



« POLITIQUE D'AGRICULTURE URBAINE »

Havane, Cuba

Période de mise en œuvre : 1998 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2010

La Politique d'agriculture urbaine de la ville de la Havane qui a officiellement commencé en 1998 avec la création du Groupe national d'agriculture urbaine trouve son origine dans la production alimentaire spontanée mise en œuvre par la population lors de la crise alimentaire de la période Spéciale, provoquée par la chute des pays socialistes au début des années 1990. Créée pour produire des aliments répondant aux besoins de la population, elle a démontré qu'il est possible de développer une politique permanente de promotion de la production alimentaire urbaine par delà les crises. Actuellement, la Politique bénéficie directement à 22 700 agriculteurs/trices urbains/aines et à l'ensemble de la population qui a pu disposer de 285 166 tonnes de fruits et légumes produits en 2009. L'articulation de 18 Résolutions Ministérielles, Décrets, Circulaires et lois constitue le cadre juridique de l'activité. Financée par des ressources publiques et le concours des agriculteurs urbains, elle a également reçu au fil des ans des contributions de plus de 11 agences et institutions de coopération internationale pour le développement, démontrant l'intérêt suscité par la politique au niveau global.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

Contexte

Contexte local

La République de Cuba est connue pour ses indices élevés de développement humain basés sur une large couverture en termes de santé, d'éducation et de services essentiels, occupant la 51^{ème} position (IDH 0,863) (PNUD 2010).

La Province de la Havane ou Ville de la Havane est la capitale du pays et le centre politico-administratif et économique de l'île. Avec plus de 2 millions d'habitants (cent pour cent urbains) elle concentre 19 pour cent de la population du pays sur un territoire relativement petit. Si la Ville de la Havane ne possède pas de population rurale, l'agriculture est néanmoins une activité importante qui a atteint en 2009 un volume de 3537 tonnes (composées à 83 pour cent d'activités maraîchères), démontrant ainsi l'importance de la production alimentaire urbaine et périurbaine.

L'agriculture urbaine, formellement initiée en 1997, est une activité essentielle qui emploie des milliers de personnes et contribue fortement à la production maraîchère. Apparue en réponse à la crise alimentaire qui a suivi la chute du bloc soviétique dans les années 1990, l'agriculture urbaine occupe une grande diversité d'espaces urbains et développe divers systèmes de production de type agro écologique tels que les cultures hydroponiques biologiques (« organoponiques »), les cultures maraîchères intensives et les cultures semi-protégées qui produisent annuellement plus de 100 000 tonnes de légumes et produits frais (GONZALEZ et autres 2010).

Au cours de ces deux dernières années, la crise alimentaire s'est amplifiée touchant fortement l'Amérique latine où le nombre de personnes souffrant de malnutrition a atteint des niveaux similaires à ceux des années 1990, touchant près de 52 millions de personnes (FAO 2009). Cuba est le pays offrant la plus grande disponibilité d'énergie alimentaire par habitant atteignant 3280 Kcal par personne et par jour, soit une augmentation de 20 pour cent en 15 ans (1990-2005). L'agriculture urbaine a contribué de manière significative à ce résultat.

Contexte gouvernemental et décentralisation

La résolution N°208/98 du Ministère de l'agriculture a créé en 1998, le Groupe national de l'agriculture urbaine doté de fonctions de direction, de conseil et de contrôle des activités d'agriculture urbaine dans le pays. Ce groupe est composé de représentants des ministères de l'agriculture, de l'éducation supérieure, de l'éducation, des forces armées révolutionnaires, de l'intérieur, des sciences technologiques et de l'environnement, et de l'Institut national des réserves naturelles. Cette résolution reconnaît, pour la première fois, les contributions de l'agriculture urbaine à la production alimentaire pour les villes, villages et établissements humains de Cuba.

Cette même année, la circulaire du Comité exécutif du conseil des ministres N°03/98 a ratifié l'importance, pour le gouvernement cubain, de la production urbaine et périurbaine d'aliments, confiant au ministère de l'agriculture la tâche d'organiser la production maraîchère « *dans l'objectif d'atteindre une production d'au moins 300 grammes journaliers par tête et de satisfaire les demandes de consommation sociale, touristique et d'exportation* ». Les conseils des administrations provinciales sont chargés d'organiser la production sur le territoire et d'identifier les espaces disponibles pour la production.

En 1999, le plan d'aménagement du territoire de la ville de la Havane, élaboré par la Direction provinciale de planification, a inclus l'agriculture urbaine comme activité permanente, différenciée en types d'activité en fonction de la zone dans laquelle elle est développée. La planification prévoit un développement différencié des sous-programmes d'agriculture urbaine allant de « *la sylviculture dans les parcs urbains* », en passant par les « *cultures hydroponiques biologiques (« organoponiques »)*, les *jardins potagers, les parcelles et les patios pour la culture des légumes, plantes médicinales et condiments* », dans la zone intermédiaire, jusqu'aux activités plus périurbaines dans la zone périphérique de la ville. En 2001, la Résolution conjointe N°1/01 a permis l'incorporation de la production alimentaire urbaine et périurbaine dans les crèches.

En 2002 est mise en place une mesure clé pour encourager le développement de l'activité par le biais de la résolution N°40/02 adoptée par le ministère du travail et de la sécurité sociale qui autorise : « *la suspension du contrat de travail des travailleurs appartenant aux catégories socio-professionnelles ouvrière et technique qui, issus de tout secteur ou activité économique de la Province de la Havane, intègrent une activité d'agriculture urbaine, pour une période allant jusqu'à deux ans* » sans dommages en termes de carrière ou d'activité professionnelle.

Par ailleurs, un ensemble de résolutions et décrets approuvés entre 1990 et 2010 abordent des thématiques telles que l'organisation sociale des agriculteurs à travers des coopératives de production, les unités basiques de production en coopérative (UBPC) et les coopératives de crédits et services (CCS), la distribution de terres inemployées aux agriculteurs urbains, l'aménagement de l'élevage porcin aux limites urbaines de la ville, les porcins destinés aux fermes étatiques, et la promotion de la foresterie urbaine.

Actuellement, le Programme national d'agriculture compte 28 sous-programmes qui comprennent les différents aspects de la production, commercialisation, valorisation et conservation des ressources naturelles, organisés en sous-programmes liés à l'élevage, aux cultures et d'appui.

Sous-programme lié à l'élevage	Sous-programme lié aux cultures	Sous-programme d'appui
1. Apicole	8. Légumes et condiments frais	20. Contrôle, utilisation et conservation de la terre
2. Avicole	9. Plantes médicinales et condiments secs	21. Engrais biologiques
3. Cuniculture	10. Plantes ornementales et fleurs	22. Semences
4. Ovin-caprin	11. Arbres fruitiers	23. Irrigation et drainage
5. Porcin	12. Riz commun	24. Nourriture animalière
6. Aquicole	13. Produits forestiers, café et cacao	25. Commercialisation
7. Gros bétail	14. Banane commune	26. Petite agro-industrie
	15. Racines et tubercules tropicaux	27. Cours et formations
	16. Oléagineux	28. Intégration agroécologique

	17. Haricots	
	18. Maïs et sorgho	
	19. Cultures semi protégées	

Niveau d'institutionnalisation de la politique : Provincial

Contexte social

Avec une population de 11 240 841 personnes (ONE 2010), la République de Cuba est la principale île des Caraïbes. La Ville de la Havane (Province de la Havane), fondée en 1519 par les espagnols, est la capitale et le centre politique, administratif et économique de l'île. Avec une superficie de 272km² et une population de 2 141 993 habitants, dont 51,8% de femmes (ONE 2010), elle représente 19,1% de la population du pays (pour une densité de 2970, 8 habitants au km²). La Ville de la Havane compte 15 arrondissements et 100% de sa population est urbaine, ce qui a des conséquences sur le développement des activités agricoles.

Selon des données officielles, en 2009, la population active de la Havane comptait 925 608 personnes pour une population en âge de travailler de 1 292 423 personnes, en comptant le secteur public et privé (coopératives, sociétés d'économie mixte et secteur privé) (ONE 2010).

La Ville de la Havane possède un climat tropical avec une température annuelle moyenne de 25°C, une humidité relative de 79% et une moyenne de précipitation annuelle de 1400 mm, ce qui en fait une ville présentant de bonnes conditions pour la pratique de l'agriculture urbaine tropicale.

En 2009, la production totale de légumes de la Ville de la Havane a atteint 285 166 tonnes, qui comparées aux 20 000 tonnes annuelles produites en 1997, démontrent une véritable progression (GONZALEZ et autres 2010). Il est important de signaler que, au niveau national, entre janvier et novembre 2010, l'agriculture urbaine cubaine a produit 1 230 000 tonnes de nourriture.

Description complète – Présentation de la politique

La politique d'agriculture urbaine de la Ville de la Havane conjugue plusieurs éléments : i) productifs et environnementaux (teintés d'une forte préoccupation de croissance de la productivité sans apport de produits chimiques), ii) sociaux et professionnels (encourageant la mobilité de main d'œuvre qualifiée issue d'autres secteurs de production et l'organisation des agriculteur-riche-s urbain-e-s en coopératives), iii) l'utilisation du sol et la planification territoriale (en soulignant la nécessité d'envisager un usage permanent des sols destinés à l'agriculture urbaine minimisant ainsi les conséquences de l'inutilisation des sols dans la ville) et, iv) de sécurité alimentaire et nutritionnelle (en soulignant l'importance de produire des aliments de qualité dans les secteurs clés comme l'alimentation des enfants et des mères, en plus des aliments destinés à l'ensemble de la population). Les 28 sous-programmes développés dans le cadre du Programme national d'agriculture urbaine démontrent la vision holistique de la politique urbaine.

Antécédents / origines

Depuis le triomphe de la révolution de 1959, Cuba a promu des plans agricoles extensifs basés sur l'utilisation de matériel mécanisé et de produits chimiques qui ont permis de produire près

de quatre fois les besoins alimentaires de la population de l'île. Au début des années 1990 avec la chute des pays du bloc soviétique dont les marchés représentaient 80% du commerce extérieur, Cuba a initié la Période spéciale, caractérisée par le manque de produits, biens et aliments. Dans la Ville de la Havane, la population s'est mise spontanément à semer des légumes, encouragée par les ONG et quelques autorités municipales. Comme le raconte Engenio Fuster, promoteur de l'institutionnalisation de l'agriculture urbaine dans la ville : *«pouvoir présenter le concept d'agriculture urbaine au camarade Raul Castro, qui parcourait les zones agricoles de la capitale le 27 décembre 1997, a représenté un grand moment, ce jour a été a posteriori institué Journée nationale de l'agriculture urbaine.»* Ce mouvement a encouragé les autorités à créer un Programme spécifique pour l'agriculture urbaine officialisé en 1998 avec la création du Groupe national d'agriculture urbaine. Selon les caractéristiques cubaines, l'activité est promue par les différents niveaux de gouvernement (Ministère de l'agriculture et gouvernement provincial de la Havane) et articulée aux associations et ONG de la ville.

Objectifs de la politique

La politique provinciale d'agriculture urbaine a pour objectif de produire, sans avoir recours aux produits chimiques, des aliments de bonne qualité afin d'améliorer l'alimentation de la population, fortement touchée par la crise économique provoquée par la chute des pays socialistes. Cette agriculture utilise des terrains en friche (« vides » urbains) et met à profit les ressources disponibles dans la ville (sols, matière organique, eau). Au fil des ans, la transformation et divers moyens de commercialisation ont été incorporés à l'agriculture urbaine dans la ville.

Chronologie de la mise en œuvre de la politique

La ville de la Havane s'est dotée d'une Politique d'agriculture urbaine en 1998 avec la création du Groupe national d'agriculture urbaine. Apparue en réponse à la crise alimentaire et de production ayant fait suite à la Période spéciale des années 1990, l'activité s'est peu à peu consolidée pour devenir une activité permanente qui implique une grande diversité d'espaces et plus de 26000 agriculteurs et agricultrices urbain-e-s (IPES/ACTAF 2010). La rapide incorporation (1999) de l'activité au sein de l'aménagement du territoire a permis sa pérennisation. Plus tard, la disponibilité de capital humain technique et professionnel pour participer aux différents sous-programmes (en 2002) et l'implantation d'un système salarial de stimulation des producteurs, a contribué à consolider l'activité en favorisant la disponibilité de ressources humaines qualifiées. La cession permanente des espaces vacants a garanti l'utilisation de sols adaptés à l'activité et la mise en place du Programme national (avec ses 28 sous-programmes) a permis de développer les aspects liés à la production, la transformation, la commercialisation et la gestion des ressources essentielles (eau, sols, produits).

Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs

Agents impliqués

Le Ministère de l'agriculture et du gouvernement provincial était l'entité responsable de la conception de la Politique d'agriculture urbaine de la ville de la Havane. Cependant, au fil des ans, divers appuis issus d'organisations cubaines et internationales ont collaboré au programme. Comme l'explique Eugenio Fuster, délégué du Ministre de l'agriculture de la ville de la Havane (de 1994 à 2004) ; *« l'appui du gouvernement de la capitale et du Parti communiste, qui ont adopté l'idée, a été crucial, avant que d'autres organismes et projets de collaboration internationale ne se joignent au projet »*. Au fil du temps, plusieurs projets de collaboration ont rejoint le programme, tels que l'Action Agro allemande, Vétérinaires sans frontières, OXFAM International, EZE

Allemagne, le Mouvement laïc de l'Amérique latine, HIVOS Hollande, Pan para el Mundo, Terranova, ECHO, le programme de gestion urbaine pour l'Amérique latine et les Caraïbes de ONU-HABITAT, IPES Promotion du développement durable, en plus de nombreuses collectivités locales européennes. Parmi les associations cubaines ayant agi en tant qu'intermédiaires on peut nommer, l'Association cubaine des techniciens agricoles et forestiers (ACTAF), l'Association cubaine de production animale (ACPA), l'Association nationale des petits agriculteurs (ANAP), le Conseil des églises de Cuba et la Fondation Antonio Núñez Jiménez pour la Nature et l'Homme.

Bénéficiaires

Depuis le début, la politique vise à atteindre l'ensemble de la population pour encourager la consommation d'une alimentation de qualité, avec une attention particulière aux enfants, aux mères et aux femmes enceintes. Les agriculteurs et agricultrices urbains/aines, quant à eux/elles, étaient, à l'origine, des fonctionnaires de l'Etat ou des personnes issues de la population en général ayant un intérêt pour la production alimentaire dans les zones urbaines. Au fil du temps et suite aux incitations professionnelles et salariales destinées aux agriculteurs/trices urbains/aines, l'activité s'est étendue à d'autres secteurs de la population tels que les professionnels et techniciens. On compte aujourd'hui 22700 agriculteurs urbains dans la ville.

Processus participatifs mis en oeuvre

Dans le modèle cubain, la participation des divers secteurs de la société se réalise à travers ses organisations représentatives (professionnels, techniciens, etc.) et des organisations de masse (femmes, jeunes, paysans, etc.) et, dans tous les cas, en coordination avec les politiques publiques promues par les différents niveaux de gouvernement. Dans ce contexte, la Politique d'agriculture urbaine de la ville de la Havane s'est toujours appuyée sur une large participation politique et sociale. La formation du Groupe national de l'agriculture urbaine en 1998, démontre le caractère multi-acteurs et interdisciplinaire sur lequel s'est construit cette politique. Le Groupe inclue la participation de 4 ministères, des forces armées révolutionnaires et de 15 institutions scientifiques et entités liées au secteur agro-pastoral.

Certaines associations comme l'Association cubaine des techniciens agricoles et forestiers (ACTAF), l'Association cubaine de production animale (ACPA) et l'Association nationale des petits agriculteurs (ANAP) sont des acteurs clés dans la mise en oeuvre de la Politique d'agriculture urbaine, qui développent des actions et recueillent des fonds de la coopération internationale. Le principe « *décentraliser sans perdre le contrôle et centraliser sans étouffer l'initiative* » a permis de promouvoir la production dans le quartier, par le quartier et pour le quartier en encourageant la participation de milliers de personnes désireuses de rejoindre l'initiative. En outre, les diverses formes d'organisation des cultures (Unités basiques de production, Coopératives de crédits et services, etc.) ont des modèles de gestion participatifs avec une direction collective et le partage des résultats parmi les agriculteurs/trices urbains/aines.

Processus d'institutionnalisation et financement

Processus d'institutionnalisation

L'institutionnalisation de la Politique d'agriculture urbaine de la ville de la Havane s'inscrit dans un cadre légal composé de plus de 18 résolutions ministérielles, décrets, circulaires et lois qui ont traités aux différentes thématiques de l'agriculture urbaine (voir *Contexte de décentralisation gouvernementale*).

Financement

Le financement de la politique est public, néanmoins, la coopération internationale finance des projets et des actions concrètes d'agriculture urbaine dans la ville. Les montants du financement de la politique ne sont pas disponibles.

Principaux résultats et réalisation

Principaux résultats et obstacles

Principaux résultats et réalisations

En 2009 la Politique d'agriculture urbaine de la ville de la Havane a atteint les résultats suivants :

(GONZALEZ et autres 2010):

Volume de la production: 285 166 tonnes de légumes produits/an en 2009.

Infrastructures de production: 13 fermes agricoles qui comptent 475 propriétés; 23 Unités de base de production en coopérative (UBPC) et 6 UBPC d'élevage comptant 318 propriétés; 15 fermes urbaines; 160 hectares de cultures semi-protégées; 179 cultures hydroponiques biologiques (« organoponiques ») à haut rendement; 418 jardins intensif; 28 espaces de production de plantules; 324 espaces de cultures protégées ; 162 autoconsommations au sein de centres de travail; 92 coopératives de crédits et services comptant 7579 associés; 5661 propriétaires de terres naturelles non affiliés aux coopératives; 7848 petites parcelles de moins de 800 m²; 34970 patios privés; 5 unités sylvoles incluant 126 propriétés forestières intégrales; 4 fermes d'élevage comptant 67 propriétés; 52 bureaux de consultation –magasins agricoles ; 3 centres de production de matière organique; 7 centres pour la production d'entomophages et d'entomopathogènes et 40 cliniques vétérinaires.

Cadre juridique:

- 18 Résolutions Ministérielles, Décrets, Circulaires et Lois qui ont traités aux différentes thématiques de l'agriculture urbaine
- 28 sous-programmes du Programme national d'agriculture urbaine.

Population participante: création de 22700 emplois d'agriculteurs urbains.

Institutionnalisation et coopération internationale: Au moins 11 agences et institutions internationales de coopération au développement appuient des actions et projets d'agriculture urbaine dans la ville.

Principaux obstacles

Les principaux obstacles identifiés sont les suivants:

- Le manque de confiance initiale des dirigeants dans le potentiel de l'agriculture urbaine pour la production alimentaire, notamment dans les zones intra-urbaines (comme les quartiers centraux de la ville). Au début, les quartiers qui ont le plus rapidement adhéré au projet étaient ceux de la périphérie, mais la construction d'un jardin emblématique au centre de la ville et l'appui décisif de certains fonctionnaires clés (notamment issus

des forces armées révolutionnaires et du gouvernement provincial) a contribué à changer cette perception.

- La disponibilité de ressources humaines qualifiées (techniciens et professionnels) bénéficiant d'incitations salariales leur permettant de se consacrer à cette activité. La solution à cet obstacle est venue de la promulgation d'une résolution ministérielle qui incite les fonctionnaires à se consacrer à cette activité, en plus des incitations économiques issues de la vente des produits de l'agriculture urbaine.
- La nécessité d'utiliser des produits essentiels tels que le compost et de bénéficier d'une structure provinciale pour la commercialisation. La création de centres de production de compost (toujours insuffisants pour répondre à la demande) et de l'entreprise horticole métropolitaine a permis la commercialisation de l'agriculture urbaine de la ville de La Havane.

Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs

Bien que le modèle cubain s'appuie sur des conditions et caractéristiques sociales, culturelles, politiques et économiques particulières (qui le rendent difficilement transposable à d'autres contextes), il est possible d'envisager des recommandations utiles destinées aux autres gouvernements désireux de reproduire les activités de l'agriculture urbaine.

- Même si le point de départ de l'agriculture urbaine – qui plus tard s'est transformée en politique – a été la crise alimentaire subie lors de la Période spéciale durant les années 1990, la Politique d'agriculture urbaine de la ville de La Havane démontre qu'il est possible de passer d'un modèle de crise à un modèle de production urbaine permanent. Pour ce faire, il est indispensable que les planificateurs urbains identifient et assignent des espaces pour le développement de cette activité, et que les différentes actions (dont l'élevage) s'inscrivent dans un cadre juridique favorable.
- Ainsi, il est indispensable de s'appuyer sur un cadre juridique « facilitateur » qui coordonne les différents composants productifs et environnementaux, d'usage des sols, de ressources humaines et de création de revenus. Une base juridique ample permet de garantir le développement d'une activité intégrale.
- Pour que l'activité puisse atteindre le stade de politique publique dépassant l'échelle du projet (changement d'échelle) il est nécessaire de prendre appui sur des programmes spécifiques (les 28 sous-programmes de l'agriculture urbaine) qui abordent les principaux aspects liés à la production, transformation et commercialisation et usage des ressources. Bien que le développement de l'agriculture urbaine se base sur le travail des agriculteurs, l'appui permanent de l'Etat est essentiel au maintien de l'activité du fait de l'apport d'aide à grande échelle (intrants, formation, organisation, etc.) permettant de répondre à une demande de masse.

En savoir plus

Ce cas a été rédigé par Alain Santandreu, Conseiller régional pour la gestion de la connaissance IPES/RUAF, sous la supervision de Stefania Barca, docteur, du Centre des études sociales, Université de Coimbra au Portugal, en 2010.

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :

Page web: <https://www.uclg-cisdg.org/>

Coordonnées: cisdp1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Références bibliographiques

FAO, 2009, *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y El Caribe*. FAO, Oficina regional para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile.

Gonzalez Novo, M., Castellanos, A. y Price, J., 2010, *Testimonios Agricultura Urbana en Ciudad de la Habana*. IPES/ACTAF/OXFAM, La Habana, Cuba.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), 2010, *Anuario Estadístico de ciudad de La Habana 2009*. Oficina Nacional Estadística. http://www.one.cu/aed2009/03Ciudad%20Habana/esp/20080618_tabla_cuadro.htm [18 January 2011]