

## ***The Political economy of food systems reform, Olivier De Schutter, in European Review of Agricultural Economics, Volume 44, Issue 4, September 2017, Pages 705–731.***

---

Note produite par María Elisa Ordóñez, dans le cadre du séminaire « Politiques publiques et enjeux agricoles dans le Sud : études de cas en Afrique subsaharienne », Sciences Po 2018-2019.

---

**Cet article de l'ancien rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme à l'ONU, Olivier de Schutter, intitulé *The Political economy of food systems reform*, s'attache à démontrer que les systèmes alimentaires modernes ne sont pas viables. Après une présentation générale du contexte, l'auteur présente les impacts de ces systèmes, les limites à leur réforme et propose quelques pistes de réflexions. Enfin, Olivier de Schutter propose la notion de démocratie alimentaire comme nouveau paradigme à adopter pour transformer les systèmes alimentaires.**

Dans l'article *The Political economy of food systems reform*, Olivier de Schutter présente une description de l'évolution du système alimentaire moderne développé depuis l'après Seconde Guerre mondiale (1945) jusqu'aujourd'hui et de ses différentes limites qui les rendent insoutenable. Quand bien même ces limites semblent être largement reconnues dans les instances internationales (FAO, 2017), les alternatives pour dépasser ce paradigme sont quant à elles sources de débats. Olivier De Schutter, ancien rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme à l'ONU (2008-2014), présente dans cet article les caractéristiques et limites du système agroalimentaire dominant aujourd'hui (Partie I de cette note), analyse ensuite les différentes possibilités de réforme du système agro-alimentaire à travers l'action publique des Etats, du secteur privé et des initiatives locales. Cependant, l'action de la communauté internationale n'est pas abordé par l'auteur, point que nous essaierons de combler en Partie II. Pour De Schutter, le pouvoir de l'Etat, du secteur privé et des initiatives locales est très limité s'ils travaillent en silo. L'auteur propose alors une synergie de ces acteurs en mettant en place ce qu'il appelle la démocratie alimentaire. Celle-ci s'inscrirait donc comme un nouveau paradigme des politiques agricoles (Partie III).

### **I. Le système alimentaire actuel, un modèle insoutenable qui peine à se transformer**

Les origines du système alimentaire d'aujourd'hui remontent aux années 1930, décennie pendant laquelle les pays à hauts revenus voient leur secteur agricole s'industrialiser. Cependant, ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que l'agro-industrialisation devient le modèle dominant. O. De Schutter définit un système comme « un ensemble de facteurs se renforçant mutuellement, qui forment collectivement des éléments distincts mais interconnectés et qui évoluent conjointement sur une période »<sup>1</sup>. Le système agro-alimentaire décrit par l'auteur se caractérise par la production sur de grandes surfaces d'un nombre limité de cultures agricoles. Ces dernières ont en grande partie vocation à ravitailler l'industrie de la transformation alimentaire. La monoculture à grande échelle permet de faire des économies d'échelle et favorise une production à faible intensité de travail. Ce modèle a poussé la spécialisation des régions dans la production de quelques produits en fonction de leurs avantages comparatifs, parallèlement à la libéralisation progressive du commerce et la croissance des chaînes d'approvisionnement global.

Les prédictions néo-malthusiennes, qui alertent sur les menaces d'insuffisance alimentaire dans des régions entières dans le monde, ainsi que l'accroissement rapide du taux d'urbanisation font de l'augmentation de la productivité agricole une priorité des agendas politiques des pays à hauts revenus, notamment des pays européens et des Etats-Unis, mais également des pays en voie de développement pour lesquelles les prédictions d'accroissement démographique sont très élevés. C'est le cas dans les années 1960 de l'Europe avec la mise en place de la Politique Agricole Commune (PAC), des Etats-Unis sous le gouvernement Nixon qui impulsera une politique d'augmentation massive de la production de graines, notamment de maïs, en rassurant les producteurs à travers des subventions des filières agro-alimentaires et par le paiement direct aux producteurs par l'Etat. Des pays en voie de

---

<sup>1</sup> Traduite par l'auteure, p.706.

développement, notamment d'Asie du Sud, mettent également en place dans les années 1960 des politiques afin d'augmenter la productivité agricole. L'Inde, le Pakistan et les Philippines sont ainsi les premiers pays à mettre en œuvre la « Révolution Verte ». Tant les pays développés que les pays en développement font une lecture quantitative des enjeux agricoles et alimentaires, résoluble à travers une combinaison de progrès technique et de soutien public aux producteurs.

Ce modèle a été un grand succès en Europe, aux Etats-Unis et dans les pays ayant mis en œuvre des politiques de Révolution Verte, si l'on considère l'accroissement de la productivité et de la production agricole. A titre d'exemple, la population mondiale est passée de 3,5 milliards à 7 milliards de personnes entre 1961 et 2010. Pendant ce temps, la terre cultivable pour nourrir cette population est passée de 1,37 milliards d'hectares à 1,57 milliards. Cela veut dire que la population mondiale a doublé en 50 ans, et pour la nourrir la terre cultivable a seulement augmenté de 12%. Néanmoins, O. De Schutter alerte sur le caractère insoutenable du modèle productiviste agroindustriel, notamment en raison de son impact social, environnemental et économique.

### **Impacts sur la santé**

La proportion de personnes souffrant de malnutrition a diminué considérablement, passant de 23,3% de la population mondiale en 1990, à 12,9% en 2017. Néanmoins, l'éradication de la faim, perçue comme une des promesses de l'augmentation de la productivité des systèmes agricoles n'a pas eu lieu, voire est en augmentation en termes absolus depuis 2016 (FAO, 2018). De plus, la production de produits riches en calories, caractéristique du système agro-alimentaire moderne, a entraîné le développement de l'obésité, non seulement dans les pays à hauts revenus mais aussi à revenus intermédiaires, qui font une « transition nutritionnelle » envers la consommation de produits transformés. Aujourd'hui, l'obésité cause plus de morts prématurées que la malnutrition dans le monde.

### **Impacts environnementaux**

La diminution de l'agro-biodiversité, la dégradation des sols, les émissions de gaz à effet de serre et la dépendance du système industriel agricole dans les énergies fossiles dans toutes les étapes de production et distribution sont des problèmes majeurs qui marquent les limites matérielles de la perpétuation du système agroalimentaire actuel.

### **Pauvreté rurale dans les pays en développement**

L'agro-industrie a permis la croissance de la production et de l'exportation de produits agricoles pour les pays en développement, pouvant potentiellement contribuer à réduire les problèmes de pauvreté dans ces pays. Néanmoins, le système agroalimentaire est basé sur de grandes inégalités et ne parvient pas à résoudre les problèmes de pauvreté rurale. Bien au contraire, les prémisses de fonctionnement du secteur agro-industriel (monocultures en larges surface en mains de grands producteurs pour faire des économies d'échelle, ainsi que la mécanisation de la production avec une faible intensité du travail) font des grands propriétaires, producteurs et distributeurs les grands bénéficiaires du système alimentaire, au détriment des petits producteurs et de la population rurale en situation de pauvreté. De plus, la libéralisation des marchés alimentaires a bénéficié les pays du Nord en dépit des pays du Sud, faisant pression sur les prix agricoles vers le bas à travers la subvention des secteurs agricoles dans le Nord, et obligeant aux petits producteurs du Sud à limiter leur production à une agriculture de subsistance. Ces conditions fonctionnent comme une trappe pour les pays à faible revenu. Ces pays sont encore largement agricoles, mais dépendent de l'importation de produits agricoles pour la consommation locale, puisque la plupart de leur production est dédiée à l'exportation d'un nombre limité de produits. Ceci les place dans une situation de vulnérabilité face à la volatilité des prix alimentaires internationaux et donc des importations et de l'aide alimentaire pour subvenir à la demande alimentaire locale. La crise de 2008 a montré l'énorme vulnérabilité des pays à faible revenu et de leurs populations à la volatilité des prix du marché agricole international.

L'auteur constate que les limites du système alimentaire actuel sont connues par les différentes instances de pouvoir décisionnel (FAO ou Banque Mondiale). Cependant, il signale que le système s'autoalimente à cause de la position de pouvoir que les grands producteurs et distributeurs de l'agro-industrie et l'agrochimie ont acquis tout au long du développement du modèle alimentaire actuel. Le pouvoir est concentré dans très peu de mains, tant au

niveau des producteurs, que de la transformation alimentaire et de la distribution. Ces acteurs ont, de plus, un pouvoir d'influence très significatif dans les instances décisionnelles et politiques, comme Monsanto et Bayer. Finalement, la prévalence dans le discours du mythe à tendance néo-malthusienne selon lequel l'urgence de nourrir la population croissante ne peut être remplie qu'à travers le système agro-industriel actuel demeure encore dominant.

## **II. La réforme à travers la complémentarité multi-acteurs : des actions multiples à effet limité**

O. De Schutter présente l'action publique des Etats, le 'capitalisme vert' à travers les initiatives de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et la consommation éthique ainsi que les initiatives locales, comme des leviers de transformation du système actuel. Cependant, il signale également les limites de ces trois approches et leur incapacité à générer une transformation du système en agissant de manière isolée. Le concept de 'capitalisme vert' peut être défini par l'intégration de pratiques soutenables dans les modes de production et de commercialisation des produits alimentaires par le secteur privé, afin de contribuer à une transition progressive du système agro-alimentaire vers un système durable. Ces initiatives sont connues également sous la forme de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Cette transformation est également guidée par la transformation de la demande d'une certaine population, surtout de classe moyenne et aisée dans les pays à haut revenu, qui souhaitent consommer des produits éthiques et responsables. Si de nombreux exemples d'entreprises ayant introduit cette vision dans leur production existent, il demeure une activité purement volontariste et secondaire face à l'objectif de maximisation de leur profit.

### **L'action publique**

L'Etat a un rôle central à jouer pour aligner les incitations économiques avec la nécessaire soutenabilité des systèmes agricoles, à travers la régulation de l'industrie agro-alimentaire et la mise en place de standards environnementaux. Il peut, à titre d'exemple, internaliser les externalités négatives des agro-industries à travers la mise en place de taxes spécifiques, ou bien réguler les règles du marché pour détruire les situations de monopole. Cependant, l'action de l'Etat reste limitée par le pouvoir d'influence politique des acteurs agro-industriels, ainsi que par le prix politique et social qui signifierait de changer de système agroalimentaire, notamment par l'augmentation des prix des produits agricoles.

### **Les initiatives citoyennes locales**

Les initiatives citoyennes locales, caractérisées par l'auteur comme des activités provenant d'une organisation collective, par une relation directe entre le producteur et le consommateur ou guidées par des principes de commerce équitable, sont un levier de transformation important à niveau local, mais n'a pas la capacité suffisante de remplacer le modèle agro-industriel actuel à grande échelle.

### **Organisations, acteurs internationaux et relations bilatérales dans la transformation du système alimentaire**

L'auteur n'aborde pas dans cet article la place des organisations et acteurs internationaux ni des relations bilatérales dans la perspective de transformation du système alimentaire. Ce manque est d'autant plus significatif qu'Olivier de Schutter est reconnu par son rôle au sein de l'ONU. Néanmoins, les organisations internationales ont bel et bien joué un rôle dans la définition et donc dans la transformation des systèmes alimentaires qu'il est important de prendre en considération.

La création des politiques publiques n'est pas limitée à l'action étatique. La construction de "*politiques publiques internationales*" (Petiteville & al., 2006) à travers des normes internationales mais aussi à travers la construction de référentiels et la priorisation de thématiques dans l'agenda politique est essentielle à considérer, notamment dans un contexte d'internationalisation de l'action publique. De plus, le transfert des politiques publiques (Delpeuch, 2008) de façon bilatérale ou à travers des instances multilatérales (Milhorange, 2016) démontre l'importance d'acteurs internationaux, que ce soit des bailleurs de fonds ou des organisations intergouvernementales, dans la délimitation des politiques publiques.

A titre d'exemple, l'agriculture ne faisait pas partie des priorités internationales entre les années 1980 et la crise de 2008. Les années 1990 ont été marquées par la lutte contre la pauvreté comme référentiel de développement dominant, laissant une place périphérique à l'agriculture. Le retour de l'agriculture à l'agenda et comme une priorité internationale à partir de 2008 a notamment été influencé par le rapport de la Banque Mondiale « Agriculture for Development ». Publié cette même année, il remettait l'agriculture au centre des discussions sur le développement. Dans le même sens, l'absence de l'agriculture dans les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et son incorporation aux Objectifs de développement durable (ODD) est le résultat d'un choix politique au sein des instances internationales. Cette priorisation des thématiques a eu des conséquences concrètes considérables, comme la quasi-nullité de financement de projets agricoles par des bailleurs de fonds dans les pays en développement entre 1990 et 2008, et sa progressive augmentation à partir de cette date.

Les instances internationales remplissent aussi des fonctions d'arène de négociation ainsi que de « tribune neutre » pour permettre aux différents acteurs publics, privés et non-gouvernementaux de débattre sur les orientations des politiques publiques agricoles (Fouilleux, 2009)<sup>2</sup>. Néanmoins, le paysage des organisations et acteurs internationaux qui se spécialisent sur l'agriculture et l'alimentation sont variés, et ne représentent pas une voie homogène<sup>3</sup>. Elles sont d'ailleurs souvent dans une optique de concurrence pour gagner de l'influence sur un sujet spécifique que dans une optique de complémentarité (Barnett & Finnemore, 2004).

### **III. La démocratie alimentaire, vers un nouveau paradigme des politiques agricoles ?**

Olivier de Schutter décrit de manière assez uniforme le modèle de production qui se développe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En effet, si le système agroalimentaire se développe de manière constante pendant cette période, différentes orientations et objectifs ont guidé les politiques agricoles au cours des décennies et ont formé différents paradigmes guidant la production agricole.

Aux paradigmes de l'autosuffisance alimentaire des années 1970, de la sécurité alimentaire des années 1980-90 et du progressif retour des politiques de souveraineté alimentaire à partir de la crise de 2008, De Schutter propose la démocratie alimentaire comme le nouveau paradigme à adopter pour transformer les systèmes alimentaires. La démocratie alimentaire est encore un concept qui a une résonance timide dans les différentes instances internationales et qui est principalement promu par De Schutter. Dans l'optique de l'évolution des référentiels, il pourrait présenter un nouveau paradigme vers lequel des acteurs, dont l'auteur, tenteraient de se rapprocher.

Olivier de Schutter définit la démocratie alimentaire comme « l'établissement de corps spécifiques au sein desquels les différentes parties prenantes des systèmes alimentaires construisent un diagnostic des systèmes alimentaires desquels ils sont dépendants, et à partir desquels ils développent conjointement des propositions de réforme »<sup>4</sup>. De cette manière, la démocratie alimentaire est, selon l'auteur, un système qui renforce la démocratie représentative, dans le sens où le pouvoir public doit répondre aux demandes des citoyens, ainsi que permettre le développement d'initiatives sociales qui peuvent prendre l'ampleur d'une transformation du système agroalimentaire.

Lang (1999, cité dans Hassanein, 2008) présente le système agroalimentaire comme un exemple d'une réalité sociale symptomatique, caractérisée par le manque de participation des citoyens et consommateurs dans le type d'alimentation produite par l'industrie agro-alimentaire. La démocratie alimentaire implique donc de passer d'un rôle passif à une participation active de ces acteurs dans la délimitation et construction du système alimentaire desquels ils dépendent pour se nourrir correctement. Tout comme la démocratisation de la culture pour Paulo Freire (1969) ne se limite pas à la massification de l'accès à la culture mais nécessite d'un engagement actif des personnes dans leur apprentissage, la démocratisation de l'alimentation n'est pas limitée à l'accès des citoyens à des calories à

---

<sup>2</sup> E. Fouilleux se réfère spécifiquement à la FAO dans son cadre d'analyse, mais nous pouvons étendre les fonctions d'arène et de tribune neutre aux organisations internationales de manière plus large.

<sup>3</sup> Quelques-unes de ces organisations sont: FAO, CSF, WHO, WFP, IAFP, WTO, G8, G20

<sup>4</sup> Traduit par l'auteure, p.723.

bas prix, mais suppose la participation des personnes dans la définition du système alimentaire, du niveau local au niveau international.

## Conclusion

Cet article présente de manière très complète les limites du système agroalimentaire actuel ainsi que celles des réformes entamées de manière indépendante par les Etats, du secteur privé et des initiatives locales. Il présente également la démocratie alimentaire comme un modèle à mettre en place pour réformer le système agro-alimentaire à travers la co-construction de celui-ci par les différentes parties prenantes dont le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Le rôle des institutions internationales dans la transformation des systèmes agroalimentaires n'est pas abordé par l'auteur, il semble nécessaire alors de montrer leur influence dans la construction des politiques publiques, des référentiels de politiques agricoles ainsi que de signaler leur fonction d'arène et de tribune neutre pour faire évoluer les débats. En présentant le système agroalimentaire comme un modèle suivant une logique unique depuis la période post-1945, l'auteur ne mentionne pas l'évolution des paradigmes qui orientent le système agro-alimentaire au cours de ces décennies, et qui, même en faisant partie d'une logique agro-industrielle, ne répondent pas aux mêmes problématiques ni constituent un ensemble uniforme. La démocratie alimentaire est vue par l'auteur comme un outil efficace pour favoriser une réforme du système. Il nous semble pertinent alors de rendre explicite la volonté de l'auteur de faire de la démocratie alimentaire le nouveau paradigme des politiques agricoles.

## Bibliographie

Barnett M., M. Finnemore (2004), *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press.

De Schutter, O (2014). The specter of productivism and food democracy. In: *Wisconsin Law Review*, Vol. 2014, no. 2, p. 199-233

Delpuech, T (2008). « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de Recherche / Research in Question*, N° 27 – Décembre 2008, CERi, Sciences Po

FAO (2018), *State of Food Security and Nutrition in the World*, Rome, Italy

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2018. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018. Building climate resilience for food security and nutrition*. Rome, FAO.

Fouilleux, E (2009). Acteurs et concurrences dans la fabrication des référentiels internationaux. *La FAO et les normes de politique agricole* In : *Normer le monde*. Paris : L'Harmattan, 153-175. (Logiques politiques) ISBN 978-2-296-07565-8

Fouilleux, È. (2009). À propos de crises mondiales...: Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ?. *Revue française de science politique*, vol. 59(4), 757-782. doi:10.3917/rfsp.594.0757.

Freire, P. (1969). Excerpt from: *Education for Critical Consciousness*. In A. Gumcio-Dagron and T. Tufte (Eds.) (2006). *Communication for Social Change Anthology: Historical and Contemporary Readings*. South Orange, NJ: Communication for Social Change Consortium, pp. 39 – 42; 44 – 48.

Hassanein, N (2008) *Locating Food Democracy: Theoretical and Practical Ingredients*, *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 3:2-3, 286-308, DOI: 10.1080/19320240802244215

Milhorance, C (2016). *Le rôle du Sud dans la fabrique du développement : l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural - le cas du Mozambique et des arènes multilatérales*. Science politique. Université Paris Saclay; Universidade de Brasilia, 2016. Français. <NNT : 016SACLS111>. <tel-01519897>

Petiteville, F. & Smith, A. (2006). Analyser les politiques publiques internationales. *Revue française de science politique*, vol. 56(3), 357-366. doi:10.3917/rfsp.563.0357.