

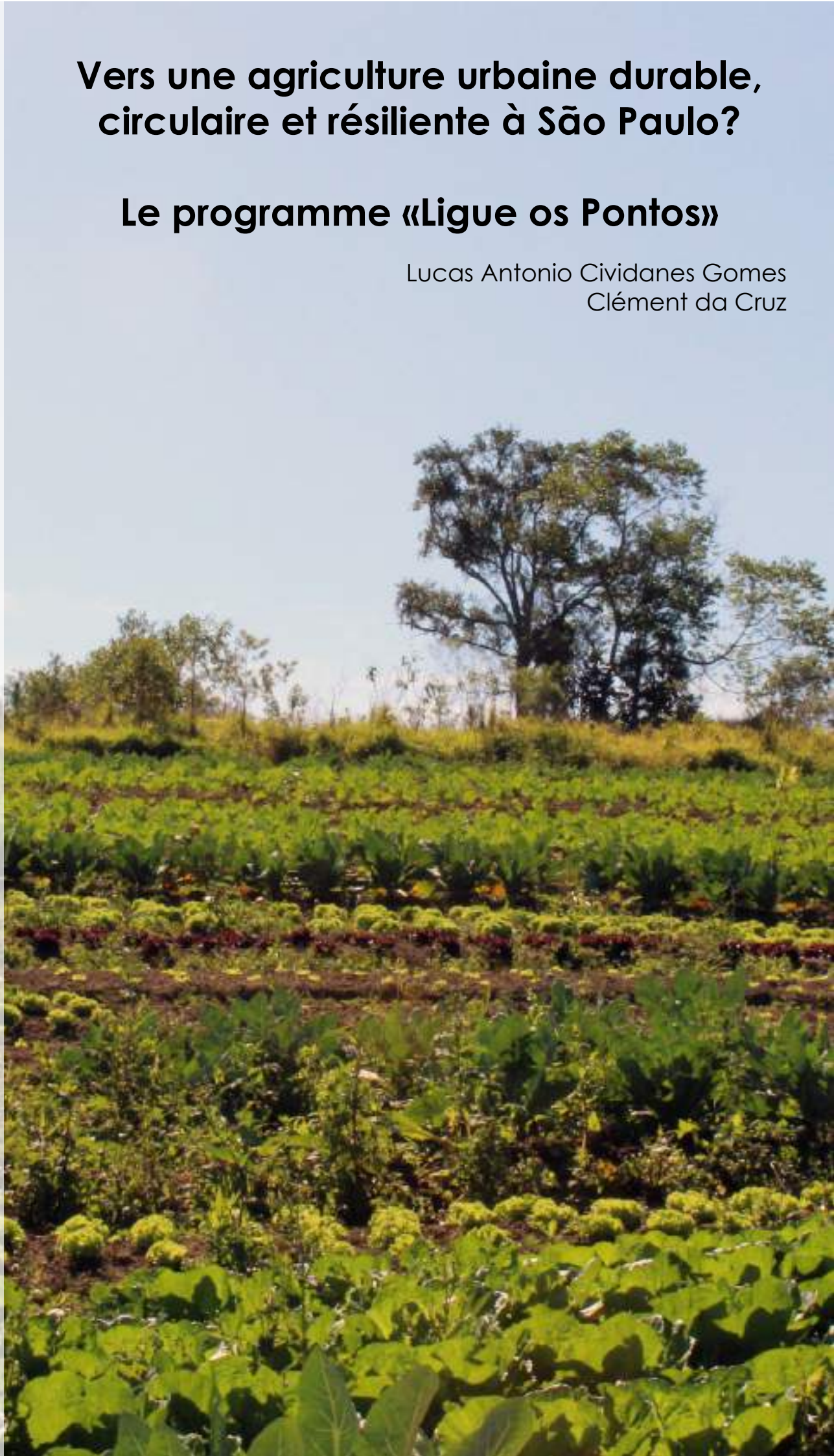


Vers une agriculture urbaine durable, circulaire et résiliente à São Paulo?

Le programme «Ligue os Pontos»

Lucas Antonio Cividanes Gomes
Clément da Cruz

UDM FORUM 2019 :
Quels urbanismes de transition ?

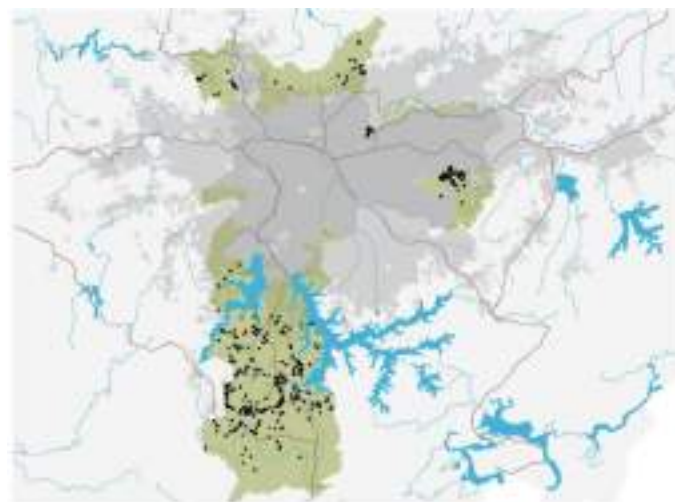


Introduction

Depuis la redémocratisation du pays, **les municipalités brésiliennes ont été à la tête d'un mouvement d'expérimentations urbaines et durables** tentant d'atténuer les dommages causés par le manque d'initiatives à l'échelle fédérale. Ceci est d'autant plus vrai depuis que le pays fait désormais face à un gouvernement d'extrême droite déterminé à démanteler la fragile structure de protection sociale et environnementale péniblement acquise par la société brésilienne. Ce leadership municipal en matière d'environnement s'observe dans de nombreuses autres municipalités du monde rivalisant elles aussi à des administrations fédérales défavorables (Bulkeley, Castán Broto et Edwards 2015). La principale raison derrière cette tendance réside dans le principe de subsidiarité: les villes sont considérées comme les institutions les plus compétentes pour affronter les défis de la résilience, de la durabilité et du changement climatique en ce qu'elles constituent l'échelle de gouvernement la plus proche du terrain de leur réalisation. De fait, **l'urgence écologique et démographique actuelle prend racines au sein de questions fondamentalement urbaines** – à savoir l'étalement incontrôlé des grandes métropoles au détriment des espaces verts, couplé à une demande croissante en ressources naturelles dans des métropoles déjà surpeuplées.

Depuis 2014, la municipalité de São Paulo, ville la plus peuplée d'Amérique latine, s'est efforcée de relever ces deux défis de manière intégrée avec un **programme de soutien à l'agriculture urbaine: le programme «Ligue os Pontos»** (trad. «Reliez les points»). Si la mégalopole ressemble à un océan de bitume, elle se compose en réalité de près d'un tiers de territoires

légalement définis comme «ruraux», comptant notamment plus de 400 unités de production agricole situées en périphérie de la commune – majoritairement au Sud (voir Carte 1). Réunissant sous un même service les précédentes initiatives municipales en matière d'agriculture urbaine (voir frise chronologique) et les intégrant en vue d'une meilleure cohérence et efficacité, le programme-cadre «Ligue os Pontos» va jusqu'à remporter en 2016 la compétition internationale «*Mayors Challenge*» encadrée par **Bloomberg Philanthropies** – un concours favorisant l'innovation publique dans les grandes métropole – bien que la récompense d'un montant exceptionnel de cinq millions de dollars ne soit décernée que peu de temps après l'infructueuse campagne de réélection du maire à l'origine du programme, Fernando Haddad (Parti des travailleurs, PT).



Carte 1: Municipalité de São Paulo, avec les territoires ruraux en vert et les unités de production agricole sous forme de points noirs.
Source: Secrétariat Municipal au Développement Urbain de São Paulo

Le programme «Ligue os Pontos» a été co-conçu par la mairie de São Paulo et par Bloomberg Philanthropies de manière à

suivre une ligne directrice fondamentale: **promouvoir un modèle durable de développement local via la promotion d'une économie circulaire** entre la production agricole des zones périphériques rurales et les foyers de consommation situés au centre-ville de São Paulo. Cette mission sert ainsi trois objectifs politiques sous-jacents (voir Figure 1): **(1)** soutenir la production agricole urbaine durable en vue de consolider un système alimentaire plus sain à São Paulo ; **(2)** limiter l'étalement urbain massif et non planifié de la ville ; et **(3)** garantir la sécurité alimentaire et même hydrique de la municipalité (en raison de la proximité des deux plus grandes réserves d'eau douce de la région métropolitaine à la périphérie sud de la ville).

En somme, «Ligue os Pontos» est un programme vaste, complexe et ambitieux. Dans l'idéal, il engage une transition de São Paulo vers un modèle de développement urbain durable, résilient et circulaire grâce à une approche holistique de l'écosystème urbain et des flux métaboliques qui composent la mégalopole. A l'aune de la réflexion proposée par le Forum 2019 d'Urbanistes du Monde portant sur les possibles modèles d'urbanisme de transition face à l'urgence démographique et écologique, **nous nous proposons d'évaluer la véritable durabilité, l'efficacité et la reproductibilité du programme «Ligue os Pontos»**. Nous interrogeons donc le modèle urbain de transition actuellement mis en avant par São Paulo à travers ce programme, considérant tant la pertinence de son modèle de gouvernance métropolitaine que la traduction territoriale et autres impacts spatiaux du programme vis-à-vis du tissu entre espaces ruraux et urbains.

Notre recherche comprend **un travail de terrain d'un mois et demi à São Paulo**, où ont été menées des méthodes de recherche qualitatives – à savoir, une vingtaine d'entretiens semi-directifs, des observations participantes ainsi qu'une révision de la production académique locale en agriculture urbaine. Notre stratégie a été

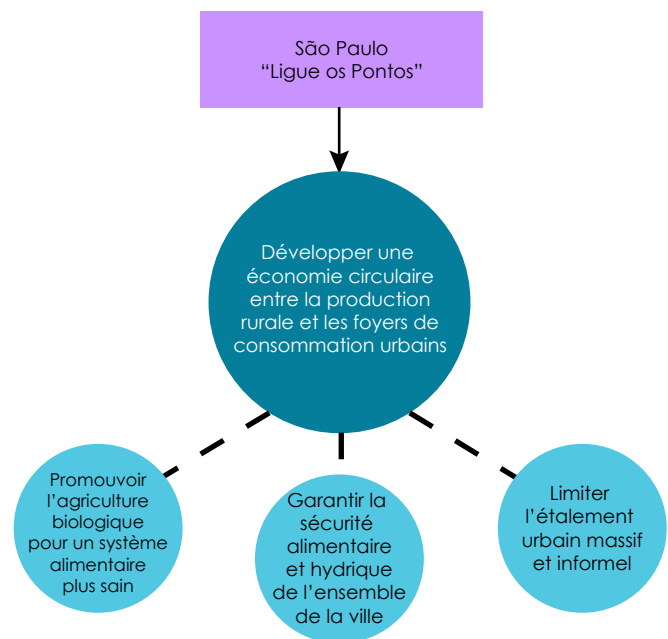


Figure 1: Objectifs politiques du programme «Ligue os Pontos»

d'identifier dans un premier temps un ensemble d'acteurs influents au sein de la coalition d'intérêts locale en faveur de l'agriculture urbaine, priorisant ceux directement «ciblés par le programme» et ceux «responsables du programme» (voir Figure 2).

Débutant notre investigation par la rencontre de la communauté universitaire locale, à savoir les membres du Groupe d'études sur l'agriculture urbaine (GEAU) de l'Université de São Paulo (USP), nous avons perçu l'utilité d'une perspective chronologique plus large à notre sujet d'étude. L'idée était alors de mieux comprendre le contexte sociopolitique dans lequel le programme «Ligue os Pontos» a été formulé et mis en place.

Nous avons dès lors concentré notre attention sur les acteurs «ciblés par le programme», distinguant deux «points» essentiels du programme «Ligue os Pontos»: la demande alimentaire urbaine et l'offre agricole rurale. Le premier «point», d'une part, a fait l'objet d'observations participantes au sein de deux établissements militants de redistribution de produits biologiques. Le second, d'autre part, nous a conduit à rencontrer quelques petits agriculteurs biologiques – à savoir les membres de la coopérative agroécologique située au Sud de São Paulo (COOPERAPAS).

En ce qui concerne les acteurs «responsables» du programme, outre une analyse documentaire minutieuse des cadres législatifs et politiques locaux mobilisés par le programme, des entretiens ont été menés avec des bureaucrates et des décideurs publiques, présents tant à la phase de formulation, de mise en place que d'évaluation du programme. Dans le but de collecter le plus grand nombre de perspectives possible, nous avons également interrogé quelques militants écologistes issus de la société civile ayant suivi de près – voire influencé – l'émergence et la conduite du programme.

Enfin, dépassant les limites du programme «Ligue os Pontos», nous avons inclus une série d'entretiens avec une association de petits agriculteurs – à savoir l'Association des agriculteurs de la zone orientale (AAZL) – «non ciblés par le programme», bien que répondant aux critères d'application du programme et poursuivant les mêmes objectifs via d'autres moyens.

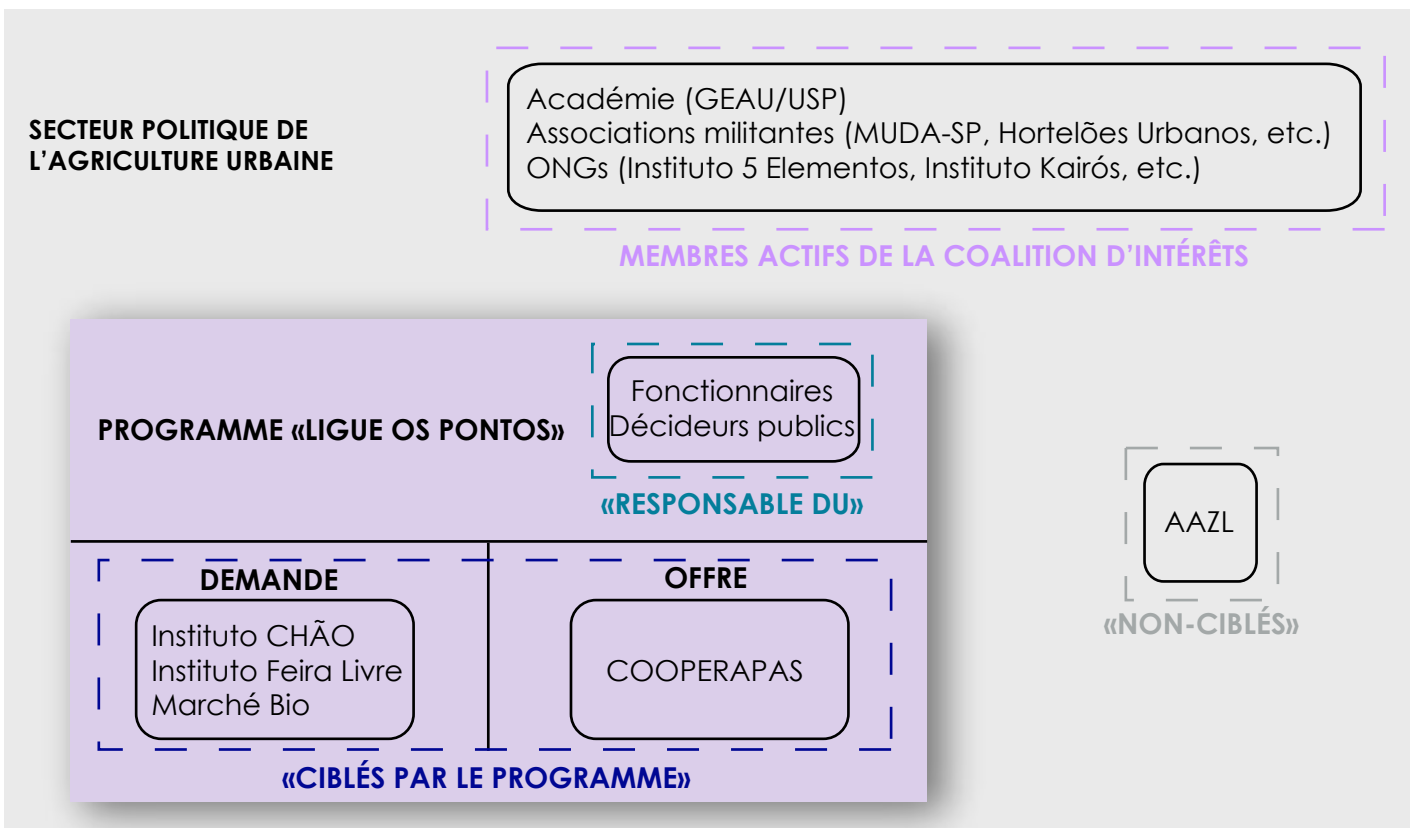


Figure 2: Cartographie des Acteurs Clés de la Coalition d'Intérêts en Faveur de l'Agriculture Urbaine à São Paulo.

Ce rapport développe nos résultats sur **trois chapitres**. Après cette introduction, nous présentons le contexte d'émergence du programme "Ligue os Pontos" durant les dernières décennies, alors même que **le programme surgit avant tout comme un instrument de consolidation, intégration et simplification des initiatives publiques antérieures en matière d'agriculture urbaine** – s'accompagnant évidemment de quelques innovations (plateforme numérique, cartographie participative, etc.). A l'aune d'une frise chronologique prenant en compte six gouvernements municipaux différents, nous constatons une maturation à long terme du secteur politique, bien que ponctuée par des périodes charnières d'alternance politique (allant du centre-gauche à la droite néolibérale), confirmant ainsi notre hypothèse d'un impact de ces changements politiques et idéologiques sur la capacité de mise en place du programme. La société civile joue alors un rôle crucial dans la continuité du programme.

Dans un second chapitre, **nous examinons le modèle de gouvernance et mise en oeuvre du programme «Ligue os Pontos»**, à l'aune des concepts d'Analyse de politiques publiques. Nous avons ainsi exploré les défis inhérents à une mise en place «descendante» (*top-down*), à savoir un crucial besoin de coopération institutionnelle et de capacité d'adaptation, qui plus est au sein d'une structure de gouvernance soumise à une succession de réformes administratives au fil des alternances politiques ainsi qu'aux conditions spécifiques d'une source internationale de financement (Bloomberg). Certains des mécanismes d'adaptation que nous nous attendions à observer étaient présents, bien que soumis à des coûts de transaction plus élevés que prévu. Enfin, nous soutenons qu'une telle «mise en oeuvre expérimentale» devrait être davantage axée sur des processus d'apprentissage et autres boucles rétroactives (*feedback loops*) plutôt que sur l'évaluation de résultats via indicateurs.

Dans un troisième chapitre, **nous étudions la traduction territoriale des politiques publiques en agriculture urbaine à São Paulo**, et ce à la lumière des concepts de Géographie urbaine. La reproduction d'inégalités spatiales en faveur des centres urbains et au détriment des espaces périphériques observée sur place nous ont fait rapprocher le programme «Ligue os Pontos» à un modèle «d'agriculture *pour* la ville» (Almeida & Biazoti 2017). En ce sens, le programme résume les zones rurales de São Paulo à leur fonction économique historique au sein du tissu métropolitain, les destinant uniquement à alimenter les foyers de consommation alimentaire urbains du centre-ville. Cette dynamique spatiale révèle comment les décideurs publics métropolitains planifient et façonnent la ruralité à l'aune de besoins et modes de vie fondamentalement urbains. Notre hypothèse d'une tension entre les zones rurales et urbaines s'est confirmée par l'observation d'une difficile consolidation d'un système de production alimentaire proprement biologique et rural. En effet, nos entretiens à chaque étape de la chaîne de valeur locale ont révélé des carences productives, remettant finalement en cause la vraie durabilité du programme.

Enfin, **nous clôturons ce rapport par les enseignements clé à tirer de l'expérience de transition urbaine vers une agriculture durable, circulaire et résiliente proposée par São Paulo**. Cette conclusion confronte principalement les bénéfices vitaux permis par le programme «Ligue os Pontos», notamment vis-à-vis d'agriculteurs urbains marginalisés et appauvris, aux limites d'un modèle de développement urbain pro-croissance, d'une économie dite «verte» et d'un tissu métropolitain fragmenté entre espaces urbains et ruraux. En résumé, **nous visons à aider les agents locaux de ce secteur politique à mieux prendre en compte ces défis et ainsi à améliorer et consolider ce programme prometteur**.

L'agriculture urbaine comme secteur politique à São Paulo: une chronologie

Les premières initiatives publiques visant à promouvoir le jardinage dans les espaces publics vacants à São Paulo remontent aux années 1970. Ces politiques publiques balbutiantes sont mises en place par les États de la fédération. **Il faut attendre le début des années 2000 pour que l'agriculture urbaine soit reconnue officiellement par les gouvernements locaux comme un secteur politique à part entière.**

L'approbation du Programme d'agriculture urbaine et périurbaine (PROAURP) en 2004 constitue ainsi un jalon juridique pour la reconnaissance institutionnelle du secteur politique à São Paulo (Oliveira 2017, 82). Dans le contexte de la formulation du «*Plano Diretor*» de 2002 (équivalent du Plan Local d'Urbanisme), sous l'administration municipale de Marta Suplicy (PT, centre-gauche, **2001-2004**), **l'agriculture urbaine surgit à São Paulo comme un instrument d'inclusion sociale** et de lutte contre la dégradation environnementale (Nakamura 2016, 65-68). Cependant, la suppression des zones rurales des instruments de planification urbaine par le nouveau PLU réduit le champ d'action de PROAURP aux défis de la vulnérabilité sociale (notamment sécurité alimentaire). La création du Fonds spécial pour le développement durable et l'environnement (FEMA), en 2001, constitue alors l'instrument financier clé pour promouvoir des initiatives civiles en la matière, telles que l'Instituto 5 Elementos ou l'Instituto Kairós. Le FEMA permet ainsi **l'émergence d'un réseau civil militant** à la base de la coalition d'intérêts actuelle pour l'agriculture urbaine à São Paulo. En parallèle, la création du Conseil municipal de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (COMUSAN-SP), la même année, ouvre un canal institutionnel d'accès pour la société civile vers les décideurs

municipaux, accélérant la mise en place d'initiatives publiques en matières d'agriculture urbaine.

Les administrations suivantes (**2005-2012**) prennent un virage à droite, reproduisant un schéma profondément enraciné dans l'histoire politique récente de São Paulo (Marques & Hoyler 2018): un gouvernement de gauche remanie le PLU de la ville pour au final être remplacé par un parti de droite alors chargé de le mettre en œuvre; de plus, le nouveau gouvernement de droite voit son maire élu ne rester à la tête de l'exécutif qu'un an et demi seulement, avant d'être élu gouverneur, le vice-maire assumant le rôle de maire et se faisant réélire pour un second mandat¹. Ainsi, après le bref passage de José Serra (Parti de la social-démocratie brésilienne, PSDB, centre-droite) à la tête de la Mairie (**2006-2007**), la mise en œuvre de PROAURP tombe entre les mains de Gilberto Kassab (Parti social-démocrate, PSD, centre-droite, **2007-2012**). C'est sous la direction influente du secrétaire municipal aux Espaces Verts et à l'Environnement, Eduardo Jorge (Parti Vert, PV), que **les politiques d'agriculture urbaine priorisent les questions environnementales**. La préservation des ressources en eau devient ainsi leur axe majeur d'action. En atteste la publication d'un *Protocole de Bonnes Pratiques*, faisant de la préservation de l'environnement un impératif inhérent à l'agriculture

¹ En raison de la prédominance d'un électorat de centre-droite dans l'État de São Paulo. Les maires élus de centre-droite de la capitale sont hautement susceptibles de se présenter aux élections générales qui suivent les municipales puis d'être élus gouverneur après seulement un an et demi en poste.

urbaine en tant qu'activité économique. Se met également en place la première Maison d'Agriculture Ecologique (CAE, sigle portugaise) à Parelheiros (zone Sud de São Paulo) en 2006 – suivi de deux autres CAE par décret en 2010 dans les zones Est et Nord (cette dernière n'étant pas encore opérationnelle) – de manière à fournir aux agriculteurs urbains une assistance technique locale.

La **consolidation des réseaux militants issus de la société civile** grâce aux subventions prodiguées par le FEMA permet la **constitution des premières organisations de petits agriculteurs** – AAZL et COOPERAPAS en 2009 et 2011 respectivement – et de mouvements écologistes organisés – MUDA-SP, Hortelões Urbanos (Nagib 2016). Inspirés par les expériences américaines de guerilla-gardening, les militants écologistes de Hortelões Urbanos commencent dès 2010 à occuper des espaces publics de manière informelle et à construire des «**jardins urbains**». Ces jardins sont généralement de petite taille et ne visent pas à produire des aliments en grande quantité. Ils représentent plutôt des sources de production individuelle ainsi que des foyers pédagogiques pour l'animation d'ateliers et formations à l'agroécologie. Gustavo Nagib (2016), dans sa thèse, les décrit en somme comme des lieux hautement symboliques, matérialisant et donnant visibilité à la coalition d'intérêts et au réseau militant au plus près des lieux de prises de décision (centres urbains).

L'administration de Fernando Haddad (PT, centre-gauche, **2013-2016**) se caractérise par une plus grande porosité entre le gouvernement municipal et ces réseaux militants issus de la société civile. La création d'une *Plateforme de soutien à l'agriculture biologique de São Paulo* vient renforcer la pression exercée par la coalition d'intérêts, comptant désormais sur le soutien de conseillers municipaux tels que Nabil Bonduki (PT), professeur de planification urbaine et territoriale à l'USP qui finit rapporteur en charge de la révision du PLU de 2014. Après une campagne de lobbying réussie, la révision du plan **réintroduit les zones rurales**

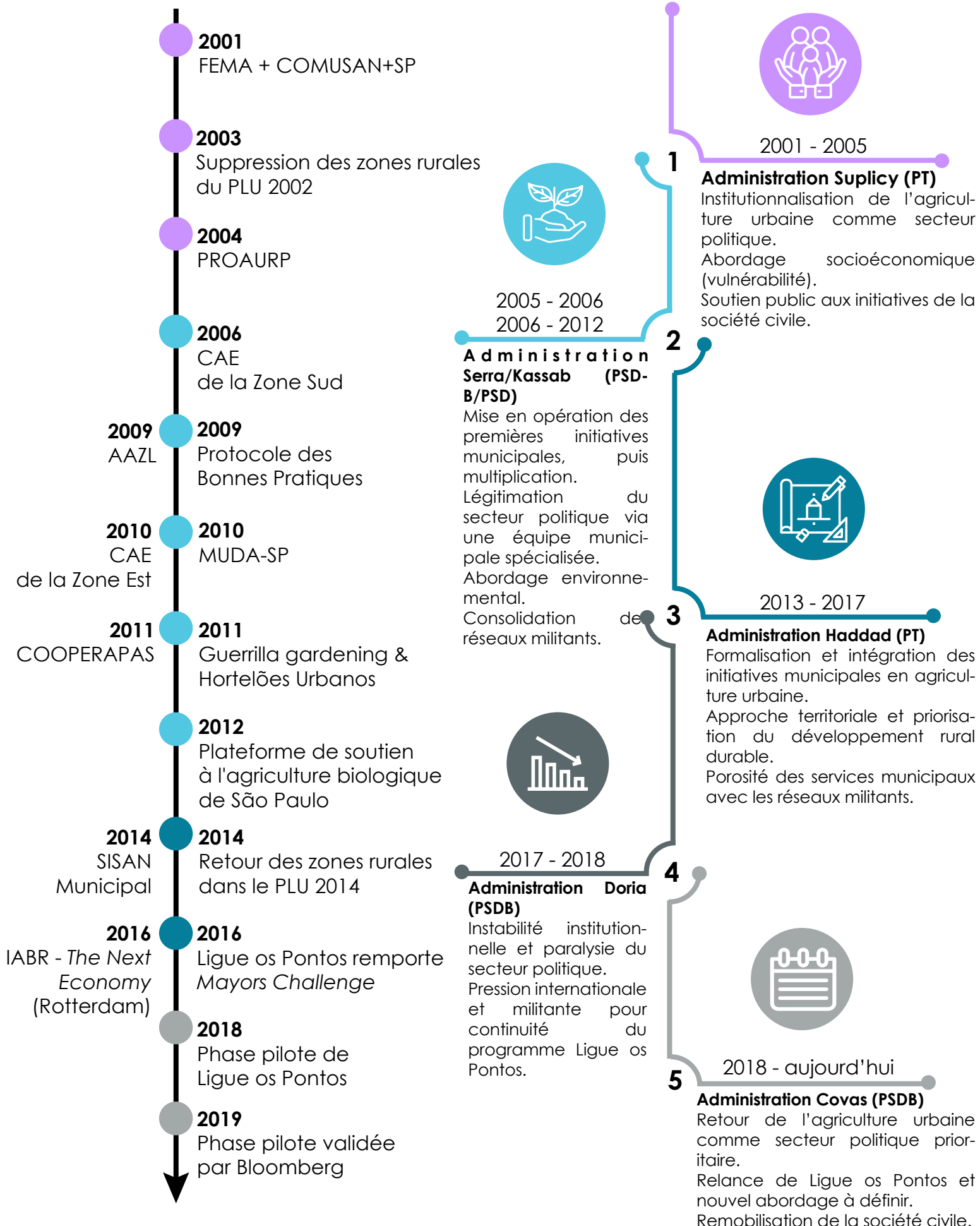
dans les instruments de planification urbaine locaux, reconnaissant tel quel près du tiers de la ville. Les urbanistes à la tête du secteur politique **conçoivent alors l'agriculture urbaine en zones péri-urbaines comme un instrument territorial** dont l'objectif premier serait de **limiter l'étalement urbain incontrôlé et informel**. L'accent est également mis sur le développement durable rural et la réduction des inégalités socio-économiques, comme l'illustre le *Plan municipal de développement rural durable* formulé la même année. Cet agenda se complète par un *Plan de sécurité alimentaire et nutritionnelle* venant restructurer le conseil participatif du COMUSAN-SP en faveur d'une plus forte présence militante (Oliveira 2017, 88). Ce dernier permet alors la validation d'une proposition de loi municipale réservant 30 % du budget des établissements scolaires publiques en restauration à l'achat de produits biologiques (faisant de COOPERAPAS un fournisseur privilégié). Globalement, **le secteur politique adopte une approche plus compréhensive de l'agriculture urbaine et envisage des initiatives intersectorielles**.

C'est dans ce contexte qu'émerge le programme «Ligue os Pontos». Il s'agit avant tout d'une «politique-cadre» regroupant toutes les initiatives publiques précédentes de manière à les relier entre elles, notamment vis-à-vis de leur abordage thématique respectif (vulnérabilité sociale, dégradation de l'environnement, étalement urbain informel, etc.). D'abord présentée à la Biennale internationale d'architecture de Rotterdam (IABR) en 2016, le programme est acclamé par la communauté internationale, jusqu'à sa candidature gagnante au «*Mayors Challenge*» de 2016 proposé par Bloomberg Philanthropies et une récompense de cinq millions de dollars.

Ironiquement, une fois encore une coalition de droite remplace un gouvernement de gauche ayant marqué la politique locale par l'inscription de sa vision territoriale au PLU. L'administration néolibérale de l'homme d'affaire João Doria (PSDB,

centre-droite, **2017-2018**) se distingue néanmoins par sa grande adversité à l'administration précédente, jusqu'au succès de Doria aux élections régionales de 2018 et son remplacement par son vice, le social-démocrate Brunos Covas (PSDB, centre-droite, **2018 à aujourd'hui**). La courte gestion Doria laisse toutefois un lourd héritage, à savoir une **agressive restructuration administrative d'ordre néolibéral** (coupes budgétaires, licenciements, privatisations, etc.). Une telle instabilité institutionnelle plonge de nombreux secteurs politiques dans l'impasse, qui plus est pour un secteur dès lors marginalisé tel que celui de l'agriculture urbaine (loin des aspirations néolibérales du nouveau maire). Seuls la visibilité internationale de l'initiative, le soutien financier apporté par Bloomberg, et la pression des réseaux militants issus de la société civile permettent au programme «Ligue os Pontos» de ne pas disparaître. La gestion Covas cependant renoue avec l'agriculture urbaine comme secteur politique d'intérêt. Bien qu'encore en **recadrage opérationnelle et idéologique**, la nouvelle administration fournit des efforts pour relancer le programme, ré-ouvrant progressivement le débat public à son égard, embauchant une nouvelle équipe de gestion du programme et faisant avancer le programme dans son rétroplanning et dans l'usage des ressources fournies par Bloomberg.

Frise Chronologique de l'Action Publique de São Paulo en Agriculture Urbaine



2

Gouvernance du programme «Ligue os Pontos»: Les défis d'une «mise en œuvre expérimentale»

Premièrement, la perspective chronologique élargie que nous proposons suit un objectif plus heuristique que simplement contextuel, principalement en ce qu'elle permet de mieux saisir comment les successifs recadrages politiques au gré des alternances ont résulté en **initiatives publiques instables et aux impacts limités**. L'analogie formulée par le programme «Ligue os Pontos» suggère ainsi la préexistence de «points» isolés à relier entre eux. Ces points représentent tant les initiatives municipales, que les acteurs et les territoires mobilisés au travers du programme. Nos entretiens avec des bureaucrates et des décideurs publics locaux nous ont révélé que le programme «n'est pas novateur dans un sens perturbateur (*disruptive*)». La ligne directrice consiste avant tout à **développer des capacités de coordination entre les services municipaux ainsi que les différentes échelles de gouvernement**, et ce sur la base des politiques antérieurement mises en place. Ainsi, le contenu du programme «Ligue os Pontos» est essentiellement constitué d'un amalgame de près de deux décennies de politiques publiques locales en agriculture urbaine. C'est plutôt sous sa forme – à savoir **une action publique multi-sectorielle et intégrée** – que nous trouvons ses caractéristiques les plus prometteuses et innovantes (bien que certains militants écologistes dénoncent le fétichisme organisationnel du programme et le manque d'innovation en substance sur le terrain).

Deuxièmement, notre frise chronologique souligne comment de «grandes» et «petites fenêtres d'opportunité» (Exworthy & Powell 2004) ont eu à s'aligner pour permettre d'initier et d'influencer le processus d'élaboration des politiques publiques locales en agriculture urbaine à São Paulo. Les **alignements**

verticaux – soit les alliances entre le niveau local et fédéral (lorsque de centre-gauche) ou entre le niveau local et régional (lorsque de centre-droite) – ouvrent de «grandes fenêtres d'opportunité». C'est le cas, par exemple, du recadrage environnementaliste sous l'administration de Kassab et la priorisation de la gestion des ressources naturelles en eau – une compétence traditionnellement réservée au gouvernement régional – ou encore le recadrage territoriale fonctionnaliste sous Haddad – permettant le retour du zonage rural, conformément aux politiques fédérales de soutien au milieu rural à la même époque. Les **alignements horizontaux** – local-local – semblent également d'une importance primordiale, ouvrant des «petites fenêtres d'opportunité» pour une plus grande collaboration intersectorielle au sein de la municipalité (comme par exemple, dans le contexte de la révision des instruments urbanistiques en 2014).

Troisièmement, **l'agriculture urbaine souffre clairement de l'instabilité institutionnelle de sa structure administrative**. Quelconque réforme institutionnelle – indépendamment de sa véritable utilité ou impact concret sur le secteur concerné – invite toujours à une double enquête quant aux raisons qui la motivent et au but qu'elle poursuit en réalité. Le tango organisationnel dansé par le service municipal en charge de l'approvisionnement alimentaire (*Supervisão de Abastecimento*) – objectif fondamental du programme «Ligue os Pontos» – est révélateur en ce sens: suite à la disparition du service municipal compétent pour l'agriculture urbaine sous la brève administration de Serra (2002), le secteur politique est alors placé sous l'égide de différents services attachés à des thématiques parfois rivales – allant des secteurs de l'environnement, du

travail ou encore des travaux publics et développement urbain. De manière général, de telles divergences dans les arrangements administratifs nous renseignent quant à la sociologie politique des instruments mis en place au sein d'une ville et révèlent ainsi la «théorisation du rapport entre gouvernants et gouvernés» (Lascombes & Le Galès 2007, 11). En d'autres termes, ce type de lacunes mettent en exergue le véritable objectif d'une politique ainsi que sa position au sein de la hiérarchie administrative – associée généralement à des «convictions profondes» sur le plan idéologique (Sabatier & Jenkins-Smith 1999) et aux manigances politiques du moment.

Dans le cas du programme «Ligue os Pontos», **l'instabilité institutionnelle et les recadrages idéologiques successifs ont conduit à une marginalisation du secteur de l'agriculture urbaine au sein de la hiérarchie administrative municipale et à la formulation ambiguë de ses objectifs.** Par exemple,

de sa formulation jusqu'à sa mise en œuvre initiale et actuelle, le programme «Ligue os Pontos» a traversé trois gouvernements municipaux différents et leurs caprices administratifs respectifs en moins de trois ans. Si les responsables et exécutants du programme sont restés pratiquement inchangés en un laps de temps aussi court, la politique a néanmoins été contrainte de s'adapter, souvent au prix de sa cohérence programmatique. Le blocage du programme en 2017 découle d'ailleurs en grande partie de la fusion de deux services municipaux selon les fonctionnaires interrogés – à savoir les services de planification urbaine avec de développement urbain et permis de construction. Le premier service est composé par une équipe restreinte aux objectifs portés sur le long-terme. Le second est un immense bureau d'enregistrement au rythme effréné, absorbant totalement l'agenda du premier service (y compris le secteur de l'agriculture urbaine qui devient alors marginal).

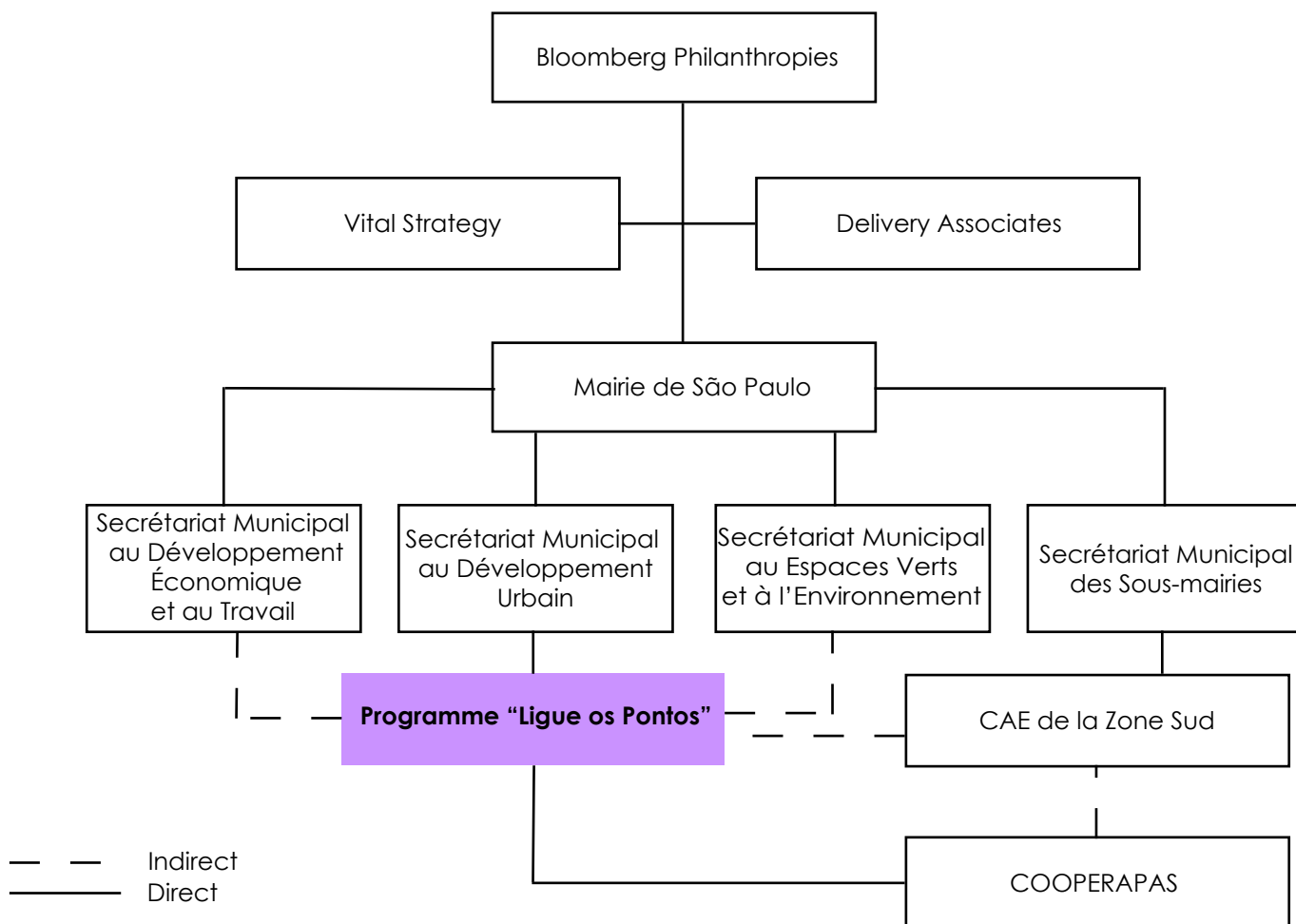


Figure 3: Structure de gouvernance du programme «Ligue os Pontos».

Par conséquent, le besoin impérieux d'éliminer les formalités administratives a en réalité placé le programme dans un environnement averse à sa continuité politique.

Autre mécanisme au cœur de la paralysie du programme «Ligue os Pontos» : le prix de cinq millions de dollars de Bloomberg Philanthropies n'a pas été un argent facile à obtenir. Le patronage de Bloomberg ajoute en effet deux acteurs externes à la structure de gouvernance du programme (voir Figure 3): **Vital Strategies** et **Delivery Associates**. Le premier est chargé du suivi des activités financières du programme et constitue le contractant et destinataire effectif des ressources financières allouées par Bloomberg (le but étant de protéger le programme contre toute corruption). Le second est une société de consultants spécialisée dans la production d'indicateurs d'évaluation, clairement basés sur des méthodes de «nouvelle gestion publique», orientant alors le décaissement vers des actions qui veilleront à l'efficacité du programme.

Les transferts de ressources indirects couplés à un système de surveillance externe et déconnecté des réalités locales plongent ainsi le programme «Ligue os Pontos» dans un imbroglio opérationnel. En effet, tout processus d'apprentissage à partir des réalités locales se trouve **entravé par les exigences internationales de son dispositif de gouvernance – priorisant l'importation de «meilleures pratiques» (best practices) sur la base d'indicateurs de performance prétendus universels**. Par exemple, Delivery Associates insiste pour que le revenu soit utilisé comme indicateur d'évaluation, et ce contre l'avis des responsables locaux du programme, alors même que les activités économiques informelles constituent une large part du revenu des petits agriculteurs de São Paulo. Concrètement, ce schéma de gouvernance implique moins de pouvoir décisionnel entre les mains de la mairie ainsi que des renégociations récurrentes concernant les moyens et les objectifs du programme. Il est à ce titre important de souligner que cette logique «descendante» (*top-down*) de la

part d'acteurs internationaux s'ajoute à celle des responsables locaux, renforçant l'ambiguïté du programme aux yeux des acteurs locaux. Un militant issu de la société civile pour l'agriculture urbaine nous admet qu'il «ne connaissait rien du programme jusqu'à ce qu'il soit rendu public». Une telle «mise en œuvre expérimentale», où «les conditions contextuelles dominant le processus» (Matland 1995, 165-166), souffrirait nécessairement de **lacunes une fois confrontée aux réalités du terrain**. En attestent les efforts considérables déployés par les responsables du programme «Ligue os Pontos» pour surmonter le manque de données rurales lors de la relance de la politique sous l'administration Covas dès 2018.

Qu'en est-il alors de ces «conditions contextuelles» dominantes? Il convient ici de porter notre attention sur la **progressive réduction du périmètre d'action du programme** sur la zone Sud de la ville, et plus précisément encore aux petits agriculteurs réunis sous la COOPERAPAS (soit une

Encadré 1: Les types de certification biologique (adapté de Nakamura 2016)

Certification par auditoire (CA): la plus chère. Un établissement privé est embauché (individuellement ou en groupe) pour effectuer l'évaluation, l'orientation et la certification de la production biologique. Des contrôles programmés et surprise sont réalisés par des professionnels afin de vérifier la régularité de la production.

Système participatif de garantie (SPG): rapport coûts-avantages intermédiaire. Un groupe de producteurs travaille en partenariat, chacun vérifiant la régularité de la production des autres. On compte également un organisme externe participant à l'évaluation de la conformité (OPAC) du système participatif. Ce dernier est légalement responsable de la certification.

Organisation de contrôle social (OCS): la plus simple, la moins coûteuse, mais la plus restreinte (permettant uniquement l'accès aux foires biologiques et la commercialisation directe). Un groupe de petits producteurs, tous inscrits au ministère de l'Agriculture, est soumis à des visites régulières d'inspecteurs et de consommateurs pour vérifier la régularité de la production.

quarantaine de producteurs pour près de 400 unités de production agricole dans toute la ville). Bien que cette décision soit attribuée à Bloomberg Philanthropies, elle n'est guère déconnectée de l'approche territoriale fonctionnaliste commune au raisonnement urbanistique mis en œuvre dès 2014 à São Paulo sous l'administration Haddad. Angélica Nakamura (2016) démontre ainsi dans sa thèse comment la coopérative surgit elle aussi d'un processus «descendant» de mise en opération, principalement motivée par le personnel technique local de la CAE Parelheiros ainsi que par les militants écologistes de jardinage urbain (Nagib 2016). Il semble donc que l'organisation soit née – et existe toujours – de manière non-organique, la coalition d'intérêts allant visiter les agriculteurs sur place pour les convaincre de faire partie du projet. La conséquence de ce **double arrangement «descendant»** en dit long sur les défis de la mise en œuvre du programme, se révélant très vite déconnecté des préoccupations réelles d'**agriculteurs passifs à la conception du projet et placés dans une situation d'attente des résultats** promis par les militants. Les agriculteurs de la COOPER-APAS se révèlent d'autre part être un groupe socio-économique hétérogène, comptant de nombreuses dissensions au sujet des techniques agroécologiques de production à prioriser, de la volonté d'augmenter la productivité de la coopérative, ou encore de coordonner une production stable, diversifiée et de meilleure qualité.

Les références à schéma de gouvernance déconnecté de la réalité du terrain sont souvent présentes dans le discours des petits agriculteurs de la COOPERAPAS. Il est difficile de trouver parmi eux une attitude spontanément positive à l'égard du programme, **bien que la politique ait déjà amélioré substantiellement leurs conditions de vie** et même fourni les certificats de production biologique officiels (voir Encadré 1). Dans le petit échantillon de producteurs que nous avons suivi, tous se sont plaints des difficultés d'être un petit producteur biologique marginalisé à São Paulo et tous ont exprimé des demandes bien plus

pragmatiques que celles débattues à la table des décideurs locaux et internationaux (ex : aide au financement de systèmes d'irrigation et autres engrais agroécologique). Il peut cependant s'agir d'un discours stratégique de la part des agriculteurs, habituellement dépendants des subventions publiques. Leurs plaintes soulignent néanmoins **l'ambiguïté et le manque de transparence du programme vis-à-vis des**



agriculteurs urbains. Principalement, ils ne savent pas toujours comment l'argent récompensé par Bloomberg se traduit par des avantages concrets dans leur quotidien à eux. L'un d'entre eux nous affirme d'ailleurs: «Nous voulons savoir où va cet argent», en des termes presque arithmétiques convertissant l'argent du prix directement en bénéfices tangibles. La complexité de la structure de gouvernance du programme «Ligue os Pontos» commence à être associée à une certaine inefficacité aux yeux des agriculteurs, et même des militants soutenant le programme.

Il convient par conséquent de souligner que le programme «Ligue os Pontos» a une portée très limitée, n'atteignant que 10 % des agriculteurs urbains de la région (biologiques ou non). Ceci est en partie légitime dans la mesure où des expérimentations à plus petite échelle peuvent souvent mieux contribuer aux processus d'apprentissage locaux, via la génération de micro-connaissances. Cependant, ce choix **éclipse d'autres expériences de transition urbaine et écologique novatrices, notamment l'AAZL** dans la zone orientale de la ville (voir **Encadré 2**).

En somme, à l'aune de la typologie des mises en œuvre des politiques publiques réalisée par Richard Matland (1995) et basée sur les deux critères fondamentaux que sont l'ambiguïté et le conflit au sein du secteur politique concerné, **nous rapprochons le programme «Ligue os Pontos» d'une «mise en œuvre expérimentale».** Il s'agit en effet d'un secteur disposant de niveaux élevés d'ambiguïté pour de faibles niveaux de conflit. Comme nous l'avons vu, le programme est ralenti par un sempiternel processus de renégociation de ses moyens et de ses objectifs entre les agriculteurs/militants et les responsables publics ainsi qu'entre ces derniers et les partenaires internationaux (forte ambiguïté). Par contre, le programme bénéficie d'un fort «pouvoir de mobilisation» (Bedore 2014, *convening power*), soit une grande capacité à parvenir à un consensus, et ce grâce à l'effort financier minimal que le programme requière

grâce aux fonds internationaux dont il dispose (faible conflictualité). Cependant, comme le souligne Matland dans ce genre de cas, «ce qui produit l'apprentissage est plus important qu'un résultat positif» (Matland 1995, 167). En d'autres termes, **l'apprentissage et la collecte de feedbacks devrait être l'objectif ultime du programme «Ligue os Pontos», et non la production arbitraire d'indicateurs d'évaluation.** Par conséquent, la politique devrait se réorienter vers une multiplication d'expériences à petite échelle (telle que COOPERAPAS), tout en les associant à de profonds processus d'évaluation participative via retours d'expérience dans le but d'améliorer les capacités d'adaptation du programme aux exigences réelles du terrain. En ce sens, les mécanismes participatifs «ascendants» (*bottom-up*) devraient prévaloir sur l'uniformité d'évaluation recherchée par l'approche «descendante» et les indicateurs qu'elle produit.

En conclusion, **les responsables exécutants du programme «Ligue os Pontos» ont fourni des efforts considérables et louables en matières de continuité politique et recadrage holistique.** Reste à améliorer ses capacités d'adaptation aux réalités du terrain. Les critiques faites par nos interlocuteurs contre le lent «rythme de mairie» montrent bien comment **le programme bénéficierait de plus de transparence et d'inclusivité envers une base de soutien militante disposée à participer au sein du secteur.** De plus, les fonds internationaux toucheront un jour à leur fin, et il sera alors crucial de disposer d'une coalition d'intérêts dynamique, solide et capable de créer des connaissances, de les échanger et de poursuivre le programme en l'adaptant à ces dernières – qui plus est au sein d'une municipalité aux fortes contraintes budgétaires.

Encadré 2: L'AAZL, un modèle d'agriculture urbaine alternatif marginalisé par le programme «Ligue os Pontos»

Au cours de nos dernières semaines à São Paulo, nous avons décidé d'aller au-delà du programme «Ligue os Pontos». Par l'intermédiaire de l'Instituto Feira Livre et de l'Instituto Kairos, nous avons contacté l'**AAZL, association d'agriculteurs de la zone Est de la municipalité, située dans le district de São Mateus.**

L'association, bien que similaire à COOPERAPAS à bien des égards, suit un modèle plus «urbain» que la coopérative (Nagib & Nakamura 2017). L'AAZL se compose en effet d'agriculteurs biologiques (certifiés) disposant du même **contrat de location-bail**² avec l'entreprise Enel SP, principal distributeur d'énergie de l'État de São Paulo. Le contrat leur permet ainsi de cultiver un long couloir muré de friches industrielles situé sous les lignes de distribution d'énergie de l'entreprise (appelées de manière informelle «linhão») – constituant ainsi au fil des années un couloir vert incrusté au milieu du district de São Mateus.

L'AAZL est donc un cas de triples bénéfices. Premièrement, grâce aux activités d'agriculture urbaine, la compagnie d'énergie réduit les coûts de maintenance des friches qui auraient autrement été exposées à un risque élevé d'occupation informelle. En contrepartie, les agriculteurs à faible revenu bénéficient des larges portions de terres sans pour autant être marginalisés davantage dans des espaces ruraux et avec un accès réduit aux services municipaux et à la demande urbaine (impliquant une réduction des coûts de transport jusqu'à la ville et donc du prix de la production). Enfin, les résidents de São Mateus (principalement composé de ménages à faible revenu ou de classe moyenne inférieure) ont accès à des aliments biologiques sains et moins chers. Lors de la visite des champs, nous avons été étonnés de voir comment les résidents pouvaient se contenter de se promener sur le site et de demander / payer directement à l'agriculteur des produits fraîchement cueillis

sous leurs yeux.

Si brillante soit l'initiative, elle reste exclue des lignes directrices du programme «Ligue os Pontos». Les décideurs municipaux nous ont confié que Bloomberg Philanthropies était à l'origine de cette décision, la fondation souhaitant concentrer les efforts et ressources financières sur un territoire restreint. Cela n'explique cependant pas l'absence d'action publique parallèlement au programme «Ligue os Pontos».

Si les agriculteurs des zones urbaines de l'Est se heurtent aux mêmes difficultés que COOPERAPAS (manque de ressources financières, instabilité des conditions de production, méthodes d'agrobusiness envahissantes et polluantes, etc.), ils ont aussi leurs propres besoins, dont les urbanistes et décideurs publics locaux ne semblent pas être conscients. Par exemple, l'AAZL souffre du manque de proactivité de la mairie en matière de normes de sécurité (risques de décharges électriques notamment) et de mesures symboliques de soutien à leur activité (alors même que les résidents aux alentours des champs se plaignent des insectes et rongeurs nouvellement arrivés ou encore de l'odeur du compost). Cette situation fait des négociations informelles une tâche de routine entre ces agriculteurs et les inspecteurs de la compagnie d'énergie, finissant par fermer les yeux sur de petites infractions (ex: plantations bananières). Une telle concertation pourrait certainement faire l'objet d'une politique publique telle que «Ligue os Pontos», qui favoriserait un type d'agriculture urbaine plus intégrée à la dynamique de la ville.

² Il existe des agriculteurs sous contrat de location avec Enel SP qui ne sont pas biologiques, et ne font donc pas parti de l'AAZL.

3

Traduction territoriale du programme «Ligue os Pontos»: Une agriculture «pour la ville» est-elle durable?

Les politiques publiques en matière d'agriculture urbaine sont en train de remodeler la ville de São Paulo, en ce qu'elles induisent de **profonds impacts territoriaux sur les processus locaux de (re)production de l'espace urbain**. Lors de notre travail de terrain, nous avons toutefois remarqué que les activistes et les chercheurs locaux négligeaient souvent la question de l'aménagement du territoire à l'heure d'aborder les conséquences de l'agriculture urbaine – quand bien même notre perspective historique élargie met clairement en évidence la pensée territoriale poussée qui mène les débats locaux de l'agriculture urbaine depuis l'administration Haddad.

Ce chapitre est donc pour nous l'occasion de souligner l'importance de considérer et d'évaluer la traduction territoriale des initiatives publiques de São Paulo en matière d'agriculture urbaine – principalement par le biais du programme «Ligue os Pontos» – afin de mieux cerner le modèle de transition urbaine mis en place par la collectivité locale. Nos observations et nos entretiens avec les acteurs clés du programme ont donné lieu à deux controverses majeures: **(1)** des objections quant à la circularité effective du modèle économique conçu par le programme «Ligue os Pontos», traduit spatialement par **une forte asymétrie entre le centre-ville et les périphéries rurales de la municipalité**³; **(2)** des doutes quant à la compatibilité des modes de vie ruraux et urbains et, par conséquent, quant à **la pérennité d'un modèle proprement «durable» de développement urbain**.

Premièrement, les actions actuelles de la mairie de São Paulo en matière d'agriculture urbaine dans le cadre du programme «Ligue os Pontos» sont **spatialement biaisées en**

faveur des zones centrales de la municipalité. Cela ne veut pas dire en revanche que la politique défavorise les zones rurales car, historiquement, les initiatives publiques en matière d'agriculture urbaine se sont toujours concentrées dans les espaces ruraux et périphériques, en particulier le district de Parelheiros. En effet, depuis le cadrage idéologique promu par l'administration Haddad, des investissements considérables ont été réalisés pour consolider les territoires traditionnellement marginalisés à São Paulo, envisageant à Parelheiros la mise en place de plusieurs instruments politiques et autres infrastructures de base visant à encourager son agriculture. **De fait, les impacts positifs du programme en périphéries ont été nombreux.**

En ce qui concerne les institutions publiques, les agriculteurs urbains bénéficient désormais d'une **meilleure accessibilité et d'une meilleure cohérence des services publics** réordonnés par le programme «Ligue os Pontos» sous la responsabilité d'une seule et même équipe. Le programme a également **renforcé la présence de fonctionnaires locaux** au niveau des districts et **d'assistants agronomes** dans la zone Sud et Est via les CAEs

³ Il existe une ambiguïté quant à la «ruralité» de ce que le PLU de São Paulo de 2014 définit comme «zones rurales». Techniquement, ces espaces ruraux appartiennent à la ville de São Paulo et pourraient plutôt être qualifiés de «périurbains» ou de «banlieues». De plus, si les modes de vie et les paysages de Parelheiros sont toutefois typiquement ruraux, la production agricole y reste fondamentalement urbaine en ce qu'elle est intégrée à un écosystème urbain (à la fois économiquement et biologiquement), selon la définition de la Fondation RUAUF (2016).

que nous l'affirme une responsable du programme «Ligue os Pontos». Ainsi, «ce programme n'existe pas pour Parelheiros. Nous nous intéressons en réalité aux besoins de la municipalité dans son ensemble et notre vision territoriale est donc bien plus large». Cependant, nous affirmons que cette «vision territoriale plus large» **aboutit aujourd'hui à des flux d'échange asymétriques sapant le modèle d'économie circulaire désiré initialement par le programme.**

Premièrement, en termes de production agricole, il apparaît clairement que **les zones centrales concentrent la grande majorité des marchés et autres points de vente de produits bio** (ex: Instituto Chão, Feira Livre, etc.), le plus souvent situés **dans des quartiers embourgeoisés ou s'embourgeoisant** (*gentrification*) – tel que Pinheiros, Vila Madalena, Vila Buarque, etc. (voir Carte 2). Or, les transports vers le centre-ville

sont difficiles et coûteux pour les agriculteurs de la zone sud, principalement en raison du manque d'infrastructures et d'équipements, et ont été maintes fois mentionnés par les agriculteurs interrogés comme étant de plus en plus nécessaires compte tenu de la demande urbaine croissante. Pendant ce temps, les districts périphériques à faibles revenus (comme Parelheiros) n'ont pas accès à des magasins ou des restaurants d'aliments biologiques et sains, et ce modèle inégal de répartition spatiale des opportunités d'accès à ces aliments pousse certains universitaires brésiliens à explorer la notion de «**déserts alimentaires**» et à l'appliquer à São Paulo (Duran *et al.* 2013).

Deuxièmement, nous observons un **manque de circularité dans les flux de ressources naturelles**. Principalement, la mairie a tenté à deux reprises d'ouvrir une



6h du matin. Livraison d'aliments biologiques par les agriculteurs urbains à l'Instituto Chão. L'institut est renommé à Vila Madalena, quartier gentrifié, pour son militantisme radical de commerce équitable, et d'autant apprécié par les agriculteurs urbains pour ses prix élevés et ses ventes solides. L'institut demande une taxe non obligatoire de 30% du prix total afin de couvrir le coût de fonctionnement de l'initiative, et suit également une politique de transparence complète. Il communique ainsi son bilan budgétaire mensuel sur les médias sociaux afin de témoigner de son fonctionnement non lucratif. Les symboles anticapitalistes décorent le marché.

installation de compostage pour que les produits naturels soient recyclés et restitués au début de la chaîne locale des aliments, mais en vain. Les efforts de mise en œuvre ont été considérés comme discontinus par les agriculteurs urbains, ainsi que déconnectés des réalités locales, ne prévoyant aucun moyen de transport vers les périphéries ou ne répondant pas aux exigences agroécologiques des agriculteurs urbains (le compost étant fait à partir de ressources naturelles non biologiques et donc transportant des pesticides et autres toxines).

Troisièmement, et finalement, les flux humains manquent également de circularité, alors même qu'une **forte concentration d'opportunités d'emploi en centre-ville entraîne une migration intense des zones rurales vers les zones urbaines**. Les générations plus **jeunes** se détournent ainsi de l'agriculture familiale, obligeant leurs parents à embaucher des travailleurs (un autre coût à assumer pour les agriculteurs urbains souvent endettés déjà). Un autre horticulteur de Parelheiros, âgé de 47 ans et membre de la COOPERAPAS, a admis comprendre la démotivation de ses enfants: «Aujourd'hui, cultiver des produits biologiques, c'est être un guerrier. Nous n'obtenons aucune reconnaissance. C'est beaucoup de travail pour peu d'argent et peu d'aide». Certes «Ligue os Pontos» a eu le mérite de commencer à les aider en augmentant le nombre d'agronomes locaux, de subventions et de formations; cependant, la grande majorité reste liée aux institutions du centre-ville (que ce soit de la mairie, des ONG ou des universités). «Jusqu'à présent, je n'ai été visité que deux fois par un agronome de la ville... c'est tout. C'est sûr que le programme m'a aidé, mais il reste encore beaucoup à améliorer» nous révèle alors ce même horticulteur.

Nos observations font ainsi écho à la typologie des agricultures urbaines d'Almeida & Biazoti (2017) et rapprochent le modèle promu par le programme «Ligue os Pontos» à celui de **«l'agriculture pour la ville»**. Ce modèle d'agriculture urbaine délimite les territoires de production

alimentaire par rapport aux centres de marché, **accentuant la spécialisation économique de chaque territoire** (production-périphéries contre consommation-centres). Dans le cas de São Paulo, la traduction territoriale de cette spécialisation économique **s'inscrit dans la continuité d'inégalités spatiales déjà fortement ancrées** entre les espaces centraux et périphériques. Elle aboutit à une **interdépendance asymétrique** entre, d'une part, Parelheiros et les agriculteurs de COOPERAPAS chargés de l'approvisionnement des consommateurs de la classe moyenne concentrés dans les quartiers centraux, d'autre part. Le programme renforce ainsi un peu plus la fonction agricole historique des territoires suburbains de São Paulo (Penteado 1958).

Bien que bénéfiques pour les espaces ruraux périphériques à de nombreux égards, les résultats finaux au niveau territorial se limitent à **une fragmentation accrue du tissu urbain** et la (re)production d'inégalités sociales enracinées dans l'espace. Cette idée est bien illustrée par les références croissantes aux «déserts alimentaires» dans les débats locaux sur l'agriculture urbaine. En effet, les métropoles se caractérisent en général par une tendance à l'accumulation de ressources (Carlos 2008), y compris la distribution d'aliments

Encadré 3: Agriculture biologique vs Agroécologie

«Simplement, l'agriculture biologique serait une agroécologie sans idéologie». Cette définition proposée par un activiste écologiste de MUDA-SP lors de notre entretien fait de l'agroécologie un concept plus complexe que la production biologique.

Angélica Nakamura (2016) considère l'agroécologie comme une **science** (produire des aliments dans le respect des processus naturels, notamment sans pesticide), une **idéologie** et un **mouvement social**. Elle va ainsi plus loin que la simple production d'aliments biologiques en se positionnant contre le secteur agroalimentaire. Almeida & Biazoti (2017) approfondissent l'idée en définissant l'agroécologie comme un paradigme productif alternatif, basé sur une fonction sociale de la terre alignée à sa valeur d'usage, et déniait ainsi les pratiques agricoles intensives, industrielles et capitalistes.

biologiques, des foires et ou encore d'initiatives militante. Le district de Parelheiros ne reçoit ainsi qu'une petite proportion seulement de la nourriture qu'il produit sur ses terres selon les agriculteurs locaux.

En conséquence, un tel modèle «d'agriculture **pour** la ville» finit par interroger l'essence même de la relation entre territoires ruraux et urbains promue par le programme «Ligue os Pontos». De fait, São Paulo est de plus en plus confrontée à **l'incompatibilité entre le modèle de production rurale qu'elle souhaite promouvoir et les nécessités croissantes d'un modèle capitaliste de développement urbain qu'elle continue de soutenir**. En effet, une des principales difficultés mentionnées par tous les acteurs interrogés à São Paulo concernait l'écart croissant entre les capacités de production de l'agriculture biologique et la demande urbaine. Les producteurs de produits biologiques ne parviennent pas à suivre les impératifs de croissance inhérent à un modèle de développement durable. Par exemple, les contrats avec les cantines des écoles publiques, bien que sécurisant les revenus mensuels des agriculteurs, leur imposent en contrepartie un rythme de production trop élevé à leur goût. Nos entretiens révèlent en effet le manque

de volonté des agriculteurs à suivre un modèle de développement qui pourrait, à terme, aller à l'encontre des dynamiques naturelles qu'ils respectent via leurs méthodes agroécologiques (voir Encadré 3).

Se trouve alors ici en jeu une **discussion philosophique** sur la compatibilité des modes de vie ruraux et urbains. La conception de Woortmann de l'ordre moral rural, par opposition au processus de production des espaces urbains de Lefebvre, pourrait éclairer l'impasse dans laquelle se trouve actuellement le programme «Ligue os Pontos».

Woortmann (1990), anthropologue de l'Université de Brasilia, décrit une moralité proprement rurale, dénommée «**campesinidade**» (trad. «paysannité») qui résulterait des conditions de production spécifiques des agriculteurs ruraux. Cet ordre moral «paysan» prioriserait ainsi la valeur d'usage des ressources naturelles sur leur valeur d'échange, envisagerait la réciprocité des rapports entre travailleurs sans hiérarchie, ou encore consacrerait une logique de subsistance familiale et de respect des dynamiques naturelles contre une logique d'exploitation de ces ressources et

	A CAMPESINIDADE (Woortmann 1990)	L'URBAN (Lefebvre 1974)
VALEUR DE LA TERRE	Héritage familial, symbole de tradition.	Marchandise, facteur de production et construction sociale.
NATURE DU TRAVAIL	Familial.	Prolétaire.
ORGANISATION DU TRAVAIL	Autonomie et réciprocité des travailleurs, propriété des moyens de production.	Normes hiérarchiques et aliénation du prolétariat.
OBJECTIF DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	Subsistance familial.	Accumulation et reproduction du capital.
ATTITUDE ENVERS LA NATURE	Dépendante, priorisation de la valeur d'usage et base de l'organisation sociale et économique.	Conquérante et logique marchande, priorisation de la valeur d'échange.

Tableau 1: Comparaison des modes de vie urbain et rural selon Woortmann et Lefebvre

d'accumulation de profit. La «paysannité», en tant qu'ordre moral, traduit ainsi un mode de vie rural dont les attitudes vis-à-vis de la société et de la nature sont fondamentalement incompatibles avec celles que Henri Lefebvre, philosophe français, associerait à «l'urbain» (voir Tableau 1).

En effet, **Lefebvre** qualifie **l'espace urbain**, dans *La production de l'espace* (1974), de «produit social» construit par une société définie dans un lieu et temps précis. Actuellement, les métropoles modernes et post-industrielles, comme São Paulo, «mobilisent l'espace» à l'image d'une économie politique capitaliste, caractérisée à la fois par une concentration spatiale extrême du capital et par le caractère expansionniste de l'urbanisation afin de garantir la reproduction de ce capital (Lefebvre 1974). Ainsi, l'espace rural et l'ordre moral qui le compose serait constamment sous la menace d'une invasion urbaine.

Nous concluons donc que le modèle d'agriculture «**pour** la ville» du programme «**Ligue os Pontos**» **renforce la conflictualité entre espaces ruraux et urbains en favorisant le mode de vie et les pratiques spatiales associées à chacun** (agroécologie vs production capitaliste), accentuant ainsi leur fragmentation. Cet équilibre instable et paradoxal auquel serait parvenu les décideurs municipaux vient selon nous d'un **désir de transférer les défis liés au développement durable vers les territoires ruraux** afin de préserver l'essence capitaliste des schémas actuels de développement urbain à São Paulo.

Néanmoins, les pratiques urbaines du centre-ville de São Paulo imprègnent l'ordre moral et l'organisation sociale en milieu rural et mettent ainsi en péril leur durabilité. La migration rurale des jeunes générations hors de Parelheiros vers le centre-ville, obligeant les agriculteurs à sous-traiter des travailleurs et à déroger à l'organisation familiale traditionnelle en est une illustration parmi d'autres. Le concept de «marchés» biologiques participe également à la marchandisation de l'agriculture urbaine, tandis que des

volontaires de l'Instituto Chão nous ont dénoncé la «gourmetisation» d'aliments biologiques vendus sous forme de produits manufacturés hors de prix, participant à la logique concurrentielle du capitalisme (l'Instituto Chão inscrivant plutôt l'accès à l'alimentation biologique dans le cadre de la lutte pour le droit à la ville). Le modèle de «coopérative» en est une dernière preuve, s'appuyant sur un modèle d'entreprise axé sur la croissance organisationnelle et sur une productivité accrue – différemment de l'association d'agriculteurs urbains de la zone Est (voir Encadré 2).

Par ailleurs, l'AZZL (cf. Encadré 2) pourrait être défini comme **un modèle alternatif d'agriculture urbaine à São Paulo**. En effet, la situation de «triple gain» créée grâce au contrat de location avec Enel SP est fondamentalement différente du modèle d'organisation de la COOPERAPAS à Parelheiros – que certains membres de l'AAZL qualifient de «business biologique». Toujours en référence aux concepts de Woortmann et de Lefebvre, l'AAZL constitue une pratique spatiale qui tente de concilier des éléments de chaque ordre moral – par exemple, abandonner la propriété foncière tout en sortant partiellement d'une logique d'activité purement capitaliste via la commercialisation directe. S'appuyant toujours sur la typologie d'Almeida & Biazoti (2017), il s'agirait ici **d'une «agriculture de la ville»** (par opposition à «**pour** la ville») mobilisant l'espace urbain **de manière à engager une transition vers une société urbaine au sens de Lefebvre**, soit une ville qui réconcilierait les territoires ruraux et urbains en échappant à la logique capitaliste de la (re)production de l'espace.

Conclusion

Enseignements clés de l'expérience de transition urbaine à São Paulo

Forts de notre mois et demi de recherche de terrain, nous souhaitons clôturer ce rapport par les enseignements clés à être tirés du modèle de transition urbaine de São Paulo dans un contexte d'urgence écologique et démographique.

1. Les décideurs et les urbanistes de São Paulo doivent être félicités pour l'approche intégrée et multisectionnelle du programme «Ligue os Pontos», qui explique certainement leur victoire au *Mayors Challenge* de 2016. Une perspective chronologique de l'agriculture urbaine en tant que secteur politique nous a aidé à comprendre la complexification progressive des problèmes liés à l'agriculture urbaine (de la vulnérabilité sociale à la préservation de l'environnement et à la pensée territoriale fonctionnaliste). São Paulo propose désormais une approche holistique de l'agriculture urbaine, encourageant le développement d'espaces ruraux marginalisés comme moyen de contrôler l'étalement urbain, de promouvoir la durabilité dans la gestion des ressources naturelles et d'accroître la sécurité alimentaire. L'approche est fondamentalement innovante.

2. Face à la multiplication des initiatives publiques depuis 2001, conjuguée à des changements radicaux et successifs au sein des administrations municipales, le programme **«Ligue os Pontos» apparaît comme extrêmement précieux compte tenu de la demande croissante d'intégration entre services municipaux et entre les échelles de gouvernement**. Les responsables du programme s'acquittent d'une tâche difficile – mais pourtant cruciale dans les administrations latino-américaines – celle d'intégrer et de simplifier les services publics afin d'améliorer leur efficacité ainsi que leur capacité d'adaptation aux réalités locales.

3. Les obstacles se trouvent plutôt du côté de sa mise en opération, surtout vis-à-vis d'une structure de gouvernance doublement «descendante» (top-down). Le programme ne correspond toujours pas aux demandes des agriculteurs in situ. Beaucoup aurait pu être fait si davantage de travaux de terrain exploratoires avaient été menés ou si d'autres «expériences» à petite échelle étaient en cours (comme celle d'AAZL). L'accent mis sur l'évaluation d'impacts et la réduction du périmètre d'action du programme ne sont pas inutiles. Cependant il devrait se préférer des processus d'apprentissage et retours d'expériences locaux, bien que devant également inclure des partenaires internationaux de plus en plus influents sur les politiques urbaines. Encore une fois, nous insistons sur le fait que ce genre de «mise en œuvre expérimentale» (faible conflictualité mais forte ambiguïté) devrait avoir pour objectif ultime l'apprentissage. L'exploration d'autres modèles d'agriculture urbaine couplée à des suivis plus qualitatifs pourrait donner lieu à des résultats plus prometteurs.

4. Malgré l'approche holistique adoptée par São Paulo à l'égard de l'agriculture urbaine, **des contradictions consubstantielles à un modèle de développement urbain durable entravent le programme «Ligue os Pontos»**. Sa logique en faveur de la croissance ne correspond pas à l'idéologie agroécologique et aux modes de vie des agriculteurs urbains que le programme soutient. Le volume de production d'aliments biologiques à São Paulo semble sur le point d'atteindre un pic, alors même que la demande urbaine continue de croître et fait pression sur les agriculteurs pour une productivité plus élevée et plus stable. Les initiatives telles que COOPERAPAS ou AAZL

sont encore très limitées en nombre de participants et des décisions politiques plus audacieuses visant à engager davantage d'agriculteurs conventionnels dans la transition biologique pourraient les aider à accroître et à augmenter la production d'aliments biologiques sans compromettre les exigences agroécologiques (que ce soit par le biais de mesures législatives ou de bénéfices fiscaux).

5. Ces contradictions propres à un modèle de développement urbain durable se reflètent également dans la traduction territoriale du programme «Ligue os Pontos».

Les points réellement reliés par le programme sont peu nombreux et les flux matériels favorisent tous un type de mobilité de type périphérie-vers-centre. Alors que nous observons un fossé grandissant entre les modes de vie urbains (capitalistes, consuméristes, productivistes, etc.) et ruraux (de la durabilité à la frugalité), leur rivalité dépasse maintenant les territoires urbains et ruraux. En effet, les deux modes de vie exercent des *pratiques spatiales* dans l'intégralité du tissu métropolitain de São Paulo – le *guerilla-gardening* et autres expériences urbaines comme AAZL, d'une part, contre l'agroalimentaire et l'extractivisme, de l'autre. Il en résulte une conflictualité territoriale croissante entre les zones centrales et périphériques – ce qui va à l'encontre de l'objectif de la «Ligue os Pontos» consistant à consolider le tissu urbain au moyen d'un modèle circulaire d'agriculture urbaine.

6. Néanmoins, des doutes subsistent quant à l'opportunité d'une «ville frugale» dans le contexte latino-américain. Bien que comportant des contradictions internes, le développement demeure une nécessité dans des régions marginalisées et précaires telles que Parelheiros ou São Mateus. **Les réalités locales devraient être au début de toute transition urbaine, et un certain type de «modèle» fondé sur les meilleures pratiques internationales, portant son lot d'inégalités, ne doit pas à être recommandé.** La pensée de la décroissance pourrait très certainement s'appliquer aux zones centrales de São Paulo, tout en tenant également

compte des nécessités de développement et des inégalités territoriales propres à la métropole (qui sont parmi les plus élevées au monde).

7. Pour surmonter ces contradictions, il est fondamental d'intégrer les initiatives déjà existantes à São Paulo et de les étudier dans toute leur diversité (à l'instar de celles menées par la société civile), ce qui est typique d'une approche plus ascendante (*bottom-up*). Il est essentiel ici d'explorer différents modèles et de générer des connaissances sur leur capacité à s'adapter face aux défis écologiques et démographiques. En ce sens, il est possible de trouver des «bonnes pratiques» et de se concentrer sur une variété de mécanismes spécifiques et potentiellement reproductibles dans d'autres contextes similaires – c'est-à-dire un transfert de connaissance qui ne serait pas aveugle aux réalités locales. En utilisant un terme des sciences exactes, il vaut mieux d'être **juste** que **fidèle**. Étant donné que nous ne pouvons pas prédire correctement le déploiement des urgences démographiques et écologiques, il est plus utile de continuer à explorer un ensemble plus large d'expériences plutôt que de se concentrer sur un modèle spécifique de transition urbaine et d'insister pour en mesurer les impacts et les reproduire ailleurs.

Bibliographie

Almeida, Daniela & André Biazoti. 2017. "Urban Agroecology: For the city, in the city and from the city!". *Urban Agriculture Magazine* 33: 13-14.

Bedore, Melanie. 2014. "The Convening Power of Food as a Growth Machine Politics: A Study of Food Policymaking and Partnership Formation in Baltimore". *Urban Studies* 51 (14): 2979-2995.

Bulkeley, Harriet, Vanesa Castán Broto & Gareth Edwards (eds.). 2015. *An Urban Politics of Climate Change: Experimentation and the Governing of Socio-technical Transitions*. Oxon: Routledge.

Carlos, Ana. 2008. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp.

Mairie de São Paulo. 2018. "Projeto Ligue os Pontos: Relatório da Fase 1". Accessed August 13, 2019. https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/RELAT%C3%93RIO_SITE_PTBR.pdf.

Duran, Ana, Ana Roux, Maria Latorre & Patricia Jaime. 2013. "Neighborhood socioeconomic characteristics and differences in the availability of healthy food stores and restaurants in Sao Paulo, Brazil". *Health Place* 23: 39-47.

Exworthy, Mark & Martin Powell. 2004. "Big Windows and Little Windows: Implementation in the 'Congested State'". *Public Administration* 82 (2): 263-281.

Lascoumes, Pierre & Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1-21.

Lefebvre, Henri. 1974. "La Production de l'Espace". *L'Homme et la Société* 31-32: 15-32.

Marques, Eduardo, & Telma Hoyler. 2018. "Política e Coalizões de Governo". In *As Políticas do Urbano em São Paulo*, edited by Eduardo Marques, 45-77. São Paulo: Editora Unesp.

Matland, Richard. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (2): 145-174.

Nagib, Gustavo. 2016. "Agricultura Urbana como Ativismo na Cidade de São Paulo: o Caso da Horta das Corujas". Master's Thesis, University of São Paulo.

Nagib, Gustavo & Angélica Nakamura. 2017. "Practices of Urban Agroecology in the Municipality of São Paulo: Income Generation and Community Activism". *Urban Agriculture Magazine* 33: 65-67.

Nakamura, Angélica. 2017. "COOPERAPAS: Agricultura e Cooperativismo no Extremo Sul do Município de São Paulo". Master's Thesis, University of São Paulo.

Oliveira, Lya. 2017. "Redes, Ideias e Ação Pública na Agricultura Urbana: São Paulo, Montreal e Toronto". PhD diss., Fundação Getúlio Vargas.

Penteado, Antonio. 1958. "Os Subúrbios de São Paulo e suas Funções". In *A Cidade de São Paulo: Estudos de Geografia Urbana*, edited by Aroldo de Azevedo, 5-60. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Sabatier, Paul & Hank Jenkins-Smith. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul Sabatier, 117-166. Boulder: Westview Press.

Woortmann, Klaas. 1990. "'Com parente não se neguceia': O campesinato como ordem moral". *Anuário Antropológico* 87: 11-73.