

Quelles politiques pour nourrir la planète?

Francis Delpeuch

Institut de recherche pour le développement, Montpellier

Martine Padilla

CIEHAM/IAM de Montpellier, UMR HOISA

Geneviève Le Bihan

Institut de recherche pour le développement, Montpellier

Gérard Gherzi

Université Montpellier III

Produire ne suffit pas

Beaucoup d'efforts ont été faits, ces dernières décennies, pour produire davantage, transformer et mettre sur le marché des produits alimentaires. Mais augmenter les aliments disponibles, aussi nécessaire que soit cette condition, ne suffira pas. Il faut en effet que les consommateurs disposent de moyens pour les acquérir, que cette nourriture soit bien là quand on a besoin d'elle, et que l'on possède l'argent nécessaire pour l'acheter. Améliorer la sécurité alimentaire est donc un objectif complexe, car il demande d'accroître la production, mais aussi de créer des emplois pour augmenter les revenus. Et donc de fournir aux populations, entre autres, une bonne éducation, l'accès à des soins de santé adéquats et à des équipements sanitaires. Autant de problèmes difficiles à maîtriser.

[Fig. 1]

Des politiques qui changent au gré du vent...

Très logiquement, les politiques alimentaires doivent mettre en place des mesures cohérentes entre ces différents niveaux. Dans les faits, hélas, on constate qu'il n'en est rien et que ces politiques restent très souvent liées à la pensée qui domine à un moment donné. Elles sont donc inévitablement très partielles.

Dans les années 1960, les experts estimaient que le développement agricole et celui des nations satisfieraient de façon «automatique» les besoins alimentaires. L'objectif était donc d'accroître la production et d'organiser les marchés de produits de base pour distribuer au mieux ces ressources.

Dans les années 1970, cependant, s'est imposée l'idée que le développement et la sécurité alimentaire passaient avant tout par l'autosuffisance. Les pays ont donc mis en œuvre

des mesures protectionnistes. En parallèle, les politiques alimentaires ont commencé à être définies dans une optique plus large. Une tendance confirmée par la Conférence mondiale de l'alimentation en 1974 et par la création du Conseil mondial de l'alimentation, qui avait pour mission de contribuer à augmenter l'offre mais aussi d'améliorer l'état nutritionnel des populations, c'est-à-dire de faire en sorte qu'elles mangent à la fois plus et mieux. Les politiques n'ont malheureusement pas été très cohérentes, et les résultats guère probants. C'est alors qu'est apparue la notion de stratégie alimentaire, adoptée à la Conférence d'Ottawa en 1979, et mise en œuvre dans les pays économiquement peu développés au cours de la décennie 1980 (plan de Lagos des membres de l'OUA en 1980). La stratégie alimentaire est un ensemble de mesures cohérentes, prises à partir d'un diagnostic local. Elle marque l'urgence et la priorité accordées, à l'alimentation, qui fait l'objet d'une politique planifiée.

Parallèlement, des pensées divergentes se sont développées, qui estiment au contraire que la sécurité alimentaire ne peut trouver un aboutissement qu'en libéralisant les échanges commerciaux au niveau mondial. La priorité accordée aux cultures destinées à être consommées sur place (cultures vivrières) est remise en cause, chaque nation devant se spécialiser là où elle est la plus compétitive. Cette nouvelle pensée a inspiré le Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique adopté par l'OUA en 1988, ainsi que les nombreux Plans d'ajustement structurel encadrés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. La question de la sécurité alimentaire s'est alors diluée dans les réformes économiques plus globales.

En 1989, le Consensus de Washington a matérialisé la suprématie de l'économie de marché et de l'idéologie libérale. Dans ce contexte, le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a accouché d'un plan d'action qui s'appuie davantage sur la société civile pour réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015.

Lors du Sommet mondial de l'alimentation de 2002, le mouvement Via Campesina a développé le concept de souveraineté alimentaire. Alternative au néolibéralisme, cette approche donne la priorité à la production locale, prône le droit des paysans à produire, le droit des consommateurs à choisir leurs produits et le droit des États à se protéger des importations agricoles et alimentaires à bas prix. Elle encourage aussi les populations à participer aux choix des politiques.

Beaucoup d'idées mais peu de concret

Les stratégies, les politiques et les programmes ne manquent donc pas pour améliorer la sécurité alimentaire. Un pays économiquement peu développé est assisté en moyenne par 30 institutions d'aide (Eicher, 2003). Beaucoup poursuivent les mêmes objectifs et abordent des thèmes liés. Au-delà de leurs éventuelles incohérences, on peut toutefois s'interroger sur l'écart qui subsiste entre l'intention affichée et les résultats concrets.

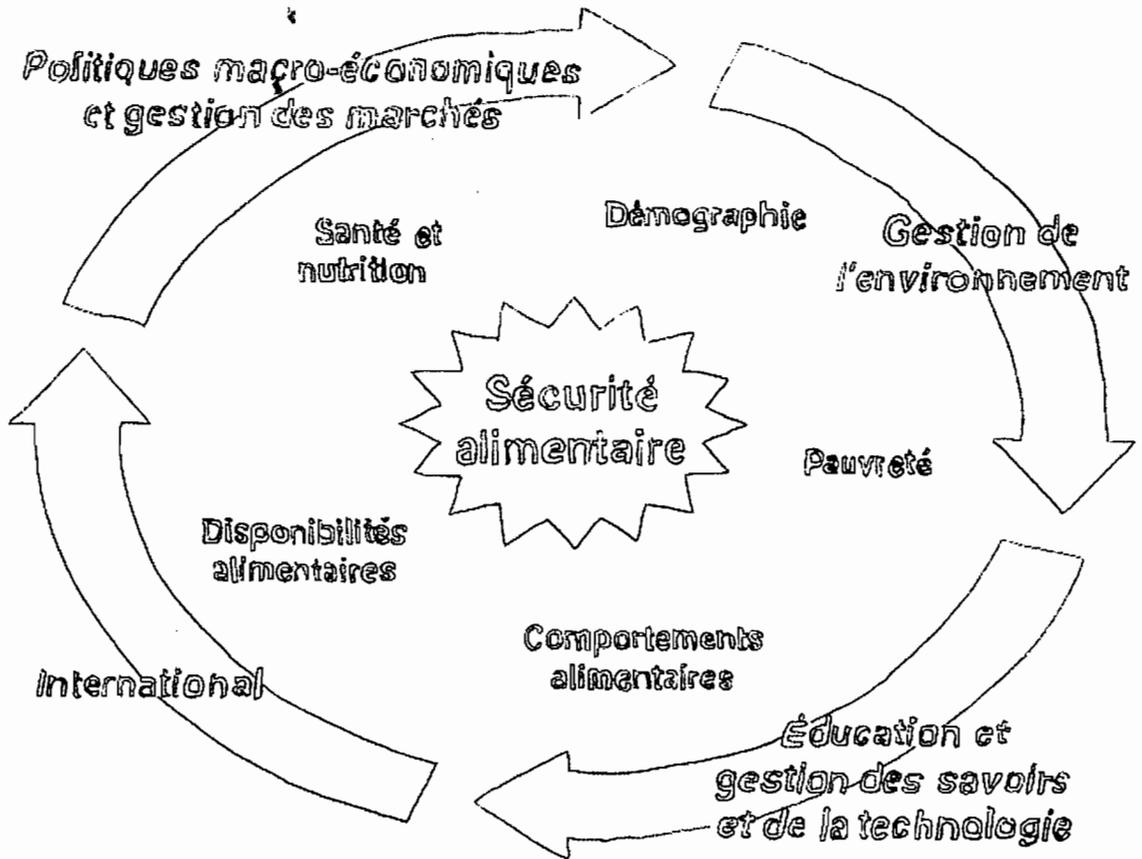
Évaluer ces politiques suppose de définir un certain nombre de critères. Le tableau ci-dessous en définit 7. Bien qu'imparfaite et subjective, cette analyse permet néanmoins de voir qu'en Afrique du Nord les politiques de soutien à la production agricole et les politiques de commerce international sont plutôt satisfaisantes, mais que les politiques macro-économiques de réduction de la pauvreté et les politiques alimentaires réclameraient plus d'attention. Quant aux politiques de ressources naturelles et de gestion du capital humain, elles sont très rares. Celles-ci ne rentrent pas visiblement dans les priorités des États ou sont confrontées à de fortes résistances culturelles. La création d'emplois est également très insuffisante.

Évaluation des politiques de sécurité alimentaire en Afrique du Nord

Politiques	Politique macro-économique	Marché international	Secteur public	Politique de réduction de la pauvreté	Aide à la production	Politiques alimentaires	Gouvernance	Formation du capital humain	Pol. sur les ressources naturelles	Création d'emplois
Définition du problème	4	3	5	4	6	3	4	1	2	4
Objectifs	6	6	6	4	6	3	4	2	2	2
Politiques et Programmes	2	5	2	2	5	2	3	2	1	2
Capacité de réalisation	2	5	2	3	5	5	1	2	1	2
Pas de temps	2	6	1	3	4	5	1	1	0	0
Participation des acteurs	1	2	1	3	3	2	2	1	1	2
Intégration des leçons du passé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des scores	17	27	17	19	29	20	15	9	7	12

0-1 très faible, 2 faible, 3-4 moyen, 5 bon, 6-7 très bon
(source: M. Padilla in IFPRI, 2004.)

Figure 1



Ce tableau montre également que les problèmes sont parfois clairement posés, les objectifs bien définis. Mais les politiques et les programmes qui sont mis en œuvre, ainsi que le temps qui leur est imparti, ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. Par ailleurs, les leçons du passé ne sont jamais prises en compte.

Comment faire mieux ?

Définir une politique alimentaire et nutritionnelle, c'est réfléchir à la fois aux façons de produire et de consommer la nourriture, mais aussi aux modes de vie. En effet, plus de la moitié de la population mondiale est mal nourrie (sous-alimentation, carences ou au contraire excès). La multiplicité des problèmes alimentaires et nutritionnels, la diversité des situations et la complexité des causes¹ montrent bien que ces questions ne peuvent pas être résolues en se contentant de produire plus d'aliments (même s'il reste indispensable à long terme d'accroître la production dans les pays pauvres), ni même en se limitant à la seule notion de sécurité alimentaire. Il faut des approches à la fois globales et intégrées.

Premier écueil: faire en sorte que ces politiques soient en phase avec les grands changements en cours, qui modifient la façon dont les aliments sont produits, transformés, commercialisés et consommés. Les systèmes alimentaires font de plus en plus appel aux procédés industriels, les populations se concentrent dans les villes, au Nord comme au Sud, et les marchés alimentaires se mondialisent. Il faut en tenir compte.

Autre impératif: appuyer ces politiques sur des éléments scientifiques, ce qui n'a été que très rarement le cas jusqu'à présent. Se contentant de rechercher la quantité, peu d'entre elles ont inclus des objectifs nutritionnels et de santé, que ce soit dans les pays industrialisés ou dans les pays en développement.

En cela, la Conférence internationale sur la nutrition (CIN) a constitué en 1992 un tournant. Car elle a conduit de nombreux pays à esquisser de véritables politiques nutritionnelles, autour de neuf stratégies:

- 1 > intégrer dans les politiques et programmes de développement des objectifs, considérations et éléments d'ordre nutritionnel ;
- 2 > améliorer la sécurité alimentaire des ménages ;
- 3 > protéger le consommateur en améliorant la qualité et la sécurité des produits alimentaires ;
- 4 > prévenir et traiter les maladies infectieuses ;
- 5 > promouvoir l'allaitement maternel ;
- 6 > prendre en charge les personnes défavorisées sur le plan socio-économique et vulnérables sur le plan nutritionnel ;

1

Voir à ce sujet les chapitres «Les malnutritions dans le monde» et «Transition alimentaire».

7 ▶ prévenir et lutter contre les carences en micronutriments ;
8 ▶ promouvoir des régimes alimentaires appropriés et des modes de vie sains ; 9 ▶ évaluer, analyser et surveiller la situation nutritionnelle.

Certains succès ont été obtenus, dans des domaines comme la promotion de l'allaitement maternel ou l'iodation universelle du sel pour prévenir la carence en iode. Mais la situation globale ne s'est pas améliorée autant qu'on aurait pu l'espérer : les carences ne se réduisent que lentement, tandis qu'obésité et diabète se répandent de façon irrésistible. Manque de volonté politique ? L'argument fut souvent avancé lors des ateliers de suivi de la CIN. Mais s'agit-il vraiment d'un manque de volonté politique ou plutôt d'un manque d'État, pour de nombreux pays qui ont vu le passage des programmes d'ajustement structurel et l'irruption de la mondialisation ? On aurait pu espérer que les gouvernements réduisent leurs domaines d'intervention pour gouverner mieux dans les domaines où ils sont indispensables, notamment celui des politiques nutritionnelles. Dans la pratique, cela a été rarement le cas.

Ne s'agit-il pas non plus d'un besoin de nouveaux modèles ? Même si les récentes crises alimentaires ont semé le doute sur le modèle productiviste dominant, dans la pratique rien n'a vraiment bougé. Rares sont les pays qui présentent une politique alimentaire et nutritionnelle globale, cohérente et intégrée. L'agriculture et l'industrie agroalimentaire continuent de produire sans trop se préoccuper des implications à long terme sur la santé. Résultat : c'est au secteur de la santé de prendre en charge – à grands frais – les maladies que provoque cette alimentation inadaptée. Aujourd'hui, au niveau mondial, le principal défi est de réduire à court terme les malnutritions par carences tout en limitant les conséquences négatives, à long terme, de la montée des maladies chroniques. Mais pour y répondre, les politiques devront faire évoluer tous les maillons de la chaîne alimentaire.

Mieux vaut prévenir que guérir

La première des priorités reste la prévention. Car il n'y aura pas de changements dans les modes de production et de consommation, pas d'évolution vers une alimentation équilibrée et vers des modes de vie plus sains, sans que la société tout entière se mobilise. Éduquer et informer sans relâche le grand public est donc primordial, même si ce n'est pas pour autant suffisant. Dans les pays industrialisés, le budget consacré par l'État aux programmes de prévention et d'éducation nutritionnelle est souvent ridicule, comparé à celui que l'industrie agroalimentaire consacre à la publicité. Aux États-Unis, 4 milliards de dollars sont

dépensés chaque année pour la publicité de la restauration rapide, les sodas, les snacks, les sucreries et les céréales du petit déjeuner, contre 333 millions de dollars pour l'éducation nutritionnelle.

Par ailleurs, pour que les changements soient effectifs, il faudra identifier et vaincre des résistances fortes, et dépasser des intérêts puissants et contradictoires. Au plan international ces changements dépendent également de l'issue de plusieurs batailles politiques: sur les subventions et protections accordées à l'agriculture, sur les effets du commerce mondial, sur la place des biotechnologies, sur l'environnement et les changements climatiques, sur le droit à l'alimentation...

Il y a malgré tout quelques raisons d'être optimiste. Tout d'abord, les relations entre l'alimentation et la santé sont aujourd'hui mieux comprises. Le grand public en a de plus en plus conscience. Le Sommet du millénaire, ensuite, a adopté en 2000 comme l'un de ses premiers objectifs la réduction de la faim et des malnutritions, et l'éradication de la pauvreté extrême. En 2002, le Sommet mondial de l'alimentation a reconnu le droit à l'alimentation et à une nutrition adéquate, et des directives ont été élaborées en 2004². L'Assemblée mondiale de la santé a également adopté une stratégie mondiale sur l'alimentation, l'activité physique et la santé, qui fournit un cadre de référence pour prévenir les maladies chroniques liées à l'alimentation. L'émergence u concept de durabilité (*sustainability*), d'autre part, oblige désormais à prendre en compte la faim et les malnutritions sous leurs aspects biologiques, mais aussi économiques, culturels et environnementaux. On va donc bien au-delà d'approches médicales ou agronomiques trop étroites.

Enfin, il existe d'ores et déjà des ébauches de nouveaux modèles. Comme celui de la région européenne de l'Organisation mondiale de la santé, qui repose sur trois piliers: sécurité sanitaire des aliments, approvisionnement alimentaire durable, nutrition. Un modèle admis par les décideurs, qui élaborent dès à présent des plans nationaux. Cependant, il reste à convaincre les autres acteurs: économistes, agriculteurs, industriels de l'agroalimentaire, distributeurs, consommateurs, etc.

Ces initiatives peuvent-elles influencer, voire inverser, les dynamiques en cours? Vaincre ce paradoxe qu'en dépit de l'augmentation globale de l'espérance de vie, 850 millions de personnes continuent d'être sous-alimentées et plus de 2 milliards d'autres sont atteintes de malnutrition par carence ou par excès? À l'évidence, des changements doivent encore intervenir si l'on ne veut pas que ces nouvelles politiques, pourtant nécessaires, restent de l'ordre du discours ou de l'hypothèse. Mais peut-on se permettre de rester inactif?

2

Voir à ce sujet le chapitre «Assurer le droit à se nourrir pour tous».

Delpeuch Francis, Padilla M., Le Bihan Geneviève, Gherzi G.

Quelles politiques pour nourrir la planète ?

In : Gherzi G. (dir.) Nourrir 9 milliards d'hommes. Paris (FRA)

Paris: ADPF ; MAE, 134-140. (Débats d'Idées)

ISBN 2-914935-48-X