



Conseil économique et social

Distr. générale
2 février 2000
Français
Original : anglais

Commission du développement durable

Huitième session

24 avril-5 mai 2000

Développement agricole et rural durable

Rapport du Secrétaire général

Additif

Urbanisation et développement agricole durable*

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–6	2
II. Agriculture urbaine	7–10	2
III. Agriculture et utilisation des terres dans les zones périurbaines	11–12	3
IV. Interactions entre zones rurales et zones urbaines	13–23	4
V. Appui au développement durable de l'agriculture urbaine et périurbaine	24–28	6
VI. Actions prioritaires	29	6

* Le présent rapport a été établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en tant qu'organisme chargé de coordonner l'application du chapitre 14 d'Action 21, conformément aux dispositions arrêtées par le Comité interorganisations sur le développement durable. Il s'est inspiré des résultats des consultations et des échanges d'informations entre organismes des Nations Unies, gouvernements intéressés, organisations non gouvernementales et divers autres organismes et particuliers.

I. Introduction

1. Au cours des prochaines décennies, ce sont les villes des pays en développement qui connaîtront la majeure partie de la croissance démographique mondiale et par-là même la plus forte hausse de la demande de denrées alimentaires. Toutefois, les populations urbaines non seulement consomment des denrées alimentaires, mais en produisent également, en particulier des produits agricoles périssables de valeur élevée. Cette croissance des populations urbaines et de leur demande de denrées alimentaires et d'autres produits agricoles aura par ailleurs d'importantes répercussions sur l'utilisation des terres dans les zones périurbaines et dans les zones rurales proches. Le présent additif se propose d'examiner les incidences de l'urbanisation sur le développement agricole durable, notamment les questions relatives à l'agriculture urbaine, à l'impact des villes sur les zones périurbaines et aux relations entre zones rurales et urbaines.

2. En Amérique du Nord et en Europe, la majeure partie de la population vit dans les villes depuis le début du XXe siècle; depuis les années 60, c'est aussi le cas de l'Amérique latine, et celui de l'Asie occidentale depuis les années 80. En Asie et en Afrique, la population demeure essentiellement rurale, mais cette situation évolue rapidement. Le taux moyen de croissance démographique des villes asiatiques est de 3 % par an par rapport à un accroissement général de la population de 1,4 %, tandis que le taux de croissance démographique des villes africaines est de 4 % par an par rapport à un accroissement général de la population de 2,6 %. Dans l'une et l'autre régions, la majorité de la population vivra dans les zones urbaines d'ici à 2020. D'ici à 2025, environ 60 % de la population mondiale vivra dans des zones urbaines¹.

3. En chiffres, cela signifie que, d'ici à 2025, les zones urbaines compteront 4,7 milliards de personnes, soit une augmentation de 2,2 milliards par rapport à 1995. Cette augmentation est presque totalement imputable aux pays en développement, dont la population devrait augmenter de plus de 2 milliards d'habitants. En revanche, la population rurale mondiale ne devrait augmenter que de 190 millions d'habitants, suite à un accroissement de 270 millions d'habitants dans les pays en développement et à une diminution de 80 millions d'habitants dans les pays développés.

4. La croissance de la population urbaine résulte à la fois de l'accroissement naturel de la population des villes et de l'exode rural. Des migrations urbaines rapides exercent des pressions sur les villes et les zones rurales, tenues de s'adapter à cette nouvelle situation, et ont des répercussions sur presque toutes les dimensions du développement : santé, éducation, communications, transports, approvisionnement en eau, etc. Ce mouvement des campagnes vers les villes se traduit malheureusement surtout par la diminution du nombre des jeunes et des personnes instruites dans les zones rurales, mais il permet en revanche d'alléger les pressions démographiques sur les ressources en terres et d'obtenir des envois de fonds des villes pour les investissements dans des entreprises agricoles et non agricoles.

5. L'urbanisation entraîne également une évolution des schémas de consommation imputable à la fois à la hausse des revenus (pour ceux qui ont un emploi) et aux modes de vie des citadins. Dans les centres urbains, on consomme relativement plus de viande, de produits laitiers, de blé, de fruits et légumes frais, et la demande d'aliments de haute qualité, transformés et prêts à l'emploi y est plus forte.

6. La population urbaine vivant dans la pauvreté a rapidement augmenté au cours de ces deux dernières décennies, parallèlement à l'urbanisation galopante. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) a signalé qu'en 1990, au moins 600 millions d'habitants des zones urbaines en Amérique latine, en Asie et en Afrique vivaient dans des conditions insalubres. L'accroissement de 600 millions d'habitants de la population urbaine des pays en développement au cours des années 90 augmentera d'autant les pressions exercées sur les ressources en terres, les logements, les ressources en eau et l'assainissement, l'approvisionnement en denrées alimentaires et les systèmes de distribution, ainsi que sur les services en matière d'éducation et de santé, et fera grossir le nombre de ceux qui vivent déjà dans la pauvreté².

II. Agriculture urbaine

7. L'agriculture urbaine est une source importante de moyens d'existence et de denrées alimentaires pour de nombreux citadins, en particulier pour les ménages à faible revenu dans les pays en développement. Dans la plupart des cas, l'agriculture urbaine est une activité

non structurée à laquelle se livrent les citoyens pauvres et sans terre. Il s'agit généralement pour eux de tirer parti des maigres ressources dont ils disposent dans la ville – terrains vagues, jardins, talus, balcons et divers récipients – pour faire des cultures et élever du petit bétail ou des vaches laitières, dont les produits seront consommés par la famille ou mis en vente sur les marchés du voisinage³. L'agriculture périurbaine est une activité exercée à proximité des villes, et il s'agit généralement d'une production commerciale ou semi-commerciale intensive. En se fondant sur diverses données issues de recensements nationaux, d'enquêtes sur les ménages et de projets de recherche en matière d'urbanisation effectués dans un certain nombre de villes, on estime qu'au moins un quart, et dans certains cas bien davantage, des ménages urbains et périurbains dans les pays en développement ont des activités agricoles (voir COAG/99/10).

8. L'agriculture urbaine permet aux familles à faible revenu d'avoir un accès aux denrées alimentaires en dehors du marché et constitue par ailleurs une source d'emplois et de revenus agricoles. En Afrique, l'agriculture urbaine a aidé de façon cruciale les populations à faire face à la crise économique. Même dans les pays à revenu élevé, l'agriculture urbaine a contribué à l'approvisionnement en produits frais et biologiques ainsi qu'au maintien d'espaces verts propices aux loisirs et au tourisme. L'agriculture urbaine et périurbaine permet de combler d'importantes lacunes en matière d'approvisionnement alimentaire lorsque les infrastructures de transport ou les systèmes de commercialisation des produits agricoles laissent à désirer.

9. Toutefois, l'agriculture urbaine n'est pas sans inconvénient; elle met souvent par trop à contribution des ressources en eau limitées qui pourraient être plus utilement et plus économiquement employées dans les zones urbaines; en outre, certaines pratiques agricoles et aquicoles inadaptées peuvent avoir des effets nuisibles à l'environnement et à la santé, y compris des odeurs nauséabondes et du bruit. Une production agricole intensive risque en outre de diminuer la capacité environnementale d'absorption de la pollution. Les insuffisances en matière de planification urbaine et de réglementation de l'agriculture urbaine viennent souvent exacerber ces problèmes.

10. Quatre importantes questions relatives au développement durable de l'agriculture urbaine appellent l'attention :

a) Premièrement, il faudrait mettre au point des systèmes de planification et de gestion de l'utilisation des terres afin de promouvoir leur utilisation durable la plus productive, notamment des services de protection de l'environnement – zones tampon, gestion des eaux de ruissellement et lutte contre l'érosion;

b) Deuxièmement, l'agriculture urbaine devrait être gérée de façon à réduire au minimum la pollution de l'air et de l'eau, notamment la contamination des ressources en eau par les nitrates et les phosphates provenant des engrais, ainsi que d'autres impacts négatifs sur l'environnement;

c) Troisièmement, les activités agricoles urbaines devraient être gérées de façon à protéger la sûreté des produits alimentaires ainsi que la santé, en veillant à ce que les denrées alimentaires ne soient pas contaminées par des excès de pesticides et des résidus d'herbicides, des métaux lourds, des organismes pathogènes et autres substances toxiques; en particulier, l'utilisation d'eaux usées mal ou non traitées pour irriguer les cultures pose de graves risques pour la santé, notamment des infections provoquées par des micro-organismes pathogènes et par des helminthes (vers) tels que les ascaris (nématodes) et les ankylostomes. Les eaux usées traitées et recyclées sont une source viable d'approvisionnement en eau pour l'agriculture urbaine;

d) Quatrièmement, il faudrait s'employer à recycler les déchets urbains grâce à des installations de manipulation et de traitement des eaux usées, des déchets organiques solides et autres déchets, afin de les utiliser dans l'agriculture. Ces activités de recyclage pourraient offrir des possibilités d'emploi et produire des matériaux utiles.

III. Agriculture et utilisation des terres dans les zones périurbaines⁴

11. L'urbanisation a eu des répercussions spectaculaires sur les zones périurbaines, notamment sur l'utilisation des terres, la structure des exploitations agricoles familiales, l'économie des ménages agricoles, la production et la commercialisation. Les exploitants agricoles ajustent leur utilisation des ressources en fonction de l'augmentation de la densité démographique et des débouchés commerciaux. Dans la plupart des cas, l'urbanisation s'est dans un premier temps traduite par la dégradation des ressources dans les zones périurbaines, en raison des pressions croissantes exer-

cées sur les ressources en terre. Toutefois, la baisse de la productivité a souvent incité les agriculteurs à adopter de nouvelles formes d'exploitation de leurs terres, à la fois plus intensives et plus durables, phénomène que l'on a constaté dans les zones urbanisées depuis un certain temps, par exemple aux alentours de Kano (au nord du Nigéria). Le développement périurbain va aussi généralement de pair avec la diversification économique et l'expansion des opérations de traitement des produits agricoles.

12. Quatre principaux thèmes relatifs au développement durable de l'agriculture dans les zones périurbaines appellent l'attention :

a) Premièrement, le passage d'une utilisation agricole à une utilisation non agricole des terres devrait cibler les terres ayant une productivité agricole marginale et épargner les plus fertiles, en tenant compte de la nécessité de répartir comme il convient les ressources en eau entre les utilisations agricoles et les autres;

b) Deuxièmement, il faudrait fournir des conseils et des services d'appui pour faciliter le passage à une production intensive durable pour les marchés urbains, créer des entreprises de transformation agricole et promouvoir d'autres possibilités d'emploi non agricole;

c) Troisièmement, il faudrait protéger les zones forestières importantes autour des villes et promouvoir un renforcement durable des activités agricoles et agroforestières pour répondre à la demande des villes en produits forestiers et produits de substitution et alléger les pressions sur les ressources forestières. Pour ce faire, il sera peut-être nécessaire d'évaluer les coûts et les avantages économiques, sociaux et environnementaux d'une expansion verticale et horizontale des villes;

d) Quatrièmement, il conviendrait d'évaluer eu égard à la diversité biologique l'évolution de la composition des espèces de la faune et de la flore associée à une utilisation différente des terres et à une culture intensive des zones urbaines et périurbaines. À titre d'exemple, dans la zone forestière proche de Yaoundé, on a constaté des changements spectaculaires pour ce qui est de la couverture forestière, de la composition des espèces végétales et de la faune.

IV. Interactions entre zones rurales et zones urbaines

13. L'urbanisation a un impact majeur sur l'agriculture des zones rurales, notamment sur le choix des cultures, sur les techniques utilisées et sur la viabilité des systèmes de production. Les interactions qui s'établissent entre les zones urbaines et les zones rurales dépendent de facteurs historiques, politiques, économiques, culturels et écologiques aussi bien que des changements de politiques macroéconomiques qui sont opérés dans de nombreux pays.

14. En matière de développement agricole durable, au moins six de ces interactions méritent de retenir l'attention. La première est l'accroissement de la concurrence qui s'exerce pour les ressources naturelles du fait de l'augmentation de la demande urbaine et la dégradation des ressources qu'elle entraîne, même dans des zones très éloignées des centres urbains. La possibilité de commercialiser les produits dans les centres urbains contribue à l'extension des surfaces cultivées dans les zones rurales. Dans la mesure où les ressources en terres sont limitées, il faut, pour augmenter l'approvisionnement en denrées alimentaires, accroître constamment la productivité par le biais de l'intensification des cultures. La dégradation des ressources est due à la fois à l'extension des cultures à des terres marginales et à l'adoption de pratiques d'intensification des cultures inappropriées.

15. La deuxième interaction est le rôle de catalyseur que joue l'urbanisation dans la commercialisation de l'agriculture, qui aboutit à accroître l'utilisation des engrais et des autres intrants, à promouvoir la création d'entreprises rurales non agricoles et à intensifier le commerce et les autres échanges entre la ville et la campagne. La commercialisation peut également avoir des conséquences importantes sur les fonctions respectives des hommes et des femmes dans la mesure où la commercialisation de produits traditionnels est associée dans de nombreuses régions à une participation accrue des hommes à la production de cultures vivrières, en particulier en cas de changements technologiques qui augmentent la productivité. Cela a pour effet de faire baisser les revenus que les femmes tirent de la vente des excédents des cultures de subsistance. En revanche, le développement de la commercialisation est généralement associé à celui des industries agroalimentaires, qui offrent de nouvelles possibilités de revenus pour les femmes. L'importance respective de la

baisse des activités provenant de l'évolution des rôles traditionnels et de l'augmentation des activités liées aux nouveaux débouchés détermine qui sont les gagnants et les perdants du développement rural.

16. La troisième interaction est liée à l'évolution de la gamme des produits cultivés induite par la demande. Cette substitution de produits, qui conduit à une spécialisation régionale ou sous-régionale, pourrait être l'un des principaux facteurs qui influenceront sur la durabilité de l'agriculture au cours des décennies à venir. Dans les zones humides d'Afrique par exemple, la consommation urbaine de maïs frais, aliment à préparation rapide, se développe considérablement. La préférence affichée par les consommateurs urbains pour le maïs a contribué, au moins en partie, à la substitution du maïs au sorgho et au millet dans les zones de savane d'Afrique subsaharienne. Dans les zones concernées, les nouvelles cultures dominantes font souvent appel à des techniques de production différentes, offrent un degré de résistance différent aux variations climatiques et ont un impact différent sur la dégradation des terres.

17. Dans un certain nombre de régions, notamment en Afrique de l'Ouest et dans les Îles du Pacifique, la demande urbaine de riz, produit qui ne peut être aisément produit localement, a pour corollaire la baisse des prix des cultures locales, telles que les racines et tubercules, le sorgho et le millet. Cette modification des habitudes de consommation a également un impact sur les régions productrices de riz. Du fait de l'inélasticité relative de la demande des consommateurs, l'accroissement de la productivité qui résulte des changements technologiques a entraîné au cours des dernières décennies une baisse du prix des produits agricoles qui bénéficie aux consommateurs urbains et appauvrit les producteurs des zones rurales. De nombreux producteurs de riz cherchent à abandonner cette culture, ce qui a des conséquences sur l'utilisation des terres et de l'eau.

18. L'urbanisation a généralement aussi pour effet de modifier les habitudes de consommation en faveur des produits de l'horticulture, de la viande et des produits laitiers. Toutefois, l'ampleur que prendra cette évolution reste incertaine dans la mesure où les populations urbaines comprennent maintenant un nombre plus important de pauvres, qui ont des habitudes de consommation autres que celles des premières populations urbaines, plus riches.

19. La quatrième interaction est l'impact de l'urbanisation sur l'offre de main-d'oeuvre dans les zones rurales. L'industrialisation urbaine et l'exode rural peuvent avoir pour effet d'augmenter les salaires agricoles, accroissant ainsi la demande de nouvelles technologies agricoles. Dans de nombreuses zones rurales, les migrations vers les villes ont été marquées par une « fuite des jeunes » qui a eu un impact sur la productivité de la main-d'oeuvre agricole et sur la vie sociale dans ces zones.

20. La diminution de l'offre de main-d'oeuvre dans les zones rurales, en particulier au cours des périodes de pointe, encourage l'adoption de techniques économisant le travail, et notamment l'utilisation de machines et de produits agrochimiques. Cette évolution a pour effet d'accroître la productivité de la main-d'oeuvre, mais présente aussi des risques en ce qui concerne les ressources en terre et en eau si l'on n'a pas recours à des technologies appropriées. De plus, les ménages ruraux les plus pauvres, qui ne peuvent acquérir aisément les technologies qui économisent du travail, devront faire face à des problèmes encore plus graves s'ils ne peuvent disposer de mécanismes de compensation, tels que le partage du travail et le microcrédit.

21. La cinquième interaction concerne les systèmes de transport, de distribution et de commercialisation qui acheminent les denrées alimentaires jusqu'aux consommateurs urbains. Dans l'ensemble du monde en développement, on observe de nombreuses carences et ruptures dans les filières qui approvisionnent les villes. Souvent, les marchés de gros et de détail ne sont ni bien organisés ni bien gérés, les équipements sont vétustes, mal entretenus et trop petits pour répondre aux besoins d'une population croissante. L'absence de réseaux de distribution efficaces et fiables impose des coûts aux consommateurs urbains. Elle a également des coûts environnementaux dans la mesure où il faut mobiliser davantage de ressources au stade de la production pour compenser les gaspillages et les pertes qui se produisent dans les circuits de distribution⁵.

22. La sixième interaction concerne les flux financiers entre centres urbains et zones rurales. Les transferts de fonds en provenance des villes sont l'une des principales sources de financement des investissements dans les zones rurales. Les personnes qui quittent les villes pour venir à la campagne parce qu'elles prennent leur retraite ou quittent un emploi à court terme y apportent leurs économies, qui constituent une seconde

source majeure de financement de l'investissement agricole. Les transferts de fonds jouent également un rôle important dans le financement des moyens d'existence de certains habitants des zones rurales, tels les nombreux ménages dirigés par des femmes. Ils contribuent également de façon non négligeable à l'acquisition de biens de consommation durables et à la construction des infrastructures sociales des collectivités.

23. Dans l'autre sens, les flux de ressources des zones rurales vers les zones urbaines ont toujours été une source importante de financement de l'investissement, stimulant la croissance et la création d'emplois dans les centres urbains, souvent au détriment de la croissance dans les zones rurales. Les politiques et les institutions qui ont un impact sur les flux de ressources allant des zones rurales vers les zones urbaines continueront à affecter le développement technique et l'investissement tant dans l'agriculture rurale que dans l'agriculture urbaine.

V. Appui au développement durable de l'agriculture urbaine et périurbaine

24. Compte tenu de l'importance de l'agriculture urbaine pour la sécurité alimentaire des ménages, en particulier des ménages à faible revenu, et de son impact sur le bien-être des femmes, il est nécessaire d'apporter un appui technique et financier au développement durable de l'agriculture urbaine. Pour améliorer la productivité tout en réduisant la pollution et la dégradation causées par leurs activités, les agriculteurs urbains doivent disposer d'informations sur les pratiques appropriées en matière de cultures, d'engrais, de lutte phytosanitaire et de conservation des ressources en eau. Des institutions et des réglementations sont également nécessaires pour gérer l'utilisation des terrains publics et privés aux fins de la production alimentaire urbaine. Il convient d'encourager l'emploi de techniques de production biologiques et d'autres techniques agricoles ayant un faible impact sur l'environnement.

25. Dans les zones périurbaines, il convient de fournir un appui pour promouvoir l'utilisation de pratiques durables pour la production des denrées que demande le marché urbain. À cet effet, il est nécessaire d'encourager et de compléter les ajustements que font les agriculteurs pour assurer la durabilité de

l'agriculture intensive. Tous les ajustements ne sont pas optimaux, mais ils reflètent les possibilités et les contraintes que perçoivent les agriculteurs.

26. Dans le domaine de l'agriculture urbaine et périurbaine, il est nécessaire de contrôler et d'évaluer les effets de la concurrence croissante que se livrent les utilisateurs, agricoles et non agricoles, pour la terre, l'eau et les autres ressources, de même que la façon dont cette concurrence et les modifications des coûts des ressources qu'elle entraîne affectent l'utilisation des ressources, les systèmes de production, l'approvisionnement en denrées alimentaires ainsi que la stabilité sociale.

27. En ce qui concerne les relations entre les villes et les campagnes, il convient d'évaluer l'évolution de l'utilisation des terres et de la production qui est liée à la demande urbaine. À chaque stade de la filière d'approvisionnement, il est nécessaire d'accroître l'efficacité de la distribution et de la commercialisation, et notamment de développer les activités de transformation agricole et les établissements commerciaux. Il convient également d'appuyer les industries rurales qui sont complémentaires d'une agriculture et d'une utilisation des terres durables.

28. Il est en outre nécessaire d'évaluer dans quelle mesure l'urbanisation est l'une des causes de la stagnation de l'activité rurale, que l'on observe dans une grande partie de l'Afrique, ainsi que des inégalités entre les régions. À la lumière de ces évaluations, les pays devraient élaborer des stratégies rurales et urbaines intégrées en vue d'un développement agricole durable. Cela exigera des actions coordonnées à de multiples niveaux, y compris au niveau gouvernemental, au niveau des ministères sectoriels, des autorités locales, des organisations communautaires, des agriculteurs et des autres groupes et personnes concernés.

VI. Actions prioritaires

29. Satisfaire les besoins alimentaires des populations urbaines, qui s'accroissent rapidement, soumet les systèmes agricoles et l'environnement à de fortes pressions. La petite agriculture urbaine, l'agriculture périurbaine commerciale intensive, ainsi que le renforcement et l'amélioration des interactions entre zones urbaines et zones rurales peuvent utilement répondre aux besoins alimentaires des zones urbaines. Pour garantir que ces évolutions contribuent au développement dura-

ble, il faudra procéder à des ajustements de l'agriculture dans les zones rurales, améliorer les circuits de distribution, diffuser des informations sur le développement durable de l'agriculture dans différentes zones et apporter une assistance technique aux agriculteurs. Les domaines d'action prioritaires sont les suivants :

a) Renforcer la capacité de planification de l'utilisation des terres dans les zones urbaines et périurbaines;

b) Concevoir et mettre en oeuvre des plans de développement régional afin de promouvoir un développement rural et urbain intégré;

c) Renforcer les services de vulgarisation et de formation destinés aux agriculteurs des zones urbaines, périurbaines et rurales afin de promouvoir des pratiques agricoles et des pratiques de gestion des ressources écologiquement viables;

d) Améliorer les systèmes de distribution, de stockage et de commercialisation des denrées alimentaires, et promouvoir le développement d'activités agroalimentaires qui répondent aux besoins de populations urbaines en augmentation;

e) Améliorer la définition et l'administration des droits de propriété afin de résoudre les conflits concernant l'utilisation des terres et de l'eau;

f) Renforcer la capacité des administrations publiques, des associations d'agriculteurs et d'autres organisations afin qu'elles puissent tirer parti des nouvelles possibilités offertes dans le domaine agricole et faire face aux problèmes résultant de l'urbanisation par une action coordonnée et coopérative.

⁴ Les zones périurbaines sont des zones à proximité des villes auxquelles elles sont dans la plupart des cas intégrées. Elles se situent dans le rayon d'action direct du centre urbain qui, selon les circonstances, est de 50 kilomètres ou plus à partir de la ville proprement dite. De façon générale, elles ont une densité démographique supérieure à celle des zones rurales et sont dotées d'infrastructures et de services plus développés que les campagnes.

⁵ La question de l'approvisionnement des villes en denrées alimentaires a été présentée et analysée comme une nouvelle priorité dans le domaine du développement dans un rapport présenté à la treizième session de la Conférence de la FAO, en novembre 1999 (C.99/2, FAO 1999).

Notes

¹ *World Urbanisation Prospects: the 1996 revision* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.98.XIII.6, 1998).

² *An Urbanizing World, Global Report on Human Settlements 1996*, Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), Oxford University Press, 1996.

³ L'agriculture urbaine comprend également certaines activités de production intensive et bien gérée par des entreprises commerciales.