



Covid-19 et aménagement du territoire

Appel à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire

**Territoires et alimentation :
L'indispensable recouplage des régions européennes pour des systèmes
alimentaires plus durables ¹**

Jean-Louis Rastoin *

Juillet 2020

La pandémie Covid-19 a engendré une crise sanitaire mondiale et provoqué, du fait du confinement, une crise économique majeure. Elle a fait renaître l'angoisse de la pénurie alimentaire et des famines en compromettant la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations. Elle interpelle sur la vulnérabilité et la durabilité des systèmes alimentaires et sur leur configuration spatiale, posant ainsi la question du lien entre alimentation et territoires.

L'une des caractéristiques du système alimentaire dominant en ce début du XXI^e siècle est sa mondialisation du fait des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'achèvement du « village planétaire » médiatisé annoncé par Marshall McLuhan en 1967. Avec le coronavirus, la mondialisation fait à nouveau l'objet de critiques. Si l'on se réfère aux critères de la croissance du PIB moyen par tête et à celui du confort matériel, le bilan de la mondialisation est positif pour les ¾ de l'humanité. Cependant en ce début du XXI^e siècle des impacts négatifs de grande ampleur sont avérés, comme en témoignent une abondante littérature scientifique ainsi que les récents rapports du GIEC sur le climat, de l'IPBES sur la biodiversité, de l'OMS sur la santé et de l'OCDE sur les inégalités de revenus. Avec l'avènement des chaînes globales de valeur agro-industrielles, ces externalités négatives sont particulièrement intenses dans le domaine vital de l'alimentation.

Des « chaînes globales de valeur » agroindustrielles contestées

La mondialisation du système alimentaire prend la forme de « chaîne globale de valeur » (CGV), concept proposé par le sociologue Gary Gereffi au milieu des années 1990, et dérivé de celui de « filière » en lui ajoutant deux dimensions : l'espace géographique concerné et la gouvernance.

** Jean-Louis Rastoin, Professeur émérite à Montpellier SupAgro, fondateur et conseiller scientifique de la chaire UNESCO en « Alimentations du monde », Membre de l'Académie d'Agriculture de France*

¹ Ce texte est une version adaptée de l'article : Rastoin J.-L., Meynard J.-M., 2020, L'urgence de systèmes alimentaires territorialisés, *The Conversation*, 22 avril 2020

Une CGV va inclure les différents acteurs de la production et de la commercialisation d'un produit alimentaire : fournisseurs d'intrants (semences, engrais, pesticides, etc.), agriculteurs, industriels de la transformation et de l'emballage, entreprises de distribution et de restauration, équipementiers, services d'appui, tels que recherche, vulgarisation, formation, financement et assurances, administration de normalisation et de contrôle.

Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, on assiste à l'expansion d'un modèle de CGV agroindustrielles spécialisées, concentrées et financiarisées. Ces dernières sont étendues, souvent mondialisées, gouvernées par un objectif de maximisation du profit, et caractérisées par un partage déséquilibré de la valeur créée.

En 2015, selon l'Observatoire français des prix et des marges de FranceAgriMer, un agriculteur français ne recevait que 6,5 % du prix du produit payé par le consommateur, les entreprises agroalimentaires et autres industriels 14,4 %, les commerçants 15,2 %, les restaurateurs 13,3 %, les autres services 14,4 % (soit 63,8 % de valeur ajoutée, le solde étant constitué de 25,7 % d'importations de produits agricoles et alimentaires et d'intrants et de 10,5 % de taxes).

Dans un contexte financier dominé par un petit nombre de bourses dites « spot » (Chicago, Londres), il faut également rappeler la grande volatilité — observée lors des crises de 1974, 1986, 1996 et 2008 — des marchés mondialisés des matières premières agricoles. Ces marchés à terme réagissent à des prévisions spéculatives amplifiant les variations de prix dues à l'inélasticité de la demande par rapport à l'offre des produits alimentaires.

Il en résulte pour les consommateurs une difficulté à exercer leur droit à l'alimentation pour tous, tel qu'il figure dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1947. Du fait des variations extrêmes des prix, les exploitations agricoles et les PME agroalimentaires sont confrontées à une forte instabilité de leurs revenus.

L'insécurité alimentaire touche 40 % de la population mondiale

En dépit des progrès accomplis par la science et les techniques en termes de productivité et de sûreté des aliments, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle persiste. La sous-alimentation (déficit en calories, protéines et micronutriments), qui touche environ 2 milliards d'individus, est imputable à la misère, aux conflits et aux dérives politiques, mais également à l'exportation vers les pays pauvres de surplus alimentaires des pays riches qui, par leurs prix bas, ruinent les paysans autochtones. Simultanément, la sur-alimentation (excès de corps gras, de sucre, de protéines animales, de sel) concerne aussi près de 2 milliards de personnes. La progression dans la plupart des pays du surpoids et de l'obésité s'explique par la médiocre qualité nutritionnelle de certains produits abondamment consommés, principalement les aliments ultra-transformés. Le double fardeau (présence simultanée de déficit et d'excès nutritionnels) fait que près de 3 milliards de personnes dans le monde (40 % de la population) se trouvent en état d'insécurité alimentaire.

Dans le contexte de la pandémie COVID-19, l'obésité et les maladies chroniques d'origine alimentaire, notamment le diabète de type 2, sont des facteurs aggravants des pathologies respiratoires et cardio-vasculaires.

Enfin, les CGV mondialisées conduisent les agricultures à se spécialiser sur les productions pour lesquelles elles sont les plus compétitives. Cette spécialisation sur un nombre restreint

d'espèces et de variétés végétales et de souches animales rend le mode de production agro-industriel fortement exposé aux risques sanitaires et économiques.

La réduction de la diversité génétique s'accompagne d'un usage accru des pesticides, dont les effets toxiques, directs ou indirects, sont établis. Ces effets sont d'autant plus difficiles à contenir que ces produits, lorsqu'ils sont interdits dans l'Union européenne, restent autorisés dans des pays dont nous importons des denrées alimentaires.

Prospective : un scénario alternatif, les systèmes alimentaires territorialisés

Il est peu probable aujourd'hui qu'une simple adaptation des « chaînes globales de valeur » agro-industrielles permette de relever les lourds défis d'une sécurité alimentaire durable.

Pour affronter la crise systémique en cours, un scénario alternatif est proposé dans différentes prospectives, dont « Agri 2050 », un récent rapport du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Ce modèle qualifié de « système alimentaire territorialisé » (SAT) ne constitue pas un retour nostalgique à l'organisation des systèmes alimentaires dans les économies rurales du début du XX^e siècle. Il s'agit d'une véritable mutation du modèle de production : diversification, réduction des intrants de synthèse par l'agroécologie et la bioéconomie circulaire, éco-conception aux niveaux industriel et logistique et consommation orientée vers une alimentation variée, réduisant les aliments ultra-transformés et l'apport des protéines animales au profit des protéines végétales.

Qualité, autonomie, proximité, solidarité

Dans un tel scénario, le changement est mis en œuvre selon plusieurs principes interdépendants : la qualité élargie des produits, l'autonomie territoriale, la proximité avec les écosystèmes et la solidarité entre acteurs, dans une stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle telle que la définit la FAO.

La **qualité** « complète » intègre les composantes nutritionnelles, sensorielles et culturelles des produits alimentaires. Dans les SAT, la qualité a un coût de construction qui s'explique par sa complexité et l'absence d'économies d'échelle obtenues par la production de masse standardisée. Ce surcoût est partiellement compensé par les économies réalisées sur les intrants en éco-conception du cycle de vie des produits et sur les dépenses en marketing.

L'**autonomie** correspond à un objectif d'accroissement de l'autosuffisance pour les denrées de base et de souveraineté alimentaire. Le double choc — économique et sanitaire — mentionné plus haut apporte de solides arguments à cet objectif lorsque l'on observe la longueur et la complexité des filières agroindustrielles mondialisées et des dispositifs logistiques et de gouvernance qui les accompagnent. L'autonomie alimentaire ne signifie pas protectionnisme sans discernement. Les échanges de produits alimentaires entre régions d'un territoire national et entre pays seront toujours nécessaires et souhaitables du point de vue de l'équilibre nutritionnel, économique et social par la complémentarité entre espaces productifs. C'est pourquoi la mise en place de systèmes alimentaires territorialisés ne peut se concevoir qu'à l'échelle des 269 régions européennes (UE à 27 pays). Ces échanges doivent répondre aux critères du développement durable. Ils supposent une révision des règles européennes

(harmonisation normative et fiscale) et de l'OMC (introduction des critères sociaux et environnementaux dans le commerce international).

La **proximité** recouvre trois dimensions : entre productions agricoles végétales, animales et la forêt, la diversification des espèces cultivées et élevées contribuant à la résilience de l'agro-écosystème local ; entre matières premières et transformation agroalimentaire par la formation de réseaux contractuels favorables au partage de la valeur et à l'innovation ; entre producteurs et consommateurs par des circuits courts de commercialisation. C'est ce qui vient d'être proposé par un avis d'initiative du Comité économique, social et environnemental (CESE) de l'UE, après l'avoir été en 2018 par le CESE français soulignant la contribution de l'agroécologie et de la territorialisation à la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

La **solidarité** se traduit par des statuts d'entreprise intégrant la responsabilité sociale et environnementale, des formes coopératives d'organisation des filières et une mutualisation des ressources. Les SAT sont concevables, selon le principe de subsidiarité, à l'échelle des États, régions et provinces de la plupart des pays du monde. La gouvernance est territoriale (« *Bottom-up* »), avec un maillage national et macro-régional basé sur le co-développement « méridien » (Afrique-Méditerranée-Europe pour les pays de l'Union européenne). Elle permet ainsi un rééquilibrage entre espaces urbains et ruraux par un aménagement coordonné des territoires.

L'alimentation comme un « bien commun »

De tels systèmes alimentaires territorialisés ont la capacité d'assurer un développement local durable par la reconquête du marché intérieur, mais aussi par l'exportation, sur un marché international très porteur pour les produits de terroir.

Ces marchés sont en phase avec une dynamique de consommation orientée vers une plus grande qualité nutritionnelle, sensorielle et sociale des aliments, et la recherche de traçabilité. Ils devraient contribuer à réduire les fractures territoriales en revitalisant les espaces ruraux.

Un récent rapport de l'Académie d'agriculture de France propose à ce titre 9 pistes d'action pour aider à l'émergence de systèmes alimentaires territorialisés, en insistant sur le rôle central de la recherche pluridisciplinaire, de l'innovation et de la formation.

On observe sur le terrain, en France et dans de nombreux pays, l'émergence de micro-initiatives pour une alimentation responsable et durable, autant de « briques » de futurs systèmes alimentaires territorialisés. La construction de SAT suppose toutefois des politiques volontaristes considérant l'alimentation comme un « bien commun » qui doit être régulé par la puissance publique. À cet égard, la stratégie « Farm to Fork » récemment proposée par la Commission européenne dans le cadre du New Green Deal constitue une perspective encourageante si elle est confirmée par une transformation de la PAC en PAAC (politique alimentaire et agricole commune). Cette approche est partagée par l'association des Régions de France et par France-Stratégie.

* * *