

Colloque de l'Institut des Amériques, 22-24 septembre 2021
Atelier « La place des Food Studies dans les Amériques »

Nourrir les pauvres à Mexico. Une approche croisée entre souveraineté, insécurité et systèmes alimentaires

Mos-clés : Pauvreté alimentaire urbaine, souveraineté alimentaire, insécurité alimentaire, systèmes alimentaires, justice alimentaire

Guénola Capron, enseignante-chercheure de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco

Salomón González Arellano, enseignant-chercheur de la Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa

La pauvreté alimentaire des habitants des villes a longtemps été sous-étudiée par rapport à celle des ruraux. Au Mexique, de nombreux auteurs mettent l'accent sur la faible souveraineté alimentaire du pays, notamment face aux exportations états-uniennes depuis l'ALENA. La crise sanitaire du COVID-19 a remis au centre des débats la difficulté que peuvent aussi avoir les habitants des villes à se nourrir, liées à une dimension essentielle de l'insécurité alimentaire, celle de la discontinuité dans le temps de l'approvisionnement en denrées alimentaires. Le concept de sécurité alimentaire, tel qu'il a été défini par la FAO et par USAID, qui met l'accent sur l'accès aux aliments, est d'ailleurs plus riche que celui de pauvreté alimentaire, centré lui sur les revenus monétaires permettant l'achat du panier de produits de base. D'autre part, les études sur la sécurité alimentaire au Mexique, et particulièrement à Mexico, ont montré que la principale dimension de celle-ci concerne la faible diversité des aliments consommés, qui entraîne des problèmes sanitaires comme le diabète et les maladies cardio-vasculaires. Les études sur la sécurité et la souveraineté alimentaires constituent généralement deux champs séparés de l'étude de l'alimentation. Nous souhaiterions ici proposer une ligne d'étude qui les combine, en y ajoutant une troisième dimension souvent elle aussi séparée, celle des systèmes alimentaires. Comment une approche incluant à la fois la souveraineté, l'insécurité et les systèmes alimentaires, permettrait-elle de mieux saisir les problèmes qu'ont les pauvres d'une grande ville comme Mexico à se nourrir et faire face à des crises comme celle du COVID-19 ? Pour ce faire, nous proposerons une modélisation de leur fonctionnement et liens réciproques qui puisse guider des études futures sur le thème de l'alimentation des villes.

Sécurité et souveraineté alimentaires : deux concepts antagoniques ?

Trois concepts sont centraux dans l'étude de l'alimentation des populations pauvres : le droit à l'alimentation, la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire qui sont souvent abordés conjointement dans la littérature (Windfuhr & Jonsén, 2005 ; Brassel, 2010 ; Gordillo, 2013 ; Gómez-Trujillo et alii, 2016). Nous allons rappeler brièvement les conditions de leur émergence, leur définition ainsi que l'évolution de celle-ci et leurs relations.

Le droit à l'alimentation est le plus ancien, puisqu'il a été énoncé en 1948 dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Toutefois, ce n'est que récemment qu'il a été inscrit au rang des droits fondamentaux, en particulier dans les constitutions nationales. Il désigne le

droit des populations à une alimentation suffisante en quantité et saine correspondant aux traditions culturelles de la population en question (cette dernière dimension étant apparue depuis les années 2000).

La sécurité alimentaire consiste en la satisfaction des besoins alimentaires des personnes. Elle a été définie en 1996 par la FAO et comporte quatre grandes dimensions : la disponibilité des aliments, l'accès (physique et économique) à l'alimentation, la qualité des aliments (nutritionnelle et sanitaire) et la stabilité dans le temps de l'approvisionnement (Torres Torres, 2014).

La souveraineté alimentaire a été créée en réponse aux insuffisances du concept de sécurité alimentaire. Il a été introduit par l'organisation *Vía Campesina* en 1996 lors du Sommet Mondial de l'Alimentation organisé à Rome par la FAO. *Vía Campesina* regroupe 150 organisations de producteurs petits et intermédiaires, indigènes, migrants, etc. La notion de souveraineté alimentaire est une réponse au modèle néo-libéral dominant et à des solutions productivistes et technicistes aux problèmes alimentaires comme la Révolution Verte. Il défend le principe de l'autonomie (mais pas forcément de l'autarcie), surtout à l'échelle nationale, mais aussi, comme nous allons le voir ci-après, à d'autres échelles territoriales. « La souveraineté alimentaire est le droit des pays et des peuples à définir leurs propres politiques agraires, d'emploi, de pêche, d'alimentation et de terre, de manière écologique, sociale, économique et culturelle (...). Ceci inclut un vrai droit à l'alimentation et un droit à produire leurs propres aliments, ce qui signifie que tous les peuples aient le droit à une alimentation saine, nutritive et culturellement appropriée » (déclaration politique du forum des ONG pour la souveraineté alimentaire, Rome, 2002). La souveraineté alimentaire repose sur 4 à 6 piliers (selon la littérature consultée) : l'accès aux ressources (terre, semences, etc.), production locale familiale, droit à alimenter la population locale, droit à une alimentation saine, nutritive et culturellement appropriée, avec le recours à des techniques agro-écologiques, droit des agriculteurs à participer à l'élaboration de politiques visant la souveraineté alimentaire.

La souveraineté alimentaire et la sécurité alimentaire ont comme objet commun le droit à l'alimentation, mais d'après les activistes et mouvements sociaux qui promeuvent la souveraineté alimentaire, les voies pour y arriver, ne sont pas du tout les mêmes. Ils résument ainsi de la manière suivante l'opposition entre sécurité alimentaire et souveraineté alimentaire. Le premier concept est généralement décrit comme neutre et dépolitisé dans un contexte d'agriculture plutôt productiviste qui vise à augmenter la production pour alimenter les populations pauvres. L'une des principales critiques est qu'il ne préjuge en rien des manières de produire les aliments, des inégalités de pouvoir et de la concentration du pouvoir économique. Le deuxième est au contraire engagé et politisé. Il prend en compte les inégalités de pouvoir, met l'accent sur les conditions de production des aliments et défend les producteurs petits et intermédiaires. Les organisations qui militent en faveur de la souveraineté alimentaire voient ainsi dans la sécurité alimentaire défendue par la FAO comme un concept totalement antagonique de la souveraineté alimentaire, l'un inscrit dans une approche néolibérale qui serait promue par la FAO, l'autre dans une approche communautariste (fig.1). Par exemple, dans un objectif de sécurité alimentaire, les OGM qui permettent d'augmenter la productivité ou les supermarchés qui offrent des aliments (industrialisés pour la plupart) à bas coût, permettraient de répondre à la demande des populations pauvres. Pourtant, objectent les défenseurs de la souveraineté alimentaire, ni l'un

ni l'autre n'ont prouvé qu'ils résolvait le problème de la pauvreté et de l'insécurité alimentaires.

Figure 1 : La sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire vues par les organisations qui militent en faveur de la souveraineté alimentaire

SECURITE ALIMENTAIRE (FAO)	SOUVERAINETE ALIMENTAIRE (VIA CAMPESINA)
Modèle de production industrielle	Modèle de production agro-écologique
Libre commerce	Protection de l'État
Discours dominant	Discours contre-hégémonique
Gestion des risques	Soutenabilité écologique
Aliments vus comme des marchandises	Aliments vus comme un droit humain
Agro-exportation	Production locale, agriculture familiale durable
Faim vue comme une conséquence de la faible production et productivité	Faim comme le résultat d'inégalités sociales
Utilisation d'OGM (pour augmenter la production) et de produits chimiques	Refus de l'utilisation d'OGM et de produits chimiques
Organismes multilatéraux	Organisations de la société civile
Accès à la terre à travers le marché	Accès à la terre grâce aux réformes agraires
Droit à l'alimentation vu comme un ensemble de valeurs individuelles	Droit à l'alimentation vu comme un ensemble de valeurs collectives
Durabilité	Harmonie avec la nature et respect de la biodiversité
Prix transnationaux, rôle exportations et des importations comme complément à l'agriculture nationale	Prix locaux
Accumulation des terres	Utilisation communautaire de la terre

Élaboration propre à partir de différents tableaux trouvés sur internet et dans diverses publications.

En 2007, durant le Forum sur la souveraineté alimentaire à Nyeleni au Mali, la définition de la souveraineté alimentaire a intégré les objectifs combinés de la sécurité alimentaire et du développement soutenable faisant de la sécurité alimentaire l'un des principaux objectifs de la souveraineté alimentaire. La sécurité alimentaire serait ainsi plutôt un concept descriptif et un objectif à atteindre pour les politiques alimentaires, sans vraiment d'indication sur la voie à suivre (Heinisch, 2013 ; Torres Torres, 2014), alors que la souveraineté alimentaire serait un concept politique et opérationnel, alternatif au modèle néolibéral. Les deux concepts ne seroient donc pas antagoniques (Gordillo & Obed Méndez, 2013), ils peuvent ainsi être complémentaires. D'ailleurs, le fait que la sécurité alimentaire comporte la dimension de la qualité nutritionnelle des aliments montre que des solutions comme les supermarchés qui proposent des aliments à bas coût permettant un meilleur accès ne répond pas forcément à des objectifs de sécurité alimentaire, les supermarchés ayant accéléré la transition vers une alimentation industrialisée qui a accentué la malnutrition, surtout des populations aux bas revenus, comme c'est le cas au Mexique, l'un des pays les plus touchés au monde par l'obésité, en particulier infantile.

Les concepts de sécurité alimentaire et souveraineté alimentaire ont été appliqués surtout aux espaces ruraux où l'on trouve le plus d'insécurité alimentaire. Pourtant, des chercheurs

insistent sur la nécessité d'étudier aussi la faim dans les villes (Steel, 2013 ; projet Hungry Cities auquel nous avons participé ; Gasca, 2017 ; Gravante, 2019). Par exemple, l'enquête menée dans le cadre du projet Hungry Cities a montré que 26.8% des ménages de la Zone Métropolitaine de Mexico sont dans une situation d'insécurité alimentaire sévère et 13.7% dans une insécurité alimentaire légère à modérée (Capron et alii, 2018). Par ailleurs, les travaux qui portent sur l'insécurité et l'autonomie alimentaires, abordent la question aux échelles nationales et régionales (Torres Torres, 2003 et 2014), l'échelle locale est moins souvent traitée. A cette échelle, ces deux concepts sont parfois mis en relation avec le fonctionnement des systèmes alimentaires. A d'autres échelles, ils le sont de manière partielle, sans considérer l'ensemble du cycle de production et consommation des aliments, par exemple, la petite production paysanne ou l'interdiction du dumping à l'échelle nationale pour le paradigme de la souveraineté alimentaire. Or, les recherches que nous avons menées sur l'insécurité alimentaire des ménages dans le contexte du projet Hungry Cities montrent l'importance de considérer à la fois la production des aliments, leur distribution et leur consommation, ce qui implique de considérer un ensemble d'acteurs diversifiés. Par exemple, dans des situations de crise comme celle du COVID-19, la stabilité alimentaire dans le temps, l'une des dimensions de la sécurité alimentaire, peut ne plus être assurée en raison de ruptures dans la chaîne de production et d'approvisionnement, ce qui montre l'importance de s'intéresser aux systèmes alimentaires.

Comment améliorer la souveraineté et la sécurité alimentaires à l'échelle locale ? Le cas de l'agriculture périurbaine de Mexico

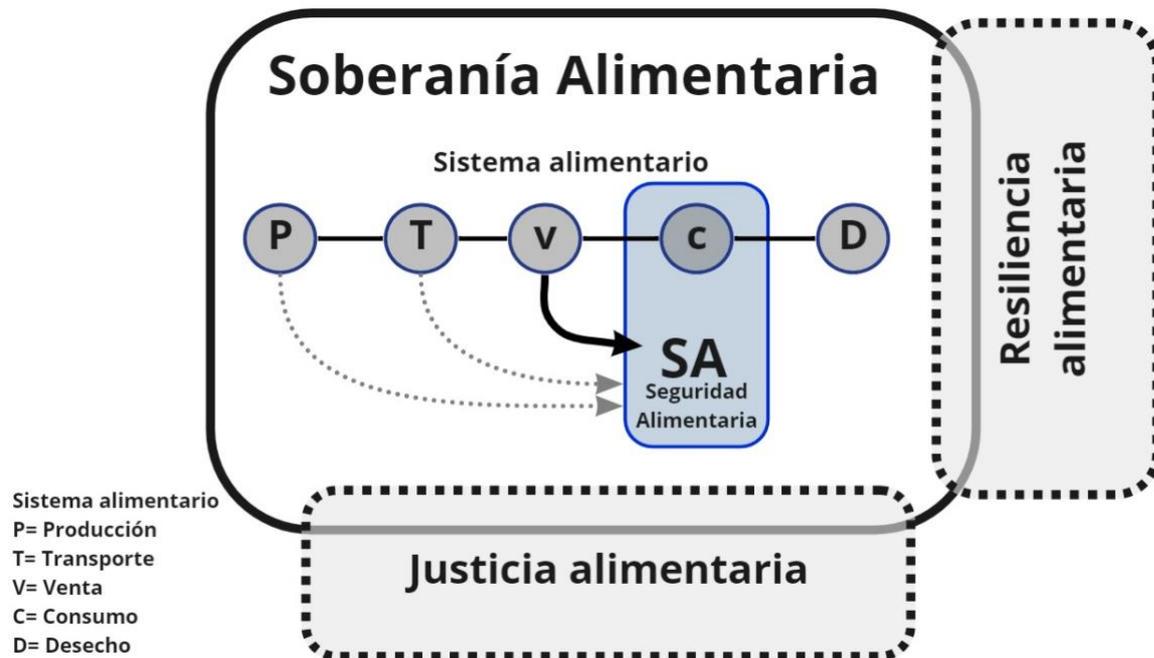
Nous prendrons le cas de l'agriculture périurbaine de Mexico qui évoque singulièrement celui étudié par Proust (2020) pour celui de Sao Paulo. L'extrême sud de la ville de Mexico est très peu urbanisé et il reste dans les arrondissements de Tlahuac, Xochimilco, Tlalpan, Milpa Alta, une part d'agriculture périurbaine qui tente de survivre face aux assauts de l'urbanisation, formelle et informelle. Les exploitations sont de petite taille ou de taille moyenne, parfois en coopérative. Certaines sont inscrites dans des traditions anciennes (par exemple, le cas des chinampas, des jardins flottants qui datent de l'époque aztèque, ou la pratique de la milpa), d'autres ont recours à des techniques agro-écologiques (le bio certifié étant trop cher pour elles), tandis que d'autres encore pratiquent une agriculture conventionnelle, d'autres enfin sont plus modernisées (serres, etc.). On trouve des cultures de primeurs, de fruits (fraises...), du maïs, du nopal (surtout dans l'arrondissement de Milpa Alta, l'un des plus ruraux), etc. Dans certains cas, par exemple, à Milpa Alta et à Tlalpan, les producteurs bénéficient de programmes publics locaux (à l'échelle de l'arrondissement) qui visent soit à soutenir leur production (cas de Milpa Alta) soit à remettre les terres en culture (cas de Tlalpan, beaucoup plus urbanisée). Pourtant, l'un des principaux problèmes auxquels s'affrontent ces exploitations est l'absence de débouchés commerciaux. La plupart d'entre elles n'ont pas accès aux débouchés que sont les grandes surfaces car elles n'atteignent pas le volume de production exigé par les entreprises de la grande distribution. Leurs débouchés sont essentiellement locaux, ce qui participe, bien que marginalement, à l'autonomie alimentaire locale, et les exploitations fonctionnent en circuits courts, sans intermédiaires : marchés et tianguis locaux (c'est-à-dire situés dans le même arrondissement), petits commerçants, vente directe notamment par le biais des réseaux alimentaires alternatifs (équivalents des AMAP françaises) qui existent peu à Mexico (Gravante, 2019), et, dans le meilleur des cas, commerce électronique. Certains des producteurs disent même être parfois contraints de jeter leur

production, y compris des produits agrobiologiques disposant d'une bonne qualité nutritionnelle, faute de débouchés. Ces aliments pourraient pourtant nourrir sainement les populations pauvres, car, et c'est un paradoxe, l'insécurité alimentaire est parmi les plus élevées de la ville dans ces arrondissements du sud. Certes, le prix des aliments produits par les agriculteurs qui pratiquent l'agroécologie reste supérieur à ceux des aliments vendus par les grandes surfaces qui bénéficient des économies d'échelle et de la pression exercée sur les producteurs, mais ces produits sains, dotés d'une bonne qualité nutritionnelle, pourraient bénéficier aux populations pauvres qui vivent dans ces arrondissements et lutter contre la malnutrition, l'une des principales caractéristiques de l'insécurité alimentaire au Mexique. S'il existe bien des soupes populaires organisées par les mairies d'arrondissement ou même par le gouvernement fédéral, si les enfants pauvres reçoivent des petits déjeuners payés par les pouvoirs publics dans le cadre de programmes alimentaires dédiés, les producteurs n'arrivent pas à écouler leur production auprès de ces organisations implantées sur le territoire, faute d'intérêt de leur part et faute de considération pour l'ensemble de la chaîne du système alimentaire. Les aides vont à la production ou à la consommation, mais pas à la commercialisation. D'où l'importance de considérer les systèmes alimentaires locaux dans leur globalité pour permettre d'augmenter l'autonomie alimentaire municipale et de diminuer l'insécurité alimentaire des populations pauvres qui vivent dans les municipalités où existe une agriculture périurbaine.

Modélisation de la sécurité et souveraineté alimentaires à l'échelle locale : vers la justice et la résilience alimentaires ?

Finalement, nous souhaiterions proposer une modélisation de la sécurité et souveraineté alimentaires à l'échelle locale pour les espaces où existe une agriculture périurbaine, qui s'appuie sur les systèmes alimentaires et non pas la seule production agricole (fig. 2). Le paradigme central est celui de la souveraineté alimentaire. Celui-ci doit prendre en compte les différentes étapes du système alimentaire local, essentiellement la production, la vente (la commercialisation ou la distribution) et la consommation. Les politiques d'alimentation à l'échelle locale (municipale) doivent viser une meilleure sécurité alimentaire des pauvres au niveau de la consommation. La production, le transport et la commercialisation doivent permettre une plus grande disponibilité de produits alimentaires de bonne qualité et à bon marché, un meilleur accès des pauvres à une alimentation saine (avec des circuits courts), une distribution équitable, grâce au soutien intégral des municipalités où existe l'agriculture périurbaine (par exemple, qui inclut aussi l'achat de produits aux agriculteurs pour les soupes populaires, les petits déjeuners des écoles, etc.). Cette approche pourrait ainsi générer une plus grande justice alimentaire, non pas seulement à l'échelle des ménages, mais aussi de celle de tous les acteurs du système alimentaire, en particulier les producteurs locaux petits et intermédiaires, les distributeurs, etc. Elle permettrait aussi une plus grande résilience locale face aux aléas du marché de l'alimentation. Cette proposition va dans le sens des systèmes agro-alimentaires localisés (SIAL) (Torres Salcido, 2017).

Figure 2 : souveraineté et sécurité alimentaires à l'échelle locale (municipale)



Bibliographie

Brassel, F. (2010). "Soberanía alimentaria. Palabra de moda o concepto novedoso", *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 12, 11-30.

Capron, G., González, S., Wagner, J., & C. McCordic (2018). *The State of Household Food Security in Mexico City, Mexico*. Hungry Cities Report n°13.

Gasca Zamora, J. (2017). "Seguridad alimentaria en contextos urbanos de México". Dans *Implicaciones regionales de la seguridad alimentaria en la estructura del desarrollo económico de México*, Torres Torres, F. (ed.). UNAM, 265-314.

Gómez-Trujillo, E., Martínez-Andrade, E., Rivas-García, J., & M. Villalobos-Mariadaga (2016). "La seguridad y soberanía alimentaria", *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 2(1), 315-324.

Gordillo, G. & J. Obed Méndez (2013). *Seguridad y soberanía alimentaria*. FAO.

Gravante, T. (2019). "Prácticas y redes de autonomía alimentaria en la Ciudad de México: un acercamiento etnográfico". *Interdisciplina*, 19, 163-179.

Heinisch, C. (2013). "Soberanía alimentaria: un análisis del concepto". Dans *Comercialización y soberanía alimentaria*, F. Hidalgo et alii (eds.). Ecuador: SIPAE, pp.11-36.

Proust, A. (2020). "Se nourrir par l'agriculture périurbaine à Sao Paulo", *Echogéo*, 54, 16p.

Steel, C. (2013). *Hungry Cities : How Food Shapes Our Lives*. Chatto & Windus.

Torres Salcido, G. (2017). "Apuntes sobre los Sistemas Agro-alimentarios Localizados. Del Distrito Industrial al desarrollo territorial". *Estudios latinoamericanos*, 40, 19-36.

Torres Torres, F. (2003). *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*. UNAM, Plaza y Valdés.

Torres Torres, F. (2014). "Seguridad alimentaria: una explicación sobre prevalencia de los desequilibrios en México". *Estudios agrarios*.

Windfuhr, M. & J. Jonsén (2005). *Soberanía alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. FIAN-Internacional.