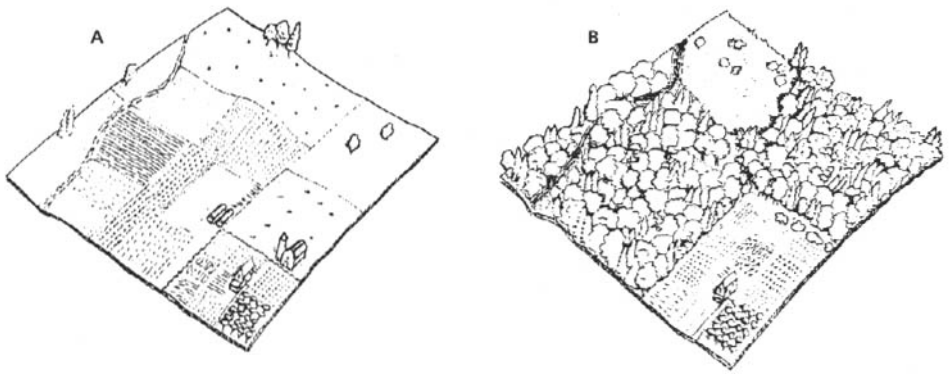

Figure 1. La superficie moyenne des terres consacrées à l'agriculture en Amérique du Nord est de 1,4 ha (3,5 acres) par habitant (modifié pour tenir compte de l'exportation de céréales). Avec une baisse marquée de la production de viande, cette superficie pourrait être réduite à 0,2 ha (0,5 acre) par habitant, ce qui représente la superficie moyenne dans de nombreux pays asiatiques. Les terres ainsi sauvegardées pourraient être utilisées pour reconstituer les régions sauvages ou cultiver plus d'aliments pour nourrir la population. A) Modèle de terres agricoles de 1,4 ha. B) Modèle de terres agricoles de 0,2 ha.

efficaces. Pour produire de la viande de porc, l'indice de conversion est de 8,4 : 1, tandis que pour les œufs, au poids, il est de 3,8 : 1 et pour le fromage, de 7,9 : 1 (USDA, 1997).

La majeure partie des aliments consommés par les animaux est convertie en fumier ou en énergie et sert à la croissance de parties du corps non comestibles. Une très faible partie de ces aliments est convertie en viande. Par exemple, environ 40 kg de fumier sont produits pour chaque kilogramme de bœuf comestible (Environnement Canada, 1995).

L'industrie de la viande s'efforce d'utiliser certains sous-produits, mais le très grand nombre d'animaux abattus rend la tâche difficile. Environ le sixième seulement du fumier des fermes d'élevage de porcs est utilisé aux États-Unis (USDA, 1986, cité dans Durning et Brough, 1991). Les déchets animaux excédentaires finissent souvent dans les rivières et les eaux souterraines qu'ils polluent à cause de l'azote, du phosphore et du nitrate qu'ils contiennent (Durning et Brough, 1991).

Pâturage

Environ un cinquième des terres de la planète sert de pâturage, soit deux fois plus que la superficie consacrée aux cultures (FAO, 1997). À l'état naturel, les prairies constituent des écosystèmes sains qui abritent un large éventail d'espèces de végétaux, d'oiseaux, de rongeurs et d'animaux sauvages. Elles conviennent rarement à la culture, mais soigneusement aménagées, elles peuvent généralement être utilisées comme pâturages pour le bétail. Les bovins, les moutons et les chèvres sont des ruminants, préférant ainsi un régime alimentaire composé d'herbe. Dans les pays occidentaux, le bétail passe encore la majeure partie de sa vie à pacager et est seulement engraissé par un régime dénaturé de céréales et de soja avant d'être abattu.

La moitié des parcours du monde étant surexploités, les perspectives d'accroître la production de bœufs et de moutons d'embouche sont défavorables (Brown et Kane, 1994). Avec le temps, les pâturages empiètent sur les régions sauvages. Plus

du tiers des forêts de l'Amérique centrale a été rasé depuis le début des années 60, mais les pâturages ont augmenté de 50 p. 100 (FAO, 1990, citée dans Durning et Brough, 1991). En Inde, les réserves de tigres, les parcs nationaux et les projets de plantation d'arbres sont de plus en plus menacés par le bétail et les chèvres qui les envahissent et mangent les jeunes pousses (Gandhi, 1996).

En région de terre sèche, le surpâturage des graminées vivaces permet aux broussailles et aux mauvaises herbes annuelles de proliférer. Ces mauvaises herbes n'ont pas assez de racines pour protéger le sol contre l'érosion. Les espèces végétales disparaissent, les animaux sauvages avec elles (Durning et Brough, 1991). Selon une étude des Nations Unies intitulée *The Global Assessment of Human Induced Soil Degradation (GLASOD)*, environ 10,5 p. 100 des terres fertiles sont de modérément à extrêmement dégradées, à cause surtout du surpâturage et des pratiques agricoles actuelles (CIRIP, 1990).

Poisson

La consommation de poisson, comme celle de la viande, a augmenté considérablement à l'échelle mondiale. La pêche moyenne est passée d'un peu moins de 9 kg de poissons par personne en 1950 à plus de 19 kg par personne en 1989, tandis que la pêche mondiale totale a plus que quadruplé, passant de 22 millions de tonnes de poissons à 100 millions de tonnes (Brown et Kane, 1994). Depuis 1989, les niveaux de pêche n'augmentent plus aussi rapidement, ayant atteint le point où ils peuvent tout juste répondre aux besoins engendrés par la croissance de la population humaine (FAO, 1996). Les niveaux actuels mettent à rude épreuve les écosystèmes marins dans bien des régions. Des 200 principales ressources halieutiques du monde en 1994, environ 35 p. 100 étaient en déclin et 25 p. 100 avaient été pleinement exploitées (FAO, 1996). L'aquaculture, qui comptait pour 17 p. 100 des fruits de mer récoltés dans le monde en 1994 (FAO, 1996), a compensé jusqu'à maintenant la baisse des stocks de poissons sauvages, mais le resserrement de l'approvisionnement mondial de céréales pourrait entraver la croissance, puisque l'élevage de poissons nécessite d'importantes quantités de pâture. Le poisson élevé donne environ 1 kg de viande pour 3 kg d'aliments (Brown et Kane, 1994).

Conclusion

Beaucoup d'indicateurs démontrent que le monde est entré dans une ère marquée par le déclin de la sécurité alimentaire. Les terres disponibles pour l'agriculture ont atteint un sommet et commencent à diminuer en raison de l'expansion urbaine et industrielle et de la dégradation. Les réserves d'eau douce pour l'irrigation se font de plus en plus rares et les engrais sont exploités presque au maximum (Brown et Kane, 1994). L'élevage de poissons par habitant a plafonné et pourrait commencer à diminuer, tandis que la production de viande dans les parcours est en baisse.

Entre 1950 et 1984, le rendement des cultures céréalières a augmenté en moyenne de 3 p. 100 par année. Depuis 1984, les hausses de rendement ralentissent, se situant à environ 1 p. 100 par année, soit moins que la quantité requise pour répondre aux besoins engendrés par la croissance de la population (Brown et Kane, 1994 ; FAO, 1997). Il en résulte une baisse de 7 p. 100 de la production mondiale de

céréales par habitant, qui est passée de 375 kg en 1984 à 349 kg en 1994 (FAO, 1997). Dans les prochaines décennies, il y aura près de 9 milliards de bouches à nourrir sur la planète ; on peut facilement imaginer que toutes les forêts, terres humides et prairies seront mises à contribution pour l'agriculture.

Les méthodes permettant d'accroître le rendement posent elles aussi des problèmes environnementaux. Pensons notamment aux rivières endiguées pour l'irrigation, à l'utilisation de pesticides et d'herbicides toxiques, à l'érosion et à la salinisation des sols, à la pollution des cours d'eau adjacents et à l'utilisation intensive d'énergie pour le labourage, la récolte, le pompage de l'eau, le transport, la réfrigération et la production d'engrais.

Un changement dans les habitudes alimentaires de la société pour favoriser les régimes alimentaires à base de végétaux permettrait d'atténuer ces problèmes simplement par la réduction des populations de bétail ainsi que des terres et autres ressources nécessaires pour les entretenir. Par habitant, les besoins en terres des économies agricoles fondées sur les végétaux ne représentent qu'une fraction des besoins des économies où les taux de production de viande sont élevés. S'il y avait moins d'animaux à nourrir, il serait peut-être possible de reconstituer les réserves mondiales de céréales et d'assurer un approvisionnement suffisant pour la consommation humaine dans les pays où les denrées alimentaires sont rares. En outre, une réduction de l'utilisation du sol attribuable à une production réduite de viande constituerait un moyen efficace d'assurer la conservation, voire l'expansion, des régions sauvages. Ces régions sont essentielles à la diversité biologique, au contrôle climatique et à l'assimilation du dioxyde de carbone.

Il ne sera pas facile d'inciter les gens à modifier des habitudes alimentaires enracinées. Bien qu'il soit inutile d'éliminer totalement la consommation de viande, une baisse importante sera peut-être nécessaire. Deux outils sont disponibles à cette fin : l'éducation et le contrôle des prix. L'éducation est nécessaire pour faire connaître la cuisine végétarienne et en démontrer les bienfaits pour la santé. De nombreuses études soulignent le rôle bénéfique d'un régime végétarien dans la prévention des maladies coronariennes, du cancer et de nombreuses autres maladies liées au régime alimentaire. En outre, les gens doivent être informés de la menace que représente la consommation de viande pour la sécurité alimentaire et les régions sauvages.

Un moyen très efficace de réduire la consommation de viande serait d'en augmenter le prix. Les subventions agricoles sont en partie responsables du faible prix des aliments, et particulièrement de la viande. Les prix du blé et du riz, exprimés en dollars de 1985, ont diminué de moitié depuis un demi-siècle (Brown et Kane, 1994). Sans subventions, des augmentations du coût des céréales, même minimes, auraient rendu très coûteux l'engraissement des animaux au moyen de cultures fourragères. Les gens achèteraient moins de viande, et il y aurait plus de céréales pour la consommation humaine directe. Une augmentation graduelle des prix des céréales imposée maintenant pourrait être préférable à des hausses soudaines résultant de mauvaises cultures causées par le climat ou des changements dans la demande mondiale. Les stocks excédentaires de céréales ont atteint leur niveau le plus bas depuis le début des années 70, laissant le monde particulièrement vulnérable (USDA, 1996).

À mesure que la population continue d'augmenter, deux choses seront essentielles à sa survie : des ressources alimentaires suffisantes et des régions sauvages intactes. Un moyen sûr d'y parvenir consiste à changer radicalement nos habitudes alimentaires et à diminuer notre consommation de viande au profit d'aliments d'origine végétale.

Bibliographie

Brown, L. et Kane, H., 1994, *Full house: reassessing the Earth's population carrying capacity*, New York (NY, É.-U.), Norton.

CIRIP (Centre international de référence et d'information pédologique), 1990, *The global assessment of human induced soil degradation*, document commandé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi (Kenya).

Durning, A. et Brough, H., 1991, *Taking stock: animal farming and the environment*, Washington (DC, É.-U.), Worldwatch Institute.

Environnement Canada, 1995, *Le style de vie choisi par les Canadiens et ses liens avec l'environnement*, Ottawa (ON, Canada), Environnement Canada. Feuillet d'information sur l'état de l'environnement EDE n° 95-1.

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), 1990, *Annuaire de la production 1989*, Rome (Italie), FAO.

——— 1996, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, 1996. Sommaire de Sofia*, Rome (Italie), FAO. Adresse Internet : http://www.fao.org/waicent/faoinfo/fishery/publ/sofia/sofflyf.htm.

——— 1997, *FAOSTAT statistical database*, Rome (Italie), FAO. Adresse Internet : http://apps.fao.org/.

Gandhi, M., 1996, « Animal welfare is human welfare », *Resurgence*, n° 175, mars-avril, p. 16–20.

Gardner, N., 1996, « Asia is losing ground », *WorldWatch*, vol. 9, n° 6, p. 19-27.

USDA (United States Department of Agriculture), 1986, *Economics of size in hog production*, Washington (DC, É.-U.), USDA.

——— 1996, « Global grain markets in 1996: shades of 1972–74? », *Agricultural Outlook*, Washington (DC, É.-U.), USDA, Economic Research Service, sept.

——— 1997, *Agricultural statistics 1997*, Washington (DC, É.-U.), United States Government Printing Office.

Exploitation du cadre bâti à des fins agricoles

Elizabeth Graham

La ville, génératrice de peuplements végétaux

Les archéologues sont bien conscients du fait que le cadre bâti est éphémère. Immeubles, débris, déchets humains, meubles, automobiles et ordinateurs abandonnés, vieilles maisons, poutres rouillées, routes décrépites, autoroutes et ponts effondrés, morceaux de vaisselle, poupées Barbie décapitées et cadavres ont des effets sur les sols, et peut-être sur leur fertilité, au même titre que tout élément naturel. Nous avons tendance à l'oublier parce que nous sommes attachés émotivement et culturellement au monde concret qui nous entoure. Cependant, ce monde se désagrège tout autant qu'une roche calcaire, mais ce phénomène nous échappe car on le camoufle ou on ne vit pas assez longtemps pour s'en rendre compte.

En tant qu'archéologue s'intéressant à l'urbanisme, je travaille surtout dans les ruines et les décombres des villes. Le point de vue que je présente ici repose sur la corrélation, dans le secteur où je travaille, entre des peuplements végétaux divers, des sols cultivables et des sites d'anciennes cités mayas (Graham et Pendergast, 1992). Mon idée, qui procède de mon travail dans les tropiques, plus précisément au Belize, est que nous devons tenir compte des processus de formation des sols, c'est-à-dire de la pédogénèse, dans les centres urbains, parce que les villes offrent tout un éventail de matériaux parentaux qui peuvent accroître la fertilité, améliorer le drainage, soulever les surfaces de travail, assainir les sédiments, purifier les eaux souterraines et, en définitive, soutenir des peuplements végétaux plus divers qu'à l'extérieur d'un cadre bâti (Graham, 1999 [sous presse]). Le corrélat, c'est que toute planification urbaine devrait tenir compte des caractéristiques chimiques et autres du cadre bâti et de sa capacité de se transformer en site cultivable (Graham, 1998).

Orientations de la recherche

Avant de parler des recherches archéologiques qui m'ont poussée à m'intéresser aux sols et au cadre bâti, je me dois de décrire brièvement le contexte dans lequel se font mes recherches. Vingt-cinq années de fouilles au Belize m'ont permis de me concentrer sur l'apport anthropique aux sols. Ce travail m'a également permis d'acquérir des connaissances dans le domaine de la datation de différentes périodes d'occupation. Avec une équipe de chercheurs, j'ai déjà mené des études préliminaires qui ont permis de délimiter des régions du Belize qui conviennent parfaitement à l'étude des sols et des changements environnementaux (Mazzullo *et al.*, 1994). Les recherches futures porteront notamment sur les pratiques modernes de gestion et d'élimination des déchets, ainsi que sur les cycles végétaux, pour appuyer les recherches archéologiques,

pédologiques et géographiques. J'en suis maintenant au stade intermédiaire. Le travail préliminaire est terminé et nous avons planifié de commencer la recherche à long terme en 1999.

Historique des recherches

Les recherches que j'ai menées aux fins de mon mémoire m'ont amenée dans le district Stann Creek du Belize, dont les caractéristiques géologiques et pédologiques diffèrent des sols à prédominance calcaire de la plupart des basses terres mayas (Graham, 1994). Les sols sont très acides et les artefacts, notamment les pièces de céramique, pivot de l'archéologie, sont mal préservés. Il a été très difficile de comprendre la région, compte tenu du peu d'information dont je disposais, et j'ai passé des semaines à fouiller la brousse, la savane, les marécages côtiers et les contreforts, à la recherche de signes de peuplements humains. En fait, la région était peuplée depuis au moins l'an 1000 avant notre ère et les sols alluviaux des grandes rivières avaient enterré des centaines d'édifices mayas peu visibles en surface. J'ai remarqué que les limites des zones pédologiques et des peuplements végétaux sur les cartes pédologiques et les cartes de végétation correspondaient souvent, au sol, à d'anciens peuplements humains. C'est donc dire qu'une bonne partie de la brousse que des scientifiques modernes (p. ex., géographes, botanistes, géologues) considèrent comme des forêts naturelles ou des couches de sol stérile et statique pourrait tirer ses caractéristiques des débris enfouis d'anciennes colonies.

Pendant mes recherches, je n'ai publié aucune de ces observations. J'ai commencé à me pencher sur ces questions plus tard lorsque je suis devenue particulièrement intriguée par les zones côtières où, à maints endroits, d'anciens sites favorisaient l'établissement de forêts décidues dans des zones où auraient dû dominer des essences telles que le palétuvier et *Metopium toxiferum* (Graham et Pendergast, 1989). David Romney, l'un des géographes du Belize responsables de l'enquête agricole (Wright *et al.*, 1959), partageait mon point de vue sur la modification du paysage par l'activité humaine, mais les pédologues s'opposaient vivement à l'idée que des débris de l'occupation humaine puissent influer sur la fertilité des sols à long terme. Entêtée, j'ai visité le Brésil puis les Pays-Bas pour y recueillir des appuis (p. ex., Smith, 1980 ; Kern, 1988 ; Kern et Kampf, 1989 ; Pabst, 1991). Il y a longtemps que les Néerlandais reconnaissent l'importance des sols anthropiques en agriculture, c'est-à-dire les sols dont le caractère est modifié par les débris de l'activité humaine ou par la conception et la manipulation humaines. Les gens créent des sols dans les Pays-Bas depuis le Moyen Âge, en déposant sur du fumier des couches d'herbes diverses dans les zones inondées.

Pédologie et pédogénèse

Si la recherche exclut les aspects appliqués de la pédologie, les obstacles conceptuels qui s'opposent à la prise en compte des influences humaines ont leur place, du point de vue scientifique, dans l'étude des processus de formation des sols. Par exemple, au sens strict, le terme *sol* désigne le produit des forces de l'érosion et de l'altération atmosphérique des rochers (Van Wambeke, 1992) et n'implique aucune matière organique et encore moins les matières organiques générées par l'activité humaine. Il est justifié pour un géologue d'exclure l'activité humaine s'il étudie les changements dans les

processus de formation du sol d'un banc de roches calcaires entre le crétacé et l'éocène. Cependant, si nous nous intéressons à la perspective humaine et à l'époque remontant aux débuts de l'humanité, nous devons prendre en compte l'apport des matières organiques dans la formation des sols, notamment de la végétation en décomposition, de l'activité des insectes ou de l'occupation humaine, parce que même une période de 100 ans peut faire une différence entre une terre cultivable et une terre qui ne l'est pas. Néanmoins, les matières organiques ne sont pas considérées comme des matériaux parentaux.

Quelle place les matières organiques tiennent-elles ? Lorsque des organismes végétaux ou animaux produisent des résidus morts, ils génèrent des matières organiques, mais quand ils sont vivants, on considère qu'ils nuisent aux processus de formation des sols (Van Wambeke, 1992, p. 70). En creusant leurs galeries, les fourmis champignonnistes mélangent les sols des horizons pédologiques de surface et inférieurs (Van Wambeke, 1992). Les descriptions normalisées des sols prennent en compte les matières organiques (FAO, 1990), et la classification des sols joue un rôle important dans les enquêtes agricoles et la planification des stratégies agraires. Néanmoins, l'influence humaine est considérée surtout, mais non exclusivement, comme une forme de perturbation de l'environnement présumé naturel plutôt que comme une source potentiellement quantifiable de minéraux et d'éléments nutritifs (FAO, 1990).

À mon avis, quatre obstacles conceptuels s'opposent à une application plus productive de la pédologie à l'agriculture et à l'utilisation du sol :

- Malgré le processus que supposent des notions comme celles des minéraux altérables (FAO, 1990), les sols classés sont jugés statiques en regard d'un ensemble de paramètres naturels qui les définissent, et dynamiques uniquement dans la mesure où ces paramètres naturels sont modifiés (p. ex., des agriculteurs qui brûlent une forêt pour faire de la culture sur brûlis). La recherche se retrouve donc dans une espèce de bourbier : ceux qui considèrent les sols comme essentiellement dynamiques se concentrent sur de longues périodes géologiques et font abstraction des matières organiques, tandis que ceux qui incluent les matières organiques ont tendance à voir le caractère du sol comme un reflet de processus naturels quantifiables, ou du moins reconnaissables, qui sont essentiellement immuables à moins que des organismes vivants, comme les animaux et les humains, ne les modifient.

- Même si les matières organiques jouent un rôle important dans le classement des sols, les répercussions de l'occupation humaine sont jugées culturelles, non naturelles. Ainsi, leur apport au caractère essentiel (naturel) du sol n'est donc pas jugé important.

- Le préjugé selon lequel les humains se situent en quelque sorte hors de la nature a conduit les scientifiques à faire abstraction de leur rôle dans la modification et la manipulation du milieu inorganique, dit « rocheux » (voir Van Wambeke, 1990, chapitre 5). On attribue aux termites la modification des matériaux parentaux du sol (Van Wambeke, 1990). Pourquoi ne pas attribuer le même rôle aux humains ? Les scientifiques n'hésitent pas à prendre en compte l'apport de l'altération atmosphérique d'affleurements de roches calcaires à la formation des sols, mais font abstraction des ruines mayas qui couvrent le paysage et s'altèrent tout aussi efficacement. En fait,

ces ruines sont là depuis près de 3 000 ans. En termes géologiques, 3 000 ans c'est peu, mais une période bien plus courte peut influer sur l'utilisation du sol et l'agriculture.

- Les répercussions de l'activité humaine sur les sols sont jugées presque exclusivement en termes nuisibles (abattage des arbres, activités qui favorisent l'érosion, transformation des forêts en pâturages) et rarement comme un apport aux cycles nutritifs, à la teneur en minéraux ou à la fertilité des sols.

Cependant, pour que la durabilité soit plus qu'une simple mode, les chercheurs doivent vaincre ces préjugés et comprendre que la distinction entre culture et nature ne peut être appliquée. Nous devons accorder aux communautés humaines et animales le même statut que celui accordé aux arbres et aux plantes lorsque nous examinons l'apport des matières organiques à la formation des sols. Nous devrions porter une plus grande attention à la dynamique des sols selon une échelle de temps humaine et voir comment le cadre bâti (immeubles, autoroutes, conduits d'évacuation, parcs à ferrailles) a autant d'influence sur la formation des sols et la faisabilité agricole que les roches érodées ou désagrégées par la nature.

Villes et agriculture urbaine

Comment toutes ces observations s'appliquent-elles aux villes d'aujourd'hui et, le cas échéant, à l'agriculture urbaine ? Elles ont peu d'importance pour l'agriculteur urbain, qui ne peut vraiment planifier au delà de 30 ans. Cependant, si les administrations municipales négligent les processus de formation des sols et, par ricochet, les changements environnementaux dans leur planification à long terme, nous continuerons de gaspiller d'importantes quantités de ressources qui autrement auraient pu contribuer à améliorer la fertilité des sols.

Urbanisme maya

Dans un autre ordre d'idée, nous avons beaucoup à apprendre de l'expérience urbaine des Mayas et des pays des tropiques, outre les changements environnementaux à long terme. J'ai commencé à m'intéresser à l'urbanisme dans les tropiques humides en particulier, à la suite de mes recherches archéologiques dans la région maya, où des paysages urbains ont déjà dominé la péninsule du Yucatan, le Belize, le Guatemala, l'ouest du Salvador et le Honduras. Nous constatons maintenant que les Mayas intégraient l'agriculture, l'horticulture et l'arboriculture dans le centre de leurs villes et aménageaient peut-être aussi des terrasses pour retenir et préserver les sols dans le milieu urbain (Graham, 1999 [sous presse]). Je peux donc souligner un effort conscient de la part des Mayas pour concilier agriculture, protection de la nature et vie urbaine. L'une des hypothèses que j'envisage de mettre à l'épreuve est que, sous certaines conditions, la forte densité de population dans les villes mayas aurait pu avoir des effets bénéfiques. La plupart des études environnementales font état de la dégradation et de l'érosion. Les civilisations et les cités de la Mésopotamie, par exemple, étaient constamment confrontées à un milieu qui se dégradait et se détériorait. Je reconnais que ces forces opèrent partout, mais je pense également que nous devrions

vérifier l'idée selon laquelle les déchets organiques et les débris du cadre bâti contribuent à la régénération des sols, voire à la rétention ou au recyclage des éléments nutritifs, et non à leur dégradation (Graham, 1999 [sous presse]).

Prenons, par exemple, la façon dont les Mayas s'y prenaient pour améliorer, dans les cités, les conditions de croissance de l'arbre *ramòn*. Cet arbre produit une noix comestible qu'ils utilisaient à diverses fins (Puleston, 1968). De denses peuplements de ces arbres se trouvent dans deux micro-environnements : dans les zones d'affleurements de roches calcaires et dans les ruines mayas (Lambert et Arnason, 1982). Les Mayas n'ont pris aucune mesure délibérée pour créer un environnement approprié ou durable pour cet arbre, qui est encore cultivé aujourd'hui. Cependant, dans les édifices abandonnés et encore debout, on peut voir que la vie dans les villes mayas procurait un environnement très favorable aux arbres *ramòn*.

Conclusion

Il est essentiel de saisir les nombreuses retombées de la vie urbaine, que nous pouvons rendre productives en prenant conscience du fait que la ville fait partie de la nature. J'ai donné des exemples dans deux autres articles : l'un de ceux-là (Graham, 1998) met davantage l'accent sur le concept des immeubles comme matériau parental ; dans le second (Graham, 1999 [sous presse]), je tente de tirer des conclusions générales à partir des développements urbains dans les tropiques humides. J'y démontre notamment que la majeure partie de la technologie développée au xx^{e} siècle semble avoir vu le jour dans les villes tempérées des pays industrialisés du Nord, puis avoir été transférée dans les pays du Sud (voir également Janzen, 1973). Selon moi, le temps est venu d'apprendre des cités du Sud ; je m'intéresse particulièrement à l'écologie des villes des tropiques humides et à ce que le Nord peut en tirer. Des Mayas, des Khmers, des Ibos et des civilisations du Sri Lanka nous pouvons apprendre non seulement comment gérer de vastes populations en milieu urbain, mais également comment une forte densité de population peut être bénéfique pour l'environnement.

Bibliographie

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), 1990, *Directives pour la description des sols*, Rome (Italie), FAO, Mise en valeur des terres et des eaux, Service des sols ressources, aménagement et conservation, 70 p.

Graham, E., 1994, *The highlands of the lowlands: environment and archaeology in the Stann Creek District, Belize, Central America*, Madison (WI, É.-U.), Prehistory Press ; Musée royal de l'Ontario, Toronto (ON, Canada), 400 p. Monographs in World Archaeology, No. 19.

——— 1998, « Metaphor and metamorphism — some thoughts on environmental meta-history », dans W. Balée (dir.), *Advances in historical ecology*, New York (NY, É.-U.), Columbia University Press.

——— 1999, « Maya cities and the character of a tropical urbanism », dans P.J.J. Sinclair (dir.), *Urban origins in eastern Africa*, Londres (R.-U.), Routledge, (sous presse)

Graham, E. et Pendergast, D.M., 1989, « Excavations at the Marco Gonzalez site », *Journal of Field Archaeology*, n° 16, p. 1-16, Ambergris Caye (Belize).

———1992, « Maya urbanism and ecological change », dans H.K. Steen et R.P. Tucker (dir.), *Changing tropical forests, Proceedings of a conference sponsored by the Forest History Society and IUFRO Forest History Group*, Durham (NC, É-U.), Forest History Society, p. 102-109.

Janzen, D.H., 1973, « Tropical agroecosystems », *Science*, n° 182, p. 1212-1219.

Kern, D.C., 1988, *Caracterização pedológica de solos com terra preta arqueológica região de Oriximiná*, Pará (Brésil), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Thèse de maîtrise.

Kern, D.C. et Kampf, N., 1989, « Antigos assentamentos Indígenas no formação de solos com terra preta arqueológica na região de Oriximiná, Pará », *Revista Brasileira de Ciências do Solo*, n° 13, p. 219-225.

Lambert, J.D.H. et Arnason, J.T., 1982, « Ramon and Maya ruins: an ecological, not an economic, relation », *Science*, n° 216, p. 298-299.

Mazzullo, S.J., Teal, C.S. et Graham, E., 1994, « Mineralogic and crystallographic evidence of lime processing, Santa Cruz Maya site (Classic to Postclassic) », *Journal of Archaeological Science*, vol. 21, n° 6, Ambergris Caye (Belize), p. 785-795.

Pabst, E., 1991, « Critérios de distinção entre terra preta e latossolo na região de Belterra e os seus significados para a discussão pedogenética », *Boletin do Museu Paraense Emílio Goeldi, Série Antropologia*, vol. 7, n° 1, p. 5-19.

Puleston, D.E., 1968, Brosimum alicastrum *as a subsistence alternative for the Classic Maya of the central southern lowlands*, Philadelphie (PA, É.-U.), University of Pennsylvania, Department of Anthropology. Thèse de maîtrise.

Smith, N., 1980, « Anthrosols and human carrying capacity in Amazonia », *Annals of the Association of American Geographers*, n° 70, p. 553-566.

Van Wambeke, A., 1992, *Soils of the tropics*, Toronto (ON, Canada), McGraw-Hill.

Wright, A.C.S., Romney, D.H., Arbuckle, R.H. et Vial, V.E., 1959, *Land in British Honduras*, Londres (R.-U.), Her Majesty's Stationery Office, Colonial Office. Colonial Research Publications, No. 24.

SIXIÈME PARTIE

SYSTÈME ALIMENTAIRE AU FÉMININ

This page intentionally left blank

Systèmes alimentaires durables : une critique féministe

Penny Van Esterik

Introduction

L'alimentation, acte essentiel, représente le fondement de l'économie. Elle est au cœur des stratégies des États et des ménages, et contribue à perpétuer les relations entre hommes et femmes, dans la famille et au sein de la collectivité. Le partage de nourriture engendre la solidarité ; sa rareté sape le moral et rompt l'harmonie des communautés humaines.

De tout temps et dans toutes les cultures, les femmes ont établi un rapport spécial entre la nourriture et l'appétit, d'une part, et leur image corporelle, l'alimentation et la sexualité, d'autre part. Par le rituel des repas quotidiens, les femmes transmettent des codes culturels sur la nourriture et l'alimentation (dans le secteur commercial, la plupart des grands chefs sont toutefois des hommes). Les analystes féministes hésitent à reconnaître la place centrale des femmes et de la nourriture dans les sociétés industrialisées, car elles voient un danger à essentialiser les femmes et à trop insister sur leur rôle nourricier.

Dans le présent document, je résume certains liens entre les femmes et la nourriture et je fais voir comment une analyse féministe peut nous permettre de mieux comprendre le système alimentaire. Dans un document antérieur, j'ai élaboré l'idée de praxis alimentaire (Van Esterik, 1991) sans l'associer aux femmes ; plus tard, j'ai examiné la relation entre les femmes et les soins qu'elles prodiguent (Van Esterik, 1996), sans tenir compte de la praxis. Dans le présent document, je commence à intégrer le sexe et la praxis et je tente, en conclusion, de définir une praxis alimentaire féministe comme outil conceptuel permettant d'orienter les recherches et interventions futures.

Nourriture, identité et concept de soi

L'image que les femmes ont d'elles-mêmes repose souvent sur leur capacité de nourrir leur famille. Élément fondamental de leur concept de soi, ce droit revêt encore plus d'importance pour les femmes des sociétés qui connaissent des changements sociaux rapides et l'insécurité alimentaire. Cette source de pouvoir et d'identité peut disparaître lorsque les femmes n'ont pas accès à la nourriture, lorsque d'autres s'approprient leur droit de nourrir leur famille ou lorsque l'efficacité est valorisée au détriment de l'habilitation. Les femmes ne perdent pas nécessairement ce pouvoir lorsque d'autres, par leur travail, partagent la responsabilité de la sécurité alimentaire du ménage. Cependant, pour les femmes qui sont normalement responsables de nourrir leur famille, l'incapacité de remplir ce rôle équivaut à la torture (et la privation de nourriture est une forme de torture). La faim et l'insécurité alimentaire doivent donc être considérées

comme des éléments de la violence que subissent les femmes et être explorées comme une violation des droits de la personne (voir Waring, 1996).

La relation entre les femmes et la nourriture est un phénomène culturel qui, dans les sociétés occidentales industrialisées, est façonné par l'image corporelle. L'anorexie et autres troubles de l'alimentation, de plus en plus répandus dans les sociétés occidentales, affectent surtout les femmes qui font attention à leur ligne. Même les jeunes filles se disent insatisfaites de leur corps. Des recherches psychologiques confirment que les femmes qui mangent moins sont habituellement perçues comme plus féminines, plus jolies et plus préoccupées par leur apparence que celles qui mangent de gros repas (Chaiken et Pliner, 1987). Une étude menée dans le nord de l'Angleterre a révélé que les femmes considèrent la nourriture comme une amie perfide : elles veulent manger pour le plaisir, mais elle se refusent ce plaisir à cause du gain de poids qui pourrait en résulter. Par ailleurs, la nourriture est source de réconfort et de soutien en période de besoin (Charles et Kerr, 1988, p. 142). Les liens complexes entre le stress, la dépression et la consommation compulsive de nourriture chez les femmes sont également bien connus (Chernin, 1981). En colère, les femmes ont faim de nourriture et de justice.

Idéologies alimentaires fondées sur le sexe

Comment notre rapport aux aliments se développe-t-il ? De toute évidence, la socialisation alimentaire est solidement enracinée dans la différentiation sexuelle. Dans une étude d'enfants américains âgés de 10 ans, Roos (1995) a constaté que, pour les filles, la nourriture est un symbole d'amitié et une façon de créer des liens, tandis que pour les garçons, elle permet d'exprimer la domination et la compétition. Dans certaines sociétés, on apprend aux enfants à partager leur nourriture en très bas âge, surtout avec leurs cadets. La socialisation alimentaire est essentielle à la compréhension des idéologies alimentaires fondées sur le sexe.

Théorie féministe

Plus ou moins fondée sur les sciences humaines et sociales, la théorie féministe éclaire le militantisme en faveur de l'égalité des sexes. Selon les usages en vigueur dans des groupes d'Asie du Sud, je définis le *féminisme* comme l'ensemble des théories et des mesures visant à mettre un terme à la discrimination fondée sur le sexe, la race, la classe sociale et l'appartenance ethnique. Je me fonde sur quatre principes féministes :

- La théorie et la pratique sont indissociables.
- Ce qui est personnel est politique[1].
- La diversité et les différences sont des ressources ; il n'y a pas qu'une seule vérité.
- La théorie s'appuie sur une réflexion non oppositionnelle et non dualiste.

Il n'est pas étonnant que les féministes hésitent à établir des liens trop étroits entre les femmes et la nourriture ; il s'agit d'une relation controversée qui peut attiser

[1] Un homme m'a déjà dit que je ne devrais pas toujours me sentir personnellement visée. Comment pourrais-je faire autrement ?

la colère des féministes à moins de l'analyser avec soin. L'association des femmes avec la nourriture n'est pas simple, comme en témoignent les nombreuses femmes qui souffrent de troubles de l'alimentation, et ne peut être réduite à la notion voulant que l'alimentation relève « naturellement » des femmes. La peur d'essentialiser les femmes et de les réduire au rôle de pourvoyeur alimentaire empêche de nombreuses féministes d'approfondir cette association.

Pour certaines féministes occidentales, la nourriture est pertinente uniquement dans la sphère domestique de reproduction sociale. Pour elles, il est prioritaire de rétablir l'équilibre dans la répartition du travail entre les sexes, en demandant aux hommes d'assumer plus de responsabilités pour la préparation des repas, l'alimentation et le soin de la famille, et de mieux tenir compte du travail des femmes dans la production alimentaire. Des groupes de femmes d'Amérique latine ont réussi à établir des cuisines collectives, mais certaines féministes ont critiqué les organismes d'entraide de ces femmes sous prétexte qu'ils mettent l'accent presque exclusivement sur les tâches féminines traditionnelles et ne remettent pas en question la répartition traditionnelle du travail (Safa, 1990).

Mettre un terme à la réflexion oppositionnelle est un élément important de la réorientation théorique féministe qui ouvre la voie à la réintégration des pratiques quotidiennes et aux connaissances scientifiques objectives. La préparation d'un repas, en tant que pratique réfléchie, allie théorie et pratique, corps et esprit, et reflète la façon dont bien des femmes conçoivent l'alimentation, c'est-à-dire non pas comme l'ingestion d'éléments nutritifs, mais comme un acte de dévouement. L'étude de la nourriture et de l'alimentation a été marginalisée à cause de la logique binaire occidentale, qui favorise, entre autres, l'esprit au détriment du corps, la théorie au détriment de la pratique, l'abstrait au détriment du concret, l'objet au détriment du sujet, le public au détriment du privé, la raison au détriment de l'émotion (Curtin et Heldke, 1992).

Les femmes sont à la fois vulnérables et fortes ; elles sont victimisées et habilitées par la nourriture. Une réflexion non dualiste sur la nourriture nous rappelle que les oppositions ethnocentriques telles que production et reproduction, public et privé, soi et les autres, sont l'héritage de l'étroite pensée binaire occidentale. Les pratiques alimentaires confondent la dichotomie entre production et reproduction et entre public et privé, et font partie de l'économie structurée et de l'économie parallèle. La question de l'allaitement éclaircit ce point de vue. Le corps des femmes est à la fois un moyen de production et un outil de reproduction qui sert à produire des enfants et du lait. Ce travail est à la fois productif et reproductif, public et privé. D'autres pratiques alimentaires confondent la dichotomie entre production et reproduction et entre public et privé. La préparation des repas ne peut être réduite à un acte privé de reproduction sociale lorsque les aliments nécessitent beaucoup d'échanges dans le domaine public, sont redistribués dans le cadre de repas communautaires ou sont échangés entre voisins. Ces actes sont-ils publics ou privés ?

L'alimentation et la préparation des repas abattent ces oppositions. Cependant, nos limites disciplinaires nous confinent dans des cases distinctes, définies par ces mêmes oppositions. La médecine et la gastronomie, la cure et la cuisine, sont séparés, et ces divisions séparent encore davantage les experts des profanes, le plus souvent des femmes (voir Curtin et Heldke, 1992). Faire la cuisine, se nourrir et nourrir les autres participent de la métaphore, de l'habitude et du système, et demandent une épistémologie des relations entre les gens et entre les gens et leur nourriture, et non une épistémologie des relations de cause à effet. La causalité linéaire ne convient

pas au monde des organismes vivants, qui s'adaptent, s'apparentent et apprennent, au lieu de réagir à des lois. Les métaphores mécanistes ne parviennent pas à expliquer convenablement les relations, le globalisme ou la synergie. Faire la cuisine, se nourrir et nourrir les autres sont des métaphores pour l'interdépendance, le dévouement, le soutien mutuel et le plaisir dans un monde où abondent les métaphores pour l'indépendance, la cupidité, l'ambition et la souffrance. Pris hors contexte, des termes comme dévouement, réciprocité et intimité n'ont pas de sens, mais nécessitent une mutation profonde de la pensée.

Création d'une praxis alimentaire féministe

Selon moi, une mutation profonde de la pensée passe par la recherche d'une praxis alimentaire féministe. Paradoxalement, la praxis alimentaire désigne la maîtrise des habitudes de production, de préparation et de consommation des aliments. À partir des principes féministes précités et des multiples formes de sexisme du système alimentaire, je propose les dix éléments suivants comme points de départ :

1. La praxis alimentaire féministe repose sur des hypothèses non sexistes qui font des femmes les gardiennes du système alimentaire et les intermédiaires entre les aliments produits et les aliments consommés. Cependant, la relation entre les femmes et la nourriture, l'alimentation des autres et la préparation des repas représente une division culturelle, c'est-à-dire non naturelle, du travail. La capacité nourricière s'acquiert le plus souvent en prenant soin des autres, sauf pour ce qui est de l'allaitement, qui représente un acte nourricier paradigmatique.

2. Au cœur de la praxis alimentaire féministe se trouve la nécessité d'éliminer la faim et d'assurer un approvisionnement d'aliments suffisant pour la survie et la reproduction. Les forces politiques contrôlent l'accès aux denrées alimentaires en permettant à de grandes entreprises de profiter de la décentralisation en favorisant l'hégémonie alimentaire. La praxis alimentaire féministe nécessite donc un examen du pouvoir des femmes en regard du système alimentaire.

3. La praxis alimentaire féministe n'est pas réductionniste et elle allie les visions concrètes et symboliques des comportements. Les composantes du système alimentaire (conditions économiques, contexte écologique, catégories culturelles) ne sont pas classées en ordre d'importance ; elles sont considérées comme les parties d'un tout, à l'intérieur d'un système social, historique et spatial particulier.

4. La praxis alimentaire féministe adopte le point de vue de l'acteur social ou de la collectivité sociale et examine la relation entre l'organisme et la structure. Le système agit sur la personne et la personne agit sur le système, fournissant à la fois une microperspective et une macroperspective du système alimentaire.

5. La praxis alimentaire explique à la fois le changement et la continuité. Le changement peut être le fruit des habitudes des gens, qui produisent des résultats attendus et inattendus qui modifient le phénotype (ou les dispositions), qui à leur tour transforment les conditions matérielles et les interprétations de ces conditions. La continuité résulte de la stabilité des habitudes de production, de conditionnement, de transformation, de préparation et de consommation des aliments.

6. La praxis alimentaire définit l'organisation temporelle de ces habitudes aux fins de l'approvisionnement ou de la production, de la préparation, de la distribution et de la consommation des aliments et de l'élimination des déchets. Préparer les aliments, se nourrir et nourrir les autres sont des tâches très ponctuelles et fréquentes qu'on ne peut remettre à plus tard. L'allaitement et l'alimentation complémentaire des bébés en sont des exemples.

7. Préparer les aliments, se nourrir et nourrir les autres sont à la fois source de plaisir et fardeau ; la ligne de démarcation entre travail et loisir devient floue. Ces tâches peuvent être accomplies par des personnes qui possèdent un large éventail de compétences. Pourtant, elles peuvent tout de même être nourricières si elles sont accomplies avec chaleur et affection. C'est donc dire que la praxis alimentaire féministe tient compte de la façon dont un acte est posé, pas seulement de l'acte lui-même.

8. Préparer les aliments, se nourrir et nourrir les autres sont des actes physiques qui créent des liens entre les gens. La plupart sont réciproques, en ce qu'ils profitent tant à la personne qui donne les aliments qu'à celle qui les reçoit. La praxis alimentaire met l'accent sur le partage des aliments, l'intimité, le commensalisme, le dévouement et les échanges. Ces pratiques sont donc profondément ancrées dans les structures culturelles du corps et ont une forte charge émotive (p. ex., nourrir les personnes âgées et les très jeunes personnes).

9. La théorie sous-jacente à la praxis est globalement réflexive, favorisant une réflexion critique sur la façon dont « nos » choix alimentaires influent sur les systèmes alimentaires des « autres ». Les travaux scientifiques n'échappent pas à la subjectivité de l'analyste dans la praxis alimentaire féministe.

10. La praxis alimentaire féministe suppose que la connaissance peut servir à améliorer la qualité de la vie humaine ainsi que les régimes alimentaires. Elle peut donc orienter les actions militantes.

Conclusion

Bateson (1972) soutient que les problèmes environnementaux procèdent des progrès technologiques, de la croissance démographique et des erreurs de jugement. Ces erreurs de jugement entravent également la sécurité alimentaire mondiale. La praxis alimentaire féministe constitue un pas vers une nouvelle conception des systèmes alimentaires. C'est aux praticiens locaux de déterminer si le fait d'envisager le système alimentaire selon une grille féministe incitera les politiciens à élaborer des mécanismes novateurs pour améliorer la sécurité alimentaire des femmes et, en définitive, des enfants et des hommes également.

Bibliographie

Bateson, G., 1972, *Steps to an ecology of mind*, New York (NY, É.-U.), Ballantine Books.

Chaiken, S. et Pliner, P., 1987, « Women, but not men, are what they eat: the effect of meal size and gender on perceived femininity and masculinity », *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 13, n° 2, p. 166-176.

Charles, N. et Kerr, M., 1988, *Women, food and families*, Manchester (R.-U.), Manchester University Press.

Chernin, K., 1981, *The obsession: reflections on the tyranny of slenderness*, New York (NY, É.-U.), Harper and Row.

Curtin, D. et Heldke, L., 1992, « Introduction », dans D. Curtin et L. Heldke (dir.), *Cooking, eating, thinking: transformative philosophies of food*, Bloomington et Indianapolis (IN, É.-U.), Indiana University Press, p. 3-22.

Roos, G., 1995, « Relationship between food and gender among fourth-grade children », *Crosscurrents*, n° 7, p. 97-108.

Safa, H., 1990, « Women's social movements in Latin America », *Gender and Society*, n° 4, p. 354-369.

Van Esterik, P., 1991, « Perspectives on food systems », *Reviews in Anthropology*, n° 20, p. 69-78.

—— 1996, *Women and nurture in industrial societies. Proceedings of the Nutrition Society*, vol. 56, n° 1B, p. 335-343.

Waring, M., 1996, *Three masquerades: essay on equality, work and human rights*, Auckland (Nouvelle-Zélande), Auckland University Press.

Travailleuses de la chaîne alimentaire de l'ALENA

Deborah Barndt

Introduction

Au cœur de la main-d'œuvre mondiale restructurée, on trouve les travailleuses, en particulier les femmes jeunes, pauvres et indigènes, qui travaillaient depuis toujours dans la production et la préparation des aliments dans le cadre de régimes d'agriculture de subsistance, mais qui constituent maintenant les principaux intervenants des plantations industrialisées, des *maquilas*[1], des commerces de détail, des usines de préparation alimentaire et des services. Les accords de libre-échange, tels que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), permettent aux multinationales agricoles de contrôler plus facilement la production alimentaire continentale.

Selon Palacios (1995), les régimes de libre-échange ont une couleur et un sexe, à cause du processus décisionnel limitatif qui permet à un petit groupe d'hommes blancs de déterminer le sort de toutes les races dans le Nord et dans le Sud. La féminisation de la pauvreté (Tinker, 1990) se poursuit depuis l'avènement de ces régimes. Par exemple, dans le domaine de la production agricole, des femmes indigènes qui pratiquaient l'agriculture de subsistance sont maintenant des travailleuses migrantes ou des salariées au service des entreprises agroalimentaires du Mexique. Les femmes composent également la vaste majorité de la main-d'œuvre des *maquilas*, une industrie en plein essor qui contribue à l'internationalisation et à la spécialisation croissantes de la production, du conditionnement et de la transformation des aliments dans les zones franches industrielles. Dans les marchés du Nord, auxquels sont destinés les denrées produites au Sud, les femmes dominent également dans les emplois faiblement rémunérés des usines de conditionnement et de transformation et les établissements de restauration rapide (Reiter, 1991).

Nota : Le présent document a bénéficié notamment du concours d'universitaires mexicains, dont Maria Antonieta Barron et Kirsten Appendini (maintenant en poste à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO] à Rome), Sara San Martin et Catalina Gonzalez, de l'Institut mexicain du développement communautaire, et Lauren Baker, adjointe à la recherche à la faculté des sciences environnementales à l'Université York, qui a travaillé avec moi pendant mes recherches sur place au Mexique. Lauren Baker et Stephanie Conway, une autre étudiante de cycle supérieur à la faculté des sciences environnementales, m'ont aidée à concevoir et à animer les ateliers sur film ; Todd Southgate a enregistré les réponses sur bande magnétoscopique.

[1] Les *maquilas* sont des usines situées dans les zones franches d'Amérique centrale (exemptées de droits de douane et d'impôts) qui appartiennent à des intérêts étrangers et ont recours à des travailleurs faiblement rémunérés pour fabriquer des produits bon marché ou pour assembler des pièces importées afin d'en faire des produits peu coûteux, destinés presque exclusivement aux États-Unis.

Projet Tomasita

Dans le cadre d'un projet de recherche transfrontalier amorcé en 1995, un groupe de femmes universitaires et d'éducatrices populaires des trois pays signataires de l'ALENA ont examiné l'incidence de la mondialisation, en particulier dans le secteur alimentaire. Différentes méthodes de recherche ont été utilisées aux fins du projet, notamment les recherches dans les entreprises, des entrevues avec des gestionnaires et des travailleurs, la participation ainsi que l'utilisation de photographies et de vidéos. En suivant le voyage et le cycle de vie d'une tomate (d'un champ mexicain à un restaurant McDonald's au Canada) et en baptisant cette tomate Tomasita[2], nous espérions mettre en lumière les expériences des femmes qui plantent, cueillent, trient, emballent, transforment, vendent et préparent les tomates que nous mangeons.

Il est particulièrement intéressant de voir comment le travail des femmes aux différents stades de production de ce système alimentaire continental est encadré, interprété et compris. Nos recherches confirment que le système de production alimentaire mondialisé marginalise les femmes et que les travailleuses mexicaines, par exemple, sont encore plus soumises à l'exploitation que celles du Nord. Cependant, en écoutant ces femmes et en observant comment elles s'engagent et survivent dans ce système, on constate la véritable complexité de ce problème. Pour des raisons de survie, bien des femmes ne peuvent échapper à ce système injuste qu'elles contribuent à perpétuer, mais elles disposent également de multiples moyens de résister à ses effets. Dans certains cas, la production d'aliments comporte pour elles un élément libérateur ; il faut donc éviter de les considérer comme des victimes. L'image de la « chaîne » est appropriée, parce qu'elle peut être interprétée de différentes façons. En effet, elle symbolise à la fois l'oppression et les liens. Je me permettrai donc d'examiner cette métaphore sous trois angles : la chaîne qui emprisonne, la chaîne qui libère et la chaîne qui connecte.

Chaîne qui emprisonne

La production décentralisée qui caractérise les zones franches industrielles et la déréglementation qui transforme des pays entiers en *maquilas* géantes se sont traduites par la féminisation de la main-d'œuvre. Appendini (1995) fait remarquer que ce phénomène est un élément fondamental de l'essor de l'agriculture d'exportation des fruits et légumes, l'un des secteurs qui a profité de l'ALENA et qui est demeuré compétitif sur les marchés internationaux. Appendini (1995, p. 7) laisse entendre que les entreprises s'appuient sur des idéologies sexistes pour éroder la stabilité de l'emploi et les droits des travailleuses. Les travailleurs eux-mêmes semblent souscrire à la notion selon laquelle les femmes sont mieux adaptées pour faire certains travaux, comme l'emballage, à cause de leur minutie, de leur rapidité, de leur sens des responsabilités et de leur obéissance. Le point de vue machiste prédominant selon lequel la place des femmes est à la maison contribue à maintenir cet « assouplissement » du travail des femmes.

Des divisions très nettes fondées sur la classe sociale et la race séparent les femmes qui travaillent aux champs, à cultiver et à cueillir les fruits et les légumes, et celles qui travaillent dans les usines de conditionnement. Nous avons constaté au

[2] L'utilisation de la forme féminine d'un nom mexicain souligne que les intervenants les plus marginalisés de ce processus sont des femmes mexicaines.

moins trois différents genres de travailleuses dans les champs de tomates de l'État de Jalisco :

- celles qui proviennent de la ville de Sayula, embauchées toute l'année pour cultiver la terre et cueillir les tomates (mais la plupart des habitants de la ville méprisent ce travail) ;
- celles qui sont amenées chaque jour par camion des villages avoisinants pendant la saison des récoltes ;
- les travailleuses indigènes qui arrivent avec leurs familles des États plus pauvres du Mexique, encore une fois pour la saison des récoltes seulement.

Même si leurs salaires étaient les mêmes[3], leurs conditions de vie différaient de façon marquée. Les travailleuses indigènes avaient été attirées par la promesse d'un bon salaire, d'avantages sociaux et d'un logement. À leur arrivée, elles n'ont trouvé que des maisons inachevées dans des camps dépourvus d'eau courante, d'égouts et d'électricité ; la maladie sévissait et il n'y avait pas de services de santé.

Tandis que les femmes indigènes de tous âges, de la grand-mère à la petite-fille, étaient reléguées aux champs, les jeunes *mestizas*[4] obtenaient les emplois dans les usines de conditionnement. Les journées de travail dans ces usines pouvaient être plus longues, de 10 à 15 heures, mais les salaires étaient de trois à cinq fois plus élevés, pouvant atteindre 100 pesos par jour. Les cueilleuses étaient payées à l'heure, mais les emballeuses étaient rémunérées à la boîte, ce qui les incitaient à accroître leur productivité. Ces travailleuses appartenaient à au moins deux catégories :

- les travailleuses locales embauchées surtout pour la saison des récoltes ;
- les travailleuses migrantes qui étaient déplacées d'une usine à une autre, un genre de *maquila* mobile.

Ces femmes étaient très jeunes, âgées de 15 à 24 ans, ou âgées et célibataires, « mariées » à la compagnie depuis des années. Leurs conditions de vie étaient bien meilleures que celles des camps où résidaient les travailleuses indigènes, puisque la compagnie mettait à leur disposition des maisons où elles pouvaient passer du temps à dormir (principalement), à cuisiner collectivement et à créer une « famille » avec les autres femmes.

On le constate, les rôles sexuels dans la production alimentaire sont complexes, faisant intervenir des questions de race, de classe sociale, d'âge et d'état matrimonial. Comme le soutiennent Gabriel et Macdonald (1996, p. 167), la mobilité des capitaux internationaux repose sur des questions de race et de sexe. Les multinationales, tout comme les entreprises nationales qui veulent se tailler une place sur les marchés internationaux, profitent du sexisme et du racisme profondément ancrés et institutionnalisés dans leur quête constante de main-d'œuvre bon marché. Peu importe le groupe ethnique auquel elles appartiennent, les femmes sont prisonnières de ce système et sont les plus exploitées, qu'elles soient des *mestizas* déplacées d'une usine de conditionnement à une autre ou des travailleuses des champs qui viennent avec leur famille et doivent accomplir deux fois plus de travail, ayant à s'occuper de leur ménage avant et après une dure journée sous le soleil brûlant.

---

[3] En moyenne, le travailleur des champs gagnait 28 pesos par jour, travaillant de 7 h à 14 h 30 (en 1998, 9,95 pesos mexicains = 1 dollar américain).

[4] Une *mestiza* est une femme d'ascendance européenne et amérindienne.

Formes de résistance

La résistance des femmes prend différentes formes. Pour rompre la monotonie, les emballeuses de la serre de San Isidro se livraient à des jeux intellectuels et se taquinaient, particulièrement lorsque le contremaître n'était pas en vue. Une jeune travailleuse a pris des photos de son lieu de travail alors que cela nous avait été interdit ; son geste de résistance a permis de mettre en lumière les conditions de travail des travailleuses des serres.

La plupart des travailleuses du secteur de la tomate n'étaient pas syndiquées ; le syndicat officiel, la Confederación de Trabajadores de México (confédération des travailleurs mexicains), était présent dans une usine, mais les travailleuses l'ignoraient. Dans la ville de Sayula, les travailleuses étaient mieux organisées pour faire face aux conditions de travail. En effet, un groupe de responsables de la promotion de la santé publique s'était employé à défendre les droits (à la santé, au logement et à l'éducation) des travailleuses indigènes qui vivaient dans des conditions sordides dans les camps des travailleurs migrants. Évidemment, la résistance était limitée par l'absence d'autres possibilités de travail. Les familles dépendaient des revenus de plusieurs membres de la famille et on s'attendait à ce que les jeunes femmes fassent leur part, tant par leur travail rémunéré qu'en participant aux corvées domestiques.

Chaîne qui libère

Pour les jeunes travailleuses déplacées d'usine en usine par les entreprises, ces emplois pouvaient représenter un genre de libération. Ils leur permettaient en effet d'échapper à une forme de répression familiale qui surprotège les filles et donne aux garçons plus de liberté. Après une longue journée de travail, il restait aux jeunes filles peu de temps pour avoir une vie sociale, mais le fait de rencontrer des jeunes de différents endroits rompait la monotonie du travail et de la vie villageoise. Il était particulièrement frappant de voir des jeunes filles bien vêtues, portant des talons hauts, se tenir debout à emballer des tomates de 10 à 12 heures par jour. Comme les femmes étaient beaucoup plus nombreuses que les hommes dans les usines de conditionnement, il y avait donc une espèce de compétition pour se dénicher un mari.

Chaîne qui connecte

En définitive, le projet Tomasita aura été un projet d'éducation populaire et a tenté, même au stade de la recherche, de faire participer des travailleuses de la chaîne alimentaire, aussi bien celles du Sud que celles du Nord. Pour ce faire, nous avons notamment montré aux travailleuses des films ou des vidéos sur la production alimentaire. En 1996, nous avons collaboré avec les responsables du programme Focus on Food de FoodShare et 25 femmes qui avaient été bénéficiaires d'aide sociale (voir Barndt, 1997). Dans une série d'ateliers intitulée *Women to Women: Connecting Across Borders*, nous avons présenté quatre films :

- *Dirty Business*, portant sur le déménagement vers le Sud de la société Géant vert et de la dégradation environnementale qui a suivi au Mexique ;
- *From the Mountains to the Maquiladores*, montrant des femmes du Tennessee mises à pied qui visitent des travailleuses mexicaines ayant trouvé un emploi lorsque les usines ont déménagé dans une zone de *maquila* ;

- *Jungle Burger*, exposant le problème de la forêt tropicale humide au Costa Rica, rasée pour alimenter le bétail élevé en vue de servir à la préparation de hamburgers dans le Nord ;
- *Fast Food Women*, révélant l'oppression vécue par les femmes qui travaillent dans les cuisines d'établissements de restauration rapide.

Ces films ont servi de catalyseurs : ils ont incité les participantes au programme Focus on Food à raconter leur propre histoire concernant la production alimentaire et rappelé aux immigrantes ce qu'elles avaient vu et vécu dans leur pays d'origine. Les femmes savaient beaucoup de choses, notamment sur le fonctionnement du système mondial (faisant elles-mêmes partie des économies d'exportation et de cultures commerciales) et sur les pratiques agricoles et alimentaires traditionnelles qui pourraient être plus durables.

Nous avons finalement enregistré sur vidéocassette leurs réactions à ces films et créé une « lettre vidéo » adressée aux travailleuses mexicaines que l'on y voit. La lettre vidéo représente un moyen par lequel les travailleuses de la chaîne alimentaire peuvent échanger sur leurs expériences et se parler. Le projet Tomasita a permis de créer d'autres outils d'éducation populaire sur le voyage de la tomate et le rôle des travailleuses, notamment un livre de bandes dessinées, intitulé *Tomasita Tells All: The Story of the Abused Tomato*, et un témoignage photo, *Teresa, Food Producer — At Work at Home* (voir également Barndt [1998]).

La nourriture a un grand potentiel éducatif. Elle permet de comprendre, de façon plus globale, les forces massives et souvent excessives de la mondialisation qui semblent nous envahir. En rompant le silence, les femmes commencent à briser leurs chaînes. En parlant de leur vécu avec des femmes d'autres pays, non seulement elles dévoilent la complexité et l'injustice d'un système qui les garde prisonnières, mais elles découvrent également leur propre capacité de survivre, de résister et de trouver des solutions de rechange saines et équitables.

Bibliographie

Appendini, K., 1995, *Re-visiting women wage-workers in Mexico's agro-industry: changes in rural labour markets*, Copenhague (Danemark), Centre for Development Research, 22 p. Document de travail.

Barndt, D., 1997, « Crafting a "glocal" education: focusing on food, women, and globalization », *Atlantis Women's Journal*, vol. 22, n° 1, p. 43-51.

——— 1998, « Zooming out/zooming in: visualizing globalization », *Visual Sociology*, vol. 12, n° 20, p. 5-12.

Gabriel, C. et MacDonald, C., 1996, « NAFTA and economic restructuring: some gender and race implications », dans I. Bakker (dir.)., *Rethinking restructuring: gender and change in Canada*, Toronto (ON, Canada), University of Toronto Press, p. 165-186.

Palacios, M., 1995, « Globalization of capital and its impact on women », dans J. Maria-Vigil, *Latinoamericana 96: great homeland: global homeland*, Montréal (QC, Canada), Comité pour la justice sociale de Montréal.

Reiter, E., 1991, *Making fast food*, Kingston (ON, Canada), McGill-Queen's University Press, 205 p.

Tinker, I., 1990, *Persistent inequalities: women and world development*, New York (NY, É.-U.), Oxford University Press.

Rôle des femmes des régions rurales dans la transformation de l'agriculture canadienne

Karen L. Krug

Introduction

Pour élaborer un système alimentaire urbain durable, nous devons d'abord examiner les questions plus globales qui touchent la durabilité en agriculture. Les populations urbaines et rurales doivent collaborer pour recueillir assez d'appuis afin de résister au système dominant et de bâtir un système de rechange. Par exemple, la production alimentaire locale, qui est essentielle à l'existence d'un système alimentaire urbain durable, nécessite un soutien suffisant de tous les secteurs sympathisants pour résister à la mainmise des conglomérats mondiaux. En outre, il faut apporter des changements structurels, et pas seulement des changements personnels ou des solutions isolées aux problèmes locaux. Il est plus efficace de modifier le système économique et agricole de manière à rééquilibrer le prix des produits que de tenter d'empêcher des intérêts économiques à court terme d'influencer les choix de millions de consommateurs. Les systèmes alimentaires urbains et ruraux doivent être reliés et se soutenir mutuellement afin de former une base assez solide pour mettre en œuvre ces changements structurels.

Dans le présent document, j'examine l'agriculture du point de vue des agricultrices canadiennes qui cherchent des moyens de bâtir un système alimentaire durable pour les régions rurales et urbaines du Canada. Les agricultrices et les femmes en milieu rural ont elles-mêmes démontré qu'elles sont moins favorisées que les agriculteurs. Les stéréotypes sexuels, qui persistent dans les milieux agricoles, dévalorisent le travail des agricultrices, mais, paradoxalement, se traduisent par un alourdissement de leur charge de travail. Ces mêmes stéréotypes se soldent également par les inégalités structurelles suivantes :

- participation inégale des femmes au sein des organismes agricoles ;
- influence limitée des femmes sur les politiques agricoles ;
- législation injuste ;
- restrictions imposées aux femmes concernant la propriété et le contrôle des ressources ;
- situation socioéconomique inférieure des agricultrices et vulnérabilité accrue à la pauvreté et à l'insécurité économique (Ireland, 1983 ; Watkins, 1985 ; Wiebe, 1987 ; Keet, 1988 ; Smith, 1988 ; Haley, 1991 ; Miles, 1991 ; Krug, 1995).

Comme les agricultrices sont généralement plus vulnérables que les hommes, elles ont une perspective que les hommes n'ont peut-être pas. En outre, comme elles sont moins susceptibles de profiter du système agricole actuel, les agricultrices sont moins intéressées à le défendre, mais aussi moins portées à le critiquer (Krug, 1997). Ainsi, les agricultrices et les femmes en milieu rural peuvent beaucoup contribuer à envisager les changements requis pour établir un système alimentaire durable.

Les agricultrices rencontrent certains problèmes que ne connaissent pas les agriculteurs. Qui plus est, bien des problèmes qui touchent à la fois les femmes et les hommes se répercutent plus durement sur elles. Pour régler ces problèmes, il faut transformer le système afin de bâtir des collectivités rurales plus vivables et de préserver le mode de vie des familles agricoles. Les agriculteurs représentent une faible minorité, 4 à 5 p. 100, de la population canadienne, et la proportion de femmes est encore plus faible. À eux seuls, les agriculteurs, et particulièrement ceux qui profitent le moins du système actuel, tels que les propriétaires de petites fermes familiales et les agricultrices, ne peuvent exercer une influence assez grande pour assurer la mise en œuvre de changements. En outre, les problèmes des citadins et des paysans sont connexes. Ainsi, un système alimentaire sûr apte à fournir à chacun des aliments sains ne pourra voir le jour qu'avec la collaboration de ceux qui savent pourquoi le système actuel ne fonctionne pas et comment il pourrait être restructuré. La perspective des agricultrices pourrait être un atout à ce chapitre.

Obstacles à l'agriculture durable

En discutant des problèmes qui touchent l'agriculture, les agricultrices ont relevé des questions touchant le système économique, le déclin des collectivités rurales, la dégradation de l'environnement, la santé et le stress. En outre, elles ont fait remarquer que certaines questions, comme la féminisation de la pauvreté, la violence familiale et l'insuffisance des programmes de garde d'enfants, se répercutent davantage sur les agricultrices que sur les agriculteurs. Eu égard au système économique actuel, les agriculteurs n'exercent pas assez de contrôle sur le coût des intrants et le prix des produits qu'ils vendent. Et c'est là que le bât blesse. Quelques grandes sociétés exercent un strict contrôle sur les produits qui sont cultivés, comment et quand ils le sont, le prix demandé et la clientèle. La centralisation, qui découle en grande partie de l'accumulation du pouvoir au sein des sociétés qui dominent la production et la distribution alimentaires, contribue au déclin des collectivités rurales. C'est particulièrement évident dans les Prairies où l'agriculture devient de moins en moins durable pour les petites entreprises au plan financier. Le style d'agriculture que permet le contexte très compétitif d'aujourd'hui, créé par les intérêts commerciaux dominants, a conduit à la dégradation de l'environnement, surtout à cause de l'utilisation de machinerie lourde, de l'épandage intensif de produits chimiques et de la monoculture. Des problèmes de santé résultent du stress et de l'émission de produits chimiques et d'autres polluants dans l'environnement. Comme il devient de plus en plus difficile de gagner sa vie grâce à l'agriculture, la nécessité de soutenir la concurrence devient de plus en plus pressante. Les maladies liées au stress, l'augmentation de la violence et la hausse du suicide en sont le résultat. Les familles rurales et agricoles subissent les effets directs de ces facteurs apparentés (Krug, 1995).

Vision nouvelle de l'agriculture

Je veux fournir aux gens des aliments nutritifs cultivés localement. J'en ai assez de tous ces produits chimiques. Je veux enseigner à mes filles comment gérer la terre afin qu'elles ne soient pas à la merci de ce système économique malsain.

Il est temps pour nous les agricultrices de panser nos plaies... Ce sont les femmes qui devront dire : « C'est assez ! Il y a des limites ! » Notre rêve de devenir autosuffisants, de jouir d'eau et d'air purs, d'aliments nutritifs, de familles et de collectivités en santé devra se réaliser. Nous comprenons la situation, et nous avons les compétences qu'il faut. Et surtout, nous avons la foi qui nous permettra de transformer notre rêve en réalité. [Traduction]

— Ruby Reske Naurochi[1]

À partir des préoccupations et des rêves des agricultrices, on obtient quelques pistes de solutions. Certaines agricultrices et femmes en milieu rural, notamment des syndicalistes, des militantes pour le changement social, des journalistes critiques et des agricultrices familiales, ont des idées bien arrêtées pour assurer la durabilité des régions rurales, de l'agriculture et de la société.

Sandra Sorenson, qui a grandi dans une petite ville de la Saskatchewan et a été directrice du Centre canadien de politiques alternatives, insiste sur le fait que l'on ne pourra résister au système dominant et apporter des changements concrets qu'en trouvant des solutions de rechange claires. Sorenson (1991) a fait l'esquisse de ces solutions de rechange en énonçant les principes de base de la durabilité du point de vue humain. Ainsi, elle a souligné l'importance de l'accès universel à de l'eau et à de l'air purs, à des aliments nutritifs, à un logement adéquat, à un travail valorisant, à une éducation et à des soins de santé de qualité ainsi qu'à un système de transport efficace. Outre ces besoins matériels, elle a souligné la nécessité d'une vie culturelle et spirituelle, le droit d'être membre à part entière de la société, et l'espoir. Elle conclut en affirmant que les normes et les droits doivent être universels et qu'ils doivent former le fondement de solutions de rechange créatrices à des systèmes inefficaces.

Se rappelant la collectivité rurale de sa jeunesse, Sorenson (1991) propose une image concrète de la durabilité rurale qui intègre les valeurs précisées dans sa vision de la durabilité en général. Ainsi, dans les collectivités autosuffisantes, la plupart des biens et des services seraient produits localement et toutes les personnes aptes à travailler auraient du travail utile et productif. On y retrouverait également une culture locale avec les possibilités de cultiver son intelligence – des gens en santé, un fort sentiment d'appartenance, la volonté de partager avec les personnes dans le besoin, la diversité, des entreprises locales et un système de transport fiable. Par le passé, les collectivités locales étaient dotées de ces éléments et, selon elle, il est nécessaire de les retrouver.

Lois Ross, journaliste en milieu rural de la Saskatchewan, a également écrit sur les solutions de rechange qui s'offrent aux collectivités rurales et agricoles. Ross (1991) soutient qu'il faut unir tous les maillons de la chaîne alimentaire, de la production à la consommation, et que la production alimentaire durable dépend de collectivités rurales durables. Elle recommande plusieurs moyens de réaliser la durabilité alimentaire : accroître le nombre d'agriculteurs ou la population des collectivités rurales, réduire la taille des fermes, utiliser de la machinerie plus petite et plus de main-d'œuvre, cultiver des aliments destinés à la consommation locale plutôt qu'à

[1] Ruby Reske Naurochi, agricultrice du Manitoba et écrivaine passionnée par la transformation de l'agriculture, en réponse à un questionnaire envoyé par l'auteure à certaines agricultrices canadiennes, 1993.

l'exportation, produire localement du matériel spécialisé destiné à être utilisé localement, et conditionner et transformer les cultures localement. Elle soutient qu'on peut maintenir la stabilité des systèmes alimentaires en plantant une variété de cultures, en préservant le sol et l'habitat et en décentralisant l'industrie alimentaire. La vision de Ross visant les collectivités agricoles comprend et développe les éléments que l'on retrouve dans la vision de la durabilité de Sorenson (1991).

Betty Kehler est une agricultrice qui s'est mariée à un âge relativement avancé et qui reconnaît avoir plus de choix que bien d'autres agricultrices parce qu'elle n'a pas d'enfants. Elle explique sa vision de la durabilité de l'agriculture[2] :

> *Nous avons décidé dès le départ de faire de l'agriculture durable. Nous avons donc limité notre utilisation d'intrants artificiels aux savons et à d'autres méthodes de contrôle biologique et nous avons consacré beaucoup de temps et d'énergie à renseigner les gens qui visitent notre ferme sur la façon de cultiver des aliments sains et sur les bienfaits d'une telle culture.*
>
> *Nous nous employons à faire correspondre notre ferme à notre vision de l'agriculture. Peu importe qui vient nous visiter, que ce soit des cueilleurs de fraises, un réfugié du Salvador, une étudiante en agriculture ou un groupe d'élèves de l'élémentaire en excursion, nous tentons d'expliquer comment nous réalisons notre rêve et nous les invitons à trouver les aspirations qui se cachent en eux et qu'ils peuvent réaliser pour que nous puissions vivre dans un monde où nous pouvons boire l'eau, respirer l'air et manger les produits de la terre ensemble avec toutes les créatures de Dieu. J'espère que si nous sommes assez nombreuses à croire en notre importance, nous y arriverons.* [Traduction]

Même si elle attribue sa perception de la durabilité à son expérience d'agricultrice, M^me^ Kehler affirme avec optimisme que chacun peut et devrait contribuer au bien-être de la planète.

Plusieurs solutions aux problèmes que connaissent les agriculteurs et les collectivités rurales touchent la responsabilisation personnelle. Pour Shirley Sarvas et sa famille, cette responsabilisation est globale, c'est-à-dire s'occuper d'éducation, prendre soin du sol, veiller à vendre des produits de qualité et s'occuper de sa propre santé (Ross, 1984). En établissant et en offrant ces solutions de rechange, la famille Sarvas a tenté, en tant qu'unité sociale, d'avoir un effet sur la société. Selon l'agricultrice biologique Arlette Gaudet, c'est en partie par l'éducation que se réglera le problème de la dégradation environnementale résultant des pratiques agricoles courantes. Elle croit que si on enseigne aux enfants à respecter les éléments fondamentaux de la vie lorsqu'ils grandissent, ils apprennent à respecter la vie ; ainsi, elle choisit d'élever ses enfants à la ferme pour leur inculquer des façons saines de communier avec la terre (Ross, 1984). Harkin (1987) presse les agriculteurs d'utiliser avec circonspection les produits chimiques agricoles. Elle les encourage également à songer aux effets nocifs des pesticides pour la santé et l'environnement et à remettre en question la propagande des entreprises de produits chimiques, motivée par les profits, au moment de choisir leurs pratiques agricoles. Miller (1990) souligne l'importance d'acheter des aliments produits localement. Giangrande (1985) recommande aux gens de cultiver autant d'aliments qu'ils le peuvent pour leur propre subsistance et d'être des consommateurs socialement responsables, plutôt que passifs. Elle souligne des façons dont le mode de vie des uns influe sur la vie des autres. Par exemple, l'achat de produits locaux encourage les producteurs locaux et court-circuite l'exploitation des travailleurs par les multinationales. Bien que le mode de vie que chacun décide d'adopter puisse contribuer à

2 Réponse à un questionnaire envoyé par l'auteure à certaines agricultrices canadiennes, 1993.

régler certains des problèmes que connaissent les agriculteurs canadiens, il demeure inefficace à défaut d'une action politique concertée.

Plusieurs autres solutions proposées par les agricultrices et les femmes en milieu rural concernent la collaboration. Miller (1990) a proposé une campagne d'envoi de lettres aux organismes gouvernementaux pour revendiquer le maintien ou l'amélioration des services en milieu rural. Giangrande (1985) a soutenu que, par des alliances avec le mouvement syndical et des organismes tels que le Nutrition Policy Institute de Nouvelle-Écosse ou le comité de l'agriculture et des ressources alimentaires de l'Église unie du Canada, les agriculteurs canadiens peuvent bâtir, à l'échelle nationale, un groupe de citoyens sensibilisés qu'ils considèrent comme des alliés politiques et non simplement comme des consommateurs des produits qu'ils vendent. Ce faisant, le dialogue rural-urbain peut être encouragé. De tels efforts de collaboration peuvent constituer une amorce de solution aux problèmes des agriculteurs.

De toute évidence, de telles initiatives sont nécessaires pour mettre en œuvre les changements radicaux que les agricultrices et les femmes en milieu rural envisagent d'apporter au système alimentaire, puisque ces changements nécessiteront une collaboration soutenue entre les différents secteurs du système alimentaire. Par exemple, Wiebe (1991) recommande d'éliminer les aliments du commerce mondial. Dans une entrevue (Ross, 1984), on demande de mettre un terme à la spéculation foncière qui fait grimper le prix des terres à un point tel qu'il ne reflète plus la valeur productive du sol. La personne interviewée soutient qu'il est nécessaire de reprendre possession de la terre pour donner aux producteurs agricoles le contrôle sur leurs produits et leurs méthodes de production. Elle ajoutait que les agriculteurs canadiens devraient s'employer d'abord et avant tout à répondre aux besoins des Canadiens, au lieu de se soucier de leurs contingents d'exportation, en cherchant à produire uniquement ce qui est bon pour la terre et pour les gens. Giangrande (1985) défend l'agriculture urbaine qu'elle voit comme un moyen « d'exercer un contrôle sur le système d'approvisionnement alimentaire habituellement dirigé par les multinationales », de permettre aux gens de se nourrir eux-mêmes, d'intéresser les citadins à l'agriculture et de fournir une éducation pratique aux jeunes. Selon elle, pour soutenir de telles activités, il faudrait créer un système agricole parallèle assorti d'une demande accrue de produits locaux ainsi que des marchés et des systèmes de distribution régionaux. Toutes ces suggestions supposent des changements radicaux au système alimentaire actuel et nécessitent le soutien d'une bonne partie de la société.

Les agricultrices et les femmes en milieu rural ont suggéré de nombreux moyens que pourraient adopter les particuliers et les groupes pour mettre en œuvre les changements nécessaires visant à favoriser la durabilité du système alimentaire. Non seulement les changements proposés doivent être combinés pour contribuer au changement systémique, mais ils doivent recevoir l'appui des populations rurales et urbaines. Membre actif du Syndicat national des cultivateurs, Wiebe (1991) reconnaît que des changements importants s'imposent au palier de la collectivité :

> *Les problèmes de l'agriculture sont de nature mondiale, mais nous n'avons pas à bouleverser l'ordre mondial. Les changements relatifs à la durabilité culturelle et agricole se produiront à l'échelon local. C'est là que tout doit commencer et où nous, les agriculteurs locaux, sommes des experts...*
>
> *Nous ne pourrons apporter de changements à titre individuel, mais les changements peuvent se produire par l'action de groupes de personnes déterminées à trouver un moyen plus durable et plus sain de vivre ensemble et d'utiliser la terre.* [Traduction]

De même, Ross (1991) soutient que pour créer un système d'agriculture durable, il faut la participation des paysans et la mise en œuvre de programmes qui faciliteront la transition vers un travail et des modes de vie écologiquement sains. Même si elle convaincue qu'il faut d'abord se concentrer sur les personnes vivant en milieu rural, il est également clair pour elle que si le pays devient un endroit où la qualité de vie est meilleure les citadins en profiteront également (Ross, 1991). La création d'un système alimentaire durable nécessite en définitive une collaboration entre particuliers et entre collectivités.

Collaboration urbaine-rurale

Parmi les solutions proposées par les agricultrices et les femmes en milieu rural aux problèmes qui touchent l'agriculture, bon nombre soulignent l'importance de relier les initiatives rurales et urbaines afin d'établir un système alimentaire solide. En définitive, le succès du système alimentaire urbain dépend de la santé du système alimentaire rural, puisque ce dernier sera toujours mieux placé pour assurer la sécurité alimentaire des Canadiens. Cependant, les deux systèmes sont complémentaires : le succès de l'agriculture urbaine contribue à celui de l'agriculture rurale et le bien-être des collectivités rurales contribue à celui des collectivités urbaines.

S'inscrivant dans le cadre du système alimentaire, l'agriculture urbaine est conçue pour profiter aux citadins directement, mais elle a un effet positif sur les populations rurales également. Si les citadins cultivaient leurs propres aliments, ils seraient plus susceptibles d'apprécier ce que les paysans font pour eux. S'ils s'habituent au goût et à la qualité des produits biologiques cultivés localement, ils seront plus exigeants et, partant, réclameront plus de produits locaux, cultivés sans pesticides, quitte à payer plus cher. En soustrayant la production et la distribution alimentaires à la domination des grandes sociétés, l'agriculture urbaine renverse le contrôle qu'exercent les sociétés transnationales. Indirectement, il est probable que l'agriculture urbaine contribuera à sensibiliser les consommateurs à la valeur de la sécurité alimentaire et à créer une base d'appuis plus large pour la maîtrise locale de la production et de la distribution alimentaires en milieu rural.

Les initiatives qui s'attaquent aux problèmes ruraux et agricoles profitent également aux citadins. Par exemple, pour créer des collectivités rurales stables et revitalisées, il faut obtenir un appui général à l'égard des petites fermes ainsi que des rentrées d'argent permettant aux agriculteurs d'assumer leurs coûts de production et de toucher des revenus suffisants. Un tel soutien aux collectivités rurales peut se traduire par une baisse du chômage dans les villes et une économie plus saine en général. Juguler les effets négatifs de la spéculation peut également stabiliser les économies agricoles. La spéculation urbaine, qui ne profite pas aux citoyens moyens, a donné lieu à la spéculation en milieu rural. Par conséquent, le prix des terres agricoles, en particulier celles qui se trouvent en périphérie des villes, dépasse la valeur productive du sol, faisant de l'agriculture une entreprise irréalisable. À l'instar d'autres initiatives précitées, l'adoption de lois qui réduiraient ou freineraient la spéculation profiterait aussi bien aux paysans qu'aux citadins. De telles initiatives nécessitent un groupe national de personnes déterminées à bâtir la solidarité entre les paysans et les citadins et reconnaît que leurs besoins sont reliés autrement que par la simple relation consommateurs-producteurs. Pour créer un système alimentaire durable, il faut bâtir des ponts solides entre les milieux urbains et ruraux ainsi qu'entre les gens qui y vivent.

Conclusion

Des agricultrices du Canada ont participé à un exercice visant à éclaicir les problèmes en agriculture et à trouver des solutions pour transformer le système. Elles défendent la nécessité de cultiver autant d'aliments que possible pour subvenir à ses propres besoins et d'accroître la demande d'aliments produits et distribués localement, deux initiatives qui favorisent directement l'agriculture urbaine. Elles demandent que cesse la spéculation sur le prix des terres et soulignent l'importance d'un mode de tenure sûr. Elles soutiennent les alliances entre les travailleurs, l'Église et les groupes agro-alimentaires pour l'établissement d'un groupe national de personnes qui améliorera les relations rurales-urbaines. Elles défendent les modes d'agriculture à petite échelle et à fort coefficient de main-d'œuvre pour accroître la population rurale et demandent le soutien des gouvernements pour bâtir des programmes et une infrastructure qui permettront de consolider les collectivités rurales. L'émergence d'un système alimentaire durable est tributaire de la mise en œuvre de chacune de ces stratégies qui exigent toutes une collaboration accrue entre les populations urbaines et rurales. L'analyse des agricultrices confirme que leur bien-être et celui des femmes canadiennes en milieu rural est étroitement lié au bien-être des citadins et des paysans et que la durabilité du système alimentaire passe par la durabilité du milieu rural.

Bibliographie

Giangrande, C., 1985, *Down to Earth: the crisis in Canadian farming*, Toronto (ON, Canada), Anansi.

Haley, E., 1991, « Getting our act together: the Ontario farm women's movement », dans J.D. Wine et J.L. Ristock (dir.), *Women and social change: feminist activism in Canada*, Toronto (ON, Canada), James Lorimer, p. 169-183.

Harkin, D., 1987, *Agriculture chemicals poisoning our soil, and human water supply*, Ontario (Canada), The Farmgate.

Ireland, G., 1983, *The farmer takes a wife: a study by Concerned Farm Women*, Ontario (Canada), Concerned Farm Women.

Keet, J.F., 1988, « Matrimonial property legislation: are farm women equal partners? », dans G.S. Basran et D.A. Hay (dir.), *The political economy of agriculture in western Canada*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press, p. 175-184.

Krug, K., 1995, *Farm women's perspectives on the agricultural crisis, ecological issues, and United Church of Canada social teaching*, Toronto (ON, Canada), Emmanuel College of Victoria University et University of Toronto, 298 p. Thèse de doctorat.

——— 1997, « Farm women and the ecosystem: allies in agriculture », dans A. Wellington *et al.* (dir.), *Canadian issues in applied environmental ethics*, Peterborough (Ontario, Canada), Broadview Press, p. 352-362.

Miles, A., 1991, « Reflections on integrative feminism and rural women: the case of Antigonish town and country », dans J.D. Wine et J.L. Ristock (dir.), *Women and social change: feminist activism in Canada*, Toronto (ON, Canada), James Lorimer, p. 57-74.

Miller, O., 1990, *Sowing circles of hope: support groups for older farm women in Saskatchewan*, Toronto (ON, Canada), Conseil œcuménique des chrétiennes du Canada.

Ross, L., 1984, *Prairie lives: the changing face of farming*, Toronto (ON, Canada), Between the Lines.

——— 1991, « Rural development », *Briarpatch*, vol. 20, n° 2, p. 22-23.

Smith, P., 1988, « Murdock, Becker's and Sorochan's challenge: thinking again about the roles of women in primary agriculture », dans G.S. Basran et D.A. Hay (dir.), *The political economy of agriculture in western Canada*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press.

Sorenson, S., 1991, « Creating alternatives », *Briarpatch*, vol. 20, n° 8, p. 19-21.

Watkins, S., 1985, *What are you worth? A study of the economic contribution of eastern Ontario farm women to the family farm enterprise*, Ontario (Canada), Women for the Survival of Agriculture.

Wiebe, N., 1987, *Weaving new ways: farm women organizing*, Saskatoon (SK, Canada), Syndicat national des cultivateurs.

——— 1991, « Cultivating hope », *Briarpatch*, vol. 20, n° 2, p. 20-21.

This page intentionally left blank

SEPTIÈME PARTIE

POLITIQUE ALIMENTAIRE

This page intentionally left blank

Politique agroalimentaire contemporaine aux États-Unis

Patricia Allen

Sécurité alimentaire aux États-Unis

On estime que 30 millions de personnes aux États-Unis présentent une carence chronique en éléments nutritifs essentiels et vivent dans l'insécurité alimentaire (Cook et Brown, 1992). Même avant la dernière réduction des prestations d'aide sociale, la sécurité alimentaire de nombreux Américains était en péril. Le problème de la faim a augmenté de 50 p. 100 depuis 1985 (CHPNP, 1993). Évidemment, l'inaccessibilité des aliments est étroitement liée à la pauvreté. Les salaires versés aux travailleurs de la production et aux employés subalternes baissent progressivement depuis les années 70 ; en 1993, le salaire hebdomadaire moyen était inférieur à ce qu'il était en 1960 (USDL, 1994). De 1989 à 1993, le nombre d'enfants de familles dont le revenu est inférieur à 75 p. 100 du seuil de la pauvreté s'est accru de 26 p. 100 (FRAC, 1995).

Malgré la détérioration de la situation économique des personnes pauvres, les décideurs ont amorcé des compressions dans les programmes alimentaires au cours des années 80. La *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996 (réforme de l'aide sociale) a réduit considérablement les trois programmes d'aide sociale les plus importants aux États-Unis : l'aide aux familles avec enfants à charge, les prestations de supplément du revenu et le programme de coupons alimentaires. On s'attendait à ce que la moitié des économies prévues aux termes de la loi de 1996 découlent des compressions faites dans les programmes de coupons alimentaires (CBPP, 1996), qui représentaient la principale forme d'aide alimentaire accordée aux personnes pauvres. En outre, les compressions dans les programmes d'alimentation des enfants ont permis de réaliser des économies de 2,9 milliards de dollars[1]. Les décideurs affirment que les organismes caritatifs pourront compenser ces baisses, mais cette attente est irréaliste. Selon une étude menée récemment, même s'il continuait de croître au taux moyen enregistré de 1991 à 1995, le plus grand réseau de distribution alimentaire d'urgence fournirait moins du quart de l'approvisionnement alimentaire perdu au cours des six prochaines années en raison des compressions dans le programme de coupons alimentaires (Cook et Brown, 1997). Cette situation est d'autant plus inquiétante que 17 p. 100 des demandes urgentes d'aliments ne peuvent être comblées (USCM, 1991). En adoptant les restrictions les plus importantes depuis l'établissement des programmes alimentaires aux États-Unis, les décideurs ont clairement rejeté l'idée selon laquelle le gouvernement fédéral doit fournir des mesures de protection contre la faim.

[1] Dans le présent document, les montants d'argent sont exprimés en dollars américains.

Personnes touchées par les compressions

Les décideurs mettent en cause la situation budgétaire fédérale pour justifier la réduction des programmes alimentaires pour les pauvres. Pourtant, le gouvernement fédéral ne consacre que 7 p. 100 de son budget aux programmes de sécurité du revenu destinés aux familles à faible revenu (Zedlewski *et al.*, 1996). Les décideurs ont entrepris de réduire encore plus les coûts en imposant des compressions qui auront des répercussions sur les enfants et les adultes les plus pauvres du pays. En effet, seuls les personnes pauvres reçoivent des coupons alimentaires. Pour être admissible, une personne doit avoir un revenu mensuel net ne dépassant pas le revenu représentant le seuil de la pauvreté selon les lignes directrices fédérales. La moitié des compressions faites dans les programmes de coupons alimentaires toucheront les personnes dont le revenu familial est inférieur de moitié au seuil fédéral de la pauvreté ; 66 p. 100 affecteront des familles avec enfants, 20 p. 100 seront absorbées par les travailleurs à faible revenu et 7 p. 100 frapperont les personnes âgées (CBPP, 1996). Les personnes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu représentant le seuil de la pauvreté perdront en moyenne 650 $ par année en coupons alimentaires. Comme la moitié du revenu représentant le seuil de la pauvreté représente 6 250 $ pour une famille de trois personnes, cette baisse de 10 p. 100 frappera les biens et les services les plus essentiels, comme les aliments, le logement et les services publics. En outre, des restrictions ont été imposées aux chômeurs qui n'ont pas d'enfants mineurs à charge, même s'ils sont à la recherche d'un emploi. Essayer de « se prendre en main » ne protège pas nécessairement contre la faim. Selon des estimations récentes, un million de personnes (dont 40 p. 100 sont des femmes) qui sont disposées à travailler mais sont incapables de trouver un emploi se verront refuser des coupons alimentaires tous les mois en vertu de ces restrictions (Super *et al.*, 1996). La plupart d'entre elles sont très pauvres (ne gagnant que 28 p. 100 du revenu représentant le seuil de la pauvreté), et comme elles ne sont admissibles à aucun autre programme de sécurité du revenu, les coupons alimentaires représentent leur principale source de nourriture (Super, 1997). La perte de cette aide alimentaire est d'autant plus troublante que, selon des estimations, seulement la moitié des personnes admissibles aux coupons alimentaires recevaient effectivement des coupons avant les restrictions (Lipsky et Thibodeau, 1990).

Contrairement aux programmes alimentaires, qui sont destinés aux personnes pauvres, les programmes agricoles comme l'aide aux producteurs ont tendance à profiter aux personnes qui sont plus à l'aise financièrement. En mars 1997, la valeur moyenne des coupons alimentaires remis aux bénéficiaires était de 72 $ (USDA, 1997), soit 864 $ par an. Cependant, aux termes du Farm Bill de 1986, les paiements annuels par exploitation s'échelonnent entre 80 000 $ (ou 40 000 $ par personne) et 230 000 $. Les producteurs de certaines denrées (plus de la moitié des paiements étant versés aux producteurs de céréales fourragères) recevront des paiements annuels fixes jusqu'en 2002. Des versements de 45,3 milliards de dollars ont été effectués, sans égard aux prix des denrées ; ainsi, le Farm Bill prévoit des paiements supplémentaires de 5 milliards de dollars aux agriculteurs en 1996-1997, même si l'on prévoit que les prix des denrées seront élevés pendant cette période (Hosansky, 1996). Aux termes de cette loi, une autre somme de 4,7 milliards de dollars est prévue pour promouvoir et subventionner la vente de produits agricoles américains à l'étranger, au profit des producteurs et des négociants.

On peut considérer les programmes agricoles comme un transfert de revenu des consommateurs aux producteurs. Ces programmes ont été créés notamment pour transférer le revenu des citoyens non agricoles plus riches aux agriculteurs, dont le revenu était plus faible. Cet objectif a été atteint depuis longtemps, en partie grâce à ces programmes. En 1990, par exemple, le ménage agricole moyen présentait un revenu annuel de 1 604 $ supérieur à celui du ménage américain moyen ; ses dépenses étaient inférieures de 13 320 $ et son actif supérieur de 319 664 $ (Ahearn *et al.*, 1993). La très grande majorité des exploitants agricoles américains (93 p. 100) connaissent la stabilité financière (USDA, 1990). Luttrell (1989) estime que les subventions agricoles coûtent à la famille moyenne 400 $ par année, alors que le nombre de familles qui profitent de ces programmes ne dépasse probablement pas le demi-million. Par contre, le programme de coupons alimentaires touchait 27 millions de personnes pauvres par mois en 1995, dont plus de la moitié étaient des enfants (Kuhn *et al.*, 1996). En outre, les programmes agricoles devaient venir en aide aux petites et moyennes exploitations, mais en 1992, 68 p. 100 des subventions agricoles du gouvernement américain ont été versées aux 19 p. 100 des producteurs agricoles les plus riches (USDA, 1994).

Depuis longtemps, on soutient également que les programmes agricoles visent à réduire le coût des aliments pour les consommateurs (Browne *et al.*, 1992). Cependant, des études menées par des économistes agricoles et le President's Council of Economic Advisers ont révélé que le coût de ces programmes pour les consommateurs et les contribuables dépasse leurs avantages de plusieurs milliards de dollars par an (Luttrell, 1989). Par exemple, 58 p. 100 des subventions payées en 1991 dans le cadre du programme d'aide aux producteurs de sucre ont été versées à 1 p. 100 des producteurs. Or, ce programme coûte 1,4 milliard de dollars par an aux consommateurs américains, et 90 millions de dollars par an aux contribuables (Hamel, 1995). De 1982 à 1988, la hausse des prix des aliments résultant des restrictions à la production imposées par les programmes agricoles ont coûté indirectement aux consommateurs américains de 5 à 10 milliards de dollars (Faeth *et al.*, 1991). Paradoxalement, la baisse de la demande de denrées que causeront les compressions dans le programme de coupons alimentaires devrait faire augmenter le coût des programmes agricoles de 187 à 420 millions de dollars pendant les cinq premières années (Kuhn *et al.*, 1996). Cette hausse semble bien inférieure aux économies réalisées au chapitre des coupons alimentaires, mais elle favorisera des producteurs relativement riches au détriment des consommateurs pauvres.

Difficultés d'ordre politique

Les politiques agricoles rapportent des avantages appréciables à certains groupes de personnes, qui forment des organisations politiques pour maximiser ces avantages. Ainsi, l'influence de l'industrie agroalimentaire se mesure notamment par ses contributions au Congrès. Les intérêts agricoles ont versé 24,9 millions de dollars aux candidats à la présidence et au Congrès pendant les élections de 1991-1992, soit en moyenne 76 000 $ par membre du comité de l'agriculture de la Chambre des représentants et 130 000 $ par membre du comité de l'agriculture du Sénat (Makinson et Goldstein, 1994). Ces contributions étaient 50 fois supérieures à celles des groupes qui font la promotion de la santé et du bien-être social ou des droits des enfants. Presque toutes les contributions aux comités agroalimentaires provenaient des producteurs, des entreprises et de l'industrie ; très peu étaient versées par des groupes de consommateurs ou

des syndicats. Comme les entreprises agricoles dépendent financièrement des politiques agricoles fédérales, elles consacrent du temps et de l'argent au lobbying, qui ne représente pour elles que la rançon des affaires. Les gens qui ont faim et qui, par définition, sont pauvres, ne peuvent réunir assez d'argent pour faire du lobbying ou verser des contributions. Par conséquent, les groupes qui représentent leurs intérêts sont peu nombreux, petits, mal financés et incapables de faire du lobbying sur plus de quelques politiques par année ; en cela, ils ne peuvent soutenir la concurrence des intérêts agricoles.

En outre, le profil démographique des décideurs américains diffère totalement de celui des personnes qui ont faim, c'est-à-dire des personnes qui ont en général le moins d'influence au sein de la société. Nombre de ces personnes sont des enfants, et 76 p. 100 sont des personnes de couleur (Hochn, 1991). Par contre, la politique agroalimentaire américaine est établie par un groupe d'hommes relativement peu nombreux d'origine européenne qui sont financièrement à l'aise. Aucun autre organisme fédéral n'enregistre une performance aussi mauvaise quant à l'embauche et à la promotion des minorités que le United States Department of Agriculture (USDA) (Kansas City Star, 1991) ; en 1992, 89 p. 100 des cadres de l'USDA étaient de race blanche et 82 p. 100 étaient des hommes (USOPM, 1992). On considère généralement que les priorités de ces groupes vont dans le sens des intérêts généraux de la société, et elles éclipsent souvent les priorités des personnes qui ont faim. Par exemple, en avril 1997, le House Agricultural Appropriations Committee a décidé de ne pas financer entièrement le Special Supplemental Food Program for Women, Infants, and Children (WIC), alors que ce programme a permis de réduire les problèmes de santé et d'améliorer le développement cognitif des enfants (CBPP, 1997). En 1997, on s'attendait à ce que le WIC vienne en aide à 150 000 femmes et enfants pauvres qui risquent de souffrir de sous-alimentation de moins qu'en 1996. Les compressions dans l'aide sociale devaient également réduire le revenu des familles les plus pauvres et grossir de 2,6 millions de personnes (dont 1,1 million d'enfants) les rangs des personnes pauvres aux États-Unis (Zedlewski *et al.*, 1996). Les enfants pauvres seront encore plus pauvres, bien que dans la plupart des cas, leur père ou leur mère travaille, et la quasi-totalité de ces familles auront faim pendant au moins quelques jours par mois.

Pour parvenir à la sécurité alimentaire, il faut réorienter complètement le débat sur les politiques et se pencher sur l'intervention de l'État dans le système agroalimentaire. Les changements apportés récemment à l'aide sociale et à l'aide alimentaire aux États-Unis représentent un virage majeur après 60 ans d'existence d'un mécanisme de protection sociale pour les pauvres. Par leur envergure, ces changements mettront en évidence les programmes agricoles et les autres programmes d'aide aux entreprises, et procureront une occasion d'en réclamer la modification. Par ailleurs, il faut continuer de lutter contre la faim. Neuf électeurs sur dix considèrent que la faim est un problème sérieux aux États-Unis, et autant croient que contrairement à d'autres problèmes plus complexes, la faim peut être éliminée (US Congress, 1992). Ces électeurs sont d'avis qu'il incombe avant tout au gouvernement de veiller à éliminer la faim, et se sont dits prêts à accepter une hausse de taxes et d'impôts qui serait affectée aux programmes d'aide alimentaire, même à une époque où les gens jugent leur fardeau fiscal trop lourd. L'expérience acquise ailleurs permet également d'encadrer cette action. Ainsi, le Toronto Food Policy Council (TFPC), au Canada, a élaboré une politique alimentaire qui réitère le droit de tous les résidents de Toronto à des aliments nutritifs en quantités suffisantes et favorise des systèmes de production et de

distribution équitables et écologiques qui donnent accès à des aliments nutritifs. Pour le TFPC, la sécurité alimentaire, et plus précisément la faim et la pauvreté, sont une question de santé ; en ce sens, l'accès aux aliments est non seulement équitable, mais économique. Les organismes s'intéressant aux politiques alimentaires œuvrent au palier local ou régional, mais leurs priorités et leurs stratégies organisationnelles se sont révélées pertinentes dans l'élaboration de politiques fédérales. Par exemple, le Parlement européen, conscient du fait que la politique agricole de la Communauté européenne accordait peu d'importance aux besoins des consommateurs, a réclamé la création d'un organisme alimentaire européen en vue d'établir un équilibre entre ces besoins et ceux de l'industrie agricole (Rogers, 1992). Comme les intervenants et fournisseurs de services consacrent beaucoup de temps à gérer des situations de plus en plus précaires et à amasser de maigres ressources, il sera difficile d'entamer la création de politiques alimentaires novatrices. Cependant, seule une politique alimentaire complète fondée sur les besoins pourra contenir la croissance de la faim dans une société d'une exceptionnelle abondance.

Bibliographie

Ahearn, M.C,, Perry, J.E. et El-Osta, H.S., 1993, *The economic well-being of farm operator households, 1988 90*, Herndon (VA, É.-U.), United States Department of Agriculture Economic Research Service.

Browne, W.P., Skees, J.R., Swanson, L.E., Thompson, P.B. et Unnevehr, L.J., 1992, *Sacred cows and hot potatoes: agrarian myths in agricultural policy*, Boulder (CO, É.-U.), Westview Press.

CBPP (Center on Budget and Policy Priorities), 1996, *The depth of the food stamp cuts in the final Welfare Bill*, Washington (DC, É.-U.), CBPP.

——— 1997, *WIC program faces caseload reductions in coming months unless supplemental funding is provided*, Washington (DC, É.-U.), CBPP.

CHPNP (Center on Hunger, Poverty and Nutrition Policy), 1993, Medford (MA, É.-U.), CHPNP, Tufts University.

Cook, J. et Brown, J.L., 1992, *30 million hungry Americans*, Medford (MA, É.-U.), Center on Hunger, Poverty and Nutrition Policy, Tufts University.

——— 1997, *Analysis of the Capacity of the Second Harvest Network to cover the federal food stamp shortfall from 1997 to 2002*, Medford (MA, É.-U.), Center on Hunger, Poverty and Nutrition Policy, Tufts University.

Faeth, P., Repetto, R., Kroll, K., Dai, Q. et Helmers, G., 1991, *Paying the farm bill: US agricultural policy and the transition to sustainable agriculture*, Washington (DC, É.-U.), Institut des ressources mondiales.

FRAC (Food Research and Action Center), 1995, *A survey of childhood hunger in the United States*, Washington (DC, É.-U.), Community Childhood Hunger Identification Project, FRAC.

Hamel, K., 1995, *Harvesting handouts I: The federal farm price support scandal*, Washington (DC, É. U.), Public Voice for Food and Health Policy.

Hoehn, R.A., 1991, *Hunger, 1992: second annual report on the state of world hunger*, Washington (DC, É.-U.), Bread for the World Institute on Hunger and Development.

Hosansky, D., 1996, « Details of 1996 Farm Bill », *Congressional Quarterly* (4 mai), p. 1243-1252.

Kansas City Star, 1991, « Inside the USDA, it's a white male bastion », *Kansas City Star*, 8-14 décembre.

Kuhn, B.A., Dunn, P.A., Smallwood, D., Hanson, K., Blaylock, J. et Vogel, S., 1996, « The Food Stamp Program and welfare reform », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n° 2, p. 189-198.

Lipsky, M. et Thibodeau, M.A., 1990, « Domestic food policy in the United States », *Journal of Health Politics*, vol. 15, n° 2, p. 319-339.

Luttrell, C.B., 1989, *The high cost of farm welfare*, Washington (DC, É.-U.), Cato Institute.

Makinson, L. et Goldstein, J. (dir.), 1994, « The cash constituents of Congress », *Congressional Quarterly*.

Rogers, A., 1992, « Europe: Parliament vs Commission on Food », *Lancet*, vol. 339, n° 8796, p. 799.

Super, D., 1997, *Overview of the food stamp time limits for people between ages 18 and 50*, Washington (DC, É. U.), Center on Budget and Policy Priorities.

Super, D.A., Parrott, S., Steinmetz, S. et Mann, C., 1996, *The new welfare law*, Washington (DC, É.-U.), Center on Budget and Policy Priorities.

USCM (United States Conference of Mayors), 1991, *Report on hunger and homelessness in America's cities*, Washington (DC, É.-U.), USCM.

US Congress, 1992, *Hunger in America: who cares? Hearing before the Select Committee on Hunger, House of Representatives, 102nd Congress, 2nd session, Apr 30*, Washington (DC, É. U.), House Select Committee on Hunger, US Congress.

USDA (United States Department of Agriculture), 1990, *1990 agricultural chartbook*, Washington (DC, É. U.), USDA Economic Research Service.

——— 1994, *Economic indicators of the farm sector: national financial summary 1992*, Herndon (VA, É.-U.), Agriculture and Rural Economy Division, USDA Economic Research Service.

——— 1997, *Preliminary summary of food assistance program results for March 1997*, Washington (DC, É.-U.), USDA Food and Consumer Service.

USDL (United States Department of Labor), 1994, *Employment, hours, and earnings, United States, 1909–1994*, Washington (DC, É.-U.), Bureau of Labor Statistics.

USOPM (United States Office of Personnel Management), 1992, *Federal civilian workforce statistics: demographic profile of the federal workforce*, Washington (DC, É.-U.), Statistical Analysis and Services Division, USOPM.

Zedlewski, S., Clark, S., Meier, M. et Watson, K., 1996, *Potential effects of Congressional welfare reform legislation on family incomes*, Washington (DC, É.-U.), Urban Institute.

Échec de la politique alimentaire canadienne

Rod MacRae

Introduction

Il existe au Canada une variété de mesures, de programmes et de règlements que certains considèrent comme une politique alimentaire. Cependant, ces mesures disparates, prises sans trop de réflexion, ne forment pas un tout cohérent et réfléchi. À cause de cette apathie, le Canada se trouve sans politique alimentaire précise.

On peut soutenir que les entreprises agroalimentaires canadiennes, de connivence avec le gouvernement, ont veillé à ce que le Canada soit dépourvu d'une politique alimentaire cohérente. Le présent document n'a pas pour but de démontrer cette thèse, mais un simple examen des déclarations de principe et des activités du gouvernement révèle une perspective mécaniste, incomplète, fragmentaire et contradictoire des aliments et de la politique alimentaire, si bien qu'on peut affirmer que les outils que le Canada s'est donnés ne représentent peut-être pas une véritable politique alimentaire. À mon avis, une politique alimentaire cohérente doit avoir pour objectif primordial l'alimentation optimale de la population, la production et la distribution agricoles étant mises au service de cet objectif, et doit assurer la durabilité du système alimentaire sur le plan financier et écologique (voir ci-après).

Politique agricole canadienne

Depuis que le Canada a acquis son indépendance, l'agriculture représente le principal moteur de la politique alimentaire. Au XIX^e^ siècle, la politique agricole canadienne consistait surtout à répondre aux obligations coloniales (alimenter la révolution industrielle au Royaume-Uni) et à protéger les frontières nationales (p. ex., colonisation des Prairies) (Skogstad, 1987).

La salubrité est devenue une préoccupation au début du XX^e^ siècle. Les premiers règlements sur les aliments prévoyaient des mesures d'hygiène et de prévention de l'altération des aliments (Macdougall, 1990). Il s'agissait là de mesures importantes, mais qui ne reflétaient pas le rapport essentiel entre l'alimentation et la santé. Ainsi, rien ne permet de croire que, par exemple, les travaux de pionniers, comme Picton (1946) et McCarrison (1943), portant sur le lien entre les systèmes de production alimentaire, les aliments et l'état de santé ont attiré l'attention des décideurs canadiens. Malheureusement, la plupart des règlements alimentaires canadiens demeurent axés sur la salubrité des aliments et la prévention de la fraude (TFPC, 1997).

Avec l'industrialisation graduelle de l'agriculture après la Deuxième Guerre mondiale et le déclin des exploitations de polyculture, les agriculteurs ont commencé à se regrouper en fonction de leurs principaux élevages et cultures. Des divisions entre

denrées sont apparues et se sont enracinées. Progressivement, les organismes agricoles en sont venus à dominer l'apport du secteur agricole à l'appareil politique (Forbes, 1985 ; Skogstad, 1987). Ainsi, peu de gens ont souligné la nécessité d'envisager l'élaboration des politiques de façon systémique ; elle a donc échappé à l'attention des décideurs.

La documentation gouvernementale contemporaine est éloquente : le Canada ne dispose pas d'un système alimentaire mais plutôt d'une industrie agricole et agroalimentaire. Cette industrie n'a pas pour raison d'être de nourrir la population ; c'est plutôt :

> *un secteur prospère, concurrentiel, réceptif à la demande du marché, rentable et répondant aux besoins alimentaires et non alimentaires en constante évolution des marchés intérieurs et extérieurs ; un secteur moins tributaire du soutien de l'État ; enfin, un secteur qui contribue au bien-être de tous les Canadiens, et à la qualité de vie des collectivités rurales tout en protégeant la sécurité financière des producteurs et l'environnement, et en fournissant un approvisionnement d'aliments sains et de première qualité.*
>
> (AAC, 1994)

Prétendue politique nutritionnelle

Le rôle de Santé Canada consiste notamment à améliorer la qualité nutritionnelle de l'approvisionnement alimentaire, surtout par l'étiquetage nutritionnel et l'application des règlements en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*. Ce ministère formule également des recommandations relatives au régime alimentaire. Ces activités présentent trop de lacunes pour qu'on puisse prétendre qu'elles composent une politique nutritionnelle.

Au Canada, l'étiquetage nutritionnel est insuffisant. Ainsi, il est facultatif à moins que le producteur ne fasse une allégation nutritionnelle ; dans ce cas, il doit indiquer la quantité de l'ingrédient visé par cette allégation[1]. Les renseignements nutritionnels, lorsqu'ils sont fournis, sont souvent incomplets ou difficiles à lire ou à interpréter. Une étiquette nutritionnelle ne figure que sur environ 20 p. 100 des aliments emballés au Canada (Grier, 1990). En général, aucune information nutritionnelle n'est fournie pour la viande, la volaille, les poissons et fruits de mer ainsi que les fruits et les légumes frais. Les fabricants peuvent, s'ils le désirent, énumérer les éléments nutritifs, qui doivent comprendre l'énergie, les protéines, les matières grasses et les glucides. Les autres mentions sont laissées à la discrétion du fabricant. En outre, les règlements font en sorte qu'il est difficile pour les consommateurs de comprendre ce que signifie la teneur d'un élément nutritif en particulier, car l'étiquette n'indique pas la teneur optimale.

Les règlements applicables en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* vont à l'encontre des objectifs de nutrition (TFPC, 1997). Par exemple, ils contribuent à une consommation excessive de matières grasses. Ils permettent la commercialisation de

[1] Il existe quelques exceptions à cette règle. Lorsque le fabricant fait une allégation concernant un acide gras ou le cholestérol, l'étiquette doit également préciser la teneur totale en matières grasses, en gras polyinsaturés, monoinsaturés et saturés et en cholestérol. Une allégation au sujet du potassium ou du sodium appelle une mention de ces deux substances sur l'étiquette. En outre, lorsque l'étiquette porte la mention « usage diététique spécial », « teneur réduite en glucides », « sans sucre », « pauvre en sodium » ou l'équivalent, il faut également préciser le nombre de calories ainsi que la teneur en protéines, en matières grasses et en glucides.

nombreux produits à forte teneur en gras qui, en raison de la façon dont ils sont définis ou des diverses façons dont cette teneur est mesurée, plongent les consommateurs dans la confusion quant à leur apport en matières grasses. Par exemple, certaines viandes préparées sont très grasses, et le gras présent dans les produits laitiers est décrit différemment du gras traité dans les recommandations alimentaires pour la santé (Santé et Bien-être social Canada, 1990). De nos jours, les fabricants commercialisent un large éventail de produits à faible teneur en gras, mais surtout à la suite des pressions des consommateurs et d'une réglementation plus stricte. Les initiatives du gouvernement visant à régir l'orientation du marché entraîneront probablement d'autres changements.

Les recommandations alimentaires pour la santé ne sont que des lignes directrices. On ne peut en assurer l'application, et comme l'illustrent les exemples précédents, elles n'ont pas été intégrées dans d'autres politiques. La plupart des Canadiens ignorent comment les appliquer dans la vie de tous les jours.

Politique alimentaire presque instaurée

Pendant un certain temps, le gouvernement fédéral s'est penché sur la politique alimentaire et la notion de système alimentaire. À la fin des années 70, le Canada s'est inspiré des travaux norvégiens en matière d'élaboration de politiques alimentaires (MAN, 1975), de l'Enquête nationale sur la nutrition de 1973 (Sabry, 1975), du rapport Lalonde sur la promotion de la santé (Lalonde, 1974) et du rapport Mustard sur le régime alimentaire et les maladies cardiovasculaires (CRAMCV, 1976). Le gouvernement devait également composer avec les problèmes financiers des agriculteurs et une augmentation spectaculaire du prix des aliments, révélés notamment par la Commission de surveillance des prix des produits alimentaires au milieu des années 70.

Le gouvernement fédéral a élaboré sa stratégie alimentaire en 1977-1978. Agriculture Canada et Consommation et Corporations Canada étaient les ministères responsables ; le Comité de cadres supérieurs sur la politique alimentaire et le Comité de direction interministériel sur la politique alimentaire (CDIPA) ont élaboré la stratégie, mais leur travail s'est limité à six grands aspects :

- stabilisation et soutien du revenu ;
- politique commerciale et mesures de protection ;
- recherche, information et éducation ;
- commercialisation et aide alimentaire ;
- secteurs de la transformation, de la distribution et de la vente au détail ;
- préoccupations des consommateurs (stabilité des prix, valeur alimentaire, salubrité des aliments).

Ces principes vont dans le même sens que les réflexions antérieures sur la politique agricole. Par exemple, selon le CDIPA (1978),

> *Les politiques gouvernementales doivent permettre au Canada de développer et de raffermir sa production et ses exportations afin d'assurer un approvisionnement suffisant d'aliments sûrs et nutritifs pour les marchés intérieurs et étrangers à des prix raisonnables et en soutenant la concurrence.* [Traduction]

Il faut dire à leur décharge que ces décideurs voulaient éviter que l'économie de l'agriculture prenne le pas sur les priorités nutritionnelles nationales. Ils réclamaient que les initiatives reliées à l'alimentation fassent l'objet de notices d'incidence nutritionnelle (une seule a été rédigée). Cependant, ils étaient d'avis que le meilleur moyen d'atteindre les objectifs fixés consistait à assurer le fonctionnement efficace du marché.

Outre les limites et les contradictions de cette nouvelle politique et les luttes de pouvoir entre les ministères, c'est la résistance du ministère de l'Agriculture qui a condamné cette démarche, car celle-ci aurait imposé des changements aux secteurs de la production, de la transformation et de la distribution. En outre, le ministère de l'Agriculture était considéré depuis longtemps comme l'un des ministères les plus captifs.

Quelques années plus tard, Agriculture Canada a publié un énoncé de politique à l'appui des initiatives de Santé Canada en matière de nutrition, mais cet énoncé reflète encore une fois la prépondérance de la production par rapport à l'alimentation : « Afin d'appuyer l'industrie agroalimentaire canadienne, Agriculture Canada assume des responsabilités majeures en ce qui concerne la composition et la valeur nutritionnelle des produits agroalimentaires » [traduction] (Agriculture Canada, 1988).

Fragmentation et contradictions dans les démarches actuelles

Trois thèmes récurrents dans les énoncés de politique d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) s'opposent aux objectifs établis d'améliorer la santé et d'assurer la durabilité de l'environnement, ce qui témoigne encore une fois du fait que le Canada n'a pas de politique alimentaire cohérente.

Alimentation et santé publique

Les documents d'AAC passent presque sous silence les consommateurs et la santé. Pour le ministère, il ne semble exister aucun lien entre la production alimentaire, l'alimentation et la santé.

Pourtant, le régime alimentaire représente un important facteur de risque dans 70 p. 100 des maladies (USSG, 1988). Bon nombre de maladies chroniques et d'affections comme les maladies cardiovasculaires, l'hypertension, le stress, le cancer, le diabète, le faible poids à la naissance, l'anémie et certaines infections infantiles posent de graves problèmes de santé publique. Toutes sont liées à la nutrition.

Ces maladies touchent aussi bien les personnes qui ont un revenu suffisant pour se procurer tous les aliments qu'ils désirent que les personnes qui ont faim et vivent dans l'insécurité alimentaire. Une forte proportion des Canadiens courent un risque de maladie en raison de leur alimentation. Par exemple, selon l'Enquête sur la santé en Ontario menée en 1992, 75 p. 100 de la population consomme plus de gras que la quantité recommandée. En outre, plus de la moitié ne consomme pas la quantité recommandée de légumes, et plus de 66 p. 100 ne mange pas assez de céréales. Environ 15 p. 100 de la population ontarienne a un revenu insuffisant pour se nourrir convenablement.

Au Canada, l'assurance-santé étant financée par les deniers publics, toute la population doit assumer le coût des choix alimentaires de chacun et de la faim. Selon AAC, le système alimentaire, par l'entremise duquel la plupart des gens se procurent leurs aliments, n'est aucunement responsable des conséquences de la consommation

de ses produits. Sauf dans certaines circonstances, les sociétés alimentaires ne sont pas tenues de fournir aux consommateurs des renseignements détaillés sur l'incidence de leurs produits sur la santé. Les organismes de santé tentent de promouvoir une alimentation saine, mais ils se heurtent aux entreprises agroalimentaires qui popularisent des habitudes alimentaires malsaines à grand renfort de publicité.

AAC et l'industrie alimentaire semblent croire qu'il revient à chaque personne de séparer en quelque sorte le bon grain de l'ivraie et d'adopter un régime alimentaire sain. Ce serait logique si chacun devait payer pour les soins de santé qui lui sont prodigués, mais comme la population paie pour les soins fournis à tous par l'entremise du régime fiscal, il serait préférable d'établir une certaine responsabilité collective à l'égard du régime alimentaire, et de modifier le système alimentaire en conséquence.

Commerce mondial et besoins locaux

Selon AAC, l'expansion du commerce des produits agricoles correspond tout à fait aux mesures visant à assurer la durabilité de l'environnement au Canada. Cette prise de position révèle une incompréhension des principes écologiques qui sous-tendent la durabilité (TFPC, 1994). La politique et les pratiques actuelles du Canada en matière de commerce agricole violent la plupart de ces principes écologiques. Cette situation découle en partie du fait que la théorie commerciale a évolué à une époque où on ne se rendait pas compte que les ressources et la capacité de l'environnement sont limitées. Par conséquent, on a fait fi du coût possible de l'épuisement des ressources. Une telle attitude aurait peut-être été compréhensible au début du XIX^e^ siècle, époque à laquelle ont été établies les notions de base des avantages du commerce, mais il est impardonnable que des théoriciens et des décideurs contemporains continuent d'axer les politiques sur des principes vieux de deux siècles.

Il existe un principe écologique selon lequel le flux des substances nutritives et de l'énergie est non pas linéaire mais cyclique, et qu'il est souhaitable pour maintenir l'intégrité de l'écosystème de consommer les ressources à proximité de leur lieu de production. Dans un environnement commercial mondial, ces cycles ne peuvent être respectés en raison de l'acheminement des denrées sur de longues distances. En Amérique du Nord, les aliments parcourent en moyenne 2 100 km (Cornucopia Project, 1981).

Les pratiques commerciales actuelles dépassent constamment les limites de l'environnement car le Canada dépend beaucoup des exportations agricoles (et particulièrement de céréales) pour enregistrer une balance commerciale excédentaire. Cette pression à produire pour les marchés d'exportation entraîne une culture excessive. En outre, les pressions commerciales renforcent la monoculture et les agroécosystèmes simplifiés, ce qui réduit la diversité fonctionnelle et rend le producteur moins apte à concevoir des systèmes autosuffisants et autorégis.

En pratique, les agriculteurs sont ainsi poussés à poursuivre des objectifs fondamentalement contradictoires. On s'attend à ce qu'ils investissent dans la bonne intendance de l'environnement, mais également à ce qu'ils produisent pour le marché mondial en cherchant surtout à améliorer le rapport coût-efficacité de leurs activités. Le marché mondial encourage implicitement les producteurs à externaliser leurs coûts environnementaux, et la politique intérieure les pousse à les internaliser. Les documents d'AAC donnent à penser que les décideurs ignorent ces contradictions ou évitent systématiquement d'y faire face.

Quand le savoir confère trop de pouvoir

Bien que la santé et la durabilité soient deux objectifs des politiques publiques agricoles, du moins en théorie, nos règles et pratiques en matière d'information sur les aliments vont à l'encontre de ces objectifs. Personne n'est chargé de déterminer la cohérence des renseignements sur les aliments qui sont fournis à la population. Ainsi, les consommateurs reçoivent souvent des renseignements incomplets, contradictoires ou trompeurs (TFPC, 1998).

À lui seul, le consommateur n'est pas en mesure de déterminer avec confiance l'exactitude ou l'exhaustivité de l'information que lui donne le fabricant. Les règles gouvernementales aggravent ce problème en raison du manque de coordination des mesures prises par les différents organes et paliers de gouvernement qui sont responsables des règlements touchant la publicité, l'étiquetage et le classement.

En ce qui concerne la saine nutrition, les recommandations des services de santé fédéraux, provinciaux et municipaux sont souvent contradictoires en raison du cadre réglementaire qui diffère d'un palier de gouvernement à un autre. Sur le marché, les investissements dans les programmes de promotion de la bonne intendance de l'environnement en agriculture sont inefficaces, car faute d'être bien renseignés, les consommateurs ne peuvent appuyer ces efforts par leurs achats. Il me semble que le gouvernement et les entreprises ne sont pas intéressés à laisser aux consommateurs le pouvoir de créer un nouveau système alimentaire.

Les recommandations contradictoires des services de santé fédéraux, provinciaux et municipaux entraînent le gaspillage des deniers publics et ne règlent en rien les problèmes de santé et d'environnement. Les politiques et les programmes gouvernementaux ne donnent pas aux consommateurs la chance de les appuyer par leurs achats.

Il résulte de tous ces facteurs que les ministères de l'Agriculture sont dépourvus de cadre stratégique global pour évaluer des propositions spécifiques. En effet, les ministères laissent généralement le marché déterminer l'orientation générale de la production agricole et définir ce que la société désire ; ils interviennent uniquement pour atténuer les effets négatifs du marché. Cette approche pourrait être rationnelle si le marché canadien de l'alimentation fonctionnait de façon optimale, mais ce n'est pas le cas. Par exemple, il y a très peu de concurrence sur le marché de l'alimentation, car on trouve au Canada le système alimentaire le plus oligopolistique du monde occidental. Les acteurs qui dominent le système alimentaire exercent une influence exagérée sur les politiques. Ainsi, on s'entend généralement pour dire que les ministères fédéral et provinciaux de l'Agriculture du Canada sont au service des intérêts de l'industrie de l'agriculture et de l'agroalimentaire (Winson, 1992).

Ce vide au plan des politiques a pour conséquence l'absence de mécanismes permettant d'envisager certaines questions cruciales dans le cadre du débat sur le développement agricole. Les cadres d'examen des gouvernements s'attardent aux dimensions précises d'une technologie ou d'un procédé, et aucun organe ne s'occupe des questions macropolitiques qui pourraient s'opposer au recours traditionnel au marché pour résoudre les problèmes. Dans les faits, cela signifie que les discussions portent souvent sur le niveau de réglementation et sur la mise en œuvre des programmes, mais hors d'un cadre global d'orientation.

Caractéristiques d'une politique alimentaire efficace

Nul besoin de mener un examen approfondi pour constater que le Canada respecte bien peu des conditions requises.

Selon moi, une politique alimentaire complète permettrait de créer un système alimentaire présentant les caractéristiques suivantes :

- Toute la population a accès à des aliments de qualité en quantité suffisante pour être en bonne santé.
- La production, la transformation et la consommation d'aliments sont adaptées aux possibilités, aux limites et aux besoins environnementaux, économiques, technologiques et culturels des diverses régions du Canada.
- Le système alimentaire est considéré comme un service essentiel ; l'approvisionnement et la qualité des aliments sont constants et ne sont pas menacés par des changements sociaux, politiques, économiques et environnementaux.
- Les aliments sont sûrs pour les personnes qui les produisent, les transforment et les consomment, et sont sans danger pour l'environnement.
- Les ressources (énergie, eau, sols, ressources génétiques, forêts, poisson, faune) sont exploitées efficacement (au sens écologique) et sans gaspillage.
- Les ressources du système alimentaire sont distribuées de manière à ce que les personnes qui exécutent les tâches les plus essentielles touchent un revenu acceptable (en particulier, les personnes des collectivités rurales ont assez de travail et un revenu suffisant pour maintenir ou améliorer leur niveau de vie et prendre soin de l'environnement rural).
- Le système est assez souple pour être amélioré et adapté à la situation.
- Tous peuvent contribuer à déterminer le fonctionnement du système alimentaire.
- Le système alimentaire permet un travail créatif et enrichissant ainsi que l'interaction sociale.
- Le système alimentaire permet à d'autres pays d'élaborer un système présentant des valeurs semblables.

Grands principes de la politique alimentaire

Voici quelques principes sur lesquels devrait s'appuyer une politique alimentaire :

- *Responsabilités et activités intégrées* — Les systèmes devraient être conçus en tenant compte des liens entre l'agriculture, l'alimentation et la santé. Les responsables et leurs collaborateurs devraient avoir des compétences dans ces trois domaines.

- *Accent sur la macropolitique* — Le processus d'élaboration des politiques devrait s'ouvrir sur un examen des questions et des possibilités générales, et se poursuivre par l'élaboration d'interventions et de mécanismes précis conformes à la macropolitique. Cette démarche s'appuie sur le fait que l'élaboration de politiques nécessite la détermination des facteurs souhaitables au plan social.

- *Processus transdisciplinaire* — Comme l'alimentation revêt de nombreux aspects, il faut faire appel à des spécialistes d'un éventail de disciplines, et pas seulement de l'économie. Dans un bon système, l'économie et la science seraient définies comme des outils dont la société pourrait se servir pour atteindre les objectifs établis.

- *Collaboration avec les groupes sur lesquels se répercute le système alimentaire* — Un groupe élargi de personnes devrait participer à l'élaboration des politiques. En outre, ce processus devrait s'appuyer sur les principes du développement communautaire, et les décideurs devraient collaborer avec un groupe multidisciplinaire, car le fonctionnement du système alimentaire a une incidence sur toute la population.

- *Politique en matière de systèmes alimentaires* — Les politiques devraient être adaptées aux systèmes et aux sous-systèmes, et les décideurs devraient analyser les problèmes et trouver des solutions en appliquant une grille systémique.

Initiatives prometteuses

Certaines initiatives en cours ou achevées récemment permettent d'espérer la mise en place d'une politique alimentaire nationale qui soit cohérente, notamment :

- AAC a élaboré un énoncé de politique sur l'agriculture durable (AAC, 1996). Malheureusement, ce document reprend les contradictions précitées et ne représente qu'un progrès modeste par rapport aux documents semblables publiés au début de la décennie (PAE, 1997).

- Le Canada a établi un Plan d'action pour la nutrition (CDC, 1996) à la suite de la Conférence internationale sur la nutrition tenue à Rome en 1992. Il s'agit à bien des égards du document fédéral qui se rapproche le plus d'une politique alimentaire et nutritionnelle intégrée. Cependant, il passe sous silence les graves problèmes du secteur agricole.

- En 1992, le ministre de l'Agriculture du Canada a été la vedette des réunions du Sommet mondial de l'alimentation à Rome. Le Canada a tenu à réagir à l'appel du Sommet et mène des consultations dans l'ensemble du pays à cette fin.

Les provinces et les municipalités ont également tenté d'élaborer une politique alimentaire :

- En 1995, la Colombie-Britannique a publié un énoncé de politique alimentaire (MAFF, 1995). Ce document porte surtout sur la production agricole,

mais, à plusieurs reprises, le ministère s'est dit intéressé à élaborer une nouvelle perspective pour le secteur agroalimentaire.

- La ville de Toronto a adopté la politique alimentaire et nutritionnelle probablement la plus complète au Canada, la Declaration on Food and Nutrition (CMT, 1992).
- Depuis plusieurs années, le ministère de la Santé de l'Ontario compte publier une politique alimentaire et nutritionnelle, qui se fait toujours attendre. Cependant, l'Association pour la santé publique de l'Ontario a rédigé un rapport très complet qui, s'il était adopté par le gouvernement provincial, pourrait aboutir à l'instauration d'une politique comptant parmi les plus progressistes au monde (ASPO, 1996).
- Dans la foulée de la Conférence internationale sur la nutrition, la Nouvelle-Écosse a élaboré un document (NSNC, 1997) solide au plan théorique, mais plutôt faible quant aux stratégies de mise en œuvre.

Nouveaux organismes

Fondement théorique

Dans le présent document, je m'intéresse surtout aux organismes de direction. À ce palier, on relève peu de changements positifs. Bien que l'on puisse s'inspirer de la nouvelle théorie de l'organisation écologique pour encadrer les activités des institutions en vue de créer une politique alimentaire renouvelée, le processus d'élaboration des politiques demeure tributaire d'anciennes méthodes.

Les théoriciens de l'aménagement organisationnel reconnaissent de plus en plus qu'il y a lieu de créer des formes et des procédés institutionnels qui correspondent à la diversité et à la complexité des problèmes de l'écosystème (y compris ceux qui touchent les êtres humains) qu'ils cherchent à résoudre (Walters et Holling, 1984). Les théoriciens acceptent désormais que les organismes aient leur propre écologie (Plumptre, 1988 ; Morley et Wright, 1989), une écologie qui pourrait s'inspirer de celle des systèmes et des procédés auxquels ils s'intéressent. La théorie de la gestion des entreprises s'est engagée dans cette voie il y a quelque temps déjà, mais l'administration publique met plus de temps à s'adapter (Plumptre, 1988).

Dans ce nouveau paradigme organisationnel, on relève une notion importante, notamment en ce qui a trait à la diversité : la capacité d'« adaptation » d'un organisme à l'environnement où il évolue. Cette notion est de nature écologique. Pour certains, un organisme est un écosystème miniature, avec ses caractéristiques particulières, ses relations symbiotiques, sa cohérence interne et son intégrité, où se développe un ensemble complexe de liens, de procédés, de systèmes et de structures. Selon Morgan (1989, p. 55-56), la diversité interne d'un système autoréglementé doit correspondre à la complexité de son environnement afin qu'il puisse relever les défis que cet environnement lui pose.

Un organisme voulant acquérir cette diversité devrait se fonder sur les principes suivants (TFPC, 1995) :

1. L'organisme devrait se doter de réseaux d'information axés sur les principaux indicateurs d'activité et de changement. Les décisions seront prises avant la collecte de

tous les renseignements pertinents, en fonction de données techniques et qualitatives tirées de ces indicateurs. Un tel système peut se révéler efficace dans la mesure où les réseaux d'information sont étendus et mettent à contribution une variété d'intervenants.

2. L'organisme devrait se composer de réseaux ouverts d'alliés interdépendants, tant internes qu'externes, en vue de trouver des solutions de façon concertée.

3. Le processus décisionnel devrait être la responsabilité des personnes qui sont les plus proches de l'environnement.

4. La communication devrait suivre de préférence une filière horizontale plutôt que verticale.

5. L'organisme devrait réduire les risques en investissant dans plusieurs démarches de résolution de problèmes. Les structures devraient être fragmentées afin de permettre la multiplication des unités opérationnelles, de sorte qu'un échec serait peu coûteux.

6. Les équipes devraient être formées, dissoutes et reformées selon les tâches afin de réagir rapidement à l'évolution de la conjoncture. Il est souhaitable de faire appel à des généralistes de différentes disciplines qui pourront faire partie de diverses équipes. Chaque problème devrait être porté à l'attention de plusieurs équipes, qui l'envisageront chacune sous un angle différent. Cette démarche redondante répartit le risque et permet une réflexion et une action plus diversifiées.

En bout de ligne, ces principes permettent de créer un organisme moins coûteux à exploiter, qui produit des résultats de façon rapide et efficace.

La difficulté consiste à appliquer ces nouveaux principes écologiques d'aménagement organisationnel au système d'élaboration de la politique agricole. Au Canada, aucun ministère de l'Agriculture n'a adopté ces principes et refondu sa structure et ses procédés en conséquence. Je propose une telle refonte à la section suivante.

Ministère de l'alimentation et de la sécurité alimentaire ?

Compte tenu des principes écologiques d'aménagement organisationnel décrits plus haut, quels seraient les accords intergouvernementaux et les structures organisationnelles propices à l'élaboration d'une politique alimentaire et agricole ?

Le Toronto Food Policy Council (TFPC) a proposé la création de nouvelles unités au palier municipal et de ministères de l'alimentation et de la sécurité alimentaire aux paliers provincial et fédéral. Ces unités et ministères auraient pour objectif de favoriser la sécurité et la durabilité alimentaires. Selon le TFPC, le partage des pouvoirs établi actuellement dans la constitution demeurerait inchangé.

Les ministères provinciaux et fédéral seraient organisés selon des sous-systèmes alimentaires (tableau 1) : consommation, alimentation et santé ; distribution et entreposage ; transformation ; production ; exportation et importation. Ils prendraient donc en charge certaines fonctions qui relèvent actuellement d'autres ministères (notamment les ministères de la Santé, du Développement économique et du Commerce ainsi que des Services sociaux et communautaires).

Tableau 1. Organisation d'un ministère de l'alimentation et de la sécurité alimentaire

	Division					
	Consommation, alimentation et santé	Distribution et entreposage	Transformation	Production	Exportation et importation	Services administratifs
Fonctions						
Contrôle et évaluation	•	•	•	•	•	
Administration	•	•	•	•	•	
Recherche-développement	•	•	•	•	•	
Règlements et normes alimentaires	•	•	•	•	•	
Élaboration des politiques et planification	•	•	•	•	•	
Homologation des technologies	•	•	•	•	•	
Éducation et formation	•	•	•	•	•	
Services financiers						•
Formation et perfectionnement						•
Systèmes informatiques						•
Personnel						•
Domaines d'intérêt						
Systèmes d'information des consommateurs	•					
Systèmes coopératifs		•	•			
Responsabilisation et contrôle internes		•	•		•	
Gestion de la demande	•					
Résolution des différends					•	
Liens entre agriculteurs et consommateurs	•					
Accès aux aliments	•	•				
Établissement des prix	•					
Proximité	•					
Pertinence culturelle	•					
Promotion de la santé	•					
Respect des normes d'importation et contrôle					•	
Remplacement des importations		•	•	•		
Systèmes intégrés de production[a]				•		
Transmission du patrimoine et formation des jeunes				•		
Utilisation des terres				•		
Commercialisation		•	•	•	•	
Transformation mobile et à petite échelle		•	•			
Nutrition	•					
Contrôle de l'autonomie					•	
Produits spéciaux				•		
Coordination de l'offre		•	•	•		
Comités interdivisionnaires	Gestion de l'offre et de la demande ; développement économique et achats stratégiques ; durabilité de l'environnement ; équité et justice sociale ; qualité des aliments ; contrôle et évaluation ; participation du public et développement communautaire ; questions sectorielles, revenu et emploi					

[a] Comprend les systèmes et les mesures d'aide à la transition, les ressources génétiques, la biodiversité et l'intégration dans l'habitat naturel.

Bon nombre de ces divisions assumeraient des responsabilités semblables. Cet arrangement permettrait d'appliquer les principes 4, 5 et 6 de la section précédente. Des comités interdivisionnaires assureraient la coordination pour les sujets communs à toutes les divisions (p. ex., qualité des aliments, durabilité de l'environnement). Chaque division serait composée de spécialistes de différentes disciplines ayant une formation générale suffisante pour passer d'une division à une autre ou d'un sujet à un autre au sein de la même division. Dans ce système, les structures de gestion seraient beaucoup moins hiérarchiques. La division en sous-systèmes alimentaires donnerait lieu à des interactions beaucoup plus diversifiées avec les intervenants. Chaque division aurait du savoir-faire dans les principes de développement communautaire et leur application.

Le ministère fédéral serait différent des ministères provinciaux du fait qu'il exercerait un rôle plus important dans les secteurs des exportations et des importations, du commerce interprovincial, de la gestion de l'offre et de la demande, de l'homologation des technologies, de l'établissement de normes nationales de recherche-développement et de systèmes d'information sur la nutrition et à l'intention des consommateurs. Cependant, je recommande que les programmes de recherche soient confiés à des échelons inférieurs du système, car il y a lieu de mener des recherches plus locales. En outre, des responsabilités supplémentaires à l'égard du soutien financier de divers secteurs du système alimentaire et agricole seraient confiées aux gouvernements provinciaux, pour les mêmes raisons. L'éducation et la formation resteraient en majeure partie du ressort des provinces.

Ces changements seraient encore plus efficaces si l'on modifiait également les relations avec les administrations municipales. L'existence de conseils municipaux ou régionaux de la politique alimentaire, s'inspirant du modèle ontarien, faciliterait le travail du ministère provincial. Les tenants de tels conseils croient fermement que les initiatives fédérales, provinciales et municipales sont insuffisantes pour régler les problèmes fondamentaux de sécurité alimentaire au palier local, et que les municipalités, auxquelles plusieurs provinces confèrent des responsabilités en matière de santé publique, doivent adopter une nouvelle démarche pour élaborer des solutions efficaces à long terme. Le modèle des conseils de politique alimentaire est conforme à la théorie organisationnelle exposée précédemment (MacRae *et al.*, 1992).

Conclusion

Pour certains, la création d'une politique alimentaire durable (et des institutions connexes) est une entreprise de longue haleine. Il s'agit avant tout d'échapper à notre apathie.

Bibliographie

AAC (Agriculture et Agroalimentaire Canada), 1994, *Orientations futures du secteur canadien de l'agriculture et de l'agro alimentaire*, Ottawa (ON, Canada), AAC.

——— 1996, *Stratégie pour le développement d'un environnement durable en agriculture et en agroalimentaire au Canada*, Ottawa (ON, Canada), AAC.

Agriculture Canada, 1988, « Nutrition policy statement », *Rapport*, vol. 4, n° 1, p. 7.

ASPO (Association pour la santé publique de l'Ontario), 1996, *Food for now and the future*, Toronto (ON, Canada), OPHA Food Security Group.

CDC (Comité directeur conjoint responsable de l'élaboration d'un plan national sur la nutrition pour le Canada), 1996, *La nutrition pour un virage santé : voies d'action*, Ottawa (ON, Canada), Santé Canada.

CDIPA (Comité de direction interministériel sur la politique alimentaire), 1978, *Recent developments in food strategy*, Ottawa (ON, Canada), gouvernement du Canada, 13 déc.

CMT (Conseil municipal de Toronto), 1992, *Declaration on food and nutrition*, Toronto (ON, Canada), CMT.

Cornucopia Project, 1981, *Empty breadbasket: the coming challenge to America's food supply and what we can do about it*, Emmaus (PA, É.-U).

CRAMCV (Comité sur le régime alimentaire et les maladies cardio-vasculaires), 1976, *Report of the Committee on Diet and Cardiovascular Disease*, Ottawa (ON, Canada), ministère des Approvisionnements et Services du Canada.

Forbes, J.D., 1985, *Institutions and influence groups in Canadian farm and food policy*, Toronto (ON, Canada), Institut d'administration publique du Canada, Canadian Public Administration Monograph No. 6, Institute of Public Administration Monograph No. 10.

Grier, K., 1990, « Canada's new nutrition labelling recommendations », *PDR Notes*, n° 64, p. 1-2.

Lalonde, M., 1974, *Nouvelle perspective de la santé des Canadiens*, Ottawa (ON, Canada), ministère des Approvisionnements et Services du Canada.

Macdougall, H., 1990, *Activists and advocates: Toronto's Health Department 1883-1983*, Toronto (ON, Canada), Dundurn Press.

MacRae, R.J., Welsh, J., Kneen, B. et Friedmann, B., 1992, *Municipal food policy councils: diversifying institutional form and process to support the transition to just, healthy and sustainable food and agricultural systems*, document présenté à la Diversity in Food, Agriculture, Nutrition and Environment Conference, 6 juin 1992, Lansing (MI, É.-U.), Gainesville (FL, É.-U.), Agriculture, Food and Human Values Society.

MAFF (Ministry of Agriculture Fisheries and Food), 1995, *Securing our food future: an agri-food policy for British Columbia*, Victoria (C.-B., Canada), MAFF.

MAN (ministère de l'Agriculture de Norvège), 1975, *On Norwegian nutrition and food policy*, Oslo (Norvège), MAN. Rapport n° 32 au Storting.

McCarrison, R., 1943, *Nutrition and natural health*, Londres (R.-U.), Faber and Faber.

Morgan, G., 1989, « Organizational choice and the new technology », dans S. Wright et D. Morley (dir.), *Learning works: searching for organizational futures*, Toronto (ON, Canada), Université York, Faculty of Environmental Studies, p. 47-62.

Morley, D. et Wright, S., 1989, « Epilogue: organizational and contextual change », dans S. Wright et D. Morley (dir.), *Learning works: searching for organizational futures*, Toronto (ON, Canada), University of York, Faculty of Environmental Studies, p. 256-278.

NSNC (Nova Scotia Nutrition Council), 1997, *Nutrition for health: the Nova Scotia agenda for action*, Halifax (N.-É., Canada), Nova Scotia Dietetic Association et Nova Scotia Department of Health.

PAE (Projets pour une agriculture écologique), 1997, « Agriculture and Agrifood Canada's strategy for environmental sustainability », *EAP Comment*, vol. 1, n° 1, févr.

Picton, L.J., 1946, *Thoughts on feeding*, Londres (R.-U.), Faber and Faber.

Plumptre, T.W., 1988, *Beyond the bottom line: management in government*, Halifax (N.-É., Canada), Institut de recherche en politiques publiques.

Sabry, Z.I., 1975, « The cost of malnutrition in Canada », *Canadian Journal of Public Health*, n° 66, p. 291-293.

Santé et Bien-être social Canada, 1990, *Recommandations sur la nutrition : rapport du Comité scientifique de révision*, Ottawa (ON, Canada), ministère des Approvisionnements et Services du Canada.

Skogstad, G., 1987, *The politics of agricultural policy-making in Canada*, Toronto (ON, Canada), University of Toronto Press.

TFPC (Toronto Food Policy Council), 1994, *Health, wealth and the environment: the impacts of the CUSTA, GATT and NAFTA on Canadian food security*, Toronto (ON, Canada), TFPC. TFPC Paper No. 2.

——— 1995, *Setting a new direction: changing Canada's agricultural policy making system*, Toronto (ON, Canada), TFPC. TFPC Paper No. 4.

——— 1997, *Cutting out the fat: food and agricultural policies, programs, regulations and pricing mechanisms that promote the production and distribution of fat in our food system*, Toronto (ON, Canada), TFPC. TFPC Paper No. 6.

——— 1998, *Consumers are sovereign: how to change food information systems so food shoppers are the informed consumers governments and businesses say they should be*, Toronto (ON, Canada), TFPC. TFPC Paper No. 10.

USSG (United States Surgeon General), 1988, *Report on nutrition and health*, Washington (DC, É.-U.), United States Department of Health and Human Services, Public Health Service.

Walters, C.J., et Holling, C.S., 1984, « Resilience and adaptability in ecological management systems: why do policy models fail? », dans G.R. Conway (dir.), *Pest and pathogen control: strategic, tactical, and policy models*, Chichester (R.-U.), John Wiley, p. 470-479.

Winson, A., 1992, *The intimate commodity*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press.

Agriculture urbaine : une politique d'accès aux denrées alimentaires

Desmond Jolly

Introduction

Plus souvent qu'autrement, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ne fait aucune place aux nuances et à la réflexion dialectique. Pour attirer l'attention des décideurs et obtenir les résultats voulus, les instigateurs d'une intervention se sentent contraints de mettre l'accent sur ses effets positifs et de minimiser ou de passer sous silence toute incertitude, complexité et conséquence néfaste. Ces instigateurs doivent donc, comme le pense Hoffer (1951), donner l'impression d'être profondément convaincus de l'utilité des interventions qu'ils proposent. Les mouvements qui transforment le contexte économique et social, comme les révolutions, sont généralement dirigés par des personnes ayant une telle conviction. Cependant, on oublie souvent que des mesures sociales moins spectaculaires sont proposées, adoptées et mises en œuvre dans le même contexte. La psychologie sociale qui éclaire les résultats attendus des interventions revêt donc un caractère trop simpliste, s'appuyant sur une perception linéaire des causes et des effets. La bonne volonté est assimilée au bon sens.

On observe des exemples de ce problème dans le cas d'un large éventail de politiques et de leurs résultats, ainsi que dans la réaction à ces résultats, touchant les programmes sociaux et économiques adoptés aux États-Unis au cours des 50 dernières années. Il en va de même de certaines interventions mondiales. Relevons notamment la « guerre contre la pauvreté » et les interventions connexes visant à créer une « société modèle », fondées sur l'élimination éventuelle de la pauvreté ou, du moins, sur la création d'un train de mesures qui permettraient aux gens d'échapper à l'emprise de la pauvreté. Le fait est que la persistance de la pauvreté dans le contexte social et économique des États-Unis sert de prétexte au démantèlement des programmes antipauvreté et d'égalité d'accès. On croit désormais que le marché est plus intelligent que les ingénieurs sociaux. Il semble que certains décideurs et défenseurs profanes s'attendaient à ce que les lois sur les droits civils et l'action positive permettent en 30 ans d'assurer l'égalité raciale et de supprimer les distinctions et la discrimination raciales dans la société américaine (Hacker, 1995). Les sondages d'opinion et les événements quotidiens démontrent à quel point ces problèmes sont épineux et difficiles à résoudre. Pourtant, de nos jours, non seulement les droits civils et l'action positive sont jugés inefficaces pour les éradiquer, mais on considère qu'ils sont même la cause de la mésentente et de l'inégalité raciales. Les multiples « guerres » livrées contre la drogue, le crime et d'autres pathologies sociales ont atténué ces problèmes, mais ceux-ci demeurent sérieux.

Qu'est-ce que les analystes des politiques et les défenseurs profanes peuvent apprendre de ces expériences et de la réaction négative à l'échec perçu des programmes sociaux ? Les analystes doivent se demander si la présentation des causes et des effets des interventions, faite dans un cadre simpliste et linéaire, sans nuance ni réflexion dialectique, est une démarche qui rend justice à la cause, aux intervenants et aux bénéficiaires. Je participe actuellement à la planification d'une réforme du régime d'aide sociale d'un comté de Californie en vue de le rendre conforme aux politiques de travail obligatoire adoptées par le pouvoir législatif de l'État en 1997. Heureusement, on semble tenir compte des facteurs multiples qui risquent de placer les ménages dans un état de dépendance sociale. Ainsi, dans ce cas du moins, on semble tirer la leçon des erreurs commises lors d'interventions précédentes. Cependant, la réforme de l'aide sociale en tant que politique nationale présente des problèmes courants : simplification exagérée, perspective à court terme, sous-estimation de la complexité des questions associées à la dépendance sociale, et fragilité du tissu social, notamment de la structure familiale. Les changements apportés à l'admissibilité aux coupons alimentaires, par exemple, ne font que renvoyer les bénéficiaires d'aide alimentaire des organismes publics aux organismes de bienfaisance privés, sans que l'on se soucie de la capacité de ces organismes de répondre à une demande accrue.

Le présent document examine la dialectique de l'agriculture urbaine en tant que processus d'intervention visant à répondre aux besoins alimentaires des populations urbaines. Exposé général de l'approche philosophique de l'agriculture urbaine en tant qu'intervention, il ne fait pas fond sur les données concernant les populations à risque, leurs besoins alimentaires, la disponibilité et la qualité des terres et d'autres ressources nécessaires à la production de ces aliments et la logistique de la distribution alimentaire. Les données empiriques sont tirées de mes observations et de mon expérience aux États-Unis et dans plusieurs pays à faible revenu, ainsi que de certaines études publiées et inédites sur la durabilité des projets d'agriculture urbaine aux États-Unis.

Vers une réflexion dialectique sur le changement social

Je ne souscris pas aux postulats malthusiens concernant le lien entre l'alimentation, la croissance de la population et la qualité de vie. Cependant, Malthus savait que, souvent, le changement social n'est pas linéaire. Comme il l'a proposé, une accessibilité accrue aux denrées alimentaires et une meilleure alimentation des paysans et des travailleurs entraîneraient une croissance de la population, en raison soit d'une fécondité accrue, soit d'une baisse du taux de mortalité. Supposant que la productivité agricole est limitée, il a postulé que la croissance subséquente de la population entraînerait un fléchissement de la consommation alimentaire par personne. Ainsi, d'après lui, une mesure positive peut aboutir à un résultat négatif. Je rappelle que je ne suis pas d'accord avec ce syllogisme malthusien. Je crois cependant que l'on pourrait améliorer la formulation, l'analyse et la mise en œuvre des politiques et des programmes sociaux en reconnaissant les nuances et les contradictions inhérentes des changements technologiques ou sociaux.

Application de la réflexion dialectique sur le mouvement en faveur de l'agriculture urbaine

L'agriculture urbaine n'est pas un phénomène nouveau. Elle remonte probablement aux premiers établissements urbains. En fait, le terme *économie* est dérivé du mot grec *oikonomia*, qui désignait la production et la gestion domestiques dans la Grèce antique, à l'époque où presque tous les ménages athéniens cultivaient des jardins qui leur procuraient une bonne partie de leurs aliments. En Chine contemporaine, j'ai observé une production alimentaire importante dans ce que les Chinois appellent la « banlieue ». Même dans les pays les plus industrialisés, peu de villes excluent totalement les activités agricoles. À La Havane, à Hong Kong et à Singapour, on cultive même sur les toits. Par contre, le mouvement en faveur de l'agriculture urbaine comme politique sociale est bel et bien nouveau. Le mouvement qui milite pour la sécurité alimentaire communautaire aux États-Unis trouve des équivalents dans d'autres pays avancés. On préconise également l'agriculture urbaine au palier international. Ce militantisme réfléchi et organisé peut donner lieu à des résultats positifs, mais aussi à d'autres qui sont moins salutaires.

L'agriculture urbaine revêt d'intéressantes possibilités, mais elle présente aussi d'importantes contraintes. Dans les pays industrialisés, son succès repose sur les caractéristiques démographiques de la collectivité ; les appuis disponibles ; l'accessibilité, la qualité et la stabilité des terres ; l'accès à l'eau et son coût ; le leadership et l'organisation locale. Si l'agriculture urbaine est pilotée par des entreprises, son succès repose sur l'accès au capital, des mécanismes de gestion des risques, le coût et la qualité de la main-d'œuvre et un ensemble complexe d'autres facteurs. En règle générale, ces mêmes facteurs s'appliquent également dans les pays du Tiers-Monde. Même en périphérie des villes américaines, la proximité de la production agricole soulève notamment des problèmes de bruit, de poussière et d'odeur. Ainsi, l'agriculture urbaine doit également composer avec les règlements de zonage.

L'expérience de la Californie illustre les difficultés que doivent surmonter les projets d'agriculture urbaine. Au cours des dix dernières années, un certain nombre de tels projets ont été mis en œuvre aux États-Unis, et notamment en Californie. On a tenté d'en étudier les résultats, notamment en ce qui concerne leur durabilité. Ces résultats permettent de douter que l'agriculture urbaine puisse vraiment répondre aux besoins des participants en matière d'alimentation, d'emploi et de commerce, et encore moins à ceux de quartiers ou même de villes entières.

Suzanne Monroe-Santos a présenté des données tirées d'une enquête sur les jardins communautaires menée en 1992 et 1996 sous l'égide de l'American Community Gardening Association (Monroe-Santos, 1998). Elle a reçu des réponses de 38 villes, portant sur 6 018 jardins. Elle a étudié la durabilité de ces jardins ; ainsi, alors que l'on en a créé 1 851 pendant cette période, les villes ont signalé la perte de 542 jardins (9 p. 100) de 1992 à 1996. Elle a également étudié le mode de tenure, un facteur important pour la durabilité : 1,5 p. 100 des jardins étaient cultivés sur des terres appartenant à l'organisme responsable ; 32 p. 100 des jardins existaient depuis plus de dix ans, mais ils couraient toujours le risque que leur propriétaire foncier ou des organismes publics ou municipaux en prennent le contrôle. La plupart étaient menacés par le « développement économique ». Les jardins communautaires n'occupent pas une grande place dans les projets actuels d'urbanisme et d'aménagement. En outre, selon l'étude, la perte de jardins était attribuable surtout au désintéressement des jardiniers, ce qui

soulève à nouveau des questions sur la fiabilité et la stabilité des jardins communautaires et leur capacité de contribuer de façon continue à la sécurité alimentaire des citadins.

L'étude de Monroe-Santos mentionne l'intérêt croissant que suscitent les jardins-entreprises, qui visent à réaliser des bénéfices, à développer le capital humain ou à donner naissance à des entreprises à but lucratif. Selon Monroe-Santos (1998), ces jardins permettent d'offrir, à des jeunes et à des adultes à risque de la formation sur l'horticulture et l'aménagement paysager, de commercialiser des produits auprès de grands restaurants ou de marchés de producteurs et de fabriquer des produits tels que des vinaigres et des confitures. Parmi les autres activités économiques, elle mentionne l'exploitation de serres, la floriculture et la production de fines herbes.

Seules 36 de ces exploitations étaient mentionnées dans l'étude, représentant au plus 0,6 p. 100 du nombre total de jardins. Feenstra et ses collaborateurs (1999) ont étudié le rendement de ces jardins-entreprises et ont tiré les conclusions suivantes :

> *Selon certaines indications préliminaires, il semble que la plupart des jardins-entreprises qui font également de la formation professionnelle et embauchent des résidents locaux ne sont pas en mesure de recouvrer en entier le coût de leur programme par la vente de produits. Cependant, l'autosuffisance financière n'est pas le seul repère, ni le meilleur, pour mesurer le « succès » de ces jardins. Leur principal avantage réside en effet dans la création de possibilités de formation et d'emploi au palier local, permettant aux jeunes et aux adultes d'apprendre comment mieux assurer la durabilité de l'environnement, d'acquérir de l'estime de soi et d'être fiers de leur collectivité. Ainsi, les populations à faible revenu peuvent exploiter leur capacité de leadership malgré leur situation économique et sociale difficile.* [Traduction]

Feenstra et ses collaborateurs ont constaté que ces projets investissaient beaucoup d'argent dans la collectivité. Ainsi, 24 des 27 projets étudiés ont généré 605 000 $US en salaires pendant une saison de production de trois mois et employaient 348 personnes. Leurs dépenses étaient assumées à plus des deux tiers par des fondations leur versant des subventions. D'après l'étude, ces programmes étaient incapables de couvrir leurs coûts par la vente de produits alimentaires, mais leurs avantages pouvaient justifier cet investissement social. Néanmoins, la durabilité de ces projets d'agriculture urbaine locale est mise en doute.

Il faut déterminer si le rôle de l'agriculture urbaine et des systèmes alimentaires locaux dans le contexte global de l'accès aux denrées alimentaires peut être manipulé politiquement en vue de camoufler une détérioration nette de cet accès, attribuable à la modification des politiques publiques. Ceux qui s'intéressent à l'accès aux aliments au sens large, c'est-à-dire à la consommation d'aliments et à la situation nutritionnelle des populations à risque, doivent continuer de se concentrer sur les nombreux moyens de rechange par lesquels les gens obtiennent des aliments : achat sur le marché libre, achat de marchandises à prix subventionné, glanage et production domestique, dons et programmes communautaires d'alimentation. Si l'approvisionnement n'augmente pas afin de répondre à une hausse possible de la demande, le prix des aliments augmentera et la qualité de vie diminuera. Ainsi, nous devons remettre en cause la motivation et les méthodes du Programme des Nations Unies pour le développement, qui fait les commentaires suivants dans son ouvrage intitulé *Urban Agriculture — Food, Jobs and Sustainable Cities* (PNUD, 1996) :

> *À la fin des années 90, de nombreux pays en développement sont fortement endettés, et leur balance des échanges extérieurs est déficitaire. Pour certains d'entre eux, il serait possible et souhaitable de consacrer leurs bonnes terres agricoles en milieu*

> *rural aux cultures d'exportation et de laisser les villes répondre dans la mesure du possible à leurs propres besoins en aliments et en combustibles par l'agriculture urbaine. L'autonomie des villes favorise ainsi les objectifs d'exportation des régions rurales. Par exemple, le gouvernement du Nicaragua a décidé, pour les années à venir, d'augmenter son apport en devises par l'exportation de produits agricoles.* [Traduction]

Cette idée, peut-être illusoire, de penser que les grandes villes du Tiers-Monde peuvent se nourrir elles-mêmes ne connaîtra ni plus ni moins de succès que d'autres idées à la mode en matière de développement. Mexico, par exemple, compte 20 millions d'habitants, et connaît une croissance alarmante. Quelle est la probabilité que Mexico réussisse à être autonome sur le plan de la production alimentaire, ou même à produire 20 p. 100 des aliments dont elle a besoin ?

Le cas de La Havane est abordé pour illustrer le potentiel que revêt l'agriculture urbaine. Cependant, en raison de l'embargo américain, de la pénurie de devises, de la disponibilité de terres et de terrains vagues et d'un appui concerté de l'université d'agriculture de Cuba, il constitue davantage l'exception que la règle. Ainsi, il semble que 26 000 jardins que les gens cultivent pour leur propre compte contribuent à la sécurité alimentaire de La Havane. Moskow (1997), dans l'enquête qu'elle a menée en 1994 auprès de 42 jardiniers de La Havane, a constaté qu'en moyenne 5,83 membres de la famille immédiate de chaque jardinier consommaient les aliments du jardin et que 9,52 membres de sa famille élargie en recevaient. Les jardins ont une importante incidence sur le budget alimentaire des ménages et permettent également d'alimenter les écoles, les maternelles et les maisons de soins infirmiers. Soulignant l'énorme apport des jardins aux ménages des jardiniers et aux collectivités environnantes, Moskow (1997) mentionne les contraintes importantes auxquelles font face les jardiniers, notamment en ce qui concerne l'accès à l'eau, à l'information, à la formation et aux intrants agricoles. Donc, même à La Havane, avec l'appui des autorités, les jardiniers sont confrontés à de sérieuses difficultés en raison de leur situation matérielle.

Conclusion

De toute évidence, l'agriculture urbaine a un rôle important à jouer comme composante d'un système complexe de sécurité alimentaire. Cependant, il faut prendre garde de ne pas exagérer son utilité, car cela reviendrait à trahir les pauvres et la classe moyenne des régions urbaines. L'autosuffisance est un objectif louable, mais peut-on l'atteindre dans les grandes agglomérations ? Serait-il préférable de créer un système alimentaire à deux paliers, c'est-à-dire un système fondé sur le marché pour la classe moyenne supérieure et la classe supérieure, et un système de subsistance, axé sur l'autosuffisance, pour les pauvres et la classe moyenne inférieure ? Les pays du Tiers-Monde devraient-ils cultiver sur leurs terres les plus productives des produits destinés à la table des consommateurs riches des grandes agglomérations – laissant les citoyens pauvres se débrouiller en cultivant des terres peu productives à la campagne et dans les villes – afin de pouvoir importer des produits non essentiels comme des magnétoscopes, des voitures de luxe et des poupées Barbie pour la population cosmopolite de classe moyenne supérieure ?

Le nouvel ordre mondial s'est accompagné de la corporatisation des politiques publiques et de la privatisation de la pauvreté. Dans ce contexte, l'agriculture urbaine revêt une importance vitale. Pour les pauvres, c'est un moyen de survie. Par exemple,

les Cubains ont subi une baisse de 20 p. 100 de leur apport calorique et une réduction de 27 p. 100 de leur consommation de protéines. Pour les riches, ce pourrait être un moyen de céder leur responsabilité sociale. Voilà la dialectique de l'agriculture urbaine dans le nouvel ordre mondial. Par ailleurs, pour réduire la pauvreté, la faim et la malnutrition, les tenants de l'agriculture urbaine doivent connaître et appuyer toutes les autres mesures visant à favoriser la sécurité alimentaire. Autrement, leur manque de discernement leur vaudra à coup sûr un autre échec.

Bibliographie

Feenstra, G., McGrew, S. et Campbell, D., 1998, *Entrepreneurial community gardens; growing food, jobs and communities*, Davis (CA, É.-U.), Sustainable Agriculture Research and Education Program, University of California.

Hacker, A., 1995, *Two nations: black and white, separate, hostile and unequal*, New York (NY, É.-U.), Ballantine Books.

Hoffer, E., 1951, *The true believer: thoughts on the nature of mass movements*, New York (NY, É.-U.), Harper.

Monroe-Santos, S., 1998, *Longevity of urban community gardens*, Davis (CA, É.-U.), University of California. Thèse de doctorat.

Moskow, A., 1997, « Havana's self-provision gardens », *Community Greening Review*, n° 7, p. 17-19.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 1996, *Urban agriculture — food, jobs and sustainable cities*, New York (NY, É.-U.), PNUD.

This page intentionally left blank

HUITIÈME PARTIE

VERS UNE DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE

This page intentionally left blank

Réaffirmation du droit à la nourriture au Canada : le rôle des réseaux communautaires de sécurité alimentaire

Graham Riches

Introduction

Le présent document s'interroge sur l'existence du droit à la nourriture au Canada, décrit les causes de la faim dans les pays industrialisés, examine sous l'angle de la dépolitisation de la faim les mesures prises par l'État et la société civile relativement à l'insécurité alimentaire et soutient que des interventions de collaboration et de contestation au palier communautaire s'imposent pour éliminer la faim.

Réaffirmer le droit à la nourriture n'est pas une simple question technique (p. ex., cultiver plus d'aliments, apprendre aux gens à bien s'alimenter, élaborer des plans d'action nationaux). Il s'agit d'un acte profondément politique, qui soulève des questions cruciales sur la répartition de la richesse. Pour parvenir à la sécurité alimentaire, il faut créer un système alimentaire durable, sûr et équitable qui permet la distribution d'aliments nutritifs en quantités suffisantes (Tansey et Worsley, 1995). Ce système repose sur des normes de justice écologique, économique et sociale et la formation d'alliances entre des secteurs tels que l'agriculture, l'environnement, la politique alimentaire, la santé, l'aide sociale, les divers paliers de gouvernement et la société civile.

Deux questions se posent. Comment prendre au sérieux les déclarations et les grands discours des sommets mondiaux, des conventions internationales et des gouvernements fédéral et provinciaux, qui disent reconnaître le droit à la nourriture, alors que tout indique que les gouvernements et, dans une certaine mesure, la société civile cherchent depuis quelques années à dépolitiser la faim, pour la soustraire à la responsabilité de l'État ? Comment s'assurer que la faim et la sécurité alimentaire, deux questions complexes et interdépendantes, fassent l'objet d'un débat démocratique et éclairé et soient reconnues comme étant cruciales non seulement pour les intérêts des personnes pauvres et vulnérables, mais également pour le bien-être écologique et social de la société ?

Le droit à la nourriture existe-t-il au Canada ?

Le droit à la nourriture ne figure pas dans la *Charte canadienne des droits et libertés* (Canada, 1982) et n'est donc pas justiciable ; cependant, le gouvernement du Canada a reconnu l'existence de ce droit en signant des conventions internationales, notamment la *Charte internationale des droits de l'homme* de 1948 (Nations Unies, 1985), le

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Nations Unies, 1966) et la *Convention relative aux droits de l'enfant* (Nations Unies, 1989). Ces dernières années, le Canada a également décidé d'appuyer un certain nombre de déclarations internationales qui ont une incidence immédiate et concrète sur le respect du droit à la nourriture : la Déclaration mondiale sur la nutrition (adoptée à Rome en 1992), la Déclaration sur le développement social (adoptée au Sommet mondial pour le développement social en 1995) et la récente Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale (FAO, 1996), qui confirme « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ». Le gouvernement fédéral reconnaît également ce droit dans les activités d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) et du Réseau mondial sur la sécurité alimentaire visant à définir les engagements du Canada au Sommet mondial pour le développement social et à en assurer le suivi.

Pourtant, envisagée sous l'angle des droits sociaux, la situation n'a rien d'encourageant. En avril 1996, le Canada a aboli le Régime d'assistance publique du Canada, un programme fédéral-provincial à frais partagés qui, pendant une génération, avait établi des normes nationales de prestation de l'aide sociale et permis de répondre aux besoins de base de la population, y compris l'alimentation. Les gouvernements provinciaux ont également entrepris une restructuration majeure de leurs programmes d'aide sociale et remis en question le droit à la nourriture. Les prestations d'aide sociale ont été éliminées ou réduites, et les allocations alimentaires ont été ramenées à un niveau insuffisant. En 1995, AAC a cessé d'établir le coût du panier à provisions nutritif, éliminant ainsi le seul moyen relativement objectif de mesurer la suffisance alimentaire à l'échelle nationale.

De toute évidence, le Canada a cessé de protéger le droit à l'alimentation, bien que ses engagements internationaux au chapitre des droits de la personne et les initiatives fédérales révèlent une certaine ambivalence. Cependant, compte tenu de la croissance de la faim, l'inclusion du droit à la nourriture dans la Charte des droits et dans les lois du pays devrait représenter une priorité.

La faim dans les pays industrialisés et ses causes

Depuis le début des années 80, il est toujours plus évident que la faim et l'insécurité alimentaire demeurent problématiques à l'échelle mondiale, non seulement dans les pays du Sud, mais également dans les pays industrialisés du Nord comme l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis (voir Riches, 1997). D'après des estimations prudentes tirées de diverses études menées au Canada et aux États-Unis (Poppendieck, 1997 ; Riches, 1997), au moins 8 à 10 p. 100 de la population souffre de la faim ou risque d'en souffrir. Au Canada, 456 banques alimentaires nourrissent 2,5 millions de Canadiens par année (Association canadienne des banques alimentaires, 1995). Plus de 49 p. 100 de ces personnes sont des femmes et des enfants. Les peuples des Premières nations, les immigrants, les chômeurs et les personnes handicapées sont surreprésentées chez les usagers des banques alimentaires. La mendicité semble maintenant acceptée comme élément du nouvel ordre économique et représente, comme les banques alimentaires, un indicateur visible des inégalités et des carences alimentaires croissantes. Dans ce contexte, il est

remarquable que, depuis 1994, le Canada se classe au premier rang mondial pour la qualité de vie selon l'indice du développement humain des Nations Unies.

Trois facteurs expliquent la croissance de la faim et de l'insécurité alimentaire au Canada. Premièrement, des phénomènes tels que la restructuration économique mondiale, le taux élevé de chômage et de sous-emploi, la bipolarisation du travail et du revenu et la baisse du pouvoir d'achat des ménages ont démontré l'insuffisance des mesures ciblées de protection sociale. Dans tous les pays étudiés, c'est-à-dire l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis, les prestations d'aide sociale (qui, d'après une doctrine de longue date, sont inférieures au revenu des travailleurs les moins bien payés) se sont révélées insuffisantes pour garantir à tous un régime alimentaire abordable et nutritif (Riches, 1997).

Deuxièmement, l'État et la société civile ont réagi au problème de la faim d'une façon qui a favorisé sa croissance. Les gouvernements favorables aux marchés, résolus à mettre en œuvre des politiques d'ajustement structurel et convaincus que l'aide sociale fait partie intégrante de la politique du marché du travail, ont négligé tous leurs engagements préalables à l'égard de la sécurité alimentaire. Les politiques de réforme de l'aide sociale ont même favorisé le concept d'aide sociale comme simple produit (la réception de prestations devenant tributaire de la participation au marché du travail) en préconisant la notion de « société active » de l'Organisation de coopération et de développement économiques (admissibilité réduite, obligations réciproques, formation et travail obligatoire). Ainsi, les prestations ont été réduites ou supprimées, et les bénéficiaires contraints de trouver des emplois à faible salaire pour conserver leurs prestations. Ces politiques créent des conditions propices à l'aggravation de la faim et s'opposent au droit à la nourriture.

Troisièmement, des accords commerciaux internationaux conformes aux politiques mondiales d'ajustement structurel favorisent la déréglementation continue des marchés et confèrent des pouvoirs supplémentaires aux sociétés transnationales, limitant du coup le pouvoir du Canada de mettre en œuvre ses programmes sociaux. Surtout, cette mondialisation, ou marchéisation, du système alimentaire réduit la capacité des États-nations et des collectivités locales de se nourrir et aggrave les inégalités alimentaires entre le Nord et le Sud et à l'intérieur des pays des deux hémisphères, y compris le Canada.

Dépolitisation de la faim

Pour établir le droit à la nourriture, il est essentiel de comprendre comment l'État et, dans une certaine mesure, les organismes de la société civile ont essentiellement dépolitisé le problème de la faim. La dépolitisation de la faim est un processus qui réduit le droit à la nourriture et qui permet aux gouvernements, aux entreprises et aux organismes caritatifs d'affaiblir la souveraineté alimentaire. À cause d'elle, l'État est moins en mesure d'intervenir pour aider les personnes qui ne peuvent se nourrir convenablement et protéger leurs droits.

Depuis le début des années 80, une foule d'indications en provenance de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis démontrent que les gouvernements nient l'existence de la pauvreté alimentaire, négligent leurs obligations nationales et internationales d'assurer la sécurité alimentaire des populations, refusent de reconnaître que l'aide sociale est insuffisante, invoquent les cas de fraude et d'abus pour dénoncer le coût élevé de l'aide sociale, mettent

en œuvre des réformes punitives, cèdent leurs responsabilités nationales aux paliers inférieurs de gouvernement et aux organismes caritatifs et tiennent souvent les personnes défavorisées responsables de leur sort.

Dans ces pays, la création de banques alimentaires représente l'une des principales initiatives de la société civile pour s'attaquer au problème de la faim. En tant qu'organismes caritatifs, les banques alimentaires deviennent un appendice institutionnel du système d'aide sociale. Elles fournissent une aide immédiate aux personnes qui ont besoin de nourriture, mais elles permettent aussi aux gouvernements de négliger la cause du problème et d'échapper à leurs responsabilités politiques (Riches, 1986, 1997).

La marchéisation croissante des aliments, qui sont considérés désormais comme de simples produits de consommation, favorise la dépolitisation de la faim. Des experts progressistes en politiques alimentaires sont d'avis que trop de gens ont perdu la maîtrise de leur alimentation, que leur revenu soit suffisant ou non. Les géants transnationaux de l'agroalimentaire se sont approprié la production et la distribution des aliments nutritifs, et cherchent à réaliser des bénéfices sans égard à la valeur nutritive de leurs produits ou à la santé de la collectivité. Les aliments sont de moins en moins des biens sociaux et culturels. Pour Kneen (1993), la création de ce système alimentaire mondial vise à éloigner le plus possible les gens des sources d'aliments et de nutrition grâce à de multiples interventions. Ainsi, les personnes, les familles et les collectivités perdent leur capacité de produire leurs propres aliments, de faire des achats éclairés et d'adopter un régime équilibré composé d'aliments nutritifs. Il s'agit là d'une tendance inquiétante dont nous faisons fi au péril même de notre survie. Comme le dit Winson (1993, p. 2), les rituels que sont la préparation des aliments et les repas communs jouent un rôle crucial et intégrateur dans la société humaine. Ce sont des occasions essentielles de rassemblement et de socialisation de l'être humain.

Sécurité alimentaire communautaire : la clé d'une nouvelle politique de la faim

Comment donc s'assurer que les questions complexes et interdépendantes que sont la faim et la sécurité alimentaire fassent l'objet d'un débat démocratique éclairé et que le droit à la nourriture soit reconnu non seulement dans les déclarations internationales et les lois nationales, mais aussi, et surtout, au palier des ménages et des collectivités ? Une priorité serait de relancer le débat politique sur la faim et la sécurité alimentaire à l'échelon local, tout en poursuivant les efforts entrepris à l'échelle nationale et dans le monde. Autrement, toute tentative d'inclusion du droit à la nourriture dans les lois nationales se révélera probablement infructueuse.

À la suite du Sommet mondial de l'alimentation, le Canada a été très actif aux paliers national et international. Le gouvernement envisage d'élaborer un plan d'action national et une campagne ayant pour thème « La nourriture pour tous », en vue de la prochaine Journée mondiale de l'alimentation. Cependant, ces mesures officielles feront-elles avancer les idées exprimées par le Forum des ONG (1996) au Sommet mondial de l'alimentation de Rome ? De cette séance de consultation communautaire mondiale, à laquelle ont participé 200 représentants d'organismes de la société civile du monde entier, sont issus un document et un programme parallèles. Essentiellement, le document du Forum des ONG (1996) remet en cause le paradigme de

développement et le modèle de croissance sur lesquels s'appuie la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire, proposant plutôt la notion de « souveraineté alimentaire », qui est définie comme étant la liberté et la capacité des États et des collectivités de fixer eux-mêmes leurs stratégies et leurs politiques de production, de commercialisation et de consommation. La souveraineté alimentaire, comme le souligne le document du Forum des ONG (1996), suppose une autonomie politique et économique. Ce document souligne également la possibilité que le modèle de croissance discuté au Sommet aggrave la pauvreté, l'inégalité et la marginalisation des pauvres et des paysans sans terre (p. ex., agriculteurs, travailleurs agricoles, femmes, enfants, groupes ruraux et urbains marginalisés) et les exclue encore plus du processus décisionnel. Selon ce document, « le Sommet mondial de l'alimentation doit mettre l'accent sur le développement, le soutien et la propagation d'autres modèles de développement actuellement mis en place localement et trouver de nouveaux paradigmes pour promouvoir la participation populaire et donner davantage de pouvoir à la population » [traduction] (Forum des ONG, 1996, p. 1).

Il est donc essentiel de constituer des coalitions locales de personnes et d'organismes s'intéressant à la sécurité alimentaire. Mais cette tâche n'est pas toujours facile ; comme le souligne Carson (1962) dans *The Silent Spring*, nous vivons à l'époque de la spécialisation, où on en apprend de plus en plus sur une gamme toujours plus restreinte de sujets. Il est toujours plus facile d'approfondir ses connaissances que de les mettre à profit dans un contexte plus général.

Au palier communautaire, il faut s'inspirer des efforts déployés à Kamloops, à Prince George, à Toronto, à Vancouver et à Victoria, où l'on collabore à un éventail d'initiatives en matière de sécurité alimentaire (Houghton et Riches, 1997). Dans l'immédiat, il importe de créer, avec l'aide des personnes qui souffrent de la faim, de nouveaux services (p. ex., jardins communautaires, cuisines collectives), de sensibiliser le public aux causes du problème et de collaborer avec tous les paliers de gouvernement à la promotion de la politique alimentaire. Les administrations municipales, les conseils régionaux de santé, les conseils scolaires, les organismes liés à l'agriculture et aux pêcheries ainsi que les conseils de bande sont des intervenants clés au palier local.

Un certain militantisme s'impose également (Dreze et Sen, 1989) pour surveiller et, au besoin, remettre en cause les mesures fédérales et provinciales (ou l'inertie des gouvernements). À une époque où s'opère le transfert de responsabilités, il est essentiel que les organismes locaux de sécurité alimentaire reconnaissent les pouvoirs importants relatifs aux nombreux aspects de la sécurité alimentaire et dévolus aux gouvernements provinciaux en vertu de la constitution, et s'assurent que leurs politiques se conforment aux conventions et aux déclarations internationales touchant le droit à la nourriture.

En conclusion, il apparaît évident que des interventions communautaires et un débat démocratique s'imposent pour réaffirmer le droit à la nourriture au Canada. L'adoption de politiques par le gouvernement fédéral, où l'on constate une certaine ambivalence concernant le droit à la nourriture, ne suffit plus. Comme l'indique la déclaration sur la sécurité alimentaire du Forum des ONG (1996), les pays se doivent de mettre en œuvre un vaste programme de changement. Leurs efforts ne porteront fruit que si les collectivités locales et les populations marginalisées peuvent jouer un rôle de premier plan en vue de recouvrer le droit à la nourriture.

Bibliographie

Association canadienne des banques alimentaires, 1995, *Annual data*, Toronto (ON, Canada), Association canadienne des banques alimentaires.

Canada, 1982, *Charte canadienne des droits et libertés*, Ottawa (ON, Canada), ministère des Approvisionnements et Services du Canada.

Carson, R., 1962, *The silent spring*, New York (NY, É.-U.), Houghton Mifflin.

Dreze, J. et Sen, A., 1989, *Hunger and public action*, Oxford (R.-U.), Clarendon Press.

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), 1996, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit plan of action*, Sommet alimentaire mondial, Rome (Italie), FAO.

Forum des ONG, 1996, « Statement by the NGO Forum to the World Food Summit », dans *Report of the World Food Summit*, Rome (Italie), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, annexe III.

Houghton, J. et Riches, G., 1997, « Food security in Prince George », dans A. Michalos (dir.), *Report on the quality of life in Prince George*, Prince George (C.-B., Canada), University of Northern British Columbia.

Kneen, B., 1993, *From land to mouth: understanding the food system*, 2e éd., Toronto (ON, Canada), NC Press Ltd.

Nations Unies, 1966, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, New York (NY, É.-U.), Nations Unies. Résolution de l'Assemblée générale n° 2200A (XXI), 16 déc.

——— 1985, *Charte internationale des droits de l'homme*, New York (NY, É.-U.), Nations Unies. DPI/797-40669-juin 1985-30M.

——— 1989, *Convention relative aux droits de l'enfant*, New York (NY, É.-U.), Nations Unies.

Poppendieck, J., 1997, « The USA: hunger in the land of plenty », dans G. Riches (dir.), *First World hunger: food security and welfare politics*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press, chapitre 6.

Riches, G., 1986, *Food banks and the welfare crisis*, Ottawa (ON, Canada), Conseil canadien de développement social.

——— (dir.), 1997, *First World hunger: food security and welfare politics*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press.

Tansey, G. et Worsley, T., 1995, *The food system: a guide*, Londres (R. U.), Earthscan.

Winson, A., 1993, *The intimate commodity*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press.

Jeunes, administration publique et systèmes alimentaires durables : les exemples de Victoria et de Hamilton, au Canada

Zita Botelho

Introduction

Plusieurs séances de la Conference on Sustainable Urban Food Systems ont abordé la question du « contexte global », c'est-à-dire le cadre international dans lequel évoluent les gens et les systèmes alimentaires. Les villes prennent de plus en plus d'importance en tant qu'intervenants dans le système mondial (Knox, 1995). Pour analyser le processus décisionnel dans les régions urbaines, il faut examiner le rôle de l'administration publique. Le présent document porte en particulier sur la place des jeunes dans ce processus décisionnel, les obstacles auxquels ils font face et les actes qu'ils posent. Les jeunes doivent relever de nombreux défis en vue de contribuer aux systèmes alimentaires durables. Bon nombre de ces intervenants d'importance, qui doivent composer avec un système alimentaire non durable, tentent de faire valoir leur point de vue et de proposer des solutions. D'ici l'an 2000, la moitié de la population mondiale sera âgée de moins de 25 ans (JCM, 1996).

Les structures politiques et économiques sont considérées comme des obstacles majeurs à la sécurité alimentaire en milieu urbain. Pour la première fois dans l'histoire, les centres urbains abritent la majorité de la population mondiale, ce qui témoigne de l'urgence des problèmes environnementaux et alimentaires urbains. Les citoyens semblent avoir perdu le contrôle du système alimentaire ; cette situation menace la disponibilité d'aliments biologiques cultivés localement au moyen de méthodes écologiques. Les citoyens ont également perdu le contrôle de l'utilisation des espaces urbains, qui repose désormais souvent sur les intérêts des entreprises et des facteurs économiques mondiaux (Logan et Molotch, 1987). Dans les régions urbaines, le processus décisionnel exclut souvent les citoyens. Ceux-ci sont invités à participer à des réunions ou à des audiences publiques, qui les laissent souvent insatisfaits, car rien n'indique qu'on tient compte de leurs observations (Pateman, 1970 ; Sewell et Philips, 1979 ; Warriner *et al.*, 1996). Ainsi, l'administration publique des villes représente un facteur important dans les initiatives visant à créer des systèmes alimentaires urbains durables.

L'administration publique est un processus décisionnel général sur lequel influe un ensemble complexe de facteurs officiels et informels. Elle n'est pas synonyme de gouvernement, car ce terme désigne une institution et ses activités, qu'elles soient

publiques ou privées. L'administration publique concerne non pas la structure de l'institution (conseil, directions, services), mais plutôt les politiques, les caractéristiques opérationnelles, les mandats, les normes, les rôles, les liens hiérarchiques et les pratiques et procédés de fonctionnement qui sont stables, structurés et reconnus au point d'être considérés comme ayant été institutionnalisés (Wolman, 1995). L'administration publique comprend les liens entre organismes, y compris les organisations non gouvernementales, les groupes de pression s'intéressant aux questions économiques et d'autres groupes d'intérêts. Ces liens institutionnalisés doivent être abordés dans toute discussion sur la participation éventuelle du public au processus décisionnel concernant les ressources locales.

Les organisations sociales de la société capitaliste moderne présentent des caractéristiques dominantes telles que l'efficacité et la rentabilité. Ces caractéristiques se reflètent dans l'organisation bureaucratique des secteurs public et privé, qui favorisent l'efficacité, la calculabilité et la maximisation des bénéfices (Weber, 1946). Le pouvoir des institutions gouvernementales est structuré de façon hiérarchique, souvent sans responsabilité, transparence ou légitimité. Cette hiérarchie tend à concentrer le pouvoir au sein d'un organe central, situé loin des lieux d'exercice de ce pouvoir.

Dans un tel modèle d'administration publique, les gens sont considérés comme des intervenants au sein du marché et de l'État, ce qui les isole de leur milieu de vie et de leurs aliments, tout en isolant également les zones de production agricole des zones de consommation. Le régime actuel d'administration publique entrave systématiquement les efforts visant à préserver l'intégrité de l'environnement et à mettre un terme au système alimentaire dénaturé que soutiennent l'État et le marché. Qui a accès aux décideurs ? Ce système marginalise nombre de groupes, mais l'un d'entre eux, les jeunes, sont même exclus du processus démocratique. Par « jeunes », on entend les personnes âgées de 15 à 29 ans, mais cette définition varie souvent selon le pays et la culture.

Les jeunes s'intéressent tout particulièrement à l'intégrité de l'environnement et à la sécurité alimentaire, car ils hériteront des problèmes systémiques que sont la détérioration de l'environnement et l'insécurité alimentaire. Bon nombre d'entre eux saisissent les conséquences des pratiques agricoles non durables. Pour les jeunes, il est plus difficile de participer au processus décisionnel en milieu urbain que pour la plupart des autres citoyens ; pourtant, leur génération devra peut-être composer avec des problèmes écologiques dévastateurs.

Exclus du processus politique, les jeunes se voient forcés d'évoluer hors du cadre institutionnel traditionnel. En tant que citoyens, ils considèrent souvent le processus de participation publique, de communication et de prise de décisions comme inadéquat, fermé et insatisfaisant. En participant à des mouvements sociaux, les jeunes ont l'occasion de s'exprimer sans être limités par les conventions institutionnelles. Ces mouvements sont une forme d'action collective motivée par la volonté de changer différents aspects de la société. Pour le politicologue Magnusson (1996), les mouvements sociaux représentent de nouvelles façons d'être, de penser et d'agir. Comme ces mouvements visent à proposer des solutions de rechange en vue de régler des problèmes politiques, culturels ou sociaux, on les relègue souvent dans la catégorie des manifestations collectives de comportements irrationnels ou aberrants (Fainstein et Hirst, 1995). Souvent, ces connotations négatives sont également associées aux jeunes. Cette perception et ce rejet des initiatives des jeunes contribuent à éloigner encore plus ces derniers des institutions et des procédés politiques.

Les mouvements sociaux visent à politiser la société civile en échappant aux contraintes des institutions politiques représentatives ou bureaucratiques (Offe, 1987). Ces nouveaux cadres d'action promettent de transformer la vie quotidienne et les méthodes institutionnelles, comme le révèlent deux études de cas sur l'action des jeunes dans la production alimentaire. Le militantisme des jeunes dans les systèmes alimentaires urbains nous invite à repenser notre attitude à l'égard de la nature et de la collectivité, au plan tant spatial que temporel. Ces activités transforment la scène politique de façon particulière, voire radicale, par des changements personnels et culturels que motive le refus de s'adapter au cadre institutionnel (Carroll, 1992). Toutefois, il arrive que le rôle des jeunes soit remis en question au sein même des mouvements sociaux. Les jeunes subissent là aussi de la discrimination, car les militants plus âgés ne se rendent pas toujours compte de l'oppression dont font l'objet les jeunes, ou n'apprécient pas leur apport. Comme exemples de mouvements sociaux motivés par des jeunes, mentionnons les manifestations contre la ségrégation raciale et la guerre du Viêt Nam qui ont eu lieu aux États-Unis à la fin des années 50 et dans les années 60, le mouvement antinucléaire en Allemagne ainsi que les mouvements, à l'échelle mondiale, en faveur de la paix, de l'environnement, des droits de la personne et des droits des femmes.

Les deux études de cas qui suivent démontrent les écueils auxquels font face les groupes de jeunes qui souhaitent promouvoir des systèmes alimentaires locaux durables et sains et, par le fait même, accéder à une certaine maîtrise de l'espace urbain par l'entremise des structures de l'État. Les renseignements fournis ont été tirés d'entrevues informelles menées auprès de participants aux projets.

Études de cas

Premier cas : le projet Hamilton Organic Mentorship Experience

Le projet HOME (Hamilton Organic Mentorship Experience) est un projet de jardinage communautaire piloté par des jeunes à Hamilton, en Ontario (Canada). Il a pour objectif la formation des jeunes, l'éducation ainsi que la création de jardins communautaires.

Son fondateur, Ryan Kraftcheck, a rencontré bien des difficultés avant de le réaliser. L'absence de collaboration de l'administration locale a été la plus ardue à surmonter ; en effet, la municipalité a mis beaucoup de temps à fournir des terrains et, au départ, la classe politique n'appuyait pas le projet. Il semble que plusieurs facteurs aient influencé les intervenants municipaux : l'absence de ressources, des préjugés concernant les projets destinés aux jeunes, des questions touchant l'utilisation du sol, un manque de confiance et les relations entre les administrations locale et régionale.

La proposition initiale du projet HOME a suscité peu d'enthousiasme auprès des responsables municipaux. À l'époque, HOME était dépourvu de ressources financières, ce qui inquiétait la municipalité, qui ne s'intéressait qu'aux projets ayant des ressources solides. Après l'octroi d'une subvention fédérale substantielle, les intervenants municipaux ont changé d'attitude à l'égard du projet et ont proposé de nouvelles options aux jeunes. Cependant, c'est avec réticence que l'administration a finalement fourni des terrains pour le projet. Au moment de conclure l'achat des terrains, le coordonnateur du projet a été renvoyé d'un service à un autre avant que l'on décide de demander au service des parcs et des loisirs de fournir les terrains requis. La municipalité n'a pas fourni au projet les autres services dont il avait besoin, notamment une assurance-responsabilité et l'approvisionnement en eau. En outre, elle n'a pas

cherché à participer aux activités et événements spéciaux du projet HOME. L'équipe a organisé un événement communautaire public, le Garden Sculpture Day, mais aucun représentant de l'administration publique n'y a assisté. Selon les participants, les bureaucrates voyaient d'un mauvais œil les projets destinés aux jeunes. Ce scepticisme, qui déteignait sur le traitement réservé aux travailleurs du projet HOME, découlait des initiatives infructueuses auxquelles la municipalité avait déjà contribué. Cependant, après s'être associé à un groupe communautaire bien établi appelé FoodShare, le groupe a gagné en légitimité et en crédibilité auprès de la municipalité.

Le service des parcs et des loisirs avait une idée bien précise de l'usage qui devait être fait des parcs municipaux. Parmi les priorités, on relevait l'aménagement de terrains de baseball et de piscines. L'attitude des bureaucrates procédait d'une vision très étroite des usages possibles des parcs urbains. Le terrain accordé à HOME se trouvait dans un quartier où les gens étaient indifférents, voire opposés, au projet. Les organismes gouvernementaux n'ont pas participé au projet, n'ont pas cherché à en assurer la durabilité et n'ont pas manifesté d'intérêt pour la créativité des jardins communautaires.

Le coordonnateur du projet HOME a fait appel à des représentants de l'administration régionale, dont l'influence sur l'aménagement municipal s'est révélée avantageuse pour le projet. La région de Hamilton–Wentworth avait élaboré un plan régional appelé Vision 2020, s'inspirant des principes des Initiatives locales Action 21. Le programme Action 21 a été ratifié au Sommet de la Terre, tenu à Rio en 1992 ; il met en relief la nécessité du développement durable dans le cadre de l'aménagement urbain (CNUED, 1992). La mise en œuvre de ce document suscite encore beaucoup de scepticisme, mais certains responsables au palier régional de Hamilton–Wentworth l'appuient et ont reconnu l'importance des initiatives du projet HOME compte tenu des objectifs d'Action 21.

L'administration régionale a tenu une réunion à l'occasion de la journée annuelle Vision 2020, organisée pour célébrer les progrès réalisés dans la région en vue d'assurer un avenir plus durable. À cette réunion, on a suggéré que la nourriture destinée à l'événement provienne des jardins communautaires du projet HOME. L'enthousiasme de l'administration régionale à l'égard du projet HOME a influé sur l'attitude des responsables de la municipalité. Celle-ci cherche actuellement à acquérir des terrains pour appuyer la participation de HOME à l'événement communautaire Vision 2020. Voilà qui met en évidence l'influence de l'administration régionale sur l'utilisation du sol dans les municipalités.

La participation de HOME aux Initiatives locales Action 21 revêt une grande importance politique. En participant à l'initiative Vision 2020, les jeunes ont l'occasion de s'engager activement sur la scène politique locale et d'avoir leur mot à dire dans les décisions relatives aux conditions de vie, à l'accès aux ressources et aux structures décisionnelles. Action 21 est une démarche novatrice, visant à créer des collectivités plus durables grâce à des méthodes globales d'aménagement régional. Ce programme très médiatisé a rehaussé le prestige de HOME dans la collectivité et donné à ses participants la chance de renseigner le public sur les activités des jeunes et le jardinage communautaire.

Les jeunes du projet HOME ont tenté d'obtenir la collaboration de l'administration locale, mais comme leurs efforts se sont révélés vains, ils ont dû faire preuve d'imagination et essayer d'influencer les décideurs urbains par d'autres moyens. Déterminés à se faire entendre et à montrer par l'exemple l'intérêt de leur projet, les jeunes

ont établi des rapports avec des groupes communautaires. Ainsi, ils ont conclu des alliances avec le Hamilton Community Garden Network, le Urban Core Health Centre for the Homeless, l'office local de protection de la nature, la Bruce Trail Association et le Bay Area Restoration Council. Les participants au projet HOME ont également organisé des cafés-rencontres pour sensibiliser les gens à l'intérêt de mettre en place un système alimentaire durable et aux questions touchant l'alimentation. En travaillant ainsi dans la collectivité, le projet HOME a rehaussé sa visibilité en plus de favoriser une prise de conscience sur l'utilisation du sol et la nécessité d'envisager les systèmes alimentaires urbains d'une façon plus globale. L'engagement communautaire des participants donne également au projet une dimension politique différente, car il est difficile pour les responsables locaux de négliger un groupe qui a conclu des alliances avec de nombreux groupes d'intérêts de la ville. Grâce au projet HOME, les jeunes se sont taillé leur propre espace politique, dans leurs jardins et leur collectivité[1].

Le projet HOME a entrepris sa deuxième année d'existence, et un meilleur appui de la municipalité lui permet de prendre de l'expansion.

Second cas : LifeCycles

LifeCycles est un groupe de jeunes de Victoria, en Colombie-Britannique (Canada), qui organise des interventions concernant l'alimentation, la santé et la durabilité urbaine. Ce groupe fondé en 1992 préconise les jardins communautaires personnels et partagés, les programmes de formation pour les jeunes et les activités d'éducation, en plus de veiller à la mise en œuvre de telles initiatives.

Les organismes décisionnels locaux ont fait obstacle aux initiatives de Life-Cycles à Victoria. Avant de pouvoir lancer un projet de jardin communautaire, LifeCycles a dû faire pression pour modifier les règlements municipaux. En effet, il était interdit de jardiner dans les parcs, car cette activité était considérée comme une utilisation inopportune des terrains publics. Le conseil municipal a même déclaré que l'établissement de jardins communautaires revenait en définitive à privatiser les parcs. Le personnel de LifeCycles s'est donc lancé à la recherche de terrains et a mené une étude pour déterminer les secteurs densément peuplés où les résidents ont peu accès à des terrains. Des personnes voulant utiliser un terrain dans le quartier Fairfield ont fait appel à LifeCycles, qui a décidé de collaborer avec le sous-comité des jardins communautaires du comité de l'environnement de la Fairfield Neighbourhood Association. Ensemble, LifeCycles et le groupe communautaire ont relevé des emplacements possibles, dont la plupart étaient des terrains municipaux.

LifeCycles s'est adressé au conseil municipal, qui a inscrit la question à l'ordre du jour d'une réunion du comité plénier[2]. Les représentants de LifeCycles ont présenté un exposé sur les jardins communautaires et leurs avantages, en soulignant que l'appui du conseil municipal était essentiel pour faire du jardinage communautaire une réalité à Victoria. Le conseil avait le pouvoir de demander au directeur municipal de consacrer des terrains à des jardins communautaires, mais il n'a pas donné suite à la demande et a refusé de céder des terrains municipaux, car on le pressait de vendre ces terrains.

---

[1] Ryan Kraftcheck, HOME, communication personnelle, mai 1997.

[2] Selon la *Municipal Act* de Colombie-Britannique, il s'agit d'une réunion où le public ou d'autres intervenants peuvent participer aux débats ou au processus décisionnel.

Le conseil municipal a donc demandé à LifeCycles de s'adresser au service des parcs. LifeCycles a présenté un exposé au comité directeur de ce service, précisant les avantages des jardins communautaires, en s'appuyant sur des projets réalisés aux États-Unis et au Canada. Toutefois, le comité directeur n'était pas d'avis que le jardinage communautaire était une utilisation appropriée des parcs. LifeCycles est donc revenu devant le conseil municipal pour expliquer la décision du service des parcs, qui lui avait recommandé d'envisager l'utilisation de terrains municipaux. Le conseil a alors demandé au service des parcs de modifier sa politique. Ce dernier ayant refusé, le conseil municipal s'en est lui-même chargé.

Une fois l'autorisation obtenue, LifeCycles a mené des sondages dans la collectivité pour déterminer les besoins en matière d'accès à la terre. À la suite de ce processus, le groupe a retenu trois emplacements. LifeCycles a alors fait face à un autre obstacle : un conseiller municipal du quartier où le jardin devait être établi a usé de son influence pour faire renverser la décision, affirmant avoir reçu des plaintes des résidents du quartier. Le conseiller s'est également adressé à la Fairfield Neighbourhood Association, où il a rencontré non pas les sous-comités concernés mais les membres généraux et les a persuadés qu'il s'agissait d'une question délicate dont ils ne devraient pas s'occuper. L'association a envoyé une lettre au conseil municipal pour lui faire part de ses préoccupations. Le conseil a alors annulé sa décision. Les jeunes ont souligné au conseil municipal que les machinations dans cette affaire démontraient clairement le peu de respect accordé au processus qu'avait adopté LifeCycles et au travail consacré à l'élaboration des propositions. Par la suite, LifeCycles s'est adressé au sous-comité des jardins communautaires et a déclaré qu'il ne consacrerait pas d'autres efforts à ce projet avant que la collectivité n'ait manifesté un appui plus solide. LifeCycles devait obtenir un soutien très ferme de la collectivité afin d'avoir de la crédibilité aux yeux du conseil municipal. Les employés de LifeCycles se sont dits désillusionnés du fait que les municipalités ne sont pas disposées à collaborer avec les jeunes et ne favorisent pas leur participation. Ils ont également déclaré que souvent, on ne les prend pas au sérieux et on ne les considère pas comme des intervenants à part entière sur la scène politique.

LifeCycles a quand même réussi à faire modifier le règlement sur l'utilisation des parcs. Grâce à la persévérance du groupe, la ville de Victoria compte maintenant plusieurs jardins communautaires. La réussite de projets tels que cette initiative de jardinage communautaire a permis à LifeCycles d'obtenir davantage de ressources. Au départ, il était financé par des organismes provinciaux et fédéraux. Plus tard, son travail dans la collectivité lui a procuré le prestige nécessaire pour constituer des partenariats et obtenir du financement local. LifeCycles reçoit actuellement du financement du ministère des Petites Entreprises, du Tourisme et de la Culture et du ministère de l'Environnement, ainsi que de Pacific Coast Savings pour le développement économique communautaire. LifeCycles a reçu des subventions de la Victoria Foundation et de la Vancouver Foundation ainsi que des contributions intermunicipales.

LifeCycles a piloté la création de la Capital Region Food Roundtable. Cet organisme multilatéral, qui se réunit tous les trois ou quatre mois pour discuter de questions touchant l'alimentation dans la région de Victoria, tire ses origines d'un débat tenu à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation, parrainé par OXFAM et la Victoria International Development Education Association. En tant qu'organisme de coordination, LifeCycles met à contribution sa philosophie globale et veille à ce que tous les secteurs intéressés participent au dialogue et aux initiatives. De jeunes

membres contribuent à diriger chaque groupe de travail et animent tous les comités. LifeCycles a joué un rôle de chef de file dans la mise en œuvre de cette initiative.

À l'heure actuelle, LifeCycles fait pression sur les représentants du gouvernement fédéral dans les négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement concernant les répercussions de cet accord sur l'agriculture canadienne. Il fait également pression sur les ministères provinciaux de l'agriculture et de l'alimentation pour qu'ils adoptent une politique alimentaire de l'avenir[3]. Les jeunes de cet organisme sont des catalyseurs du changement et agissent à la fois à titre de lobbyistes, d'organisateurs, de planificateurs, de promoteurs de projets, de militants et d'éducateurs.

Rôle des jeunes

Comme les administrations locales refusent souvent de les accepter comme intervenants à part entière, les jeunes se doivent d'influencer judicieusement le processus décisionnel. Pourtant, ils peuvent être les chefs de file de la mise en œuvre de solutions de rechange durables. Bon nombre de projets de production alimentaire urbaine dirigés par des jeunes contribuent à jeter un nouvel éclairage sur l'usage de l'espace urbain. Ainsi, la société sera sensibilisée aux systèmes alimentaires et à ses interactions avec les écosystèmes urbains. Ces projets permettent également de favoriser la solidarité communautaire.

La réussite de leurs projets et la reconnaissance du public donnent de la crédibilité aux jeunes en tant qu'intervenants d'importance. Les jeunes prennent ainsi une plus grande place dans le processus public et acquièrent une légitimité. En outre, ils peuvent créer des alliances et des partenariats avec d'autres groupes communautaires, des associations de quartier ou d'autres paliers de gouvernement afin d'accroître leur crédibilité auprès de la collectivité. Pour rallier à leur cause des acteurs récalcitrants, les jeunes doivent rechercher des appuis au palier politique et bureaucratique avec l'aide de personnes sensibilisées à la durabilité de l'environnement. En établissant des réseaux, les jeunes peuvent coordonner leurs interventions, partager leurs ressources (fonds et information) et informer tous les groupes intéressés des décisions prises dans leur région en matière d'utilisation du sol, car ces renseignements sont souvent difficiles à obtenir. Bien des groupes ont également de la difficulté à accéder aux institutions et aux procédés qui influent sur les lieux et les modes d'approvisionnement alimentaire. Tous les citoyens intéressés doivent exiger la création de processus qui leur donneront une place légitime à la table décisionnelle.

Que faut-il faire au plan de l'administration urbaine pour assurer une participation suffisante des jeunes ? Quels changements peut-on apporter pour créer des systèmes de production alimentaire écologiquement durables ? Il faut contribuer aux décisions politiques locales qui influent sur notre vie quotidienne au lieu de laisser carte blanche au pouvoir central. Pour améliorer le processus décisionnel local, les administrations municipales doivent adopter des politiques permettant au public d'exprimer son point de vue (ICLEI, 1996). La structure administrative actuelle ne favorise pas les décisions locales en matière de durabilité alimentaire. À cet égard, l'administration locale doit évaluer son processus de consultation et obtenir un apport significatif du public à la prise de décisions. La population doit contribuer à l'élaboration de politiques

[3] Linda Gegie, coordonnatrice de programmes, LifeCycles, et Lonnie Prouse, LifeCycles, communications personnelles, mai 1997.

qui, au lieu de s'attarder aux gains et au développement économique immédiats, encouragent la gestion et l'habilitation locales en vue d'assurer un approvisionnement alimentaire sain.

De même, les institutions doivent élaborer des modèles plus souples qui englobent des pratiques durables au plan environnemental et donnent un plus grand rôle aux jeunes. Les jeunes sont à l'avant-garde pour un grand nombre d'enjeux liés à la durabilité. Ils font preuve d'un leadership, de compétences, de dévouement, d'innovation et d'imagination exceptionnels. Le succès de leurs projets témoigne de leurs chances de réussite, malgré la vive opposition à laquelle ils font face. Les jeunes sont les plus menacés par les pratiques non durables employées au sein de l'État et des marchés. Ils reconnaissent les dangers que pose notre système alimentaire tentaculaire et se veulent les champions de systèmes alimentaires durables en milieu urbain.

Bibliographie

Carroll, W. (dir.), 1992, *Organizing dissent*, Toronto (ON, Canada), Garamond Press.

CNUED (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement), 1992. *Action 21 : Déclaration de Rio sur le développement et l'environnement*, New York (NY, É.-U.), Nations Unies.

Fainstein, S. et Hirst, C., 1995, « Urban social movements », dans D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of urban politics*, Londres (R.-U.), Sage Publications.

ICLEI (Conseil international pour les initiatives écologiques communales), 1996, *The local Agenda 21 planning guide: an introduction to sustainable development planning*, Toronto (ON, Canada), ICLEI.

JCM (Jeunesse Canada Monde), 1996, *Today's leaders*, Montréal (QC, Canada), JCM.

Knox, P.L., 1995, « World cities in a world system », dans P.L. Knox et P.J. Taylor (dir.), *World cities in a world system*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press.

Logan, J. et Molotch, H., 1987, *Urban fortunes: the political economy of place*, Los Angeles (CA, É.-U.), University of California Press, Berkeley.

Magnusson, W., 1996, *The search for political space*, Toronto (ON, Canada), University of Toronto Press.

Offe, C., 1987, « Challenging the boundaries of institutional politics: social movements since the 1960s », dans C. Maier (dir.), *Changing the boundaries of the political: essays on the evolving balance between the state, society, public and private in Europe*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, p. 63-105.

Pateman, C., 1970, *Participation and democratic theory*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press.

Sewell, W.R.D. et Philips, S.D., 1979, « Model for the evaluation of public participation program », *Natural Resources Journal*, n° 19, p. 337-358.

Warriner, G.K., Madden, J.J., Lukasik, L. McSpurren, K., 1996, « Public participation in watershed management: a comparative analysis », *Canadian Water Resources Journal*, vol. 21, n° 3, p. 253-274.

Weber, M., 1946, « Bureaucracy », dans H.H. Gerth et C.W. Mills (dir.), *From Max Weber: essays in sociology*, New York (NY, É.-U.), Oxford University Press.

Wolman, H., 1995, « Local government institutions and democratic governance », dans D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of urban politics*, Londres (R.-U.), Sage Publications, p. 135-159.

Politique alimentaire au XXIe siècle : à la fois radicale et raisonnable ?

Tim Lang

Introduction

Pour saisir toute la complexité du système alimentaire, il faut comprendre les facteurs qui façonnent l'économie alimentaire et forment le cadre dans lequel évolue la politique alimentaire, et étudier ce cadre en profondeur. Le présent document décrit les dix caractéristiques qui comptent parmi les plus importantes de nos jours. Parmi elles, certaines sont des tendances, d'autres des contradictions, mais toutes revêtent un grand intérêt.

Dix caractéristiques de base du contexte alimentaire

Politique alimentaire en état de crise

La première caractéristique de la politique alimentaire réside dans les bouleversements qu'elle connaît, presque partout dans le monde. Au cours des deux derniers siècles, des changements dans les modes de production ont fortement influé sur la politique alimentaire dans les pays industrialisés. Depuis 20 ans, on constate dans les champs, les usines, les épiceries et les cuisines que la production alimentaire a connu des transformations majeures. Il n'est donc pas étonnant que la politique alimentaire soit en état de crise, notamment sous quatre aspects :

- *Santé publique* — Même dans les pays riches, la qualité de l'alimentation se répercute directement sur la santé (Cannon, 1992). Cependant, les maladies dégénératives, notamment les maladies cardiaques, que l'on recense dans les sociétés d'abondance du monde, se manifestent de plus en plus dans le Sud. La fréquence des intoxications alimentaires augmente au même rythme que la complexité des systèmes alimentaires. L'apparition de l'encéphalopathie bovine spongiforme (maladie de la vache folle) agite de nouveau le spectre de la transmission, par la chaîne alimentaire, de maladies contagieuses (Lang, 1998).

- *Nature des aliments* — Je propose une nouvelle thèse de l'altération, selon laquelle des changements sur le plan de la production et de la distribution, et même de la cuisson, ont transformé la nature des aliments. Les additifs, les résidus de pesticides et les aliments transgéniques témoignent des changements apportés grâce à la science et à la technologie en vue de

rendre la production alimentaire plus « efficace » et plus rentable. Cependant, on se rend compte que cette altération des aliments est associée à des problèmes écologiques, dont elle peut être la cause.

- *Justice sociale* — Tous les aspects du système alimentaire révèlent de profondes inégalités, au sein des pays, dans les relations internationales et au palier mondial, national et régional.
- *Demande des consommateurs* — Diverses tendances s'opposent : la surconsommation par rapport à la sous-consommation, une demande excessive par rapport à des besoins bien réels, et le discours de la souveraineté des consommateurs par rapport à la confusion et à l'anxiété de ces mêmes consommateurs. Des entreprises investissent des milliards de dollars puis s'étonnent des réactions des consommateurs, ce que je trouve intéressant. Dans la plupart des pays du monde, et non seulement les plus riches comme le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis, on note une tendance positive : la population commence à s'informer et à réclamer davantage de renseignements et un meilleur étiquetage. Il s'opère donc un virage de la société de consommation vers une société animée par le sens civique.

Conflits de la politique alimentaire

La deuxième caractéristique de la politique alimentaire réside dans le fait qu'elle ne repose pas sur un consensus. Depuis presque toujours, des intérêts divergents s'y affrontent. Par exemple, John Boyd Orr, nutritionniste écossais devenu le premier directeur de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), proposait un modèle selon lequel la politique alimentaire doit viser à redistribuer les fruits d'une surproduction dans les endroits où il y a sous-consommation. Selon moi, ce modèle de justice par le commerce alimentaire mondial est maintenant inadéquat au plan écologique, social et culturel.

Cependant, je constate l'amorce d'une réaction en vue de relocaliser la production alimentaire. Évidemment, le modèle commercial domine au plan économique et idéologique, et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) favorise sa promotion au sein du système alimentaire mondial, mais il est de plus en plus contesté. Il s'agit de déterminer ce qui motive cette contestation. Nous devons prendre conscience du fait que le principal moteur de l'économie alimentaire est le désir de réaliser des bénéfices grâce aux aliments. En tant qu'êtres humains, nous avons besoin de nourriture pour vivre, mais selon une perspective économique, cette nourriture représente l'appât du gain. Dans nos observations et nos recherches sur ce processus, nous devons tenir compte de la complexité des intérêts sectoriels en concurrence.

Dans la plupart des pays, le système alimentaire est fonction des rapports de force entre différents acteurs : agriculteurs, transformateurs, négociants, détaillants, traiteurs, entre autres. Dans nombre de pays, ce pouvoir sur la production agricole passe progressivement des agriculteurs aux agrofournisseurs, des transformateurs aux distributeurs et aux détaillants, et des cuisiniers domestiques aux cuisiniers commerciaux. Ces mutations mettent en évidence un trait général des économies postfordistes, selon lequel le pouvoir appartient au secteur qui joue le rôle d'intermédiaire entre la production et la consommation. Nous en sommes donc à l'ère des négociants. Ce sont eux qui tiennent le haut du pavé, contrairement à l'idéologie courante voulant que le

consommateur domine. Cependant, sur certaines questions telles que la sécurité et l'éthique, le nouveau sens civique dont nous venons de parler remet en cause le pouvoir du négociant. Par ailleurs, les intervenants en santé publique s'intéressent de plus en plus à la politique alimentaire.

Politique implicite et explicite

La troisième caractéristique du contexte de la politique alimentaire est la différence entre les politiques implicites et explicites. En temps de guerre, les gouvernements adoptent presque toujours des politiques explicites visant à protéger toute la population, à « bien nourrir les enfants ». La sécurité de l'approvisionnement est une responsabilité nationale. Par contre, en temps de paix, elle devient soudain une responsabilité familiale ; on suppose que les marchés pourront prendre la relève. Parmi les résultats de politiques alimentaires implicites, on relève la détérioration de la santé générale ou l'essor d'une nouvelle pauvreté alimentaire. Personne ne déclare explicitement son intention d'affamer les pauvres, mais, implicitement, ce résultat est inévitable. Soulignons d'ailleurs que l'État reconnaît explicitement sa responsabilité dans certaines circonstances, mais la rejette dans d'autres. Pour les militants, la difficulté consiste à obtenir ces avantages explicites en temps de paix. La politique alimentaire a des répercussions, et il est important de distinguer les politiques délibérées, comme la déréglementation et l'aide à l'industrie, de leurs conséquences non intentionnelles, comme la maladie de la vache folle ou les torts causés à la faune.

Dynamique du contrôle des aliments et démocratie alimentaire

La quatrième caractéristique réside dans ce que j'appelle la démocratie alimentaire. J'utilise cette expression pour désigner la volonté d'obtenir un accès plus facile au système alimentaire et de tirer de celui-ci des avantages collectifs. Cette démarche recueille de plus en plus d'appuis un peu partout dans le monde, même dans les pays riches, qui présentent eux aussi des divisions sociales. En définitive, la nourriture est à la fois un symptôme et un symbole de notre organisation personnelle et sociale, un portrait et un microcosme de réalités sociales plus larges. D'un point de vue politique, la dynamique du système alimentaire apparaît logiquement comme une lutte constante entre les forces cherchant à contrôler l'alimentation et les pressions visant à la démocratiser. Il est indéniable, bien que trop simpliste, de dire qu'il s'agit d'un combat entre l'appât du gain et la nécessité de se nourrir.

Au fil des ans, j'ai constaté avec intérêt, dans mes études sur la politique alimentaire, que l'on pouvait diviser les forces en présence entre les tenants de l'individualisme et ceux du collectivisme, ou entre les intérêts privés et les intérêts publics. En politique alimentaire, la tendance au contrôle est une pression provenant du haut ; par contre, la démocratie alimentaire, dans une perspective sociétale, représente un ensemble d'exigences provenant de la base. La démocratie alimentaire exerce une influence concrète sur la politique alimentaire. En effet, au cours des deux derniers siècles, marqués par l'industrialisation et la mondialisation, des pressions contraires se sont exercées en vue de donner à la population la possibilité de se nourrir d'aliments adéquats, abordables et sûrs, produits sans cruauté et conformes aux exigences culturelles.

Dans tous les pays, la lutte pour la démocratie alimentaire connaît des hauts et des bas, comme en témoigne de façon très claire l'expérience du Royaume-Uni. Au

milieu du XIX^e siècle (1820-1875), la population s'opposait à l'altération des aliments et réclamait avant tout des aliments abordables et de bonne qualité. La possibilité de soutenir financièrement la production agricole suscitait également une vive controverse. Vers la fin du siècle, c'est le bien-être alimentaire qui revêtait le plus d'importance. Des années 1890 aux années 1950, des services tels que les repas scolaires et les repas livrés à domicile ont été mis sur pied et sont venus ainsi compléter le salaire social. Aujourd'hui, après deux décennies de réduction et de restructuration de l'aide sociale (p. ex., compressions budgétaires, élimination des normes alimentaires pour les repas scolaires, admissibilité restreinte aux prestations), la population recommence à réclamer, entre autres, des aliments propres à la consommation, la protection des droits des pauvres contre la multiplication des supermarchés au détriment des marchés locaux et des aliments abordables. Il ressort donc que l'évolution de la politique alimentaire résulte de l'interaction de forces sociales se livrant une lutte d'influence et de pouvoir. Comme toutes les politiques publiques, la politique alimentaire doit être envisagée dans son contexte historique.

Incertitude dans le système alimentaire

La cinquième caractéristique, qui est particulièrement d'actualité, est l'incertitude qui sévit dans l'économie alimentaire. Alors que de puissants joueurs cherchent à prendre le contrôle du système alimentaire, des variables viennent brouiller les cartes. Relevons notamment les changements climatiques, les pressions démographiques, la société de consommation, les conflits internes entre les forces du marché ainsi que les inégalités qu'entraînent la mondialisation et la restructuration des programmes sociaux. Les spécialistes du génie génétique invoquent désormais la croissance de la population, un phénomène étudié en profondeur, pour justifier leurs travaux. La population est effectivement un facteur à envisager, mais dont la signification et l'interprétation varient considérablement. Dans des pays tels que la Chine, on remarque qu'une hausse en flèche du revenu disponible donne lieu à des aspirations plus ambitieuses (pourquoi pas ?) et à une augmentation de la consommation de viande. Cette tendance transformera l'agriculture en Chine, voire à l'échelle mondiale. Certains agriculteurs américains prévoient que dans l'avenir, l'agriculture intensive (occidentale) permettra d'alimenter la production animale en Chine. C'est peut-être une bonne nouvelle pour les producteurs de céréales d'Amérique du Nord, mais l'est-ce aussi pour l'environnement ? Les changements climatiques menacent eux aussi les systèmes alimentaires. Que se passera-t-il si le niveau de la mer monte ? Qu'arrivera-t-il aux cultures ? Une autre incertitude réside dans le contexte commercial. Un torrent de fusions et d'acquisitions continue de déferler dans le monde. Parfois, j'ai l'impression que les grandes entreprises préfèrent s'entredévorer plutôt que de nourrir la planète. Les grandes entreprises nées de ces fusions, qui dominent le marché, risquent de saturer les marchés nationaux et internationaux. Les règlements sur la concurrence qu'ont adoptés certains pays sont inapplicables ou inexistants à l'échelle internationale.

Limites de la souveraineté du consommateur

La sixième caractéristique a trait à la souveraineté du consommateur. Comme je l'ai déjà laissé entendre, je crois que cette notion compte parmi les grands mythes de la politique alimentaire de la fin du XX^e siècle, et même de l'idéologie néolibérale. En effet, le consommateur est loin d'être souverain. Si c'était le cas, pourquoi n'aurait-on pas

vaincu la faim et l'intoxication alimentaire ? Dans *The Unmanageable Consumer* (Gabriel et Lang, 1995), Yiannis Gabriel et moi-même soutenons que la notion de « consommateur » est trompeuse. Les consommateurs prennent mille et une formes et diffèrent en fonction d'une foule d'aspects : classe sociale, revenu, situation familiale, sexe, goûts, mode de vie, orientation sexuelle, aspirations, entre autres. Ils sont donc très diversifiés, au grand dam des consuméristes. En ce qui concerne les préférences alimentaires, les consommateurs riches de pays différents ont peut-être plus en commun que l'ensemble des consommateurs d'un pays. Dans notre ouvrage, nous avons essayé de dégager des modèles fondamentaux de la consommation en fonction de l'idéologie occidentale. Nous avons constaté que les consommateurs, loin de constituer un groupe homogène, n'ont pas de cohésion collective et ont souvent des intérêts opposés. Par exemple, les organisations non gouvernementales ont tendance à s'adresser aux consommateurs en tant que victimes, militants, citoyens ou même personnes en quête d'identité. Elles nous disent : « Attention, encore une autre supercherie » ou encore « Consommez judicieusement, en suivant notre définition de rapport qualité-prix ; c'est avantageux pour vous et vous serez plus satisfait. »

Pour l'industrie alimentaire, les consommateurs sont des sélectionneurs, des communicateurs, des explorateurs et des hédonistes. Cette industrie pousse les gens à s'attarder aux aspects positifs de leur personnalité, à imaginer un modèle de ce qu'ils aimeraient devenir. Trop souvent, les environnementalistes, les travailleurs de la santé et d'autres communicateurs s'adressent à nous en termes négatifs, nous demandant de ne pas faire telle chose, de craindre telle autre. Les différentes facettes de la consommation ne datent pas d'hier. Elles remontent au mouvement coopératif, au milieu du XIXe siècle. Les tenants de ce mouvement étaient d'avis que seul le contrôle du système de production alimentaire permettrait aux consommateurs d'avoir confiance tant dans la qualité des produits que dans leur prix. Ce mouvement a donné un bon coup de barre au secteur alimentaire de l'époque, qui s'était rendu coupable de graves excès, et il fait toujours ressentir ses effets, ayant inspiré la création de nombreux organismes de consommation au fil des ans. En passant, il est risqué, au plan intellectuel, de négliger l'histoire de la politique alimentaire. D'autres avant nous ont très bien su faire face à des problèmes semblables, alors que nous réinventons constamment la roue.

Nature de la production et de la distribution

J'ai déjà parlé de la septième caractéristique, mais il convient d'y revenir car elle occupe une place essentielle dans la politique alimentaire contemporaine. La politique alimentaire s'intéresse de plus en plus non seulement à ce que nous mangeons, ou au fait que nous mangions ou non, mais également à la production des aliments. Les débats concernant l'effet des aliments sur la santé, l'environnement, la justice sociale ou le bien-être de la population nous portent à conclure que la nature de la production et de la consommation, et même de la cuisson, a été transformée. Afin de comprendre l'échec des mesures de sécurité et de démocratie alimentaires et les répercussions de la production alimentaire intensive sur la santé et l'environnement, il faut reconnaître que le problème réside dans la nature de la production. Trop souvent, dans le domaine de la politique alimentaire, des forces progressistes telles que les tenants de l'agriculture écologique ou des nouveaux mouvements de santé publique ne se rendent pas compte du fait que leurs préoccupations ont un point commun, c'est-à-dire la nécessité de changer les méthodes de production et de contrôle tout au long de la chaîne

alimentaire. Ils ont donc moins d'incidence sur la politique alimentaire qu'ils en auraient s'ils faisaient front commun. Le débat sur l'avènement des produits transgéniques illustre les effets que peut produire le ralliement des forces dans une cause commune.

Repenser le rôle de l'État

La huitième caractéristique du contexte actuel de la politique alimentaire réside dans le fait que les mesures gouvernementales en la matière doivent être centralisées. Une telle affirmation va, il est vrai, à l'encontre du courant de pensée actuel. Cependant, il y a des limites aux améliorations (que je désigne par l'expression « démocratie alimentaire ») que l'action individuelle peut favoriser. Bien que, de nos jours, les grands principes du capitalisme soient la liberté d'action et la responsabilité des consommateurs, en réalité, le système alimentaire est centralisé à un point où, à elle seule, chaque personne est essentiellement impuissante. Il est donc plus que temps de repenser le rôle de l'État en matière d'alimentation. Les politiques publiques subissent une américanisation qui les rend favorables à une réduction du rôle de l'État. En Europe, la tradition est tout autre. Depuis la Révolution française, les Européens sont d'avis que l'État doit exprimer la volonté collective. En matière d'alimentation, l'État a réglementé la production, a établi des normes visant à éviter la détérioration et la contamination des aliments et est intervenu dans le fonctionnement du marché. Depuis quelques décennies, ce rôle a été affaibli à un point où « réinventer » l'État signifie le privatiser ou l'abâtardir.

Compte tenu des difficultés à franchir en matière de politique alimentaire, la seule solution me semble être pour l'État de jouer le rôle d'arbitre éclairé entre la volonté individuelle et la volonté collective. Seul un État bienveillant et démocratique peut contenir les sociétés agroalimentaires au pouvoir croissant et empêcher leurs pires excès. En effet, si l'on convient qu'il ne faut plus s'en remettre à l'État, mais bien aux marchés, pour assurer le bien commun, on permet en réalité aux entreprises de pénétrer dans le champ d'action de l'État et de le dominer. Cette tendance se confirme de façon évidente dans la réglementation, les entreprises ayant réussi à protéger leurs intérêts dans le cadre de l'établissement de normes, processus soi-disant neutre. Ainsi, au sein d'organismes internationaux comme la Commission du Codex Alimentarius, les représentants des grandes entreprises exercent une influence exagérée. Bref, en tant que chercheurs et personnes concernées, nous devons envisager de façon plus éclairée le rôle de l'État.

Un examen de l'évolution du rôle de l'État dans l'alimentation au Royaume-Uni pourrait se révéler utile. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, trois phases d'intervention de l'État dans la politique alimentaire du Royaume-Uni se dégagent :

- La première phase était l'interventionnisme. En effet, Boyd Orr la préconisait en matière alimentaire. Selon lui, la FAO devait se donner le rôle d'organisme mondial bienveillant, chargé de diriger les excédents vers les régions du monde où il y avait des pénuries. Il a eu tôt fait de quitter l'organisme, mécontent de son orientation. Dans l'après-guerre, un corporatisme keynésien bienveillant a favorisé la réglementation et l'intervention dans les marchés.

- La deuxième a été la contre-révolution néolibérale, que nous vivons depuis deux décennies. L'anti-interventionnisme, associé au thatchérisme et au

reaganisme, préconise l'autoréglementation et la déréglementation. C'est à cette phase que nous sommes actuellement, les accords du GATT rendant cette situation presque inévitable.

- La troisième phase d'intervention de l'État est à nos portes. Il s'agira d'un partenariat proactif, l'État jouant le rôle d'animateur et d'éducateur et favorisant l'efficacité. On ne sait trop à quoi ce modèle aboutira. Il pourrait se fondre dans le néolibéralisme ou donner naissance à un collectivisme renouvelé.

Centralisation

La neuvième caractéristique est la centralisation, avec les tensions qu'elle cause au plan des politiques. Au Royaume-Uni, j'ai beaucoup contribué au débat sur les institutions gouvernementales, pour les raisons dont je viens de parler. Plus précisément, mes collègues et moi préconisons une réforme de la gestion alimentaire. Les ministères et les comités de notre pays sont dépassés et méritent une réforme. Heureusement, depuis les élections de 1997, on nous promet d'apporter l'une des modifications que nous réclamons, une réforme du ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation qui, depuis longtemps, accorde un soutien trop ferme aux producteurs. Dans le cadre de cette véritable saga, nous avons mené une étude sur les systèmes de gestion alimentaire de sept pays, en nous attardant à leurs systèmes de contrôle alimentaire. Cette étude a révélé que dans tous ces pays, le mécanisme de gestion alimentaire était en mutation. On restructurait des organismes et on en fondait de nouveaux. Les institutions existantes ont perdu la confiance de la population, notamment en négligeant l'intérêt public ou en l'assimilant à l'efficacité commerciale. En outre, les institutions gouvernementales n'exercent plus un contrôle suffisant pour résoudre les problèmes causés par les sociétés transnationales ou les chaînes de production et de distribution nouvelles et plus complexes. On est même rendu à douter de la capacité du gouvernement de gouverner. Prenons le cas de la Norvège, dont la politique alimentaire compte parmi les plus progressistes dans les pays industrialisés. En 1975, le pays s'est engagé à soutenir les petits exploitants agricoles et a interdit les colorants alimentaires, azoïques et autres, et toute altération des aliments. Le gouvernement invoquait la protection de la santé et de l'environnement, et l'appui des petites entreprises. La Norvège a d'ailleurs refusé de se joindre à l'Union européenne en raison de la Politique agricole commune. Pourtant, en 1994, elle a signé le nouveau GATT. On exhortait le gouvernement à protéger et à promouvoir le secteur agroalimentaire norvégien, mais en réalité, la politique alimentaire de la Norvège est tributaire d'un système mondialisé. Par exemple, ses règlements sur les colorants alimentaires et sa politique sur les additifs ont été harmonisés avec le régime plus permissif du Codex Alimentarius.

Partout l'économie alimentaire se centralise. Les cinq sociétés de céréales les plus importantes au monde détiennent 77 p. 100 du marché mondial (Cargill en détient plus de 60 p. 100) ; pour le thé, les trois premières sociétés dominent 85 p. 100 du marché mondial ; pour le cacao, les trois premières sociétés occupent 84 p. 100 du marché ; et dans les produits agrochimiques, les dix plus grandes entreprises accaparent 90 p. 100 du marché. Partout, les petits exploitants agricoles sont chassés de leurs terres, et la vente au détail est dominée par un nombre décroissant de grandes entreprises. Cette concentration s'opère non seulement à l'échelon national, mais dans plusieurs pays à la faveur de prises de contrôle ou d'alliances stratégiques.

Protection de l'environnement

La dixième caractéristique du contexte de la politique alimentaire réside dans le danger possible et, dans certains cas, déjà réel que représente le système alimentaire pour la durabilité de l'environnement. Il s'agit donc de rendre le système plus respectueux de l'environnement. C'est un grand défi qui, selon moi, nécessitera une convergence des analyses publiques et environnementales. Le modèle de production élaboré au cours des 30 à 40 dernières années a des répercussions écologiques de plus en plus marquées. Le monde commence à se diviser en catégories de consommateurs, ce qui soulève des questions cruciales quant à la salubrité de l'environnement et à la santé publique. Au Royaume-Uni, mes collègues et moi menons des recherches sur l'incidence des modes d'achat des aliments. De nos jours, les gens vont 50 p. 100 plus loin qu'il y a 15 ans pour s'approvisionner. Peu font leurs emplettes à pied ; la plupart prennent plutôt leur voiture pour se rendre au supermarché. Cette tendance a des répercussions énormes. Ainsi, le temps que les gens consacrent à leurs emplettes a augmenté depuis 30 ans. Ce temps ne coûte rien aux distributeurs, qui peuvent exercer une plus grande mainmise sur l'économie alimentaire postfordiste. En d'autres mots, le coût du temps consacré aux emplettes et de l'usage des voitures n'est pas reflété dans le prix des aliments. Ce passage des achats locaux aux emplettes à distance se répercute sur la santé, du fait que plus de gens souffrent d'obésité et font usage de combustibles fossiles non renouvelables. De fait, les gens recourent aux combustibles au lieu de consommer des aliments. Par conséquent, la restructuration de l'économie alimentaire contribue à la hausse alarmante des cas d'obésité observés dans la plupart des pays développés, dont l'économie est fondée sur l'automobile. Pourtant, la minceur nous obsède. La culture alimentaire est devenue prétexte à une véritable psychose collective.

Le système alimentaire mondial, que l'on dit efficace, pose d'énormes difficultés écologiques. Pour les consommateurs riches, le monde devient un garde-manger. Des haricots verts s'envolent vers les tables du Royaume-Uni au beau milieu de l'hiver en provenance de la Zambie, avec qui la Tanzanie et le Kenya se disputent le privilège de nous nourrir. Il s'agit là d'un rapport néocolonial, qui aboutit à une absurdité écologique que j'ai appelée le problème des « kilomètres-aliments », c'est-à-dire la distance qui sépare le producteur du consommateur. Au Royaume-Uni, il est plus facile pour les supermarchés d'acheter des asperges d'Espagne, à 1 000 km de là, que de s'en procurer dans les Midlands ou le Worcestershire, au cœur du pays. Les aliments venant de loin sont moins chers, mais les coûts énergétiques et environnementaux sont externalisés, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas reflétés dans le prix de vente au détail. C'est grâce à une énergie bon marché que ces aliments se vendent à bas prix, et les plans d'investissement de l'Union européenne accéléreront ce processus. Parmi les initiatives de Jacques Delors, mentionnons le réseau européen d'autoroutes dont la construction a débuté et les trains à haute vitesse. Ces initiatives ont leurs avantages et leurs inconvénients. En l'occurrence, je tiens uniquement à démontrer comment l'investissement de l'État dans le réseau de transport aggrave le problème des kilomètres-aliments.

Par ailleurs, les gouvernements membres de l'Union européenne ont signé la Convention sur la biodiversité visant à protéger la biodiversité. C'est tout à fait louable, mais il reste que les principes de la biodiversité ne sont pas appliqués sur le terrain, car il est plus facile et plus économique d'acheter des aliments cultivés en monoculture à l'étranger, où la main-d'œuvre, les terrains et l'eau sont bon marché, que de soutenir une production locale diversifiée. Les régions consommatrices riches siphonnent les aliments produits ailleurs. Cette situation est profondément injuste. Ainsi, l'Union

européenne importe des quantités phénoménales d'aliments juste pour nourrir les animaux. C'est de la folie.

Les effets écologiques des activités occidentales censément efficaces sont plus profonds qu'ils ne devraient l'être en raison du pouvoir qu'exerce le négociant. Cette efficacité comporte d'énormes inconvénients. Il y a cependant une distinction entre l'alimentation comme consommation et comme acte civique. On nous invite à jouer le rôle de consommateurs (qui exercent leur pouvoir au point de vente) et non de citoyens qui ont leur mot à dire dans l'économie alimentaire. À cet égard, la lutte pour la démocratie alimentaire commence à faire rage sur de nouveaux terrains. Ainsi, la question des compétences revêt de plus en plus d'importance. Dans l'avenir, les gens se nourriront-ils ou seront-ils nourris ? Au Royaume-Uni, par exemple, on fait de moins en moins la cuisine, que l'on sache cuisiner ou non. Les entreprises de transformation alimentaire sont d'ailleurs ravies de constater la croissance du nombre de ménages où l'on n'a jamais vraiment fait la cuisine, et où personne ne peut donc enseigner la cuisine aux enfants. Quand on examine l'évolution des techniques de cuisine au cours des 10 000 dernières années, on s'aperçoit qu'une transformation spectaculaire a eu lieu en quelques décennies. Les écoles et l'État sont complices de ce processus, favorisant les compétences en informatique mais non les aptitudes à la vie quotidienne. L'enseignement de nouvelles connaissances ne devrait pas se faire au détriment des autres. Pourtant, dans le programme d'études national du Royaume-Uni, la cuisine n'est plus enseignée en classe. Les enfants apprennent plutôt à concevoir une barre de chocolat, en insistant sur l'emballage. Cet exercice théorique a remplacé l'enseignement de connaissances pratiques.

Résumé des caractéristiques du contexte de la politique alimentaire

En somme, le contexte alimentaire me semble dominé par des forces contradictoires, qui forment deux tendances distinctes :

- d'une part, la mondialisation et, d'autre part, les pressions en faveur de la localisation ;
- d'une part, le commerce mondial des aliments et, d'autre part, les pressions visant la création de systèmes alimentaires locaux et durables ;
- d'une part, l'intensification et, d'autre part, l'extensification et la biodiversité ;
- d'une part, l'abandon de compétences et, d'autres part, l'acquisition de nouvelles compétences (p. ex., comment utiliser un four à micro-ondes !).

Fondamentalement, deux tendances s'opposent : la société de consommation et le sens civique. Une consommation débridée entraîne une perte de la culture alimentaire, une érosion des nombreux gains réalisés dans la lutte pour l'amélioration de la situation sociale au cours des deux derniers siècles. La consommation représente une relation au sein d'un marché ; le sens civique, par contre, nécessite une lutte permanente pour maîtriser les marchés. Dans une société fondée sur la consommation, le contrôle des aliments échappe à la population ; dans une société axée sur le sens civique, il y a au contraire une quête constante de démocratie alimentaire. J'accorde la préférence à cette seconde société, bien que d'après mes études et mes observations, nous nous dirigions vers la première. Lorsque quelques centaines de sociétés et deux blocs

commerciaux régionaux (l'Amérique du Nord et l'Europe) dominent la politique alimentaire, quelle autre conclusion pourrait-on tirer ? J'entrevois toutefois l'avenir avec un certain optimisme.

De nouveaux objectifs s'imposent

Pour réaffirmer le sens civique en matière alimentaire, je crois que nous devons fixer de nouveaux objectifs. Il faut améliorer la transparence du processus d'établissement des politiques alimentaires mondiales, nationales, régionales et locales, à défaut de quoi les grandes sociétés domineront le débat et façonneront la politique alimentaire à leur guise.

Plus précisément, je crois que nous pouvons nous entendre sur les dix objectifs suivants :

- approvisionnement stable pour une population de plus en plus urbaine ;
- utilisation accrue de méthodes de production respectueuses de l'environnement ;
- accès à des aliments sains et de bonne qualité pour tous ;
- stabilité de l'emploi dans le secteur alimentaire ;
- réduction de l'écart alimentaire entre riches et pauvres (en accordant la priorité aux consommateurs à faible revenu dans les politiques) ;
- réduction des déséquilibres entre les importations et les exportations, que l'on appelle l'« écart commercial » alimentaire au Royaume-Uni – il faut appuyer la production locale et réduire les échanges sur de grandes distances ;
- maintien de la biodiversité (en favorisant la production et la consommation d'aliments plus variés) ;
- création de politiques alimentaires complètes et explicites à l'échelle mondiale, nationale et locale ;
- rétablissement de l'économie alimentaire locale, s'appuyant sur la diversité des saveurs, des cuisines et des cultures ;
- formation d'alliances stratégiques et intensification des échanges internationaux, non seulement entre les universitaires et les bénévoles, mais entre tous les secteurs.

Conclusion

Que ce soit au plan intellectuel, politique ou culturel, il y a beaucoup de travail à accomplir, et c'est pourquoi nous traversons une époque si stimulante. Tant dans le Nord que dans le Sud, les questions alimentaires soulèvent un intérêt sans précédent. En outre, des facteurs tels que la biotechnologie et les règles de concurrence suscitent de nouveaux enjeux. Comme toujours, l'objectif consiste à faire en sorte que la politique alimentaire, au lieu d'être constamment refaçonnée par les événements et par les

pouvoirs qui la dominent, soit animée par un débat démocratique axé sur des buts à long terme, c'est-à-dire s'échelonnant sur 30 à 50 ans. C'est ce que font les grandes entreprises ; il est temps de les imiter.

Bibliographie

Cannon, G., 1992, *Food and health: the experts agree*, Londres (R.-U.), Consumers' Association Ltd.

Gabriel, Y. et Lang, T., 1995, *The unmanageable consumer: contemporary consumption and its fragmentations*, Londres (R.-U.), Sage Publications, 214 p.

Lang, T., 1998, « BSE and CJD: recent developments », dans S.C. Ratzan (dir.), *The mad cow crisis: health and the public good*, Londres (R.-U.), UCL Press.

This page intentionally left blank

Annexe 1
Résumés

PREMIÈRE PARTIE :
NOTION DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN MILIEU URBAIN

Autosuffisance alimentaire dans les villes : l'agriculture urbaine dans les pays du Sud à l'ère de la mondialisation

— Luc J.A. Mougeot

Dans ce chapitre, l'auteur aborde la question de la sécurité alimentaire dans le contexte de la mondialisation et des forces en opposition que sont l'interdépendance et l'autosuffisance. Même si les disparités entre riches et pauvres persistent, les citadins sont parvenus à l'autosuffisance alimentaire en utilisant des moyens ingénieux, tels que l'agriculture urbaine. Les aliments qu'ils produisent sont consommés par leurs familles ou vendus pour générer des revenus qui leur permettent de combler d'autres besoins fondamentaux. L'auteur souligne les caractéristiques des systèmes alimentaires urbains dans les pays du Sud et les facteurs qui influent sur la capacité des marchés alimentaires structurés de répondre aux besoins des citadins. À mesure que s'intensifie la pauvreté dans les centres urbains, les citadins consacrant de 50 p. 100 à 80 p. 100 de leur revenu à l'alimentation, l'accès aux denrées alimentaires devient un problème criant. La plupart des pays en développement sont des importateurs nets de denrées alimentaires, et il est prévu que c'est dans les pays les moins aptes à nourrir leurs citadins que la croissance urbaine sera la plus rapide.

L'agriculture urbaine n'est pas une solution neuve au problème de l'insécurité alimentaire et, de nos jours, des millions de personnes produisent et distribuent des aliments par l'entremise de réseaux sociaux complexes. Ce document examine les principaux enjeux qui touchent l'agriculture urbaine et la nécessité d'en étudier la gestion, en particulier au regard de l'utilisation du sol, des effets environnementaux et des politiques municipales, puisque toutes les villes n'approuvent pas cette activité. Dans les années 90, des organismes de développement internationaux et bilatéraux ont lancé des initiatives conjointes qui ont donné lieu à la formation du Support Group for Urban Agriculture, organe qui établit les priorités en matière de recherche, de formation et d'information. Les solutions de l'avenir doivent comprendre des stratégies d'autosuffisance et reconnaître le rôle que peut jouer l'agriculture urbaine dans la production alimentaire intensive et efficiente au palier local, la réutilisation des déchets et la participation des femmes.

Sécurité alimentaire dans les centres urbains d'Afrique subsaharienne

—Daniel Maxwell

Les villes d'Afrique sont aux prises avec de graves problèmes, notamment une hausse alarmante du taux de pauvreté. Les populations urbaines pauvres consacrent une forte proportion de leur revenu à l'achat d'aliments, si bien que, dans une grande mesure, pauvreté et insécurité alimentaire vont de pair. Cependant, les problèmes liés à l'insécurité alimentaire en milieu urbain, en particulier au regard de l'accès des pauvres à une quantité suffisante de denrées alimentaires, sont rarement reconnus dans les cercles et débats politiques contemporains. Ce document explique pourquoi la question de la sécurité alimentaire en milieu urbain est « disparue » des programmes politiques, soulignant que cette notion désigne traditionnellement l'approvisionnement d'une ville en denrées alimentaires. Or, depuis quelque temps, le problème réside dans l'accès difficile à une quantité suffisante d'aliments causé par l'accroissement rapide de la pauvreté en milieu urbain, et dans le fait que les populations urbaines pauvres ont relativement peu d'influence sur la scène politique. Le document suggère une série de questions qui devraient orienter la recherche sur les politiques à adopter et les mesures à prendre pour atténuer l'insécurité alimentaire en milieu urbain en Afrique subsaharienne.

Justice sociale et durabilité au service de la sécurité alimentaire

— Elaine M. Power

Dans le Canada d'aujourd'hui, la sécurité alimentaire peut être envisagée sous deux optiques globales, relativement distinctes : d'une part, établir un système alimentaire durable et, d'autre part, éliminer la pauvreté. Ces optiques correspondent aux deux principales dimensions de la sécurité alimentaire, qui sont toutes deux menacées au Canada. Dans ce document, l'auteure décrit brièvement ces deux optiques et les efforts déployés pour les regrouper sous la bannière du développement communautaire. Les projets alimentaires qui ressortissent au développement communautaire donnent au système alimentaire une dimension locale qui minimise l'incidence environnementale et favorise le développement de la collectivité en créant des liens entre les personnes isolées. Le recours à des projets alimentaires de développement communautaire pour combler les besoins des personnes pauvres n'est ni facile, ni évident. Parmi les questions négligées jusqu'à maintenant, on relève les aspects cachés du discours sur la notion de communauté, le renforcement de l'individualisme, la portée limitée des programmes et le fardeau accru que doivent supporter les femmes. L'auteure préconise un éclaircissement du contexte des problèmes liés à la sécurité alimentaire afin de mieux cerner les solutions à proposer et de favoriser la réflexion chez les universitaires et les militants, car notre position dans la structure socioéconomique influe sur notre compréhension des problèmes.

DEUXIÈME PARTIE : SYSTÈMES ALIMENTAIRES LOCAUX

Promotion des systèmes alimentaires locaux durables aux États-Unis

— Kenneth A. Dahlberg

Ce document s'inspire de l'expérience du Local Food Systems Project, initiative triennale mise en œuvre par une équipe de quatre personnes dans le but d'aider six collectivités des États-Unis à consolider leurs capacités locales d'élaboration de politiques alimentaires. Les six collectivités étaient Los Angeles (Californie), Berkshire County (Massachusetts), une région composée de neuf comtés dans le secteur de Rochester (New York), Pittsburgh (Pennsylvanie), Austin (Texas) et Moyers (Virginie-Occidentale). Ce projet reposait sur une démarche globale concernant les systèmes alimentaires qui comprenait, outre la production, les questions touchant le conditionnement et la transformation, la distribution, l'accès, l'utilisation, le recyclage et la gestion des déchets. Le document expose les prochaines étapes qui devront être franchies pour favoriser des systèmes alimentaires plus durables. À court terme, des « théories pratiques » sont requises pour aider les collectivités à s'organiser et à planifier. Pour ce faire, il faudra examiner l'interaction des principales variables contextuelles, telles que la taille et la configuration des terres, les caractéristiques démographiques et socioéconomiques ainsi que l'organisation alimentaire. À long terme, il faudra s'employer à mettre en valeur le potentiel et à construire les infrastructures nécessaires pour renforcer la communauté composée de groupes locaux, régionaux et nationaux en voie de se constituer pour établir des systèmes alimentaires locaux plus durables. À ce stade, il faudra faciliter la formation au leadership tout en établissant des structures nationales et régionales visant à assurer un meilleur réseautage, une aide technique, une évaluation stratégique et une recherche à long terme sur les « théories pratiques ».

Initiatives d'agriculture communautaire dans la région métropolitaine de Sandwell, au Royaume-Uni

— Laura Davis, John Middleton et Sue Simpson

Ce document aborde les questions soulevées dans une étude de 1996 portant sur la faisabilité pratique, législative et économique d'un programme d'agriculture communautaire à Sandwell. L'histoire du *borough* de Sandwell, dans la région West Midlands en Angleterre, remonte aux débuts de la révolution industrielle. Les habitants de Sandwell ont subi les contrecoups économiques, sociaux et sanitaires de l'industrialisation et de son déclin. Une politique de régénération locale améliorera la santé et, inversement, les services de santé pourront contribuer à améliorer la régénération. Une démarche coordonnée d'élaboration d'un programme d'agriculture communautaire à Sandwell permettra de souligner que la régénération de l'environnement et le rétablissement de la santé des habitants de Sandwell sont indissolublement liés.

Ce document traite notamment des questions générales liées à la santé, à la durabilité et aux inégalités économiques, de la façon dont ces questions peuvent être abordées au palier local, des raisons pour lesquelles Sandwell représente l'endroit idéal pour ce faire et du rôle que l'agriculture communautaire et les réseaux alimentaires directs pourront jouer s'ils sont intégrés dans les initiatives existantes de développement communautaire. Enfin, les auteurs se penchent sur différents problèmes et des solutions possibles.

Systèmes alimentaires intégrés et durables en milieu urbain : l'exemple du New Jersey, aux États-Unis

— Michael W. Hamm et Monique Baron

L'établissement de systèmes alimentaires plus localisés pour favoriser la justice sociale constitue une importante stratégie pour l'élaboration de systèmes alimentaires durables en milieu urbain. Ce document analyse plusieurs notions : 1) un réseau d'approvisionnement exclusivement local aurait un effet d'isolement, nécessiterait un déni culturel et pourrait être instable ; 2) des systèmes alimentaires durables se développeront dans le contexte social, politique et économique existant ; 3) la création de collectivités durables dotées de systèmes alimentaires durables repose d'emblée sur la valeur qu'on accorde aux personnes et à la production des nécessités de la vie ; 4) les personnes ont un intérêt inhérent à établir des liens avec les aliments qu'elles consomment. Les auteurs étudient le cas du New Jersey, aux États-Unis, et se penchent sur les moyens d'influer sur les différentes composantes du système alimentaire d'une manière qui : 1) intègre les questions de justice sociale dans un système beaucoup plus local ; 2) contribue à atténuer les contraintes entravant l'accès à une quantité suffisante d'aliments nutritifs ; 3) développe la capacité économique des résidents de se procurer des aliments ; 4) permet aux personnes de cultiver, de conditionner, de transformer et de distribuer ces aliments ; 5) maintient suffisamment de terres pour produire des aliments qui répondent à une bonne partie des besoins locaux ; 6) informe la population de plus en plus désintéressée par la production alimentaire, l'incitant à participer à cette production et à la respecter ; et 7) intègre la gestion environnementale dans le processus.

Politique gouvernementale et transition vers des réseaux alimentaires locaux

— Ellie Perkins

Les réseaux alimentaires jouent un rôle important dans les économies locales en raison de leurs nombreux liens horizontaux, de leurs besoins en main-d'œuvre et des liens entre les aliments, la culture, la santé et le bien-être. Du point de vue écologique, la production d'aliments à proximité du lieu de consommation contribue à économiser les carburants fossiles, à sensibiliser la population locale aux questions environnementales, à créer des emplois écologiques, à favoriser les formes d'agriculture moins polluantes, énergivores et dommageables, qui font appel aux infrastructures disponibles de façon efficiente (et, partant, réduisent la production) et qui ont de nombreux autres effets multiplicateurs.

Ce document explique l'importance sociale, économique et écologique de systèmes locaux de production et de distribution alimentaires, donnant des exemples de politiques et d'institutions que les collectivités et les gouvernements peuvent utiliser pour élaborer de tels systèmes, notamment à Toronto et ailleurs. Le document examine également les liens entre la politique gouvernementale et les initiatives communautaires qui émanent de la base dans le cadre des structures institutionnelles locales relatives aux systèmes alimentaires. Enfin, il établit plusieurs critères permettant d'évaluer les effets écologiques des mesures d'intérêt public et analyse les conditions politiques et culturelles qui favorisent le développement d'économies et de systèmes alimentaires locaux.

TROISIÈME PARTIE : AGRICULTURE URBAINE ET COMMUNAUTAIRE

Agriculture urbaine dans les tropiques : l'exemple de Lusaka, en Zambie

— A.W. Drescher

Ce document aborde différentes composantes de l'agriculture urbaine à Lusaka, en Zambie. Les deux principales activités agricoles, le jardinage pendant la saison sèche et la production d'aliments de base pendant la saison des pluies, dépendent en grande partie de l'accès aux ressources comme

l'eau et la terre. On a constaté que les activités de la saison sèche ne sont pas exercées par les familles les plus vulnérables, mais par celles qui ont le meilleur accès aux ressources nécessaires à ces activités. Cet accès est le plus faible dans les parcs d'habitation à forte densité où vivent des personnes à faible revenu de Lusaka. Il existe des différences marquées entre le rôle des femmes et celui des hommes dans les systèmes alimentaires domestiques en milieu urbain. Ainsi, les femmes sont les principaux acteurs dans l'agriculture urbaine, mais elles sont défavorisées pour ce qui est des sources de revenus et de l'accès aux ressources et aux marchés. Les activités agricoles des femmes diffèrent de celles des hommes. L'accent est donc mis sur la culture de légumes indigènes et la récolte, ces deux activités jouant un rôle important dans l'alimentation et étant surtout le fait des femmes.

Un modèle de jardinage domestique, applicable à d'autres activités domestiques, a été élaboré pour mieux comprendre le contexte social, économique et environnemental des activités domestiques. L'agriculture urbaine contribue de toute évidence à la sécurité alimentaire domestique directement en fournissant des aliments et indirectement en générant des revenus par les économies qu'il est possible de réaliser en milieu urbain.

Importance de l'agriculture urbaine pour les jardiniers, leur famille et leur communauté : l'exemple de La Havane, à Cuba

— Angela Moskow

À La Havane, à Cuba, on favorise l'agriculture urbaine comme moyen de combler les graves pénuries alimentaires qui ont commencé à frapper le pays lorsque l'aide soviétique et le commerce avec l'URSS ont considérablement diminué en 1989. Un certain nombre d'activités d'agriculture urbaine sont en cours ; ainsi, plus de 26 000 potagers sont cultivés à La Havane pour répondre aux propres besoins des jardiniers. Une recherche menée en 1995 a permis de déterminer comment ces potagers ont contribué à donner aux jardiniers une certaine maîtrise sur leur existence et le rôle qu'ils jouent dans l'amélioration des communautés. Selon les conclusions de l'étude, les jardins ont sensiblement augmenté la quantité et la qualité de la nourriture accessible aux familles des jardiniers et à leurs communautés et amélioré la situation financière des familles des jardiniers en leur permettant de réduire leurs achats d'aliments et de générer des revenus par la vente de produits maraîchers, sans compter l'apport esthétique, environnemental et autre de ces jardins à la communauté.

Agriculture dans le parc métropolitain de La Havane, à Cuba

— Harahi Gamez Rodriguez

Le parc métropolitain de La Havane est un projet urbain, social et écologique actuellement aménagé autour des sept derniers kilomètres de l'Almendares, qui arrose la capitale cubaine. Il chevauche quatre des municipalités de la capitale, Playa, Plaza, Marianao et Cerro, un secteur fort diversifié sur les plans culturel, racial et social. En tant que projet urbain, le parc métropolitain de La Havane conservera un dense réseau d'industries, d'entités militaires et de centres démographiques qui occupent aujourd'hui le territoire. À titre de parc écologique, il représentera une solution au problème du déboisement et au gaspillage social et industriel débridé dans un secteur laissé à l'abandon, qui menacent la flore et la faune et les eaux de l'Almendares. À titre de projet social, le parc permettra l'établissement de quelque 9 000 habitants, qui seront partie prenante de son aménagement. Le projet vise résolument à intégrer le développement, la réhabilitation environnementale, l'éducation et la participation, des notions qui sont souvent abordées isolément dans les grands projets de développement urbain. Ce document met en relief la mission fondamentale, les objectifs, les buts et la planification stratégique du parc, qui en est au stade de la planification.

Les gens au cœur des projets d'élevage en milieu urbain

— Alison Meares

L'agriculture urbaine constitue un excellent moyen d'assurer la pérennité de la sécurité alimentaire et des établissements humains dans les collectivités régionales. Cependant, il arrive trop souvent que l'accent soit mis exclusivement sur la technologie et les méthodes de production agricole. Pour que l'agriculture urbaine soit durable, les projets doivent intégrer le milieu agricole et les personnes

qui y vivent et en tirent parti. Dans son initiative d'agriculture et d'élevage urbains mise en œuvre à Chicago, le Heifer Project International favorise une méthode de développement participatif qui permet aux groupes à faible revenu de viser plus que le simple embellissement et l'amélioration environnementale de leur quartier pour devenir un mécanisme de développement social et économique dans leur collectivité. Les éléments de ce modèle comprennent l'interdépendance de la terre et des habitants, la participation pleine et entière des bénéficiaires prévus, la planification fondée sur les valeurs et la transmission du don. Abordée sous l'angle du développement communautaire, l'agriculture urbaine comporte de multiples avantages : avantages économiques d'abord, en fournissant des possibilités de revenu, avantages éducationnels, en favorisant l'acquisition de compétences techniques et professionnelles, avantages environnementaux, par la remise en état des sols, et habilitation, en permettant aux collectivités de contrôler la sécurité alimentaire des familles. C'est à la croisée de ces buts que les projets d'agriculture urbaine peuvent prospérer et influer sur le caractère des établissements humains.

Mesure de la durabilité de l'agriculture urbaine

— Rachel A. Nugent

L'agriculture urbaine fournit des avantages économiques, sociaux et environnementaux aux communautés locales, notamment la production d'aliments, le travail payé, le bien-être communautaire et psychologique et un meilleur fonctionnement des systèmes écologiques. Elle comprend également des risques et consomme des ressources. Mal gérée, la production alimentaire urbaine peut menacer la santé humaine. Les rares ressources en terres et en eau sont détournées d'autres utilisations. Ce document définit les avantages et les coûts économiques pertinents de l'agriculture urbaine afin d'évaluer les conditions nécessaires pour en assurer la durabilité. L'agriculture urbaine est durable si ses avantages dépassent ses coûts sur une période pertinente et si ses effets sont équitablement répartis. Cette étude présente un cadre d'évaluation des coûts et des avantages permettant de déterminer si les avantages de l'agriculture urbaine surpasse ses coûts dans un endroit particulier. L'auteure définit ce qu'est l'agriculture urbaine et compare les systèmes alimentaires locaux durables avec le modèle traditionnel fondé sur les importations et les exportations. Les systèmes alimentaires urbains durables peuvent former une boucle fermée si les villes où se pratique l'agriculture urbaine n'ont plus à importer autant de ressources pour produire la quantité de denrées nécessaires pour répondre à la demande et si elles diminuent la quantité de déchets qu'elles produisent et qui doivent être enfouis ailleurs. On présente un modèle théorique de mesure de la durabilité de l'agriculture urbaine dans une collectivité.

QUATRIÈME PARTIE : ACCESSIBILITÉ ET DISTRIBUTION DES ALIMENTS EN MILIEU URBAIN

Banques alimentaires : organismes de lutte contre la faim

— Winston Husbands

La banque alimentaire Daily Bread Food Bank (DBFB) a vu le jour à Toronto au début des années 80 dans un contexte de chômage élevé. Elle a été créée pour fournir une aide alimentaire d'urgence aux personnes dans le besoin. Les fondateurs de l'organisme soutenaient que la DBFB serait temporaire. Depuis, cependant, la demande d'aide alimentaire d'urgence a connu une hausse marquée, à cause surtout du chômage endémique et de la réduction des prestations d'aide sociale. En d'autres termes, l'insécurité alimentaire des familles à faible revenu de Toronto s'est aggravée. En rétrospective, la situation de dépôt alimentaire plus ou moins traditionnel de la DBFB a miné son caractère temporaire. Malgré leur importance, les dépôts alimentaires traditionnels contribuent peu à trouver des solutions de rechange raisonnables aux problèmes actuels. Par conséquent, au cours des deux dernières années, la DBFB s'est transformée en un organisme de lutte contre la faim, sans pour autant abandonner ou sacrifier son engagement à fournir une aide alimentaire d'urgence. Les banques alimentaires doivent organiser leurs ressources de manière à pouvoir se concentrer davantage sur la recherche, l'éducation, la défense des politiques gouvernementales et la mobilisation communautaire. Elles ont un rôle à jouer dans la lutte contre l'insécurité alimentaire à condition de transcender leur fonction de dépôt alimentaire.

Effet d'entonnoir dans le réseau informel de distribution des aliments à Harare, au Zimbabwe

— Shona L. Leybourne et Miriam Grant

Les travailleurs du secteur parallèle connaissent souvent l'insécurité alimentaire parce que leurs emplois ne sont pas légalement protégés par l'État. Dans le contexte des goulots d'étranglement qui caractérisent les réseaux parallèles de circulation des aliments de Harare, l'insécurité alimentaire touche les citadins qui travaillent dans le système parallèle de distribution alimentaire ou vivent dans les quartiers les plus pauvres de la ville. Ce document met en relief les différences entre les attitudes des décideurs et des personnes qui sont touchées par leurs décisions en examinant : 1) la pauvreté des consommateurs, et 2) les entraves à leurs réseaux d'entrepreneurs. Le sexe, la classe sociale et la race constituent les axes autour desquels pivotent les différences perpétuelles entre les décideurs, ceux qui appliquent les décisions (qui favorisent des activités officielles, génératrices de recettes fiscales) et les personnes qui sont touchées par ces décisions, et ces axes influent sur la façon dont les transporteurs, les détaillants alimentaires et les consommateurs décident de se déplacer dans le labyrinthe du pouvoir. Le document suggère que l'État devrait reconnaître l'apport du système parallèle de distribution alimentaire à la sécurité alimentaire de la ville. Un dialogue stratégique cherchant à assurer la satisfaction des besoins alimentaires de base de ces personnes protégerait les structures locales qui ont été créées par et pour les gens. Ce dialogue pourrait porter notamment sur l'officialisation et, partant, la protection, des intervenants du système parallèle de distribution alimentaire, notamment les transporteurs interurbains, protégeant du coup une grande proportion des pauvres de la ville contre l'insécurité alimentaire immédiate.

Du marché au supermarché : l'exemple de TANSAS à Izmir, en Turquie

- Mustafa Koc et Hulya Koc

Ce document traite d'un marché prospère exploité par l'administration municipale d'Izmir, en Turquie. Même si le succès immédiat de ce marché a permis aux citadins pauvres et aux consommateurs de classe moyenne de s'approvisionner à prix abordable, jugulant dans une certaine mesure les tendances inflationnistes, ce projet a ultérieurement transcendé ses objectifs d'origine pour devenir l'une des deux plus importantes chaînes de supermarchés de Turquie. Le document donne à penser que les marchés peuvent constituer des instruments efficaces d'accès aux denrées alimentaires s'ils demeurent de petits commerces, et il présente quelques réflexions sur les effets des supermarchés sur l'accès, les prix et la consommation. Pourtant, on y souligne également qu'il n'y a pas de solution facile pour améliorer l'accès aux denrées alimentaires. Souvent, la solution devient un problème. Même si TANSAS a protégé les consommateurs contre l'inflation et la spéculation dans les années 70, il a malencontreusement joué un rôle dans l'avènement et l'expansion des chaînes de supermarchés en Turquie, qui ont irrémédiablement transformé les modèles de consommation et de distribution alimentaires dans le pays. Le document met également en garde contre les répercussions des pressions économiques mondiales et les programmes de restructuration néolibérale sur l'avenir de l'entreprise publique et des politiques gouvernementales au palier local. Des mesures devront être prises pour que les organismes publics soient autant que possible indépendants du gouvernement.

Système sans but lucratif de distribution de fruits et de légumes frais : l'exemple de Toronto, au Canada

— Kathryn Scharf

Le projet Good Food Box (GFB) de FoodShare Toronto est un système sans but lucratif de distribution d'aliments frais qui fonctionne comme une grande coopérative d'achat : chaque mois, 4 000 boîtes de fruits et de légumes frais sont livrées par l'entremise de 200 dépôts de quartier dont des bénévoles assurent le fonctionnement. Ce document explique la création, le fonctionnement et les principes du programme. Le projet GFB représente un moyen efficace de distribution alimentaire communautaire axé sur le marché. L'auteure examine les similitudes entre ce programme et les projets communautaires ou sans but lucratif traditionnels et en analyse les différences, dont l'une des plus importantes est l'intégration de principes commerciaux nécessaires pour assurer la réussite sur le marché. Elle fait état des principaux objectifs du projet GFB, à savoir favoriser l'organisation au sein de la collectivité, améliorer l'accès aux aliments pour les personnes à faible

revenu, favoriser les choix d'aliments sains et éviter la stigmatisation qu'entraînent les modèles caritatifs de distribution alimentaire. À titre de service payant, le projet GFB doit également faire concurrence à d'autres fournisseurs d'aliments ; il doit donc offrir un excellent service à la clientèle, enregistrer un chiffre d'affaires élevé, exiger un minimum de temps de la part des participants et faire une publicité attrayante, caractéristiques qu'on rencontre rarement dans des projets de développement communautaire sans but lucratif.

CINQUIÈME PARTIE : SANTÉ ET ENVIRONNEMENT

Alimentation, santé et environnement en milieu urbain : l'exemple de la haute Silésie, en Pologne

— Anne C. Bellows

En 1997, la Pologne a célébré 100 ans d'agriculture communautaire en milieu urbain, qui a garanti les populations locales contre les problèmes alternants d'approvisionnement et de coûts. Habituellement dirigée par des femmes, des retraités et d'autres travailleurs de réserve, cette forme de production alimentaire locale favorise l'autonomie et assure une protection contre les pénuries alimentaires dues aux aléas d'une insuffisance de la production et de la distribution alimentaires (typiques des états socialistes centralisés) et contre les prix prohibitifs des aliments, exacerbés par le chômage (caractéristiques des économies de marché). Cependant, les cultures et la sécurité des travailleurs locaux sont parfois menacées dans les régions où sévit la pollution, et c'est généralement la production alimentaire domestique dans les terres contaminées situées à l'intérieur ou à proximité de secteurs urbains et industrialisés qui en souffre. La durabilité alimentaire en milieu urbain repose en définitive sur l'établissement local des besoins alimentaires qui, à son tour, dépend de l'environnement local. Dans ces cas, on peut parvenir à la sécurité alimentaire locale en adoptant des stratégies non locales. L'étude de cas de Gliwice, dans la haute Silésie, au sud-ouest de la Pologne, porte sur : 1) l'organisation d'un système d'achat, d'étiquetage et de distribution de produits biologiques ayant fait l'objet d'analyses, qui relie les agriculteurs et les consommateurs ; 2) la distribution directe de fruits et de légumes ayant fait l'objet d'analyses aux écoles et aux hôpitaux et l'octroi de subventions pour leur achat ; et 3) l'information des groupes communautaires sur la contamination des aliments et les avantages de l'agriculture et des aliments biologiques.

Réutilisation des déchets organiques pour la production alimentaire dans les villes asiatiques : perspectives sanitaire et économique

— Christine Furedy, Virginia Maclaren et Joseph Whitney

Les communautés asiatiques réutilisent les déchets organiques en agriculture et en aquaculture, même en milieu urbain. Cette pratique favorise le développement durable par l'utilisation de ressources qui autrement seraient un fardeau pour le système de gestion des déchets. Pour améliorer la réutilisation des déchets organiques dans le contexte de l'urbanisation moderne, il faut tenir compte des facteurs sanitaires et économiques. Ce document analyse ces aspects de la réutilisation des déchets organiques en Asie du Sud et du Sud-Est. Se fondant sur les conclusions de recherches menées récemment dans cette région, les auteurs suggèrent des moyens d'exploiter judicieusement les liens entre la réutilisation des déchets et l'agri-aquaculture urbaine, notamment à Bangkok, à Bandung, à Bangalore, à Hanoï, à Ho Chi Minh, à Jakarta et à Manille. Parmi les principales contraintes qui entravent la réutilisation des déchets organiques, on relève la contamination (qui a des répercussions sur la santé et l'économie) et le fait qu'il est plus coûteux de fabriquer du compost que d'acheter des engrais chimiques. Ce document suggère des stratégies pour minimiser ces contraintes et améliorer la qualité marchande des déchets organiques. Il est possible de réduire la contamination en recueillant les déchets séparément de certains points de génération et en séparant les éléments organiques à la source. Il serait souhaitable de mener des études de marché en vue de promouvoir l'utilisation du compost. On peut atténuer les risques pour la santé par l'information et la modification des pratiques agricoles.

Répercussions de la consommation de viande sur la sécurité alimentaire et l'environnement

— Stephen Leckie

À mesure que la population du globe augmente, notre capacité de la nourrir sera de plus en plus mise à rude épreuve. Réduire la production de viande, qui exige beaucoup de ressources, pourrait bien constituer le moyen le plus efficace d'assurer la sécurité alimentaire de la population mondiale au prochain siècle. Essentiellement, le monde connaît une surpopulation d'animaux de ferme. Le poids combiné des 15 milliards d'animaux de ferme que compte la planète est maintenant 1,5 fois supérieur à celui de la population humaine. Depuis 1950, la production mondiale de viande est passée de 18 kg par personne à plus de 35 kg par personne. La production de céréales a également augmenté, mais la majeure partie de cette augmentation est consacrée à l'engraissement des animaux de ferme, la conversion des céréales en viande étant un processus très inefficace. L'utilisation du sol par habitant dans les pays où l'économie agricole est fondée sur les végétaux ne représente qu'une fraction de celle des pays où la production de viande est élevée. Compte tenu des exportations, l'utilisation du sol par habitant est toujours sept fois plus élevée en Amérique du Nord que dans beaucoup de pays d'Asie. S'il y avait moins d'animaux à nourrir, il serait peut-être possible de reconstituer les réserves mondiales de céréales et d'assurer un approvisionnement suffisant pour la consommation humaine. En outre, une réduction de l'utilisation du sol attribuable à une diminution de la production de viande constituerait un moyen efficace d'assurer la conservation, voire l'expansion, des régions sauvages.

Exploitation du cadre bâti à des fins agricoles

— Elizabeth Graham

Les villes suscitent un intérêt renouvelé en tant que centres de production alimentaire. Dans ce contexte, on s'emploie à déterminer ce que les sols dans les centres urbains et à proximité peuvent produire. Cependant, à long terme, l'agriculture urbaine à elle seule n'améliorera pas la durabilité des villes. La fertilité des sols urbains et leur relation avec le cadre bâti doivent être considérées comme un régime dynamique dans lequel la démolition des immeubles, le drainage, l'enfouissement et le déversement des déchets, les débris industriels et l'élimination des déchets humains et animaux doivent être analysés en vue de déterminer leurs effets positifs et négatifs sur les processus de formation du sol et sa cultivabilité à long terme. Dans cet article, l'auteure soutient qu'il est possible de mettre à profit le déclin urbain et les processus destructeurs des villes. Elle affirme également que l'archéologie peut jouer un rôle dans la planification de villes durables, parce que les résultats des recherches sur la transformation physique et chimique des environnements urbains par le temps, telles que ses propres recherches dans la région maya, peuvent orienter un recyclage très efficace, non seulement des déchets organiques, mais également du cadre bâti lui-même.

SIXIÈME PARTIE : SYSTÈME ALIMENTAIRE AU FÉMININ

Systèmes alimentaires durables : une critique féministe

— Penny Van Esterik

Ce document explore les liens conceptuels et pratiques entre les femmes et la nourriture, expliquant comment une analyse féministe peut éclaircir la notion de sécurité alimentaire. La relation privilégiée qui existe entre les femmes et la nourriture est de nature culturelle et ne résulte pas de la division naturelle du travail. L'identité des femmes et leur sentiment de réalisation de soi sont souvent fondés sur leur capacité de nourrir leur famille et les autres ; l'insécurité alimentaire leur enlève ce droit. La socialisation et l'image de soi que favorise la nourriture sont également très liées au sexe. Le document conclut en définissant sommairement certains principes féministes et en proposant un changement de paradigme, c'est-à-dire l'élaboration d'une praxis alimentaire féministe. Cette praxis alimentaire désigne la « maîtrise » pratique des processus de production, de préparation et de consommation des aliments. Compte tenu des rôles sexuels au sein du système alimentaire, le document propose dix points visant à orienter les recherches et les interventions futures, notamment reconnaître les femmes comme les gardiennes du système alimentaire, accorder la priorité à l'élimination de la faim, utiliser des méthodes de recherches multiples, reconnaître

comment les forces politiques contrôlent l'accès des personnes aux denrées alimentaires, souligner la complexité temporelle des habitudes alimentaires et fournir un guide critique de réflexion sur les mesures d'intervention.

Travailleuses de la chaîne alimentaire de l'ALENA

—Deborah Barndt

Les initiatives visant à établir des systèmes alimentaires urbains durables doivent tenir compte du rôle des travailleuses aux différents stades de production, de préparation et de consommation des aliments. Le projet Tomasita explore les rôles changeants des femmes dans la main-d'œuvre mondiale issue de la restructuration, retraçant le voyage d'une tomate des champs mexicains à la table canadienne. Ce document traite surtout des salariées de l'industrie agroalimentaire mexicaine qui a su exploiter le sexisme et le racisme institutionnalisés, perpétuant la « féminisation » et la « racialisation » de la pauvreté. Pourtant, la situation est plus complexe qu'il n'y paraît. La jeune emballeuse que l'entreprise déplace d'une usine à une autre échappe à un contexte familial restrictif et machiste, mais demeure cantonnée dans un emploi routinier, qui comporte de longues heures de travail et des conditions de vie et de travail malsaines. Le projet Tomasita vise également à permettre aux travailleuses du Mexique et du Canada, qu'elles travaillent dans les systèmes alimentaires dominants ou parallèles, de créer des liens par l'entremise de photographies, de films et de vidéos. Cet échange transfrontalier aide les femmes à comprendre leur rôle dans le processus mondial tout en apprenant les unes des autres par leurs récits de survie et de résistance.

Rôle des femmes des régions rurales dans la transformation de l'agriculture canadienne

— Karen L. Krug

Ce document se fonde sur l'hypothèse selon laquelle la durabilité d'un système alimentaire urbain est tributaire de la durabilité plus générale de l'agriculture. L'auteure examine ce qui, selon des agricultrices canadiennes, fait obstacle à une agriculture durable au regard des grandes catégories que sont le système économique, le déclin des communautés rurales, la dégradation de l'environnement, les questions de santé et le stress. Elle expose ensuite leur point de vue sur ce que devrait être l'agriculture et leurs perspectives générales sur la mise en œuvre des solutions de rechange souhaitées. Elle analyse la collaboration qui doit exister entre populations rurales et urbaines pour parvenir à un système alimentaire durable fondé sur une agriculture durable. Le document conclut en résumant les réformes agraires suggérées par des agricultrices canadiennes pour renforcer les systèmes agricoles, urbain et rural, afin de les rendre plus durables. Parmi ces solutions, on trouve la production et la distribution locales d'aliments de préférence aux exportations et aux importations, la sécurité du régime foncier, la réduction, voire l'élimination, de la spéculation foncière, l'établissement de groupes nationaux pour favoriser les liens entre populations rurales et urbaines, et l'augmentation des populations rurales par une production locale à plus petite échelle et une aide gouvernementale importante.

SEPTIÈME PARTIE : POLITIQUE ALIMENTAIRE

Politique agroalimentaire contemporaine aux États-Unis

— Patricia Allen

Deux mouvements qui influent sur la sécurité alimentaire des Américains ont émergé au cours des dernières années. Le premier est le mouvement communautaire, qui vise à garantir à tous l'accès à un régime alimentaire équilibré. Le second a pour objectif d'éliminer les programmes d'aide sociale actuels. Dans certaines régions, l'intérêt à l'égard de la sécurité alimentaire va croissant, mais il s'estompe dans d'autres. Les compressions dans les programmes alimentaires destinés aux personnes nécessiteuses ont été justifiées par la nécessité d'équilibrer le budget et de responsabiliser les personnes. Pourtant, ces notions vont tout à fait à l'encontre des attentes des agriculteurs commerciaux, qui bénéficient depuis toujours d'un soutien financier important de la part du gouvernement américain. Ce court document examine la nature de cette disjonction entre l'agriculture gouvernementale et les programmes alimentaires aux États-Unis. Il expose les caractéristiques démographiques des bénéficiaires des programmes alimentaires (habituellement les personnes à

faible revenu) par rapport aux bénéficiaires des programmes agricoles (rarement des personnes à faible revenu). La préférence accordée aux producteurs agricoles au détriment des consommateurs pauvres est expliquée dans son contexte politique et idéologique. Pour assurer la sécurité alimentaire des pauvres, il faudra mettre en œuvre des politiques alimentaires novatrices qui seront efficaces dans ce contexte politique et idéologique.

Échec de la politique alimentaire canadienne

— Rod MacRae

Le Canada a envisagé de créer une politique alimentaire nationale, mais pour un certain nombre de raisons décrites dans ce document, il n'y est pas parvenu. Il s'est plutôt doté d'une politique agricole qui comporte d'importantes contradictions et d'une politique d'alimentation très sommaire. Une politique alimentaire cohérente devrait viser d'abord et avant tout l'alimentation optimale de la population, mettre la production et la distribution alimentaires au service de cet objectif et assurer la durabilité financière et environnementale à long terme du système alimentaire. L'absence d'une telle politique a engendré des problèmes de santé et de durabilité environnementale que les politiques actuelles sont incapables de régler. On devrait élaborer une politique alimentaire nationale et favoriser l'intégration des responsabilités et des activités, la macropolitique, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique transdisciplinaire et une réflexion sur le système alimentaire. On propose de nouvelles politiques et de nouvelles structures décisionnelles en tenant compte des nouveaux principes de conception organisationnelle écologique. On y présente un plan visant un nouveau ministère de l'Alimentation et de la Sécurité alimentaire, dont la santé et la durabilité constitueraient le fondement.

Agriculture urbaine : une politique d'accès aux denrées alimentaires

— Desmond Jolly

La faim, la malnutrition et un accès insuffisant aux denrées alimentaires procèdent d'un certain nombre de forces politiques, économiques et démographiques, notamment l'urbanisation, le chômage et le sous-emploi, les systèmes de commercialisation alimentaire et les politiques d'aide sociale. L'agriculture urbaine peut améliorer l'accès aux denrées alimentaires et, du même coup, le bien-être des populations urbaines à faible revenu. Or, l'effet net de l'agriculture urbaine peut être négatif si elle est perçue comme un substitut plutôt qu'un complément aux politiques agroalimentaires conçues pour améliorer les conditions de vie en milieu rural et assurer l'accès de tous les citadins à des aliments abordables. Par conséquent, les avantages de l'agriculture urbaine peuvent être tributaires du contexte global des politiques agroalimentaires conçues pour répondre aux besoins alimentaires de toute la population.

HUITIÈME PARTIE : VERS UNE DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE

Réaffirmation du droit à la nourriture au Canada : le rôle des réseaux communautaires de sécurité alimentaire

— Graham Riches

La faim et l'insécurité alimentaire trouvent leur écho dans la société canadienne. Ce document pose deux questions : Comment est-il possible de faire abstraction des déclarations et de la rhétorique des sommets mondiaux, des traités internationaux et des assertions des gouvernements fédéral et provinciaux selon lesquels l'alimentation est un droit universel lorsque tout donne à penser que les gouvernements et, dans une certaine mesure, la société civile, s'emploient depuis quelques années à dépolitiser le problème de la faim au Canada et à déresponsabiliser l'État en la matière ? Comment est-il possible de faire en sorte que les questions complexes et interreliées de la faim et de la sécurité alimentaire fassent l'objet d'un débat démocratique éclairé et, partant, que le public comprenne qu'elles sont critiques non seulement pour les pauvres et les personnes vulnérables, mais également pour le bien-être écologique et social à long terme ? Outre ces questions, l'auteur se demande si le droit à la nourriture existe réellement au Canada ; il aborde les causes de la faim dans les pays industrialisés et analyse les réponses des gouvernements fédéral et provinciaux, des entreprises et des organismes caritatifs (banques alimentaires) à la pauvreté alimentaire au regard de

la dépolitisation de la faim. Il soutient que la collaboration et des mesures sans compromis au palier communautaire sont essentielles pour établir le droit à la nourriture et parvenir à la sécurité alimentaire pour tous.

Jeunes, administration publique et systèmes alimentaires durables : les exemples de Victoria et de Hamilton, au Canada

— Zita Botelho

Ce document examine les difficultés que rencontrent les groupes de jeunes qui tentent de participer au processus décisionnel concernant la création de systèmes alimentaires durables. En toile de fond, il propose un bref examen de plusieurs concepts très importants. Le premier traite de l'administration publique, qui frustre souvent les intervenants politiques marginaux et, partant, entache les relations entre les jeunes et les mouvements sociaux. Ce thème est important pour l'analyse. L'auteure examine les caractéristiques globales de l'organisation sociale qui influent sur l'administration publique en milieu urbain. Les institutions urbaines présentent deux problèmes pertinents : elles favorisent rarement la durabilité écologique et elles ne soutiennent pas la participation des jeunes au processus décisionnel. Le document analyse les obstacles que doivent surmonter les groupes de jeunes qui préconisent des pratiques alimentaires durables en milieu urbain au moyen de deux études de cas. L'auteure a mené des entrevues avec des membres d'un projet mis en œuvre à Hamilton, le Hamilton Organic Mentorship Experience (HOME), afin de cerner les obstacles qu'ils ont rencontrés lorsqu'ils ont tenté de participer à la gestion des affaires municipales. La seconde étude de cas porte sur un groupe appelé LifeCycles, établi à Victoria (Colombie-Britannique). Enfin, elle suggère différents rôles et stratégies que les jeunes devraient adopter pour influencer les décisions urbaines.

Politique alimentaire au XXIe siècle : à la fois radicale et raisonnable ?

— Tim Lang

L'économie alimentaire moderne est très complexe. Ce document soutient que le système alimentaire doit être envisagé comme un système non pas statique, mais dynamique, en constante évolution. Il en souligne un certain nombre de caractéristiques importantes.

Après des décennies marquées par la prépondérance de la production dans la politique alimentaire, une période de réaction s'amorce. Les intérêts dominants du système alimentaire sont remis en question par les défenseurs de la protection de l'environnement, de la santé publique, des consommateurs et des populations socialement défavorisées. Les changements dans la production et la distribution, et même dans la préparation, ont altéré la nature des aliments, alarmant les groupes d'intérêts et de défense des consommateurs et les incitant à agir. Ce document souligne que cette lutte se caractérise par un rapport de force entre ceux qui cherchent à contrôler et à fléchir les processus de la nature et du travail et ceux qui s'emploient à démocratiser la nourriture. L'issue de ce rapport de force est incertaine. Même les puissants intérêts commerciaux traversent une période marquée au coin de l'incertitude. Des questions telles que les changements climatiques, les pressions démographiques, le consumérisme, les conflits internes des forces du marché et les inégalités causées par la mondialisation ainsi que la restructuration de l'aide sociale menacent toutes les tendances de contrôle.

En conclusion, le document réclame que soit repensé le rôle de l'État. Les économies de marché ne fonctionnent que si les consommateurs leur font confiance. Étant donné l'absence relative de pouvoir des consommateurs individuels, seul l'État peut exercer un contrôle en leur nom. Les défis futurs sont considérables mais stimulants. Ils sont d'ordre pratique, intellectuel, politique et culturel.

Annexe 2
Collaborateurs

Patricia Allen
Directrice adjointe
Sustainable Food Systems
Center for Agroecology and Sustainable Food Systems
University of California
Santa Cruz (CA), É.-U.

Deborah Barndt
Faculty of Environmental Studies
York University
Toronto (ON), Canada

Monique Baron
Directrice adjointe
New Jersey Urban Ecology Program
Rutgers University
New Brunswick (NJ), É.-U.
et
Professeure
Department of Nutritional Sciences
Rutgers University
New Brunswick (NJ), É.-U.

Anne C. Bellows
Department of Geography
Rutgers University
New Brunswick (NJ), É.-U.
et
Adjointe de projet
Center for Russian, Central and East European Studies
Rutgers University
New Brunswick (NJ), É.-U.

Zita Botelho
Étudiante diplômée
EcoResearch Chair of Environmental Law and Policy
University of Victoria
Victoria (C.-B.), Canada

Kenneth A. Dahlberg
Professeur
Political Science and Environmental Studies
Western Michigan University
Kalamazoo (MI), É.-U.

Laura Davis
Elm Farm Research Centre
Berkshire, R.-U.

A.W. Drescher
Applied Physiogeography of the Tropics and Subtropics
Universität Freiburg
Fribourg-en-Brisgau, Allemagne

Christine Furedy
Urban Studies Program
York University
Toronto (ON), Canada

Elizabeth Graham
Professeure adjointe
Department of Anthropology
York University
Toronto (ON), Canada
et
Adjointe de recherche
Anthropologie
Musée royal de l'Ontario
Toronto (ON), Canada

Miriam Grant
Department of Geography
University of Calgary
Calgary (AB), Canada

Michael W. Hamm
Professeur adjoint
Department of Nutritional Sciences
Rutgers University
New Brunswick (NJ), É.-U.
et
Directeur
New Jersey Urban Ecology Program
Rutgers University
New Brunswick (NJ), É.-U.

Winston Husbands
Directeur de la recherche
Daily Bread Food Bank
Toronto (ON), Canada

Desmond Jolly
Small Farm Center
University of California
Davis (CA), É.-U.

Hulya Koc
Professeur adjoint
Department of Urban and Regional Planning
Faculty of Architecture
Dokuz Eylül University
Izmir, Turquie

Mustafa Koc
Professeur adjoint
Department of Sociology
Ryerson Polytechnic University
Toronto (ON), Canada

Karen L. Krug
Professeur adjoint
Environmental Policy Institute
Brock University
St Catharines (ON), Canada

Tim Lang
Professeur
Centre for Food Policy
Thames Valley University
Londres, R.-U.

Stephen Leckie
Directeur des publications
Toronto Vegetarian Association
Toronto (ON), Canada

Shona L. Leybourne
Département de géographie
Carleton University
Ottawa (ON), Canada

Virginia Maclaren
Département de géographie
University of Toronto
Toronto (ON), Canada

Rod MacRae
Toronto Food Policy Council
Toronto (ON), Canada

Daniel Maxwell
Food Consumption and Nutrition Division
Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
Washington (DC) É.-U.
et
Nutrition Unit
Noguchi Memorial Institute for Medical Research
Université du Ghana
Legon, Ghana

Alison Meares
Chicago Field Representative
Heifer Project International
Chicago Field Office
Chicago (IL), É. U.

John Middleton
Directeur de la santé publique
Sandwell Health Authority
Sandwell, R.-U.

Angela Moskow
Chercheure
Small Farm Center
University of California
Davis (CA), É. U.

Luc J.A. Mougeot
Spécialiste de programme principal
Initiative de programme d'Agriculture urbaine
Centre de recherches pour le développement international
Ottawa (ON), Canada

Rachel A. Nugent
Professeure adjointe
Department of Economics
Pacific Lutheran University
Tacoma (WA), USA
et
Économiste
FAO
Rome, Italie

Ellie Perkins
Professeur adjoint
Faculty of Environmental Studies
York University
Toronto (ON), Canada

Elaine M. Power
Candidate au doctorat
Department of Public Health Sciences
University of Toronto
Toronto (ON), Canada

Graham Riches
Professeur et président
Social Work Program
Faculty of Health and Human Sciences
University of Northern British Columbia
Prince George (C.-B.), Canada

Harahi Gamez Rodriguez
Parc métropolitain de La Havane
La Havane, Cuba

Kathryn Scharf
FoodShare
Toronto (ON), Canada

Sue Simpson
Conseillère en politiques alimentaires
Sandwell Health Authority
Sandwell, R.-U.

Penny Van Esterik
Professeure
Department of Anthropology
York University
Toronto (ON), Canada

Joseph Whitney
Professeur émérite
Department of Geography
University of Toronto
Toronto (ON), Canada

Annexe 3

Sigles et acronymes

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ACDI	Agence canadienne de développement international
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ATSAF	Conseil de recherche agricole tropicale et subtropicale [Allemagne]
CARE	Coopérative pour l'aide américaine au monde entier [États-Unis]
CDIPA	Comité de direction interministériel sur la politique alimentaire [Canada]
CGEEP	Children's Gardening and Environmental Education Program [New Jersey, États-Unis]
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement [France]
CIRIP	Centre international de référence et d'information pédologique
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains
CRDI	Centre de recherches pour le développement international [Canada]
CSOF	Cook Student Organic Farm [New Jersey, États-Unis]
DANIDA	Agence danoise de développement international [Danemark]
DBFB	Daily Bread Food Bank [Toronto, Canada]
DFL	Direct Food Links (réseaux alimentaires directs)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPC	Food Policy Council [Toronto, Canada]
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GFB	Good Food Box [Toronto, Canada]
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (agence de coopération technique) [Allemagne]
HOME	Hamilton Organic Mentorship Experience [Hamilton, Canada]
HPI	Heifer Project International
LFSP	Local Food Systems Project [Minneapolis, États-Unis]
MAC	ministère de l'Agriculture de Cuba
NJUEP	New Jersey Urban Ecology Program [États-Unis]
NRI	Natural Resources International [Royaume-Uni]
NSF	National Schizophrenia Fellowship [Royaume-Uni]
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisation non gouvernementale

PAS	programme d'ajustement structurel
PMH	parc métropolitain de La Havane [Cuba]
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SGUA	Support Group on Urban Agriculture [PNUD]
SMBC	Sandwell Metropolitan Borough Council [Royaume-Uni]
SYEP	School Yard Ecology Program [New Jersey, États-Unis]
TFPC	Toronto Food Policy Council [Canada]
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USDA	United States Department of Agriculture
WIC	Special Supplemental Food Program for Women, Infants, and Children [États-Unis]
ZEL	Centre de développement pour l'alimentation et l'agriculture [Allemagne]

L'organisation

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) croit en un monde durable et équitable. Le CRDI finance les chercheurs des pays en développement qui aident les peuples du Sud à trouver des solutions adaptées à leurs problèmes. Il maintient des réseaux d'information et d'échange qui permettent aux Canadiens et à leurs partenaires du monde entier de partager leurs connaissances, et d'améliorer ainsi leur destin.

L'éditeur

Les Éditions du CRDI publient les résultats de travaux de recherche et d'études sur des questions mondiales et régionales intéressant le développement durable et équitable. Les Éditions du CRDI enrichissent les connaissances sur l'environnement et favorisent ainsi une plus grande compréhension et une plus grande équité dans le monde. Les publications du CRDI sont vendues au siège de l'organisation à Ottawa (Canada) et par des agents et des distributeurs en divers points du globe. Vous pouvez consulter le catalogue des Éditions du CRDI sur le Web à http://www.idrc.ca/booktique/index_f.cfm.