

Quelle place pour l'aide alimentaire dans un monde d'insécurité alimentaire ?

Jean-Louis Rastoin

Chaire UNESCO et réseau Unitwin en Alimentations du monde, Montpellier SupAgro
rastoin@supagro.inra.fr

La satisfaction des besoins alimentaires est une préoccupation première de tout être vivant. Elle a conduit à l'invention de l'agriculture au Néolithique, il y a environ dix mille ans, puis a constitué, en se sophistiquant, le socle de toutes les grandes civilisations. De tout temps, les gouvernements ont été conscients de l'importance politique extrême d'assurer une sécurité alimentaire à leurs peuples et sont intervenus pour que la nourriture de base puisse être fournie à des prix accessibles (voire gratuitement comme sous l'Empire romain) aux citoyens (Rastoin et Oberti, 2005). Durant la seconde Guerre mondiale, une conférence internationale s'est tenue à Hot Springs sur la thème « mettre l'humanité à l'abri du besoin » et a jeté les fondations de la FAO, créée en 1945. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme des Nations-Unies de 1948 stipule, dans son article 25 : « *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...* ». Cet article contient en germe la notion de droit à l'alimentation qui a été par la suite doté d'un rapporteur spécial de l'ONU (Jean Ziegler, puis Olivier De Schutter).

Ce texte précisera dans un premier temps le concept de sécurité (et donc a contrario d'insécurité) alimentaire, puis montrera qu'il est très dépendant des revenus des consommateurs : sous le seuil de pauvreté, l'insécurité alimentaire s'installe et atteint aujourd'hui des niveaux absolus élevés. L'aide alimentaire constitue l'un des instruments indispensables de lutte contre l'insécurité alimentaire, mais ne peut avoir qu'un rôle ponctuel.

Une approche renouvelée de la sécurité alimentaire

Le sommet mondial de l'alimentation, réuni à Rome en 1996 a donné une définition élargie de la sécurité alimentaire, en en faisant un objectif mondial, repris dans les objectifs du millénaire fixés par les Nations-Unies. Plus récemment, le Comité pour la Sécurité alimentaire (CSA) de 2008 réactivé après la crise alimentaire très sérieuse de 2008, en collaboration avec l'OMS et l'Unicef, a mis l'accent sur les aspects qualitatifs en prônant une sécurité alimentaire et nutritionnelle définie comme assurée « *lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture saine dont la quantité consommée et la qualité sont suffisantes pour satisfaire les besoins énergétiques et les préférences alimentaires des personnes, et dont les bienfaits sont renforcés par un environnement dans lequel l'assainissement, les services de santé et les pratiques de soins sont adéquats, le tout permettant une vie saine et active.* »

Dans cette définition, l'accent est mis sur deux points importants : la santé et la culture. La santé est de nature psychosomatique, avec la référence à la non-toxicité bactériologique, chimique ou physique des aliments, et à l'équilibre des diètes, d'une part, et à l'impact psychique de l'acte alimentaire, d'autre part. Ceci soulève à la fois la question de la façon de produire nos aliments (absence de pollution par les pesticides et les métaux lourds, par

exemple) et à la manière de les consommer (commensalité et convivialité des repas). L'aspect culturel de l'alimentation concerne la manière de s'alimenter, toujours héritée d'une longue histoire et liée aux terroirs de production. Toutes les civilisations sont fondées – ou font une large place – à la production et la consommation des aliments : « l'alimentation embrasse toute entière l'histoire de l'humanité » comme l'a très justement indiqué Massimo Montanari de l'université de Bologne (Montanari, 1995).

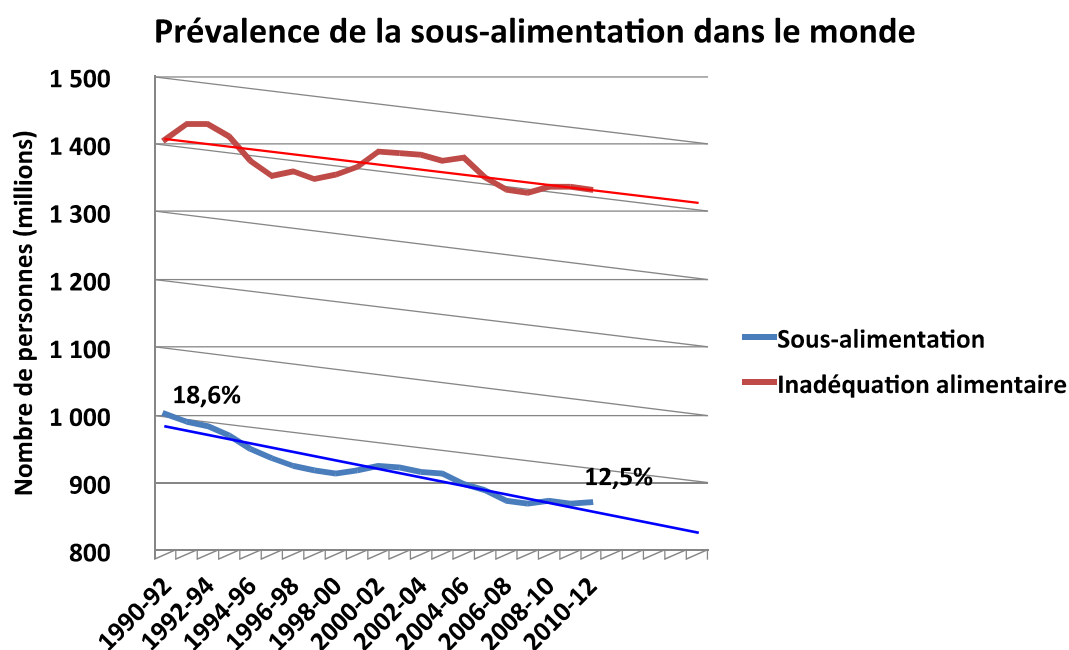
Si l'on ajoute à ces multiples facettes de la sécurité alimentaire la nature du mode de gouvernance, on vérifiera que le concept défini ci-dessus répond bien aux critères du développement durable : équité (alimentation de qualité pour tous et partage de la valeur créée dans les filières de production), gestion patrimoniale des ressources naturelles (système productif respectant l'environnement au sens large, y compris les paysages), efficacité économique, co-décision inter-acteurs.

Malheureusement, force est de constater que bien peu de pays, pour ne pas dire aucun, peuvent prétendre répondre à ces exigences de la sécurité alimentaire.

Le lourd bilan de l'insécurité alimentaire mondiale

En effet, environ 3 milliards de personnes sur les 7 que compte notre planète aujourd'hui, soit 43%, souffrent de malnutrition par défaut ou par excès.

Le déficit alimentaire concerne un apport calorique ou en micronutriments insuffisant. En moyenne, il faut apporter 2200 kcal par jour pour satisfaire aux besoins physiologiques du corps humain. En dessous apparaissent la sensation de faim, puis la sous-alimentation pouvant aboutir à la mort. La FAO chiffrait en 2010-2012 le nombre de sous-alimentés chroniques dans le monde à 870 millions, dont l'écrasante majorité (850 millions) dans les pays en voie de développement (15% de leur population) (FAO *et al.*, 2012). L'inadéquation alimentaire prend en compte l'activité des individus et alourdit le bilan.



Source : Estimations FAO, FSI, 2013

Les objectifs 2015 de la FAO (ramener à 500 millions le nombre de personnes souffrant de la faim), comme du millénaire pour le développement (diviser la proportion de la population mondiale sous-alimentée de moitié) ne seront pas atteints, en dépit de progrès substantiels enregistrés dans les pays émergents (Fao, Fida, Pam, 2012). Mais il existe une autre forme de carence alimentaire : l'insuffisance de vitamines et oligo-éléments (dont principalement les acides aminés essentiels, le fer et l'iode) qui toucherait deux milliards de personnes, dont les sous-alimentés. D'un autre côté, les maladies d'origine alimentaire (principalement obésité, pathologies cardio-vasculaires, diabète, certains cancers) ont considérablement progressé dans les dernières décennies (de manière foudroyante si l'on se situe à l'échelle historique) et touchent plus d'un milliard de personnes. Les statistiques de l'OMS montrent que près de la moitié de la mortalité mondiale serait imputable directement ou indirectement à des maladies d'origine alimentaire. On est donc en présence d'un phénomène de santé publique majeur, avec d'énormes impacts socio-économiques et une interrogation d'éthique sociétale très préoccupante.

Les causes de l'insécurité alimentaire sont bien identifiées aujourd'hui (Rastoin et Gherzi, 2010). On peut les résumer ainsi :

- La pauvreté, car les dépenses alimentaires représentent encore 40% du budget des ménages en moyenne mondiale et dépassent largement ce chiffre pour les plus démunis. De plus la pauvreté s'accompagne le plus souvent d'un faible niveau d'éducation qui entraîne une malnutrition. L'instabilité des prix pénalise l'accès à l'alimentation.
- Le modèle de consommation alimentaire « régionalisé » disparaît par suite de l'industrialisation, de l'urbanisation et de la globalisation. Il est remplacé par une diète agroindustrielle de qualité incertaine et affaiblissant « l'autonomie alimentaire locale »
- Le modèle de production traditionnel est généralement peu performant du point de vue économique et génère des importations massives
- Le déficit institutionnel (politique alimentaire embryonnaire, politique agricole peu efficiente, politique économique inadéquate, dispositifs d'information du consommateur, de contrôle de qualité et de sanction lacunaires)

Le nombre de pauvres est en diminution malgré la crise économique et financière de 2008 du fait des progrès rapides accomplis dans les pays émergents en termes de croissance économique. En 2008, il représentait néanmoins le chiffre énorme de 2,6 milliards de personnes, soit près de 40% de la population mondiale (44% en PVD, 10% dans les pays à haut revenu).

Au-delà d'une observation statistique globale, on relève le creusement des disparités au sein des pays et entre pays :

- Aux États-Unis, on recensait 32 millions de pauvres en 2000, 46 millions en 2010 (le même phénomène est relevé en Europe)
- Les inégalités se creusent du fait d'une forte progression des revenus du « 1% » le plus riche partout dans le monde
- Les écarts entre pays riches et émergents, d'une part et les pays pauvres sont croissants

Ces disparités conduisent à une aggravation de la situation alimentaire. Pauvreté signifie faim et malnutrition, sans compter l'exclusion et ses ravages psychologiques et sociaux.

Les pistes d'amélioration de la sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire se construit en agissant à la fois sur la production et la consommation alimentaire.

L'amélioration qualitative et quantitative du modèle de production va dépendre de la nature du système alimentaire.

Le modèle agroindustriel (Malassis, 1997), techniquement et économiquement performant a permis de fournir une nourriture abondante, à des prix bas et hygiéniquement saine, mais à impact négatif sur la santé (MOA), l'environnement (dégradation des ressources en terre et en eau, réduction de la biodiversité, destruction des paysages) et la société au sens large (destruction d'emplois, perte de la culture alimentaire, abandon de la commensalité et de la convivialité au profit de l'individualisme, banalisation de l'acte alimentaire) . Ce modèle, en passe de devenir hégémonique dans un contexte de globalisation économique, doit donc faire un effort d'adaptation aux critères du développement durable. Sa consubstantialité au capitalisme de masse peut faire douter d'un tel projet (Stiegler, 2004, Orléan, 2011).

Le système alimentaire traditionnel en raison de sa très faible productivité et de ses défauts multiples d'organisation ne peut relever le défi démographique en raison de l'insuffisance des ressources naturelles de la planète. Il est donc urgent de construire un système alimentaire alternatif, fondé sur la proximité, la solidarité et une gestion durable des ressources que nous qualifions de système alimentaire territorialisé (SAT) pour signifier un ancrage productif local mettant en réseau des exploitations agricoles familiales et des PME et TPE orientées vers des productions de haute qualité organoleptique, nutritionnelle et sociale. De plus, les SAT permettent de mieux maîtriser la souveraineté alimentaire (Rastoin, 2012).

La refonte des systèmes alimentaires ne pourra se faire sans de vigoureuses politiques publiques en faveur des consommateurs à travers plusieurs volets :

- Action sur les prix (maîtrise de l'instabilité des marchés)
- Action sur les revenus (par exemple programme de type « bourse familiale » du gouvernement Lula au Brésil)
- Information et éducation
- Aide directe (aide alimentaire)

L'aide alimentaire : un outil nécessaire, mais pas suffisant

L'aide alimentaire a accompagné le travail des organisations internationales et en particulier de la FAO dans le domaine de la réduction de la faim dans le monde. Devant l'ampleur du problème et des famines de grande ampleur survenues en 1962, une institution spécifique, le programme alimentaire mondial (PAM) a été créé en 1963 par l'AG des Nations Unies. La mission du PAM est d'aider, dans les situations d'urgence en PVD, les personnes victimes de catastrophes naturelles ou réfugiées pour des raisons politiques ou militaires ainsi que les plus démunies, notamment les enfants, les femmes et les personnes âgées, en toutes circonstances, tout en initiant des actions de développement local destinées à sortir les populations de la pauvreté. L'une des priorités du PAM est aujourd'hui d'augmenter la résilience des populations exposées au choc de la faim, par l'organisation collective, la formation et l'innovation.

Le PAM regroupe aujourd'hui l'ONU et la FAO, 36 Etats, des ONG et des entreprises, chaque partenaire apportant une contribution financière se montant en 2012 à 3,9 milliards de dollars. Le Pam qui se présente comme « la plus grande agence humanitaire pour la lutte contre la faim dans le monde ».a secouru en 2012 près de 100 millions de personnes dans 79 pays, soit 11% des sous-alimentés de la planète et a livré 3,6 millions de tonnes de nourriture.

L'action du PAM est exemplaire et constitue l'un des rares exemples internationaux de partenariat public/privé relativement efficace. Toutefois, ses moyens restent notoirement insuffisants. Selon, Ertharin Cousin, sa directrice exécutive, il manquerait 1 milliard de dollars au budget pour faire face aux urgences (Cousin, 2013). Par ailleurs, on a souvent reproché à l'aide alimentaire de « tuer » les agricultures locales en tirant les prix vers le bas du fait de l'afflux de marchandises dans un pays. Cette critique a été partiellement prise en compte puisque 70% des aliments donnés sont désormais achetés dans les PVD par le PAM (soit 1,2 milliard de dollars en 2011).

Le programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis (PEAD) a été créé en 1987. Ce programme était basé sur un déblocage des produits agricoles placés en stocks d'intervention publique en faveur des États membres souhaitant les utiliser au titre de l'aide alimentaire pour les personnes en situation de précarité alimentaire. Ce programme, complété par des achats sur le marché en 1995, a constitué l'une des plus importantes sources d'approvisionnement pour les organisations caritatives de l'UE. Afin de garantir la continuité de l'approvisionnement, le PEAD a été modifié au milieu des années 1990 pour permettre de compléter les stocks d'intervention avec des achats sur le marché En 2010, plus que 18 millions de personnes ont bénéficié du PEAD.

Les réformes successives de la PAC ont conduit à mettre en place un système qui tient davantage compte de la situation des marchés, et qui fait donc beaucoup moins appel aux stocks d'intervention, ce qui a gonflé mécaniquement le budget du PEAD, jusqu'à une moyenne de 500 millions d'euros sur la période 2007-2013. Ces dépenses ont suscité une diatribe de certains États membres contre le PEAD. Après de difficiles négociations, un nouveau règlement communautaire (EU) No 121/2012, a été promulgué le 15 février 2012. Il constitue un compromis entre les 27 pays de l'UE et donc une vision à minima et court-termiste qui stipule notamment que :

- Le régime continue à être financé entièrement par le budget de l'Union avec un plafond de 500 millions par exercice budgétaire et prendra fin après une période de suppression graduelle qui devrait se terminer à la fin du plan annuel de 2013 ;
- Les achats sur le marché deviennent une source d'approvisionnement régulière pour le régime de distribution afin de compléter les stocks d'intervention. Cependant, la priorité devra être donnée aux stocks d'intervention appropriés s'ils sont disponibles ;
- Les États membres choisissent les produits alimentaires sur la base de critères objectifs, y compris leur valeur nutritionnelle et la facilité avec laquelle ils peuvent être distribués, et peuvent accorder la préférence aux produits alimentaires originaires de l'Union ;
- Les frais de stockage encourus par les organismes caritatifs sont éligibles pour le remboursement (Commission européenne, 2012).

En conséquence, le budget du PEAD a été ramené à 300 M. € pour la période 2014-2020, ce qui a provoqué un vif tollé dans la société civile européenne. On peut comprendre les réactions des mouvements associatifs luttant contre le fléau de la faim en Europe, lorsque l'on calcule qu'avec 70 M. € pour la France pour la période « faste » qui s'est achevée en 2012, cette somme représente environ 10€/an par personne en précarité. Eurostat estime qu'en 2010, 23% de la population de l'UE et 27% des enfants de moins de 18 ans étaient menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale (Eurostat, 2012). On mesure donc l'ampleur du problème et l'impact potentiel d'une réduction de 40% du budget du PEAD (cf. à ce sujet Darmon *et al.*, 2010 et CNA, 2012).

Conclusion

L'insécurité alimentaire est un fléau qui ne peut être mesuré en valeur relative (pourcentage de la population mondiale concernée), comme le font les organisations internationales, mais en valeurs absolues (au pluriel), c'est-à-dire en considérant les populations touchées en nombre total et les dommages collatéraux qui portent des destructions de valeurs : perte de dignité, sociabilité, convivialité, déclin de santé physique et mentale, coûts économiques et environnementaux. Avec plus de 3 milliards d'êtres humains en état de malnutrition, le bilan est particulièrement préoccupant !

Comment sortir de l'ornière ? En considérant les conditionnalités de la sécurité alimentaire et en oeuvrant, aux différentes échelles de la gouvernance –locale, nationale, internationale – pour les lever, c'est-à-dire :

- Assumer une responsabilité collective : États, organisations inter-gouvernementales, acteurs économiques, société civile
- Activer les trois leviers institutionnels et politiques de la sécurité alimentaire :
 - o Le droit à l'alimentation
 - o La souveraineté alimentaire
 - o La coopération internationale (aide alimentaire, commerce, IDE, savoirs)
- Engager la responsabilité individuelle des producteurs et des consommateurs

L'aide alimentaire est indispensable pour apporter des solutions d'urgence à des situations dramatiques (impératif de solidarité), mais son niveau actuel est notoirement insuffisant, dans les pays pauvres comme dans les riches et surtout elle ne constitue pas à elle seule une solution au « désordre alimentaire ».

En effet, l'insécurité alimentaire est un problème structurel, polysémique et systémique qui nécessite une stratégie globale agissant à la fois sur l'offre et la demande, sur la quantité et la qualité. Les systèmes alimentaires territorialisés constituent une piste prometteuse pour résorber de façon durable et responsable ce problème lancinant.

Bibliographie

Commission européenne, Règlement (EU) No 121/2012 du 15 février 2012, Bruxelles

Conseil National de l'Alimentation, 2012, *Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France*, Avis n° 72, CNA, Paris : 131 p.

Eurostat, 2012, Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE27, Communiqué de presse, Commission européenne, 8 février, Luxembourg

Cousin E., 2013, « Il faut préparer les populations à faire face aux crises alimentaires », Entretien avec Gilles van Kote, *Le Monde*, 28.04.13

CSA, 2012, *S'entendre sur la terminologie, Sécurité alimentaire, Sécurité nutritionnelle, Sécurité alimentaire et nutrition, Sécurité alimentaire et nutritionnelle*, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 39^e session, Point V.a., CFS 2012/39/4, Rome : 17 p.

Darmon N, Bocquier A, Vieux F, Caillavet F. 2010. L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France, pp. 583-602 in *Les travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2009-2010*. La documentation Française.

De Schutter, O. , 2013, <http://www.srfood.org/index.php/fr>

FAO, FIDA et PAM, 2012, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2012. La croissance économique est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante pour accélérer la réduction de la faim et de la malnutrition*. FAO Rome : 73 p.

Gustavsson J., Cederberg C., Sonesson U., van Otterdijk R. Meybeck A., 2012, *Pertes et gaspillages alimentaires dans le monde*, FAO, Rome : 42 p.

Malassis L., 1997, *Les trois âges de l'alimentaire, Traité d'économie agro-alimentaire*, Tome 2, Ed Cujas, Paris : 367 p.

Montanari M., 1995, *La faim et l'abondance, Histoire de l'alimentation en Europe*, coll. Faire l'Europe, Seuil, Paris : 296 p.

Orléan A., 2011, *L'empire de la valeur. Refonder l'économie*, Le Seuil, coll. "La couleur des idées", Paris : 340 p.

Rastoin J.L., Oberti B., 2005, *De Platon à Amartya Sen, Le désordre alimentaire vu par les grands penseurs*, in Ghersi G., dir., *Nourrir 9 milliards d'hommes*, ADPF, ministère des Affaires étrangères, Paris : 52-55

Rastoin J.L., Ghersi G., 2010, *Le système alimentaire mondial : concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, éd. Quae, Paris : 565 p. <http://www.quae.com/fr/r966-le-systeme-alimentaire-mondial.html>

RASTOIN J.-L., 2012, EDITORIAL, LE CONCEPT DE « FILIÈRES TERRITORIALISÉES » : NOUVEL ATTRAPE-MOUCHE OU RÉELLE INNOVATION ?, ÉCONOMIES ET SOCIÉTÉS, SÉRIE « SYSTÈMES AGROALIMENTAIRES », AG, N° 34, 10-11/2012, PP. 1881-1885

B., 2004. *De la misère symbolique 1. L'époque hyperindustrielle*, Galilée, Paris : 195 p.

