



# QUESTION DE DÉVELOPPEMENT

45

SEPTEMBRE 2019

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

## Repenser l'alimentation dans les villes du Sud

### DÉPASSER LES IDÉES REÇUES POUR AMÉLIORER LES POLITIQUES PUBLIQUES.

L'alimentation des villes du Sud est l'objet de beaucoup d'idées reçues. Ces dernières résultent, en partie, d'une vision fragmentée de la filière agroalimentaire qui génère des politiques publiques concentrées soit en amont, soit en aval. Pour relever les défis qu'elle pose et saisir les opportunités qu'elle offre, l'alimentation des villes doit pourtant être considérée comme globale et systémique. Pour repenser ses nombreuses interventions dans le domaine de l'économie alimentaire, l'AFD a mené un programme de recherche appliquée et présente le bilan des idées reçues à questionner à l'issue de ce travail.

#### AUTEURS

GAËLLE  
BALINEAU

Économiste,  
chargée de  
recherche,  
AFD

NICOLE  
MADARIAGA

Économiste,  
responsable  
d'équipe projet,  
AFD

En 2015, lors de l'Exposition universelle de Milan, une centaine de maires de grandes villes à travers le monde ont signé le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan. Dix ans après les « émeutes de la faim » provoquées à travers le monde par la flambée des prix des denrées alimentaires en 2007-2008, les engagements des 179 villes actuellement signataires témoignent d'une prise de conscience. Les enjeux liés à l'alimentation changent profondément : sous les pressions démographique et migratoire, la demande urbaine croît et se diversifie rapidement ; la concurrence pour les marchés alimentaires devient internationale ; les vulnérabilités dues au changement climatique s'intensifient<sup>1</sup>. Pour que les systèmes agroalimentaires contribuent à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (ODD 2 et 3), à la création d'emplois pour les jeunes et au développement économique (ODD 8) dans des villes non saturées (ODD 11), et qu'ils permettent des modes de consommation et de production durable (ODD 12), ils requièrent des interventions et des politiques publiques multisectorielles dont les villes doivent être parties prenantes au même titre que les acteurs nationaux et ruraux (ministères, ONG, etc).

Mettre en œuvre de telles politiques publiques requiert d'avoir une connaissance juste du contexte « alimentaire » des villes du Sud. Les trois terrains du programme de recherche conçu par l'AFD (Rabat-Salé, Niamey et Abidjan) ont été choisis pour leurs spécificités socioéconomiques et urbaines contrastées, permettant ainsi de mettre en avant l'importance des contextes locaux quand on parle d'alimentation des villes. Il n'y a pas en effet de réponse univoque en la matière. Voici quelques idées reçues à l'épreuve des faits.

**Idée reçue n° 1 : l'insécurité alimentaire est perçue comme un problème d'accès et de disponibilité des aliments: pas seulement**

Dans les trois villes étudiées (Rabat, Niamey et Abidjan), la pauvreté augmentant mécaniquement du fait démographique, les questions d'accès et de disponibilité, ainsi que celles de la régularité des approvisionnements ou des moyens d'accès restent des préoccupations majeures. À Rabat, il existe des disparités d'approvisionnement selon

<sup>1</sup> Sur les sols, l'air et l'eau notamment. En outre, le gaspillage alimentaire représente 87 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> liées au transport routier (Source : FAO, 2013, 2014).

---

les quartiers, les plus pauvres et les plus périphériques étant très mal desservis. À Niamey, les prix de la tomate peuvent être multipliés par 20, de mai à juillet, lorsque la saison des pluies empêche la production au niveau local et les tomates sont alors importées. Par ailleurs, la notion de sécurité sanitaire dans les villes du Sud n'exclut pas celles de qualité de la diète et des aliments. Les produits frais très périssables ou transformés étant plus demandés, les consommateurs prennent conscience des problèmes sanitaires potentiels. Ainsi, 76 % des personnes interrogées à Rabat pensent qu'il existe des risques sanitaires au Maroc, notamment pour la tomate (30 %), le poulet (73 %) et la menthe (1/3 n'en consomme plus la suite de scandales). Informées des enjeux sanitaires liés notamment à l'utilisation excessive de produits phytosanitaires, les classes moyennes revoient leurs pratiques d'achat, dans un contexte où la qualité et les normes sont le parent pauvre des politiques publiques (CIRAD-G8, 2019).

**Idée reçue n° 2 : les consommateurs pauvres choisissent les aliments les moins chers : pas uniquement**

Approcher la question uniquement par le prix des produits n'est pas suffisant. Il convient de raisonner à travers le coût d'accès à l'alimentation, qui inclut le prix des produits, mais aussi le temps et le coût de transport des consommateurs jusqu'au lieu d'achat. Ces critères influencent fortement le choix de ce lieu. Ainsi, à Abidjan, 53 % des consommateurs choisissent avant tout le lieu d'achat le plus proche, et s'y rendent à pied en moins de 15 minutes pour la plupart (88 %). Le prix des produits n'est cité que par 12 % des consommateurs comme critère déterminant leur lieu d'achat. À Niamey, au contraire, ce sont les prix qui conditionnent le lieu d'achat pour 41 % des consommateurs, et la distance au lieu d'achat pour seulement 19 %. Ceci tend à indiquer que la forme urbaine et le coût des déplacements compte tout autant dans l'arbitrage des consommateurs que le revenu des ménages et les différences de prix entre places de marché. À Niamey, les consommateurs peuvent faire des kilomètres pour acheter moins cher, c'est moins le cas à Abidjan où l'étalement urbain est accentué par les ramifications de la lagune, qui provoquent d'importantes difficultés de circulation. Le choix du lieu d'achat est donc guidé par la distance et l'accessibilité du lieu d'achat, et ce même si des différences de prix existent entre les places de marchés, pouvant atteindre jusqu'à 42 % pour des marchés distants d'une dizaine de kilomètres.

**Idée reçue n° 3 : les marchés traditionnels en ville sont des pôles créateurs d'emplois : oui s'ils sont intégrés dans une politique locale d'attractivité du territoire**

Les marchés sont souvent perçus par les élus locaux des villes africaines comme des centres de création de richesse et de soutien aux activités économiques pour leur ville. Réhabiliter ou construire des marchés permet d'améliorer les conditions de travail des commerçants initialement en place, voire de renforcer leurs revenus d'activité. Pourtant rien ne garantit la création nette d'emplois. Puissants outils d'aménagement de la ville, les marchés sont avant tout une infrastructure d'échanges : ils peuvent améliorer l'attractivité des territoires et développer l'économie locale à condition de bien s'intégrer à l'ensemble de la filière agroalimentaire.

En Afrique de l'Ouest, l'économie alimentaire dans son ensemble est le premier pourvoyeur d'emplois (66 % de l'emploi total), et le restera dans les prochaines années (Allen *et al.*, 2018). Pour la Banque mondiale<sup>2</sup>, à l'échelle du continent, elle pourrait générer un marché de mille milliards de dollars d'ici à 2030 et créer de formidables opportunités d'emplois à différentes étapes/stades de la filière. Selon une étude de la Banque mondiale, sur 6 pays d'Afrique de l'Est et australe, le potentiel de création d'emplois se situe surtout dans les activités de transformation et dans les services associés : marketing alimentaire, transport et préparations alimentaires. Ces activités passeraient de 8 à 12 % de l'emploi total de ces pays entre 2010 et 2025 (Townsend *et al.*, 2017). Les entreprises de première transformation des produits bruts sont également sources d'emplois et de diversification des activités dans et autour des marchés en ville (encadré 1), qu'elles soient formelles ou informelles. Sans compter les bénéfices tirés pour la conservation des aliments et la stabilité des prix ainsi que pour la valorisation des produits locaux et la création de valeur ajoutée issue de la transformation des produits.

**Idée reçue n° 4 : le modèle du marché de gros de Rungis est LA référence en la matière : attention au contexte !**

L'installation d'un marché de gros est généralement destinée au désengorgement du centre-ville dans un contexte de multiplication des flux provenant de différentes origines : marché péri-urbain, national, international. Il participe alors à la structuration de ces flux à condition qu'il s'articule avec un réseau de transport efficace, et

<sup>2</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/food-system-jobs>

---

**53%**

À ABIDJAN, LES HABITANTS CHOISISSENT LEUR MARCHÉ EN FONCTION DU COÛT GLOBAL D'ACCÈS À L'ALIMENTATION. ILS SONT DONC 53 % À PRIVILÉGIER LA PROXIMITÉ PLUTÔT QUE LE PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES.

## LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS DE TRANSFORMATION AU TOGO

*Des petites entreprises de transformation émergent pour répondre aux nouvelles habitudes de consommation des urbains et en proposant des produits transformés répondant notamment à leurs besoins de praticité et de durée de conservation : conserves de tomates, jus de fruits, riz décortiqué, farine infantile, attiéké ou noix de coco râpée, etc. Certaines entreprises s'efforcent de concevoir des emballages attrayants, en indiquant sur les étiquettes la composition des produits, les contacts du producteur, etc. D'autres visent même la certification des produits comme gage de qualité et de sérieux. Cela contribue à renforcer la compétitivité des produits locaux transformés et emballés. Ces entreprises distribuent leurs produits dans des boutiques, dans les restaurants, ou encore sur les marchés en ville, et toujours dans des quartiers fréquentés (Dandoy, 2018).*

avec les autres maillons de la chaîne agroalimentaire et agrologistique. C'est le cas du Marché d'intérêt national de Rungis, à renommée internationale en la matière. Dans les grandes villes d'Afrique subsaharienne, l'organisation des activités de gros de produits vivriers présente deux caractéristiques principales : d'une part, l'absence d'équipements et d'installations spécialisés que l'on pourrait qualifier « de gros ». Les grossistes exercent en effet leurs activités sur des lieux non spécialement aménagés à cet effet ; d'autre part, il n'existe pas un seul pôle de regroupement excentré faisant office de centre de redistribution pour tous les produits et pour la ville entière mais plusieurs pôles de grossistes, relativement dispersés à travers le tissu urbain, qui croisent généralement leurs activités avec celles des détaillants. Ainsi, certains marchés en ville sont principalement des aires de regroupement ou de stockage de produits alimentaires avant redirection des marchandises vers d'autres marchés de détail. Ces plateformes de regroupement en plusieurs points de la ville s'avèrent souvent plus adaptées aux spécificités des systèmes agroalimentaires locaux qu'un marché de gros excentré : multiplicité des acteurs tout au long de la filière d'approvisionnement, faibles quantités de produits approvisionnés, souvent frais et/ou périssables, configuration géographique et réseau de transport insuffisant, accès des petits producteurs. A titre d'exemple, à Abidjan, « dans une agglomération déjà fortement étalée et découpée par la lagune, la circulation et le coût du transport est une des contraintes maintes fois exprimées par les détaillantes. Dans ce contexte, le maintien d'une répartition des flux de gros déconcentrés et multipolaires, généralement aux heures de trafic bas, peut être défendue en terme d'efficacité logistique »<sup>3</sup>.

**Idée reçue n° 5 : Les marchés sont source de recettes pour les collectivités locales : pas en termes nets !**

Les marchés sont perçus par les municipalités comme une source de recettes propres pour leur budget, à travers la

perception de droits de place ou de redevances d'exploitation. Cependant elles ne représentent qu'une part limitée des budgets municipaux : de 8 à 28 % des ressources globales municipales dans plusieurs villes d'Afrique de l'Ouest et dans les villes secondaires de Madagascar (Michelon, 2012), et impliquent d'importantes difficultés de recouvrement car une concertation avec les commerçants utilisateurs est essentielle en amont de l'exploitation ou de la réhabilitation d'un nouveau marché. Quel que soit le niveau de recettes perçues, la municipalité doit concevoir la gestion des marchés en tenant compte des charges d'exploitation de l'équipement (nettoyage, gardiennage, l'équipe de gestion etc.). A cela, s'ajoutent les assurances incendies et les montants d'amortissement des investissements. La fiscalité d'un marché doit ainsi être déterminée en considérant sa fonction de service public, essentielle à l'alimentation des habitants de la ville et qu'il convient d'entretenir pour son bon fonctionnement. En d'autres termes, en net, la gestion et le rendement de ce type d'équipement ne contribuent généralement pas à la capacité d'autofinancement de la ville du fait de sa fonction de service public.

**Idée reçue n° 6 : L'agriculture urbaine ou péri-urbaine est trop anecdotique pour contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle : faux**

En Afrique, 22 millions d'habitants consomment des aliments produits en ville (Reardon, 2016). D'après les derniers chiffres disponibles (CIRAD-Groupe 8, 2019), 43 % de la population de Niamey ont une activité agricole. Bien qu'elle ne soit pas en mesure de répondre en quantité à la croissance de la demande en produits alimentaires, l'agriculture urbaine et péri-urbaine peut contribuer à la sécurité alimentaire à deux titres.

Premièrement, elle permet de maintenir des produits frais hautement périssables dans le régime alimentaire des citadins lorsque les infrastructures de transport et de conservation des aliments sont déficientes. Ce faisant, elle contribue à la diversification de la diète alimentaire des urbains. Par exemple, au Maroc, l'agriculture périurbaine peut représenter jusqu'à 1/3 des approvisionnements pour les produits très périssables tels que les légumes feuilles et les plantes aromatiques, très utilisés dans la diète marocaine.

Deuxièmement, elle permet aux populations défavorisées d'une ville de produire une partie de leur propre nourriture et de vendre les éventuels surplus. Pour cela, un certain nombre de conditions sont nécessaires comme l'accès aux facteurs de production (foncier, eaux, intrants, etc.) et aux crédits, l'accès à la formation professionnelle et au conseil agricole. Maintenir une agriculture en ville nécessite donc une forte volonté des autorités locales pour faire face à la pression croissante qui s'exerce sur l'usage du foncier urbain.

<sup>3</sup> Extrait tiré du Programme de recherche CIRAD-Groupe 8 (2019).

### Conclusion

Comprendre l'alimentation des villes du Sud requiert d'appréhender la question à travers une approche plus globale du système agroalimentaire et de considérer l'ensemble des activités depuis la production jusqu'à la distribution et la consommation des aliments, sans les fractionner (schéma 1). Les enjeux pour les populations sont multiples et contribuent à l'atteinte de nombreux ODD : assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des habitants (ODD 1, 2 et 3) ; une meilleure connexion entre l'urbain et le rural ainsi que des modes de production et de consommation durables (ODD 11, 12) ; tout en transformant ces systèmes agroalimentaires en leviers de développement socioéconomique, avec création d'emplois (ODD 1, 8 et 10). Pour les pays en développement, notamment en Afrique,

cela implique de *i)* repenser la gouvernance alimentaire en incluant l'ensemble des parties prenantes aux systèmes agroalimentaires venant des ministères, des collectivités locales et du secteur privé (associations de producteurs et de consommateurs), et *ii)* de déléguer les compétences et les moyens nécessaires aux collectivités pour répondre davantage aux besoins identifiés localement. Pour les partenaires techniques et financiers, tel que l'AFD, il s'agit de nouer un dialogue de long terme avec l'État et les collectivités locales pour les amener à se coordonner et à décloisonner les politiques publiques des différents niveaux de gouvernance. Le dialogue doit également inclure le secteur privé. C'est la condition pour concevoir des politiques publiques et des projets plus « systémiques », capables de répondre aux multiples enjeux identifiés. ■

SCHÉMA 1. LES COMPOSANTES D'UN SYSTÈME AGROALIMENTAIRE-© AFD, RÉALISATION PLANET 7



### • RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

Allen T., P. Heinrigs et I. Heo (2018), « Agriculture, alimentation et emploi en Afrique de l'Ouest », Notes Ouest-africaines, n° 14, Éditions OCDE, Paris.

CIRAD-Groupe 8 (2019), Programme de recherche « Approvisionnement des villes en Afrique : repenser le rôle de marchés », études de cas sur les villes de Rabat, Niamey et Abidjan, AFD

Dandoy E. (2018), « Vers de nouveaux enjeux de la consommation alimentaire des urbains », Acting for Life.

Michelon B. (2012), « Planification urbaines et usages des quartiers précaires en Afrique. Etudes de Cas à Douala et à Kigali », thèse n° 5195, 161 pages, EPFL.

Reardon T. (2016), *Growing Food for Growing Cities. Transforming Food Systems in a Urbanizing World*, Chicago US: The Chicago Council on Global Affairs.

Townsend R., R. Benfica, A. Prasann, M. Lee et P. Shah (2017), *Future of food: shaping the food system to deliver jobs*. Washington, D.C.: World Bank Group.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive Innovation, recherche et savoirs (IRS) de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy RIOUX - Directeur de la rédaction : Thomas MELONIO. Agence française de développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12.  
Dépôt légal : Septembre 2019. ISSN 2271-7404. Conception : NOISE. Réalisation : Eric THAUVIN