

THINKER

POUR SORTIR DE L'INSECURITE ALIMENTAIRE : CONSIDERER L'ALIMENTATION COMME UN BIEN COMMUN ?

Pr Jean-Louis Rastoin,
fondateur et
conseiller scientifique
de la chaire UNESCO
en « Alimentations du
monde », Montpellier
SupAgro



Ingénieur agronome, docteur d'État ès sciences économiques et agrégé des universités en sciences de gestion, Jean-Louis Rastoin est professeur émérite à Montpellier SupAgro, fon-

dateur et conseiller scientifique de la chaire UNESCO en « Alimentations du monde ».

Co-fondateur et ancien directeur de l'Unité mixte de recherche Ciheam-lamm/Cirad/Inra/SupAgro « Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs » (MOISA), il anime le comité de rédaction de la revue « Systèmes alimentaires / Food Systems » publiée par les Editions Garnier à Paris.

Expert associé du *Think Tank* Ipemed, il est membre de l'Académie d'Agriculture de France. Son enseignement et ses recherches portent sur les systèmes alimentaires, les marchés agricoles agroalimentaires, la prospective et les stratégies d'entreprises.

Publications récentes

Rastoin J.-L., Gherzi G., 2010, *Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, éd. Quae, Paris : 584 p.

[Lien web....](#)

Rastoin J.-L., Bouquery J.-M., dir., 2015, *L'Industrie agroalimentaire en France*, La Documentation Française, Etudes, Paris : 253 p.

[Lien web...](#)

Rastoin J.-L., Ferault C., dir., 2017, *La sécurité alimentaire mondiale, Etat des lieux et perspectives*, L'Harmattan, Paris (à paraître).

Les références politiques, scientifiques et médiatiques à l'objectif de sécurité alimentaire sont multiples depuis la première conférence mondiale sur l'alimentation tenue à Rome en 1974. Il y a cependant beaucoup d'incompréhensions sur le concept et donc des interprétations contradictoires et souvent discutables des résultats obtenus. En conséquence, les stratégies mises en œuvre pour assurer la sécurité alimentaire à l'échelle nationale et internationale — lorsqu'elles existent — restent à ce jour peu efficaces.

Cette communication sera organisée en 3 temps :

***compréhension, bilan,
et action stratégique.***

Que doit-on entendre par « sécurité alimentaire »?

Pour avoir une vision globale de la situation aujourd'hui, il faut se référer à la définition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA)²³, instance internationale siégeant auprès de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), dont le bureau est composé d'institutions intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales (ONG) représentant la société civile, d'institutions financières internationales (telles que la Banque Mondiale), de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), d'associations professionnelles et de fondations philanthropiques.

Pour le CSA, « *La sécurité alimentaire est assurée lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité phy-*

sique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, salubre et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. Les quatre piliers de la sécurité alimentaire sont la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité. La dimension nutritionnelle fait partie intégrante du concept de sécurité alimentaire et des travaux du CSA »²⁴.

Cette définition intègre trois composantes fondamentales et complémentaires d'une bonne alimentation : la quantité de nourriture et sa qualité, faisant référence aux critères nutritionnels, mais aussi le critère des préférences alimentaires renvoyant à des paramètres culturels et historiques.

Cependant, la définition est muette sur la manière de produire les aliments requis. C'est pourquoi elle doit être insérée dans une approche plus globale, celle « d'alimentation durable ». Là encore, on peut se référer aux travaux de la FAO retenant le terme de régimes alimentaires durables, régimes qui « *... ont de faibles conséquences sur l'environnement, et contribuent à la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi qu'à une vie saine pour les générations présentes et futures. Les régimes alimentaires durables contribuent à protéger et à respecter la biodiversité et les écosystèmes, sont culturellement acceptables, économiquement équitables et accessibles, abordables, nutritionnellement sûrs et sains, et permettent d'optimiser les ressources naturelles et humaines* »²⁵.

On retrouve ainsi les différents éléments du cadre conceptuel de « système alimentaire » qui seul permet de considérer de façon théorique et opérationnelle dans ses différentes facettes la question de la sécu-

²³ Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Voir le [rapport du CSA...](#)

²⁴ Tel que défini dans le document « Cadre stratégique mondiale pour la sécurité alimentaire et la nutrition » du CSA (5^e version, 2016), [lien web...](#)

²⁵ Lien vers le site web de la [FAO...](#)

rité alimentaire : « *le système alimentaire est la façon dont les hommes s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture* »²⁶.

En effet, se préoccuper du seul volet « consommateurs », comme dans la définition de la sécurité alimentaire, serait vain sans considérer l'adéquation de l'offre aux besoins alimentaires.

Cette incomplétude est malheureusement fréquente en raison du cloisonnement des disciplines scientifiques, des pratiques bureaucratiques en « silo » des administrations publiques et des dérives de la société de consommation imputables aux techniques de harcèlement du marketing et plus généralement à la financiarisation de l'économie. Un système alimentaire, c'est aussi un ensemble complexe d'acteurs interdépendants intervenant depuis la production de molécules d'intrants agricoles jusqu'à la gestion des déchets alimentaires des consommateurs²⁷.

Le degré de sécurité alimentaire d'une région, d'un pays ou du monde doit donc s'apprécier selon **les dimensions du développement durable appliquées aux systèmes alimentaires, dimensions qui sont au nombre de 4 :**

- **La dimension sociale** qui comprend 1) la santé individuelle et publique en relation avec la production (maladies professionnelles) et la consommation (maladies infectieuses et chroniques) alimentaires, dans une approche psychosomatique de « bien-être » ; 2) le niveau d'emploi dans le système alimentaire ;

- **La dimension environnementale**, avec 1) la préservation des ressources naturelles telles que la terre, l'eau, la biodiversité ; 2) l'impact sur le changement climatique ;
- **La dimension économique** incluant 1) l'utilisation optimale des facteurs de production et la capacité à dégager des marges ; 2) la contribution à l'équilibre économique des territoires ;
- **Le mode de gouvernance** qui doit avoir un caractère démocratique et participatif, incluant l'ensemble des parties-prenantes, et respecter des règles éthiques dans le partage de la valeur créée et les modes d'information.

Un monde en état d'insécurité alimentaire

Il n'existe à ce jour aucun dispositif d'évaluation des systèmes alimentaires incluant ces différents critères²⁸.

En recoupant différentes sources, on peut néanmoins tenter un bilan partiel et aboutir à la conclusion d'une situation d'insécurité alimentaire mondiale, avec d'importantes disparités entre les pays.

Le bilan du système alimentaire contemporain, qui voit une prédominance des modèles agro-industriel et traditionnel (environ 50 % de l'humanité pour le premier et 35 % pour le second, contre 15 % pour les formes intermédiaires), est celui d'un échec de grande ampleur si on le mesure à l'aune du droit à l'alimentation inscrit dans la Déclaration universelle des droits

²⁶ Malassis, L., 1994, *Nourrir les hommes*, Flammarion.

²⁷ Rastoin J.L., Ghersi G., 2010, *Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, éd. Quae, Paris : 565 p. [Lien web...](#)

²⁸ La FAO a créé une base de données sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, très utile, mais incomplète par rapport au référentiel du développement durable des systèmes alimentaires. [Lien web...](#) L'IFPRI a construit un « Indice global de la faim », axé sur les critères de sous-alimentation. [Lien web lfrpi...](#) Et Article sur [Dataverse](#)

de l'homme de 1948 et à celle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle telle que définie par le CSA. En effet, plus de 50 % de la population mondiale est mal nourrie : plus de 2 milliards de personnes en état de sous-alimentation ou de carences alimentaires (donc près de 800 millions en déficit calorique, selon la FAO²⁹) et près de 2 milliards souffrant de surpoids et d'obésité, avec leur cortège de maladies non transmissibles d'origine alimentaire (maladies cardio-vasculaires, diabète, cancers) expliquant plus de 50 % de la mortalité mondiale selon les statistiques de l'OMS. Par exemple, le diabète de type 2 connaît une croissance exponentielle dans de nombreux pays du monde, au Nord comme au Sud³⁰.

La sous-alimentation correspond à une insuffisance de la ration calorique et provoque une sensation de faim. Lorsqu'elle est de grande ampleur, on parle de famine. Les plus grandes famines de l'histoire sont imputables à des causes naturelles (sécheresse, inondations, accidents telluriques) et surtout à des causes humaines (guerres, décisions politiques³¹). En juillet 2017, la sous-alimentation frappait 30 % de la population de la Corée du Nord : désastre imputable à la fois à une sécheresse exceptionnelle et à des causes institutionnelles.

L'insécurité alimentaire comporte de nombreux autres paramètres, et l'on peut considérer aujourd'hui que le problème majeur est pathologique, et résulte d'une mauvaise qualité de l'alimentation, consé-

quence de l'absence de politiques alimentaires adéquates.

À cette crise sanitaire s'ajoutent les problèmes très préoccupants du réchauffement climatique (impact sur les récoltes pouvant aller jusqu'à des baisses de rendement de 30 %), des nuisances écologiques (pollutions chimiques, physiques et organiques), du chômage croissant (particulièrement celui issu de l'exode rural), de la montée des disparités économiques au sein des pays et entre les pays (entraînant une précarité alimentaire), de l'extrême volatilité des marchés et donc des revenus des agriculteurs et des chefs d'entreprises agroalimentaires, particulièrement des PME et TPE, des distorsions de concurrence avec des oligopoles très puissants dans l'agro-fourmiture et la grande distribution.

De la nature des biens alimentaires

Le constat de « non-durabilité alimentaire mondiale » que nous venons d'établir invite à s'interroger sur la nature de l'alimentation en tant que bien.

La typologie des biens établie par l'économiste Paul Samuelson distingue **4 catégories de biens selon 2 principes** :

- 1) **rivalité** : un bien rival ne peut être utilisé simultanément par plusieurs agents économiques, par exemple une pomme ; un bien non-rival peut l'être, par exemple la télévision ;

²⁹ [Lien sur le site de la FAO...](#)

³⁰ Selon une étude publiée par *The Lancet Diabetes & Endocrinology* (July 2017), le nombre d'adultes diabétiques en Afrique est passé de 4 millions en 1980 à 25 millions en 2014, entraînant des coûts de 17 milliards d'euros, somme qui pourrait tripler d'ici à 2030. [Lien web...](#)

³¹ Comme celles de Staline dans l'Union soviétique avec le « Grand tournant » des années 1930 et de Mao Tse Toung en Chine lors du « Grand bond en avant » dans les années 1960. Dans les 2 cas, il s'agissait d'une politique économique de transfert massif de travailleurs de l'agriculture vers l'industrie. Bilan : au moins 6 millions de morts par « génocide de la faim » en URSS et 30 millions en Chine.

Voir sur ce sujet : Devereux S., 2002, *Famine in the Twentieth Century*, IDS Working Paper, n° 105, University of Sussex, Brighton.

- 2) **exclusion** : un bien exclusif ne peut être utilisé qu'avec l'accord du détenteur des droits de propriété, par exemple une automobile ou un brevet; un bien non-exclusif est utilisable par tous, par exemple l'eau de pluie).

Il résulte de ces principes 4 catégories de biens.

Typologie des biens selon la théorie économique

Caractère	Exclusif	Non-exclusif
Rival	<i>Bien privé</i>	<i>Bien commun</i>
Non-rival	<i>Bien club</i>	<i>Bien public</i>

Les biens alimentaires se retrouvent dans 2 des 4 catégories :

- bien privé (les produits achetés par les clients des commerces alimentaires),
- bien commun (les fraises des bois dans les parcs nationaux ou régionaux, lorsque la cueillette est autorisée), selon le principe de rivalité (tout bien consommé par X vient diminuer le stock de produits et donc la consommation potentielle des autres individus).

Par contre, on ne peut trouver de produits alimentaires obéissant au principe de non-rivalité, puisque la quantité de nourriture disponible à un moment donné sera conditionnée par les ressources productives.

Un bien alimentaire étant privé, il serait nécessaire, dans une optique d'alimentation durable des consommateurs, que des normes soient spécifiées afin que les autres attributs que la valeur marchande des produits puissent être intégrés dans le

processus de production et de commercialisation (et donc dans le prix).

Ceci est aujourd'hui le cas pour certains aspects sanitaires (normes toxicologiques par exemple), mais encore faiblement pour de nombreux composants et résidus nocifs, pour l'impact environnemental et la protection de l'origine, et pas du tout en ce qui concerne les aspects nutritionnels et le *dumping* social. Il en résulte des distorsions de concurrence entre territoires et des niveaux de sécurité alimentaire très hétérogènes.

L'alimentation/bien commun se réfère à une production à partir de ressources collectives. La très médiatisée « **Tragédie des communs** » énoncée par le biologiste et sociologue Garrett Hardin en 1968 stipule que lorsqu'une ressource est en libre accès, ses utilisateurs vont la surexploiter ne se souciant que de leur intérêt particulier, ce qui conduira à une destruction de la ressource.

L'exemple donné par Garrett Hardin concerne indirectement l'alimentation puisqu'il s'agit de pâturages communaux ouverts à tous les éleveurs. Pour Hardin, il n'y a que 3 solutions pour sortir de cette impasse : limiter la taille des troupeaux, nationaliser ou privatiser la ressource foncière³².

Elinor Ostrom, économiste américaine, prix « Nobel » en 2009, a contesté cette interprétation à partir d'études empiriques (monographies sur l'irrigation en Espagne, les terres communales au Japon, l'exploitation des forêts en Asie du Sud-est, etc.).

Elle a montré que des formes de gouvernance basées sur une co-gestion du bien commun par ses différentes parties-prenantes (producteurs, responsables politiques locaux, associations d'usagers) conduisaient à une auto-régulation de la ressource. La co-gestion signi-

³² Hardin G., 1968, « The tragedy of the commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, pp. 1243-1248. [Lien web...](#)

fié l'édiction de règles institutionnelles et la mise en place de dispositifs de contrôle et de sanction³³.

En dépit de critiques sur les faibles performances de 8 des 14 cas étudiés et sur l'inévitable imbrication entre les cadres institutionnels locaux, nationaux et internationaux³⁴, les travaux d'Elinor Ostrom constituent un apport majeur à un moment où les contestations du modèle capitaliste industriel, globalisé et financiarisé s'amplifient, et où des formes de gouvernance génératrices d'un développement durable sont recherchées.

Outre la dimension des ressources collectives, une seconde justification pour considérer l'alimentation comme bien commun — au-delà de son acception économique — se trouve dans la notion politique et juridique de droit à l'alimentation qui étaye le concept de sécurité alimentaire.

C'est lors de la Conférence internationale de Hot Springs aux États-Unis en 1943, qu'est apparue l'ambition de « mettre l'humanité à l'abri du besoin alimentaire ». Cette Conférence devait conduire à la création de la FAO en 1945 et à une mention, dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, du droit à l'alimentation :

« *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation...* » (Article 25)³⁵.

En 1966 a été ratifié par l'assemblée générale des Nations Unies un Pacte international relatif aux droits économiques,

sociaux et culturels³⁶, qui comporte une définition du droit à l'alimentation et indique les obligations qui en résultent pour les États membres : respecter l'accès à la nourriture de leurs citoyens et le faire respecter par les entreprises et les individus, faciliter l'exercice de ce droit et donner — lorsque les individus en sont privés — effet directement à ce droit par la distribution de nourriture.

En 1979, l'ONU a créé une fonction de rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation chargé de suivre ce thème³⁷.

Force est de constater, en dépit des efforts louables des rapporteurs spéciaux, que peu de pays dans le monde appliquent aujourd'hui le droit à l'alimentation dans toutes ses dimensions, notamment qualitatives.

Fondements stratégiques pour une sécurité alimentaire durable

Comme nous l'avons établi, l'alimentation est à la fois un bien privé de par sa consommation nécessairement individuelle et un bien commun de par sa production à partir de ressources collectives limitées (principalement la terre, l'eau, la biodiversité) et sa nature institutionnelle, même si le cadre juridique du processus de production et de commercialisation relève majoritairement du droit de propriété.

Le seul critère du prix de marché ne peut donc s'appliquer à l'aliment qui n'est pas un bien comme les autres. Vouloir l'assimiler et le gérer comme un *smartphone* ou une paire de baskets est une erreur politique et managériale.

³³ Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press. [Lien web...](#)

³⁴ Cf. par exemple Harribey J.-M., 2011, Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom, *L'Économie politique* 2011/1 (n° 49), p. 98-112. [Lien web...](#)

³⁵ Déclaration universelle des droits de l'Homme, [Lien web...](#)

³⁶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, [Lien web....](#)

³⁷ Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, voir son mandat, [lien web....](#)

L'alimentation est par essence de nature polysémique : biologique, psychologique, culturelle, sociale, économique.

En conséquence, tout système alimentaire subit une double contrainte, celle de la spécificité du bien concerné, la nourriture, et celle de la finitude des ressources productives.

La stratégie qui consiste à poursuivre le mouvement d'artificialisation des aliments (par exemple avec des boissons nutritionnelles synthétiques) et d'intensification de leur production (par exemple avec des fermes verticales) constitue probablement une impasse et sûrement pas une solution pour réduire l'insécurité alimentaire mondiale du fait du poids encore considérable de la population vivant de l'agriculture et des filières agroalimentaires.

Une telle stratégie s'inscrit pourtant dans ce que l'on peut qualifier de « **scénario tendanciel** », car adoptée par les firmes hégémoniques du système.

Le constat de « non-durabilité alimentaire mondiale » que nous avons fait plus haut invite donc à concevoir et construire un système alimentaire « alternatif ».

L'apport d'Elinor Ostrom est particulièrement utile pour proposer quelques pistes dans cette perspective.

Le scénario alternatif fait l'hypothèse d'un changement de paradigme, avec la prise en compte équilibrée des 4 composantes du développement durable (cf. *supra*), en substituant une gouvernance partenariale à une gouvernance actionnariale, avec un renforcement de

la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et de l'éthique alimentaire.

Dans ce scénario, les technologies sont orientées vers une meilleure intégration dans l'écosphère. La production d'aliments est basée sur une triple proximité entre agriculture, élevage et forêt par l'agroécologie, entre matières premières et transformation par l'artisanat et les industries agroalimentaires, entre producteurs et consommateurs par les circuits courts, dans le cadre d'une bioéconomie circulaire territorialisée limitant les pertes et gaspillages. La diète alimentaire, privilégiant les produits locaux et à valeur organoleptique, nutritionnelle et culturelle, est diversifiée.

Ce scénario est porté par les organisations de l'économie sociale et solidaire et vient consolider les très nombreuses **initiatives pour une alimentation responsable et durable (IARD)** aujourd'hui observées à travers le monde³⁸.

Une de ses manifestations est la croissance exponentielle du marché des produits agricoles et agroalimentaires bios, une autre est la multiplication des circuits courts de commercialisation.

Ce scénario conduit vers une nouvelle forme de **système alimentaire qualifié de territorialisé (SAT)** par les chercheurs et certaines instances administratives et professionnelles³⁹.

En terme stratégique, on est en présence de deux figures contrastées :

* d'une part, dans le scénario agro-industriel, une stratégie de domination par la

³⁸ Voir Journal *Resolis*, n° 5 (France), n° 7 (Québec), n° 10 (Costa Rica), n° 12 (Méditerranée) sur les systèmes alimentaires territorialisés. [Lien web...](#)

³⁹ Rastoin J.-L., 2015, Les systèmes alimentaires territorialisés : considérations théoriques et justifications empiriques, *Economies et Sociétés*, Tome XLIX, (11/2015), Série « Systèmes agroalimentaires », AG, N° 37, Isméa Les Presses, Paris : 1155 – 1164. [Lien web...](#)

massification des volumes, la réduction des coûts et l'accumulation financière;

- * d'autre part, dans le scénario des SAT, une stratégie basée sur des ressources territoriales spécifiques humaines et patrimoniales et la différenciation des produits par la qualité⁴⁰.
- * Des scénarios hybrides sont probables du fait du nombre de systèmes alimentaires existants et de leur contingence à des environnements géographiques et institutionnels variés⁴¹. Les trajectoires stratégiques doivent néanmoins se garder de tout mimétisme historique au nom de prétendues « étapes du développement ». Ainsi, pour les pays du sud, l'accès à une sécurité alimentaire durable peut se faire en construisant des SAT, sans passer par un stade agro-industriel.

La cinquième transition : vers plus de sécurité alimentaire ?

L'histoire de l'alimentation se confond avec celle de l'humanité. Elle a été jalonnée par des transitions, avec une accélération des changements tant technologiques et économiques que sociaux et culturels au cours des temps⁴².

La première rupture est constituée par l'usage du feu pour préparer la nourriture, il y a plus de cinq cent mille ans. Le feu annonce la cuisine (technique de transformation des produits de la cueillette et de la chasse) et le repas (moment social).

Deuxième transition : voici douze mille ans, la domestication des premières espèces végétales et animales donne naissance à l'agriculture, à l'élevage et à la sédentarisation des groupes humains.

La troisième transition s'opère avec l'apparition des grandes cités et de la division du travail entre agriculteurs, artisans et commerçants, il y a environ 5000 ans.

Quatrième transition : la révolution industrielle s'empare des chaînes agricoles et alimentaires — de la production d'intrants à l'assiette du consommateur — aux XIX^e et XX^e siècles et constitue le modèle hégémonique contemporain.

La cinquième transition a débuté avec le Sommet de la Terre de Rio en 1992, elle résulte de la prise de conscience des externalités négatives de ce modèle, des aspirations de la société civile à un nouveau mode de gouvernance alimentaire et des innovations issues de la bio-économie circulaire et du numérique.

Dans les transitions alimentaires, analyses historiques et visions prospectives montrent le rôle clé joué, d'un côté **par la chaîne des savoirs** (recherche, innovation et formation) et, de l'autre, **par les dispositifs institutionnels**. Les transitions alimentaires et les controverses qu'elles génèrent interpellent finalement sur les notions de « progrès » et de « civilisation ». L'économiste, diplomate et homme d'affaires John Maynard Keynes suggérait à ce sujet dans sa « Lettre à nos petits-enfants », publiée en 1930 : « *Il serait temps pour l'humanité d'apprendre comment consacrer son énergie à des buts autres qu'économiques* ».

Les systèmes alimentaires pourraient constituer à cet égard un laboratoire pour un futur plus durable.

⁴⁰ Voir à ce sujet les travaux pionniers de Edward Chamberlin (début des années 1930) et à sa suite Michael Porter. Porter, M. E., 1985, *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. NY: Free Press, New York, 557 p. [Lien web Holis+ de Harvard University...](#)

⁴¹ Cf. Claquin P., Martin A., Deram C., Bidaud F., Delgoulet E., Gassie J., Hérault B., 2017, *MOND'Alim 2030, Panorama prospectif de la mondialisation des systèmes alimentaires*, Paris, La Documentation française, 228 p. [Lien web...](#)

⁴² Harari Y. N., 2015, *Sapiens. Une brève histoire de l'humanité*, Albin Michel, Paris.