



LE DROIT A L'ACCES COMME PRINCIPE DE JUSTICE EN AGRICULTURE URBAINE ET PERIURBAINE

Pierre Mathieu Le Bel, Paulo Eduardo Moruzzi Marques, Roberto Moraes Curan
Vitoria Oliveira Pereira de Souza Leao, Manuela Santo

Revue Francophone du Développement Durable

2020 – n° 15
pages 72 - 90.

ISSN 2269-1464

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://erasme.uca.fr/publications/revue-francophone-du-developpement-durable/>

Pour citer cet article

Le Bel P.M, Moruzzi Marques P.E, Curan R.M, De Souza Leao V.O.P, Santo M. (2020), "Le droit à l'accès comme principe de justice en agriculture urbaine et périurbaine", *Revue Francophone du Développement Durable*, n°15, mars, p. 72 – 90..

Le droit à l'accès comme principe de justice en agriculture urbaine et périurbaine

Pierre-Mathieu LE BEL, Paulo Eduardo MORUZZI MARQUES, Roberto Moraes CURAN, Vitória Oliveira Pereira de SOUZA LEAO, Manuela SANTO

INRAE, ESALQ-CENA/USP

Résumé : Cet article interroge la notion de développement durable par l'intermédiaire des questions de droit à l'accès au foncier telles que portées par des acteurs de l'agriculture urbaine et périurbaine de l'Etat de São Paulo au Brésil. Pour ce faire, il table sur la théorie de la justification pour l'analyse des points de vue recueillis par l'intermédiaire d'entretiens semi-dirigés, d'observations et d'analyses documentaires. Il ressort que la question du droit à l'accès au foncier peut servir de point d'ancrage à une notion de développement durable par ailleurs délaissée par les acteurs de la société civile.

Mots-Clés: agriculture urbaine et périurbaine, développement durable, théorie de la justification, São Paulo

Introduction

L'agriculture urbaine et périurbaine (AUP) et leur gouvernance constituent un champ de recherche dynamique, poussé par le constat toujours plus évident de leur imbrication aux défis environnementaux, économiques, sociaux et de santé publique (Guiraud et al., 2014; Thomson et Scoones, 2009). Parmi les pistes les plus actuelles, et mises à part les défis de nature purement technique de l'AUP, on distingue les questions posées par ses acteurs en termes de participation citoyenne à des systèmes logistiques et agronomiques extrêmement complexes jusqu'ici peu transparents et réservés à des acteurs du marché (Moragues-Faus, 2017). À ces enjeux participatifs s'ajoutent des défis d'articulation entre les échelles d'action puisque la transversalité de la question des productions agricoles, tout comme celle du développement durable, viennent bousculer les manières dont les acteurs sociaux décident de stratégies et évaluent leurs actions (Wald et Hill, 2016).

Aujourd'hui, nous constatons que des acteurs émergent et s'articulent autour de la gouvernance et la production alimentaire urbaine et périurbaine (Trauger, 2015). Parmi ceux-ci, on mentionnera la visibilité particulière du mouvement se réclamant de la souveraineté alimentaire ou qui s'appuient de façon implicite sur ses principes. Notre contribution vise à rendre compte de la nature des rapports entre les questions d'accès au sol, au cœur de la souveraineté alimentaire, et comment elles sont mises en relation avec la notion de développement durable par les acteurs de l'AUP. Cette

dernière est un phénomène multifonctionnel et dynamique qui participe de la diversification spatiale de l'utilisation des sols urbains, de sa valorisation et de sa gouvernance (Lohrberg et Licka 2015). Pour autant, afin que l'AUP participe de façon efficiente au développement urbain et périurbain, il faut en évaluer les leviers et verrous potentiels au sein du système alimentaire territorial plus large (Rich et al. 2016). C'est aussi dans cette perspective que s'inscrit notre contribution.

La démarche adoptée est située à la rencontre de la sociologie et de la géographie. Les sites d'AUP seront considérés comme des objets spatiaux intégrateurs (Lardon et al., 2017) qui se constituent en arènes d'action (Ostrom, 1990 ; 2005) pour une série d'acteurs publics, privés et associatifs. La démarche fonde sa collecte de données sur une approche qualitative mêlant observations non participantes, entretiens et analyses documentaires où les acteurs sociaux sont appelés à formuler eux-mêmes les paramètres et significations de leur engagement (McCarty et Zald, 1977 ; Tilly et Tarrow, 2008). Elle se concentre sur les discours des acteurs de l'AUP sur leurs propres actions et spatialités. Spécifiquement, notre étude se déploie dans l'état de São Paulo au Brésil. Nous cherchons à connaître comment les groupes citoyens d'AUP formulent-ils leurs objectifs, quels sont les principes de justice qui fondent leurs revendications, de quelle manière la notion de développement durable est-elle mobilisée par les acteurs en question, satisfait-elle les besoins exprimés en termes de justice sociale ?

Parmi les villes brésiliennes, São Paulo est le cadre de nombreuses initiatives d'agriculture urbaine. Le point de départ de ces expériences est la reconnaissance par les acteurs publics du rôle important de l'agriculture urbaine dans la transformation de la ville. Americana, située à quelques 120 km de São Paulo, constitue également un exemple intéressant pour nos fins. C'est là que se trouve l'*assentamento*¹ Milton Santos installé grâce à l'action du Mouvement des travailleurs sans terre (MST). Alors que les paysans de l'*assentamento* cherchent à écouler leur production dans ce milieu fortement urbanisé, la municipalité planche à la définition du nouveau plan directeur d'aménagement qui pourrait à terme menacer cet espace agricole périurbain.

Dans un premier temps, nous présenterons le cadre théorique servant de levier interprétatif à notre étude en focalisant nos propos sur la théorie de la justification. Nous décrirons ensuite les deux territoires étudiés et les acteurs de l'AUP impliqués avant de traiter du discours de ces derniers en termes de critiques et de stratégies. Nous verrons que les acteurs de l'AUP se réfèrent peu à la notion de développement durable. C'est la question du droit de l'accès au sol qui constitue l'élément fort

¹ Un *assentamento* est un territoire où des familles de travailleurs sans-terre sont installées par l'action des pouvoirs publics, grâce fréquemment à la pression du mouvement de travailleurs sans-terre ; des syndicats ou la Centrale Pastorale de la terre par exemple peuvent en être à l'origine. Les *assentamentos* varient en taille et population. Les *assentados* sont des fermiers, mais aussi d'autres types de travailleurs, des gens de tous les sexes et de tous les âges. Lorsque l'occupation n'a pas été reconnue officiellement par les pouvoirs publics on parle d'*acampamento*.

articulant les rapports entre acteurs de l'AUP. La notion de développement durable est utilisée uniquement et largement par les acteurs publics. Nous suggérons que c'est la raison d'une méfiance à l'égard du développement durable chez certains. La tension entre droit au logement et droit au sol agricole est un des éléments qui nous amène à conclure en faisant ressortir le potentiel des réalités de terrain pour la compréhension des principes de justification de l'AUP dans une perspective de durabilité environnementale.

Du développement durable à l'agriculture urbaine et périurbaine

Depuis son émergence, la notion de développement durable en est venue à absorber de nombreuses significations. En effet, l'un de ses principaux penseurs, Ignacy Sachs, estimait déjà en 1997 dans son évaluation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, RIO92, que toutes les références à la croissance économique se trouvaient remplacées par le terme « développement durable », rendant ainsi caduc son sens originel. Comme le suggère Roberto José Moreira (2000), la prolifération de significations autour du développement durable s'explique par la quantité d'intérêts divergents qui convergent sur ce domaine de production d'idées et viennent en galvauder le sens.

Le plus souvent, on réfère au modèle de Jacob Sadler qui déploie le développement durable à la rencontre du développement social, économique et environnemental (Jacob et Sadler 1990). Mais des modélisations alternatives existent qui font entrer dans ce triptyque la culture ou la gouvernance et l'éthique (James 2016). En effet, nombreuses sont les contributions scientifiques et les discours militants à souligner que le modèle qui rencontre le plus de diffusion fait l'impasse sur la démocratie.

Dans ce contexte, les mouvements sociaux et les acteurs qui préconisent l'ancrage du développement durable dans une perspective inclusive insistent sur l'impératif de la lutte contre les inégalités sociales et sur l'obtention d'une citoyenneté environnementale (Dobson, 2003) afin de promouvoir un développement qui puisse être réconcilié avec la préservation des ressources naturelles. C'est ainsi que de nombreux groupes issus de la société civile voient le jour et agissent dans la sphère de l'AUP. Par exemple, les *Incredible Edibles* rassemblent de nombreuses organisations locales qui œuvrent dans la transmission de savoir en AUP. Au Brésil et ailleurs dans le monde, *la Via Campesina* a mis de l'avant la notion de souveraineté alimentaire en incorporant la défense de l'agriculture paysanne aux idées susceptibles de favoriser la préservation de l'environnement, telles que l'agroécologie. De ce point de vue, il s'agit de valoriser le savoir-faire paysan et les traditions agroalimentaires en tant que principe directeur permettant de garantir l'approvisionnement alimentaire de la population mondiale, rendant ainsi possible une exploitation durable des ressources de différents écosystèmes.

L'AUP est définie de plusieurs façons et il ne nous appartient pas ici d'en faire la revue. Nous nous contenterons avec Mougeot de relever qu'elle se caractérise par « l'intégration de l'agriculture au système économique et écologique de la ville » (2000 : 10) que son existence est un phénomène aussi ancien que la ville (Capel, 2002) et qu'elle est fortement liée à des objectifs d'autosuffisance alimentaire (Pessoa et al., 2006) tout en reconnaissant son caractère multifonctionnel (Nahmias et Le Caro, 2012). L'AUP a, entre autres, pour principe la culture de plantes et l'élevage d'animaux dans l'espace urbain, la pratique des citadins en tant qu'agriculteurs, l'utilisation de résidus organiques, la réutilisation de l'eau pour l'irrigation et la proximité du marché de consommation (RUAF, 2015). Il convient de noter que les activités de l'agriculture urbaine peuvent être exercées dans des interstices du tissu urbain de toutes tailles (Madaleno, 2002). Pour sa part, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) indique que l'AUP occupe majoritairement des espaces de petite taille pouvant se trouver dans les zones publiques, privées et communes, généralement situées à la périphérie des villes (FAO, 2018). Van Veenhuizen complète la définition de la FAO en ajoutant que cette source d'aliments plus périssables, tels que les légumes et le lait frais, est essentielle à l'efficacité des systèmes alimentaires régionaux et nationaux (2006).

Luc Mougeot porte son analyse sur l'importance de l'AUP en tant que partie intégrante de l'économie urbaine et des systèmes environnementaux et sociaux des villes. L'auteur souligne que l'agriculture urbaine, bien que différente, est complémentaire à l'agriculture pratiquée dans les zones rurales. Il estime nécessaire que cette activité interagisse non seulement avec tous les systèmes urbains, mais également avec la production rurale et les importations de produits alimentaires. Il critique le fait que la plupart des définitions de l'agriculture urbaine ne traitent pas de cette interaction entre systèmes urbains et ruraux ce qui limiterait la mise en place de techniques et de politiques publiques mieux adaptées. Il rappelle toutefois que la notion d'AUP doit continuer à être traitée en tenant compte des contextes et objectifs spécifiques où elle se déploie (Mougeot, 2000). A cet égard, Smit et al. (2001) font ressortir que les limites en termes de surface disponible de l'AUP imposent d'avoir recours à des méthodes de cultures intensives. Elle gagnerait ainsi en efficacité.

Comme l'agriculture rurale, l'AUP peut être caractérisée par les types de produits, par le degré de complexité des systèmes de production, les revenus des producteurs, les finalités de la production (consommation propre, vente directe au consommateur, vente aux transformateurs), le type d'espace utilisé, le type de terre cultivée, le degré de permanence du site, les modèles d'organisation ou encore le nombre d'acteurs impliqués (Idem).

Dans le travail qui nous concerne ici, ce sont plutôt les discours des acteurs qui nous intéressent et la possibilité d'y identifier les motivations de leurs actions ainsi que leurs liens avec le développement durable, de même que l'analyse qu'ils font de leur potentiel à permettre de canaliser les revendications sociales vers la sphère publique

de la prise de décision. Tant les nouvelles actions mises en place par les acteurs publics que les désirs de pratiques alimentaires mieux articulées à l'espace proximal de la société civile posent la question, en creux, des éléments utilisés afin de légitimer les actions de chacun. À cet égard, nous aurons recours à la théorie de la justification.

La théorie de la justification

Pour l'analyse de la participation au champ de débats autour de la décision publique, la théorie des justifications (Boltanski, 1990; Boltanski et Thévenot, 1991; Moruzzi Marques, 2014) offre un modèle utile pour l'identification des références à la justice mobilisées dans la formulation d'arguments par les acteurs impliqués. Regroupés dans des ensembles cohérents de normes pour un monde conçu comme étant juste, ces principes de justice sont susceptibles de soutenir la construction de justifications pour la défense ou la critique d'une cause, pour l'articulation de demandes et l'élaboration de stratégies. En d'autres termes, il s'agit de situer les discours, les accords et les désaccords sur un répertoire contenant différentes manières de concevoir une société juste.

De ce point de vue, le succès d'une opération de justification dépend de la capacité de l'acteur à généraliser, en liant son cas individuel aux intérêts d'un collectif, en articulant des déclarations spécifiques avec des principes de justice qui rendent crédible son caractère universel. Ces principes sont répertoriés en tant que « cités » justes, dont la légitimité varie selon les différents contextes socio-historiques.

Boltanski et Thévenot (1991) identifient six « cités » : inspirée, renommée, domestique, civique, industrielle et mercantile. Ce sont autant de cadres de référence qui présentent une cohérence argumentative interne à partir d'une certaine vision du monde, ainsi que les moyens de parvenir à un tel état de justice. Depuis, d'autres auteurs ont mis de l'avant une cité dite écologique (Van Dam et Nizet, 2012; Retière et Moruzzi Marques, 2019). La cité inspirée est fondée sur la valorisation de l'immatériel, de la spiritualité, de la transcendance. On pensera à la « Cité de Dieu » augustinienne ou à la figure de l'artiste. La cité de la renommée associe la justice à la visibilité et à la popularité. On pensera à la figure du héros grec ou aux conseils des célébrités médiatiques.

La cité domestique repose sur l'idée que c'est la position de l'individu dans les chaînes des relations interpersonnelles qui en détermine la valeur. L'individu supérieur doit protection et justice à ses subordonnés, qui doivent se soumettre à cette dépendance, offrant service et fidélité au roi, au gouverneur ou au patron, en établissant des relations typiquement paternalistes. Les logiques des relations familiales sont ainsi transposées à la conception d'une société juste. Ces principes conduisent à la valeur de la tradition, de la proximité, de la spécificité et de la confiance. La défense de l'agriculture familiale brésilienne mobilise souvent ces derniers éléments, sans toutefois laisser apparaître de logique de dépendance évidente.

La cité civile présuppose que l'autorité prenne forme grâce à la convergence des volontés humaines. La participation à l'espace public pour réaliser le bien commun au-dessus des intérêts individuels est hautement valorisée dans cette cité. L'importance des individus se mesure à leur capacité à participer à des causes publiques et à se détacher du cas particulier pour embrasser le désir collectif.

Les fondements d'une cité industrielle et marchande sont ceux qui, dans la société capitaliste contemporaine, ont une grande légitimité dans les débats publics. D'une part, la cité industrielle est fondée sur l'idée que la société juste fonctionne comme une machine de production efficace. La hiérarchie des valeurs repose sur les utilités sociales des individus en fonction de leur participation à la production. D'autre part, la cité commerciale mondiale porte en haute estime le marché, faisant de la capacité d'accumulation de richesses la pièce maîtresse de la hiérarchie du pouvoir et du prestige. De cette manière, la valeur des individus est proportionnelle à leur richesse et à leur consommation. Les relations commerciales sont perçues comme « apaisantes », canalisant les passions vers une concurrence « saine » sur le marché.

En dépit d'une prétention à l'universalité, les différentes conceptions du monde juste ont une acceptation et une validité variables selon les contextes socio-historiques et les différentes situations de désaccord. On peut donc considérer que ces ordres de justice peuvent changer, ce qui suppose l'apparition de nouvelles conceptions pour l'aménagement d'un monde juste. À partir de ce raisonnement, certains proposent de considérer l'émergence de la cité écologique. En effet, depuis les années 90, le débat sur les impacts environnementaux des sociétés humaines a gagné en légitimité, les propositions en faveur du développement durable se multipliant comme horizon souhaitable pour guider les dynamiques sociales, économiques et politiques. Malgré des contours en construction, cette cité écologique juste privilégie l'autonomie et la simplicité. La dimension spatiale préférée est l'échelle locale, bien que toujours liée à des défis mondiaux. Sa dimension temporelle s'inscrit dans le temps long, comme en témoignent les références récurrentes aux générations futures, très présentes dans les débats sur la durabilité (Van Dam et Nizet, 2012).

Les deux cas d'études

Jacquemain (2001) a souligné l'importance du contexte dans la manière dont les individus argumentent sur les questions de justice et d'injustice. Nous explorons dans ce qui suit deux situations concrètes spécifiques où se déploient des discours autour de l'AUP.

Le cas de São Paulo

São Paulo est le cadre de nombreuses initiatives associatives favorisant l'AUP. C'est le cas de *Cidades Comestíveis* qui anime une plateforme numérique à travers laquelle les résidents sont invités à échanger des connaissances, des semences, de la nourriture ou toutes autres ressources associées à l'agriculture et à l'alimentation. Le

Mouvement d'agroécologie urbaine de São Paulo est quant à lui constitué d'un réseau d'individus et d'organisations ayant pour objectif de promouvoir l'agroécologie dans la ville, grâce à des formations, des actions de sensibilisation des consommateurs, la formulation de propositions de politiques publiques, etc. Enfin, l'Union des jardins communautaires de São Paulo regroupe 14 collectifs autour des jardins communaux de la municipalité dans le but de promouvoir l'échange d'expériences et le renforcement de l'agriculture urbaine dans la ville.

Dans la sphère gouvernementale, la question de l'agriculture urbaine occupe également une place importante. En 2006, São Paulo a créé les Maisons d'agriculture écologique afin de favoriser la prise en compte de l'activité agricole dans les politiques de développement périurbain. En 2014, le Plan directeur stratégique de la ville de São Paulo a établi une "zone rurale" au sein de la municipalité dans laquelle l'agriculture est conçue comme une activité jouant un rôle important dans le développement durable. 2016 a vu la mise en œuvre du projet *Ligue os Pontos*, dont l'objectif est de promouvoir l'agriculture dans la zone sud de São Paulo afin de générer des revenus pour la population et de transformer la région en un pôle d'environnement durable.

L'approvisionnement de l'alimentation scolaire a également évolué dans cette direction, tant au niveau national que municipal. En effet, depuis 2009, l'Etat Fédéral exige, avec le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), que les municipalités consacrent 30% de leur budget à l'alimentation scolaire à l'achat direct de produits familiaux ce qui a conforté un certain nombre de chaînes d'approvisionnements alimentaires courtes. Une résolution ultérieure précise et renforce la préférence pour les offres de produits locaux.

Notre premier cas étudié est celui de l'association des producteurs biologiques de São Mateus, connue sous l'appellation *Associação dos Agricultores da Zona Leste* (AAZL). L'AAZL compte 30 membres qui se réunissent chaque semaine afin de maintenir la cohésion du groupe et se tenir au courant des actions de l'association. Bien que le nombre varie continuellement, elle est formée autour d'un noyau dur de 16 jardins associés qui abritent les agriculteurs installés depuis plus longtemps ou qui sont impliqués dans l'association par le biais de foires, de réunions mensuelles et de contributions monétaires. Créée en 2009 après la mobilisation des agriculteurs urbains de la région, l'association fut soutenue par la sous-préfecture de São Mateus. Dans le cadre de la préparation du Plan directeur stratégique de 2002, des dizaines d'individus et de familles produisant de la nourriture en exploitant l'espace sous des lignes électriques haute tension ou encore le long de ruisseaux ont été identifiées. Outre l'agriculture, des pratiques telles que le troc et l'utilisation de plantes médicinales constituaient des habitudes de cette population issue des zones rurales de l'intérieur de São Paulo, du Paraná et de la région nord-est. Par le contact avec le périurbain et à travers le Programme d'AUP de la municipalité de São Paulo (PROAURB), les agriculteurs conçoivent leur activité comme une possibilité de

généraliser du travail et des revenus qui serviront de base à une plus grande autonomie. La formalisation de l'association et la formation des agriculteurs à la commercialisation ont ensuite bénéficié du soutien du Service national d'apprentissage rural (SENAR), qui a dispensé plusieurs cours au groupe (AAZL, 2019).

Plus récemment, entre 2015 et 2017, un projet a été mené en partenariat avec l'Institut Kairos et avec le soutien de la Maison de l'agriculture écologique afin de reconnaître la production biologique et agroécologique de l'association. Un sous-groupe a été créé au sein de l'AAZL avec les agriculteurs intéressés à s'adapter à une Organisation de contrôle social (OCS). L'OCS est un dispositif du Ministère de l'agriculture, élevage et approvisionnement (MAPA) permettant de reconnaître la production biologique sur la base de la relation de confiance établie entre consommateurs et producteurs. Les moyens de contrôle social de la production et de la commercialisation peuvent varier selon les groupes agroécologiques et les principes utilisés (MAPA, 2016b). Les membres d'une OCS doivent autoriser les consommateurs et les techniciens du MAPA à visiter leur exploitation afin de pouvoir vérifier ce qui est produit et les techniques utilisées. La politique publique stipule que ce contrôle social ne représente pas un processus de certification et que, par conséquent, l'OCS n'offre pas accès au label biologique. Ainsi, ces organisations ont uniquement l'autorisation du MAPA de vendre des aliments en tant que biologiques directement aux consommateurs et au marché institutionnel comme les écoles. L'un des grands avantages des OCS est l'augmentation de 30% du prix des produits fournis aux programmes d'approvisionnement publics.

Les agriculteurs doivent cependant faire face à certains défis. Le premier concerne l'accès aux intrants, notamment le compost. Le compostage dans les zones de production est insuffisant et l'espace disponible pour le stock d'intrants agricoles est faible. L'accès à la terre est également un obstacle, de même que l'assistance technique est limitée pour le nombre d'agriculteurs.

Le cas de l'*assentamento* Milton Santos à Americana-Cosmopolis

La municipalité d'Americana et celle de Cosmopolis se situent dans la région métropolitaine de Campinas, à environ 120 km au nord-ouest de São Paulo. Avec une population de presque 300 000 habitants, ces municipalités ne présentent évidemment pas les mêmes caractéristiques que la gigantesque capitale de l'état. C'est néanmoins un territoire marqué par une urbanisation et une industrialisation intenses, avec un espace rural caractérisé par une forte concentration de terres, dans lequel la production industrielle intensive de canne à sucre est prédominante. La municipalité d'Americana est aujourd'hui engagée dans un processus d'élaboration de son Plan directeur, orientation qui met de l'avant l'urbanisation du secteur qui nous intéresse, c'est à dire l'*assentamento* Milton Santos. Ce dernier a une production agricole périurbaine qu'il écoule sur le marché local.

L'aménagement de l'*assentamento* Milton Santos résulte en grande partie d'une réorientation de la stratégie du MST autour des pratiques agroécologiques. Jusque dans les années 1990, le mouvement privilégiait des cibles productivistes en favorisant les *assentamentos* situés dans des territoires ruraux traditionnellement agricoles éloignés des grands centres de consommation (Borsatto et Carmo, 2013). Dès le début des années 2000, une partie de la direction du MST dans l'état de São Paulo a commencé à défendre l'installation de familles sans-terre dans des zones dotées davantage d'infrastructures, proches des consommateurs, constituant ainsi ce qui fut baptisé *Comunas da Terra*. Ces dernières sont des *assentamentos* spécialement destinés à la constitution de circuits courts avec des projets de production agroécologiques, dans une perspective durable. En ce sens, s'engager dans la lutte pour l'accès aux terres autour des villes s'avérait plus attrayant pour une population appauvrie, sous-employée et de plus en plus urbaine.

Au début des années 2000, une tentative d'installation de *Comuna de terra* sur le site avait échoué. Des familles avaient été expulsées par la police militaire. Les tentatives d'obtention de terres ont cependant persisté, avec la collaboration d'autres entités telles que le Mouvement des travailleurs sans toit (MTST), le Syndicat des métallurgistes de Limeira (SP), des membres de partis politiques et même de l'Église catholique (Commission pastorale de la terre ou CPT).

En novembre 2005, la colonie Milton Santos était née sur une terre publique exploitée de façon irrégulière par l'entreprise Ester en monoculture de canne à sucre, qui prédomine à ce jour autour de l'*assentamento*. A l'origine, environ 140 familles ont participé à la recherche de meilleures conditions de vie, de sécurité et d'autonomie. Epaulée par l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA), la colonie a été classée en tant que projet de développement durable (PDS), avec 68 familles finalement installées.

Les *assentados* interrogés révèlent qu'au début, ils étaient perçus dans la région comme des opportunistes ou des usurpateurs. Cette vision a peu à peu évoluée et ils sont de plus en plus perçus pour leur rôle de contributeurs au système alimentaire local, particulièrement auprès des plus démunis, notamment par l'entremise du Programme d'acquisition d'aliments (PAA). En effet, le PAA joue depuis longtemps le rôle de principal moyen de commercialisation des produits de l'*assentamento*. Celui-ci a de la sorte amélioré la qualité de vie des familles, qui ont désormais accès à une alimentation plus diversifiée et plus saine, avec la possibilité de tirer un revenu de la vente de produits agricoles, ainsi qu'à la possibilité de construire des logements.

En 2013, l'usine Ester a obtenu une décision de justice autorisant la reprise des terres occupées par la colonie de Milton Santos, ce qui généra un conflit majeur. Dans cet affrontement, les familles d'*assentados* ont reçu le soutien de plusieurs entités, telles que le centre d'agroécologie de l'Université de São Paulo et l'équipe d'agroécologie de l'Embrapa Environment. Si la colonie a bénéficié d'un tel soutien c'est justement

grâce à l'intégration de pratiques agroécologiques, visant à générer des produits de qualité et à les fournir aux familles souffrant d'insécurité alimentaire à proximité (Moruzzi Marques, Gaspari et Almeida, 2017). Après une lutte de longue haleine, l'*assentamento* a obtenu le droit de demeurer sur le site et continue sa production, malgré la suppression du PAA.

Enfin, la création depuis 2014 de trois OCS a permis la reconnaissance partielle du caractère biologique de la production locale et conduit notamment à la commercialisation des paniers de produits distribués à des groupes de consommation de la région. Cette expérience se développe principalement grâce à la création en 2015 d'une coopérative par certains *assentados*, *Cooperflora*, à travers laquelle les aliments produits par ses membres sont distribués via des circuits courts de commercialisation. Ce type d'expérience de consommation solidaire est conçu avec un accent particulier sur le renforcement de l'économie locale, la réduction du gaspillage, la réduction des déplacements de produits alimentaires sur de longues distances et la promotion du rapprochement entre agriculteurs et consommateurs. Actuellement, six groupes de consommation solidaire situés dans les villes proches d'Americana participent au réseau solidaire créé par la coopérative.

Discussion

Les critiques

Nous avons vu que la théorie de la justification propose des cités, c'est-à-dire des ensembles cohérents de principes de justice servant à définir les caractéristiques d'un monde juste. Nous avons ensuite brièvement expliqué les deux contextes de l'AUP qui servent de base à notre réflexion. Il s'agit maintenant de faire ressortir la teneur des critiques que les acteurs mobilisent et les cités sur lesquelles elles s'appuient.

Les problèmes liés à la question foncière constituent la principale critique de ces acteurs interrogés. Dans le cas de la ville de São Paulo, des tensions opposent mouvements de droit au logements et groupes d'agriculture urbaine. Chaque pôle exerce des demandes d'accès au sol qui supposent des actions d'aménagement divergentes de la part du gouvernement municipal. Le logement constitue un problème crucial et récurrent pour la métropole dont l'action est fortement influencée par les intérêts des promoteurs immobiliers (Torres et al. 2007). La progression de l'étalement urbain irrégulier a tendance à être plus rapide que les projets d'urbanisation prévus par la municipalité, qui sont compliqués par des négociations où prennent part de multiples intérêts.

Dans ce contexte, la défense des jardins urbains rivalise avec un certain nombre d'autres discours et pratiques. Dans le cas d'AAZL, la plupart des terrains occupés se trouvent dans des zones publiques ou sous concession d'entreprises fournissant des services publics, tels qu'ENEL (électricité) et SABESP (eau et assainissement). En fait, l'occupation légale de ces sites nécessite à la fois la ratification d'accords et le strict

respect des règles de sécurité (par exemple, sous les câbles électriques, concernant le type de plantes pouvant y être cultivés). Cependant, les entretiens ont souligné que si des contrats ont autrefois existés, ils sont aujourd'hui échus, ce qui fragilise l'accès des agriculteurs. Les règles d'occupation sont parfois inconnues des agents municipaux, ou les informations sont contradictoires. Le manque d'assistance technique de la part des entreprises et des agents municipaux rend difficile l'adoption de pratiques normées par les agriculteurs qui occupent les sites.

Parmi les principaux risques auxquels sont confrontés les agriculteurs, figure l'invasion des terrains par des occupants qui construisent des habitations de fortune. En ce sens, l'intérêt des agriculteurs rencontre ceux des entreprises d'électricité pour qui la présence d'habitations informelles est plus dangereuse que celle des jardins.

Par ailleurs, les controverses entourant l'occupation de ces terres font référence à deux projets d'agriculture urbaine distincts. D'une part, l'ONG *Cidade sem fome* (ou Ville sans faim) défend un projet agricole productiviste marqué par une justification industrielle et, d'autre part, nous voyons chez les agriculteurs une perspective de réponse au problème de la sécurité alimentaire avec une activité agricole diversifiée et respectueuse de l'environnement qui tend plutôt à mobiliser les principes de justice civique et écologique.

Une autre critique mise en avant par les représentants d'AAZL a trait aux processus bureaucratiques de formalisation de l'agriculture urbaine, qui posent de nombreuses difficultés aux agriculteurs. Ce n'est pas seulement une question de temps disponible pour effectuer de telles tâches, mais surtout des obstacles imposés par le langage bureaucratique lui-même. Les négociations avec les entreprises en question ont donc tendance à être pénibles et largement dissociées de la vie quotidienne des agriculteurs. Cette bureaucratie marque également la relation avec les pouvoirs publics.

Les règlements municipaux font, en soi, peu référence à l'agriculture urbaine et à l'approvisionnement alimentaire. Pour autant, nos interlocuteurs expliquent qu'il ne suffit pas d'inclure ces questions dans la législation, mais plutôt et surtout de sensibiliser les autorités municipales à l'importance stratégique de l'agriculture urbaine. Cela est rendu plus ardu par les divisions en silo de l'administration publique.

Les questions logistiques liées à la distribution et la commercialisation des aliments produits par AAZL constituent également un défi. Selon nos interviewés, l'absence de véhicule de l'association et les coûts importants du transport sont des freins au développement de l'AUP. Le contrôle de la qualité et de la quantité de denrées fournies par chaque agriculteur, de même que la tenue des comptes, le captage de l'eau, l'élagage et la mise en valeur de la matière organique pour le compostage constituent également des défis pour l'AAZ. D'ailleurs, il s'agit de beaucoup d'éléments qui relèvent du productivisme de la cité industrielle.

En ce qui concerne l'*assentamento* Milton Santos, les critiques les plus accentuées sont également de nature foncière. Les *assentados* considèrent d'abord que l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (INCRA) n'a pas tenu ses promesses d'installer des familles sans-terre dans des parcelles de 3 à 4 ha. Malgré cette défaillance, les *assentados* expriment leur volonté de prouver que, même avec peu de terres, il est possible en faisant preuve de créativité, en ayant recours aux principes de l'agroécologie, et avec une organisation sociale idoine, d'assurer un revenu décent aux familles. Les efforts de renforcement de la coopérative sont conçus comme stratégiques en ce sens.

Les critiques sont également fréquentes à l'encontre de la culture industrielle de la canne à sucre, prédominante sur les terres adjacentes. La production biologique des familles *assentadas* se trouve en effet limitée par l'état détérioré du sol qu'ils ont trouvé à leur arrivée (peu de matière organique) et impactée par l'usage des pesticides qui a cours chez leurs voisins. L'épandage aérien de pesticides contamine leurs productions, lorsqu'il n'est pas littéralement aspergé sur les habitations. Il s'agit d'une critique qui s'appuie sur les principes de justice de la cité domestique (protection de la famille) et de la cité écologique (respect de l'environnement) qui s'opposent à la cité industrielle, dont l'accent est mis uniquement sur l'efficacité quantitative de la machine productive (Boltanski et Thevenot, 1991; Moruzzi Marques et al. 2016; Retière et Moruzzi Marques, 2019).

En regard du nouveau plan directeur de la ville, le MST ne s'oppose pas tant au projet de densification des terres voisines ("ce sera toujours mieux que la canne [à sucre]", a déclaré un représentant du MST) mais à sa densification au-delà de ce qui pourrait être soutenu par la capacité de la terre à fournir des produits locaux. Inacceptable, par exemple, que les nouveaux résidents ne disposent pas d'un lopin de terre à cultiver.

Les stratégies priorisées

Aux critiques formulées vis-à-vis des "cités" de la théorie de la justification correspondent des stratégies qui découlent des éléments considérés par les acteurs. La mobilisation de collectivités urbaines favorables à l'agriculture, cohérente avec les valeurs de la cité civique, organisées pour réclamer un soutien accru du pouvoir public, a contribué à donner de la visibilité et de la légitimité à l'AUP. C'est ce qui a permis la création d'une zone dite rurale à São Paulo. L'élaboration du plan de solidarité et de développement rural durable et l'agroécologie (PDRSS), résultat de la révision du schéma directeur stratégique, est l'un des résultats les plus significatifs de cette mobilisation.

En ce qui concerne les stratégies développées par les répondants de São Paulo, on notera que la "zone rurale" est une source de tensions entre les différents projets de groupes sociaux spécifiques. Selon notre interlocutrice du secrétariat municipal au développement urbain, les pouvoirs publics rencontrent de nombreuses difficultés

dans les négociations sur l'utilisation de ces espaces. Les dispositifs de planification urbaine traditionnels n'intègrent pas l'activité agricole. On peut dire que la délimitation d'une "zone rurale" dans la ville de São Paulo constitue une avancée, car elle permet juridiquement d'allouer officiellement des activités agricoles dans l'action publique municipale. L'étiquette de "rural" permet aux acteurs de légitimer une activité d'AUP. Cependant, il convient de noter que, officiellement, les politiques de développement rural (assistance technique, crédit rural et réforme agraire) relèvent de la responsabilité des états et de l'Union, même si les revendications des agriculteurs sont acheminées au niveau du gouvernement local, ce qui induit un déséquilibre entre les attentes des agriculteurs et les prérogatives de la municipalité.

Quoi qu'il en soit, ce renforcement de l'agriculture urbaine se produit également grâce à la participation des représentants d'AAZL aux conseils municipaux de telle sorte qu'elle a contribué au processus de rédaction du dernier plan directeur (2014) de la municipalité, en prenant part aux audiences publiques. De plus, la représentation de l'association assume le rôle de membre à part entière du PDRSS lors d'une gestion.

Dans le cas d'Americana, l'élaboration du schéma directeur de la municipalité est révélateur des stratégies de chacun des acteurs impliqués. Dans le Statut de la Ville (Loi n° 10257 de 2001), le plan directeur est considéré comme un instrument fondamental de la politique de développement urbain et est prévu pour son élaboration « la promotion des auditions et débats publics avec la participation de la population et des associations représentant différents segments de la communauté ». Pour autant, et bien que légalement le document doit désigner une « macro-zone à prédominance environnementale » dont fait partie l'*assentamento*, les représentants locaux du MST choisissent pour l'instant de s'abstenir de participer directement aux consultations publiques. Ils axent plutôt leur stratégie contre la production industrielle de canne à sucre sur une action en justice visant à interdire la pulvérisation aérienne de pesticides dans le territoire d'Americana.

Du point de vue d'une conseillère municipale, éviter d'autoriser de très petites parcelles (jusqu'à 150 m²) permettrait d'empêcher un développement strictement résidentiel et de préserver l'utilisation principalement environnementale de cette macrozone. En tout état de cause, la tendance actuelle était à une législation très permissive, dans l'intérêt des grands promoteurs immobiliers. La préservation de l'environnement se limiterait aux rives du lac artificiel à quelques kilomètres du site, dont la dégradation a contribué à l'idée de créer cette macro-région à prédominance environnementale.

Dans ce contexte, la stratégie très défensive, et plus juridique que participative, des représentants de la colonie Milton Santos est orientée, d'une part, sur la légitimation de leur projet de production écologique et de marketing solidaire, et, d'autre part, sur la délégitimation des entreprises jugées inappropriées pour l'agriculture locale. C'est également une stratégie cohérente avec la cité domestique qui favorise les

réseaux proches de dépendance, fondé sur la confiance mutuelle. On le voit aussi dans la mise en place de la coopérative Cooperflora qui, si elle se révèle être un moyen d'assurer des conditions de production et de commercialisation adéquates via des groupes de consommation solidaires, est d'abord construite sur les solidarités entre fermiers.

En ce qui concerne la deuxième orientation, le cas de la décharge installée près de l'*assentamento* est également illustratif d'une action justifiée par des références à la cité domestique. La société qui la gère souhaite que les déchets solides d'autres municipalités puissent y être importés. Dans ce contexte, la loi oblige l'entreprise à proposer des actions compensatoires environnementales. Elle exprimait pour ce faire le souhait de soutenir le reboisement des zones protégées de l'*assentamento*. Toutefois, ce dernier a refusé un tel soutien afin de ne pas donner l'impression de légitimer les intérêts du site d'enfouissement.

Le discours de la souveraineté alimentaire porté par Via Campesina et le MST fait passer la question du droit à l'accès et du droit décisionnel comme une condition nécessaire à l'atteinte de la sécurité alimentaire durable, alors que la municipalité d'Americana s'appuie davantage sur la nécessité de promouvoir la croissance urbaine et industrielle de la ville. Cela passe forcément par la création de zones commerciales, industrielles et résidentielles dans le seul secteur qui soit pas complètement urbanisé et qui voisine l'*assentamento*. L'AAZL se dit quant à elle être dans une sorte de "compétition" avec le droit au logement, question sensible du périurbain de la mégapole paulista. Pour l'Instituto Feira Livre, « l'agriculture urbaine pourrait être très simple si ce n'était de la question de l'accès à la terre » que cette compétition mêlée au millefeuille des difficultés bureaucratiques rend problématique.

Les tensions relevées entre *Cidade sem Fome* et les paysans qui cultivent les espaces sous les lignes à haute tension semblent proches de celle entre l'*assentamento* et l'administration municipale d'Americana : dans les deux cas ce qui intéresse les cultivateurs c'est leur droit à l'accès. Ils portent, dans un premier temps en tout cas, peu d'attention au jeu politique de la gouvernance et doutent du caractère horizontal de cette dernière. Ils situent leur pratique de l'agriculture et leur désir d'accès à la terre comme relevant de l'affect et d'un *bem viver*, un « bien vivre ». Les agriculteurs d'AAZL soulignent bien que leurs objectifs relèvent du désir d'avoir un contact avec la terre, de pratiquer une activité qui, si elle sert de complément aux sources d'alimentation, est une activité qui leur fait du bien. Subordonner leur accès au sol sous les lignes haute tension à un rendement que *Cidade sem fome* jugerait adéquat leur apparaît injuste.

C'est donc par l'entrée foncière que les acteurs de la société civile abordent la question de l'AUP. Ainsi, le "développement durable" n'est pas une entrée privilégiée par les acteurs de l'AUP plus proches du terrain; il s'agit davantage de discours relevant des acteurs du politique. A propos de ce discours, le vocabulaire

associé au développement durable peut être perçu comme trop spécialisé. Cela induit de la méfiance de la part des acteurs de la société civile.

Conclusion

L'approche du discours sous l'angle de la théorie de la justification nous permet de faire ressortir un point d'arrimage des trois axes du développement durable dans la vie concrète. La question de l'accès et du droit à l'accès pointe vers un angle mort du développement durable. La défense de l'accès au foncier pour l'AUP est mobilisée par un ensemble de principes de justice civique, domestique et écologique qui viennent s'opposer aux justifications de la cité industrielle. Il s'agit en premier lieu d'assurer des droits à travers la participation en collectifs (cité civique) comme des associations ou des coopératives avec l'objectif de garantir une utilisation agroécologique (cité écologique) des biens publics. D'autre part, la proximité avec les consommateurs et les fermiers permet de penser des stratégies de configuration de réseaux de solidarité (cité domestique), basées sur des relations de confiance en particulier dans les cas de formation de groupes de consommation solidaires.

Un élément ressort et est partagé par nos interlocuteurs, celui de la question foncière plus spécifiquement de l'accès au foncier comme condition de l'AUP. Dans le cas de l'AAZL comme dans celui de l'*assentamento* Milton Santos, on relève une tension entre le droit à l'habitation et le droit à la terre, qui constitue une question centrale pour l'AUP. Deux ambitions qu'on pourra lier soit au champ environnemental soit social du développement durable.

Peut-être faudrait-il remettre en question la recherche sur le développement durable axée sur des discours qui l'abordent explicitement, car certains acteurs font preuve de méfiance envers l'usage même du terme qui dénote à leurs yeux un effet de mode et une instrumentalisation politique susceptible de diminuer leur marge de manœuvre. Par contraste, de futures investigations tournées vers la question du bien-être et de la qualité de vie pourrait ouvrir la voie à des éléments davantage ancrés dans le quotidien, plus susceptibles de rassembler les acteurs de la société civile.

Remerciements

Les auteurs remercient les personnes interrogées ainsi que les financeurs. Le CNPq pour la partie brésilienne, le PSDR4 USUS sur le foncier agricole et la direction des relations internationales d'Irstea pour la partie française.

Bibliographie

- Boltanski L. and Thévenot L. (1991), *De la justification*, Paris, Gallimard.
- Borsatto R. and Carmo M. S. (2013), A construção do discurso agroecológico no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 51 (4), 645 – 660.
- Capel H. (2002), *La morfología de las ciudades. Tomo I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Wittman, H. and Desmarais, A. (2010), The Origins and Potential of Food Sovereignty, in H. Wittman, A. Desmarais, N. Wiebe, (eds), *Food Sovereignty. Reconnecting Food, Nature Community*, Food First Books, Oakland, 1-14.
- Dobson A. (2003), *Citizenship and the Environment*, Oxford University Press, Oxford.
- FAO (Food and Agriculture Organisation of the United Nations) (2010), *Fighting Poverty and Hunger: Economic and Social Perspectives – Policy Brief 10*. <http://www.fao.org/docrep/012/al377e/al377e00.pdf>. Accessed October 10th 2018.
- Guiraud N., Laperriere V. and Rouchier J. (2014), Une géographie des circuits courts en région Provence-Alpes-Côte d'azur. État des lieux et potentialités de développement, *L'Espace géographique*, 43 (4), 356 – 373.
- Jacquemain M. (2001), *Les cités et les mondes: le modèle de la justification chez Boltanski et Thevenot*, Université de Liège.
- James P. (2018), *Urban sustainability in theory and practice*, Routledge, New York.
- Lardon S., Houdart M., Loudiyi S., Filippini R. and Marraccini E. (2017), Food, Integrating Urban and Agricultural Dynamics in Pisa, Italy, in C. Soulard (eds), *Toward Sustainable Relations Between Agriculture and the City*, Springer, 15 – 31.
- Lohrberg F. and Licka L. (2015), *Urban Agriculture in Europe*, JOVIS Verlag, Berlin.
- Madaleno I.M. (2002), *A cidade das Mangueiras: Agricultura Urbana em Belém do Pará*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisbon.
- McCauley D. and Heffron R. (2018), Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice, *Energy Policy*, 119, 1-7.
- Meyer J.M. (2011), We have never been liberal: the environmentalist turn to liberalism and the possibilities for social criticism, *Environmental Politics*, 20 (3), 356 – 373.
- Moragues-Faus A. (2017), Problematising justice definitions in public food security debates: Towards global and participative food justices, *Geoforum*, 84, 95 - 106.
- Moreira R.J. (2000), Críticas ambientalistas à Revolução verde, *Estudos sociedade e agricultura*, 15, 39 - 52.
- Moruzzi Marques P. E. (2014), Críticas e justificações em torno de alternativas agrícolas no estado de São Paulo (Tese de livre docência). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba. Disponible sur <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/11/tde-17092014-084108>.

- Moruzzi Marques P. E., Moal, M. (2014), Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil: l'agriculture locale et familiale au cœur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire. *VertigO: la revue électronique en sciences de l'environnement*, 14, 1 - 18.
- Moruzzi Marques, P.E., Khatounian, C. A., Gaspari, L. C., Retiere, M. (2016), Justificações em torno de assentamento periurbano da modalidade PDS no estado de São Paulo: uma justiça ecológica em questão. *Retratos de Assentamentos*, 19 (1), 21 - 40.
- Moruzzi Marques P.E., Gaspari L.C., Almeida B. (2017), Organização de Controle Social (OCS) e engajamento agroecológico das famílias do assentamento Milton Santos no estado de São Paulo, *Estudos Sociedade e Agricultura*, 25 (3), 545 - 560.
- Mougeot L.J.A. (2000), *Urban Agriculture: definition, presence, potentials and risks*, in N. Bakker, M. Dubbeling, S. Guendel, U. Sabel Koschella, H. De Zeeuw (eds), *Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy Agenda*, DSE.
- Nahmias P. and Le Caro Y. (2012), "Pour une définition de l'agriculture urbaine: réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales", *Environnement urbain*, 6, a1 - a16.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pessoa C., Souza M., Schuch I. (2006), Agricultura Urbana e Segurança Alimentar, *Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas*, 13, (1), 23-27.
- Resources Centres on Urban Agriculture & Food Security Foundation (2018). *Urban agriculture: what and why?* <http://www.ruaf.org/urban-agriculture-what-and-why>>. Accessed october 10th 2018.
- Retiere M. and Moruzzi Marques P.E. (2019), A justiça ecológica em processos de reconfiguração do rural: estudo de casos de neorrurais no estado de São Paulo, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 57 (3), 490 - 503.
- Rich K., Rich M. and Dizyee K. (2016), « Participatory systems approaches for urban and peri-urban agriculture planning: The role of system dynamics and spatial group model building », *Agricultural Systems*, 160, 110 - 123.
- Sachs I. (1997), *L'écodéveloppement*, Syros/ Alternatives économiques, Paris.
- Smit, J., Ratta, A. and Nasr, J. (2001), *Urban Agriculture: Food, Jobs and Sustainable Cities*, UNDP, New York.
- Thompson, J. and Scoones I. (2009), Addressing the dynamics of agri-food systems: an emerging agenda for social science research, *Environmental Science and Policy*, 12 (4), 386-397.
- TRAUGER A. (2015), *Food sovereignty in international context: Discourse, politics and practice of place*, Routledge, London.
- Van Dam D. and Nizet J. (2012), "Les agriculteurs bio deviennent-ils moins bio? In Van Dam, D., Stassart, P., Nizet, J. and Streith, M. (eds), *Agroécologie: entre pratiques et sciences sociales*. Educagri, Dijon.

Van Veenhuizen R. (2006), *Cities Farming for the Future*, in René van Veenhuizen (eds), *Cities Farming for the Future: Urban agriculture for green and productive cities*, RUAF Foundation, IDRC and IIRR, Ottawa, 1 - 18.

Wald N. and Hill D. (2015), "Rescaling" Alternative Food Systems: From Food Security to Food Sovereignty, *Agriculture and Human Values*, 33 (1), 203-213.