

Sécurité alimentaire: orientation de la politique publique portugaise et défis à l'élaboration d'indicateurs

Alexandra Seabra Pinto

Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária,
I.P. (INIAV), Portugal



Joaquim Cabral Rolo

Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária,
I.P. (INIAV), Portugal



L'entrée du Portugal dans l'Union Européenne (UE) en 1986 a entraîné la mise en conformité des critères de mesure et la recherche d'indicateurs communs d'évaluation, nécessitant la collecte d'informations pertinentes par des entités qui sont en charge de ces politiques, en particulier par les organismes officiels de mise en place et de diffusion des statistiques. Il est à souligner que même avant son entrée dans l'UE, le Portugal participait déjà au sein des organisations internationales aux travaux liés à la question de la sécurité alimentaire. En effet, c'est le cas par exemple de son adhésion à des organismes des Nations Unies tels que l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). A partir des années 1970, ceci a permis de définir les lignes directrices des mesures pour la politique de l'alimentation. Les résolutions adoptées lors de la première conférence mondiale de l'alimentation (Nations Unies, Rome, 1974) dont le Portugal était signataire, conseillaient déjà la mise en œuvre de politiques actives pour lutter contre la faim et la malnutrition. C'est dans ce contexte international que le concept de sécurité alimentaire a ainsi été défini comme « *la capacité de tout temps d'approvisionner le monde en produits de base, pour soutenir une croissance de la consommation alimentaire, tout en maîtrisant les fluctuations et les prix* ».

L'évolution de la politique alimentaire au Portugal

Les évolutions socio-économiques et environnementales ainsi que la santé de la population sont aujourd'hui prises en considération dans les politiques publiques alimentaires du Portugal. Ces dispositifs intègrent désormais les aspects multidimensionnels de la sécurité alimentaire, en tenant compte des contraintes économiques, biologiques, sociales et culturelles¹. Les feuilles de route des politiques, avec la construction d'indicateurs sur la sécurité alimentaire ou plus largement sur les enjeux de la qualité de la vie, ont tenu compte du contexte international et des relations avec les autres pays.

Ainsi, au début des années 1970 la politique agro-alimentaire portugaise concernait essentiellement le seul secteur de l'agriculture, avec comme priorité l'augmentation de la disponibilité des aliments, l'autosuffisance du pays et le contrôle des prix des matières premières. Néanmoins, après la révolution de 1974 de nouvelles orientations ont été définies avec essentiellement des initiatives telles que la création des Instituts et organismes liés à la qualité et la surveillance alimentaire et nutritionnelle, des études techniques sur la composition des aliments et des campagnes nationales pour encourager l'éducation nutritionnelle.

C'est ainsi qu'en 1980, le gouvernement portugais a créé un organisme consultatif interministériel : le *Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição* (Conseil National de l'Alimentation et de la Nutrition), responsable de la coordination des études sur les habitudes alimentaires et de la formulation et la mise en œuvre d'une politique alimentaire et nutritionnelle. L'entrée du Portugal dans l'UE, avec ses engagements législatifs, a également fortement contribué à l'évolution de la politique alimentaire.

¹ Cette première partie est basée sur les références bibliographiques : Gaspar, S., 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional no contexto do direito humano à alimentação adequada*. Monografia, Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação, Universidade do Porto; Graça, P., Gregório, M.J., 2012. "Evolução da Política Alimentar e de Nutrição em Portugal e suas relações com o Contexto Internacional". *Revista SPCNA* 2012, 18 (3), 79-96 ; Gregório, M. J. et al., 2014. "Proposta Metodológica para a Avaliação da Insegurança Alimentar em Portugal". APN, *Revista Nutricias* 21: 4-11, APN - www.apn.org.pt.

En effet, à la fin des années 1980 les questions alimentaires européennes étaient encore orientées sur l'autosuffisance alimentaire, liée aux aspects quantitatifs de la production, et n'accordant pas une grande importance aux questions de sécurité des aliments et d'équilibre nutritionnel de l'alimentation. C'est seulement avec le traité de Maastricht de 1993, que la question de la santé des consommateurs a été fortement prise en compte, dans le cadre des politiques européennes sur l'alimentation et la nutrition.

Tout d'abord, les crises sanitaires des années 1990 ont de fait entraîné une réorientation de la politique européenne en mettant au centre des débats des États membres les questions liées à la garantie sanitaire des denrées alimentaires. C'est dans ce contexte que le concept de « sécurité sanitaire des aliments » émerge, défini comme « l'assurance que les aliments sont sans danger pour le consommateur quand ils sont préparés et/ou consommés conformément à l'usage auquel ils sont destinés ». Au « Sommet mondial de l'alimentation » de 1996, a ainsi été défini les contours du concept actuel de sécurité alimentaire.

Dans le cadre européen, la politique alimentaire portugaise se concentre ainsi sur le contrôle officiel et l'inspection des aliments, en mettant l'accent sur la protection des consommateurs et sur la garantie de la sécurité sanitaire. Néanmoins le terme de « Sécurité alimentaire » est utilisé à la fois pour qualifier les aspects quantitatifs de l'alimentation et les aspects sanitaires en lien avec la sécurité des aliments. Au début du nouveau millénaire cette nouvelle orientation de la politique alimentaire portugaise a abouti à la création de l'*Autoridade de Segurança Alimentar e Económica* (Autorité de la Sécurité Alimentaire et Economique, ASAE) pour favoriser la coordination avec l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Plus récemment, en 2014, les ministères d'économie, de l'agriculture et de la santé ont créé la *Comissão de Segurança Alimentar* (Commission de la Sécurité Alimentaire) dont la mission est d'accroître la confiance des consommateurs et l'adoption d'une approche globale fondée sur la sécurité sanitaire.

En 2006, dans une conférence ministérielle européenne de l'OMS, s'est déclaré que l'obésité était l'un des plus graves problèmes de santé publique auxquels la Région européenne de l'OMS devait faire face. Comme dans bon nombre de régions du monde, l'UE est en effet confrontée à ce problème important de santé publique (qualifiée d'« épidémie » par l'OMS) ce qui l'a conduit à réorienter sa politique publique du point de vue des questions nutritionnelles. Il s'agissait de mettre en œuvre des politiques intégratrices et intersectorielles, pour satisfaire aux objectifs définis dans le cadre de la charte européenne sur la lutte contre l'obésité. Le ministère de la santé portugais a ainsi présenté un plan national définissant les mesures de prévention pour tenter de réduire cette épidémie.

En 2012, sur la base des orientations de l'OMS et de l'UE, le Portugal a défini formellement une stratégie nationale sur les questions alimentaires/nutritionnelles, publiée dans le Programme national pour la promotion d'une alimentation saine et équilibrée. Sur ce point la Diète Méditerranéenne et sa reconnaissance en 2010 en tant que patrimoine immatériel de l'Humanité par l'Unesco constitue un élément important du dispositif de réflexion de la politique gouvernementale. Notons qu'à l'instar de bons nombres de pays européens, la mise en œuvre du plan reste fondée sur la collaboration entre organismes publics et privés.

Les questions environnementales en lien avec la santé publique ont été également abordées par la communauté internationale. C'est à la 5^{ème} Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé de l'OMS que sont pris des engagements pour la prévention, le contrôle et la réduction des risques sanitaires en lien avec des facteurs environnementaux. De ce compromis, auquel le Portugal est signataire, a émergé le *Plano Nacional de Acção Ambiente e Saúde* (« Plan National d'Action pour l'Environnement et la Santé », PNAAS), en 2008, co-coordoné par les ministères de l'environnement et de la santé, en étroite collaboration avec d'autres ministères. L'alimentation est l'un des domaines d'intervention du PNAAS qui concerne aussi d'autres domaines tels que : la recherche appliquée, la formation, l'éducation et la concertation des politiques nationales et internationales.

Au Portugal, comme dans d'autres pays européens, la crise financière et économique depuis 2008 a fait émerger de vieux débats, et précisément ceux touchant à la souveraineté alimentaire et à l'insécurité alimentaire. En effet, les conséquences de cette crise ont eu de graves répercussions sur sa structure économique et la vie des citoyens. Le chômage, qui en 2008 s'élevait à 8% de la population active, atteignait 14% en 2014. De graves problèmes sociaux ont alors émergé touchant les personnes sans emploi, mais aussi les personnes âgées à faible retraites. De plus, les travailleurs avec des emplois précaires représentant une part importante de la population ont également subi les conséquences de cette crise. Ainsi, cet ensemble important de la population portugaise, vulnérable à la pauvreté est donc soumis à l'insécurité alimentaire. Noter que le taux de risque de pauvreté d'environ 18% dans les années 2008-2011, est passé à 19,5% en 2013².

Le Portugal, en tant que signataire de la Déclaration du Millénaire de 2000 s'est engagé à atteindre l'objectif d'éradiquer la faim et l'extrême pauvreté, avec en outre la réduction des gaspillages alimentaires. Par ailleurs, le pays a approuvé en 2011, dans le cadre de la stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle de la CPLP (Communauté des Pays de Langue Portugaise créée en 1996) un nouveau modèle de gouvernance de l'alimentation.

² Le taux de risque de pauvreté correspond à la proportion de la population dont le revenu équivalent, après les transferts sociaux, est en dessous du seuil de la pauvreté. INE, 2015. Destaque, "Inquérito às Condições de Vida e Rendimento das Famílias".

Il faut également souligner que la sécurité alimentaire et la lutte contre la faim sont intégrées à la stratégie de coopération portugaise avec les pays africains lusophones et la République Démocratique du Timor oriental. En vertu du concept élargi et finalement complexe de la sécurité/insécurité alimentaire, le Portugal s'efforce ainsi d'articuler les politiques, programmes et actions entre le gouvernement, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et la société civile.

Les défis à l'élaboration des indicateurs au Portugal

Dès lors, un effort scientifique et technique important a été effectué, en particulier dans le cadre des organisations internationales, par la mise en place d'indicateurs pour mesurer la sécurité alimentaire. Les indicateurs sous le format de panel regroupent divers domaines bien différenciés ou au contraire correspondent à la construction d'indicateurs synthétiques, tels que, par exemple, l'indice de la sécurité alimentaire mondiale³. Cet indice construit à partir de la définition de la sécurité alimentaire adoptée au sommet mondial de l'alimentation de 1996, rassemble des indicateurs sur la disponibilité, l'accessibilité, la qualité et la sécurité.

En tant que partenaire de la CPLP, le Portugal se réfère aux documents de la réunion scientifique de la FAO de 2011 concernant le thème « *Mesurer l'insécurité alimentaire* »⁴ et où sont résumés les différents indices synthétiques qui ont été proposés pour une utilisation à l'échelle macro (comparaisons/classifications des pays ou régions) ou au niveau micro (situation des individus ou des ménages). Il s'agit en outre d'intégrer les travaux complémentaires concernant un ensemble d'indicateurs de la sécurité alimentaire (classés selon les quatre dimensions « disponibilité », « accès », « utilisation » et « stabilité »), qui permettent des comparaisons ponctuelle et de long terme entre les pays ou au niveau régional nous faut également mentionner la configuration des indicateurs pour renseigner les objectifs du millénaire pour le développement⁵.

Au Portugal, l'information officielle sur la consommation alimentaire date des années 1960, avec la publication par l'Institut National de la Statistique (INE) de la *Balança Alimentar* (« Balance Alimentaire »). En 1980, l'enquête alimentaire nationale a été mise en place et à partir des années 1990, un autre dispositif fournit tous les cinq ans des données pour l'élaboration des indicateurs à partir de l'Enquête sur les dépenses des familles.

Cependant, la mesure de la sécurité alimentaire (ou de façon plus juste de l'insécurité alimentaire) s'inscrit aujourd'hui dans le domaine plus général de l'évaluation de la qualité de vie et du développement durable. La qualité de vie inclut à la fois les dimensions de confort matériel, une alimentation équilibrée ancrée dans la « vision globale » de la santé humaine et des critères plus généraux avec des objectifs de bien-être et de développement. Le concept est donc multidimensionnel et nécessite une observation des conditions matérielles de la vie, de la participation dans des projets sociaux et de la jouissance des biens culturels.

Ces aspects font partie de la *Stratégie portugaise pour le développement durable 2015* basée sur trois piliers : « développement économique », « cohésion sociale » et « protection et valorisation de l'environnement ». Ce document stratégique suit les recommandations internationales du Sommet mondial de l'ONU de 2005 et du Conseil européen de 2006, où la stratégie européenne pour le développement durable a été révisée. A partir de ces trois piliers structurants, la mesure de la qualité de vie et du développement durable doit prendre en compte les différentes « tendances lourdes » qui structurent l'évolution des sociétés, telles que les conséquences du changement climatique, le vieillissement de la population, et l'intensification de la concurrence mondiale pour l'accès aux ressources⁶. Sur ce dernier point, les contraintes du système financier sur l'économie sont particulièrement importantes, notamment pour ce qui concerne la connexion des prix des denrées alimentaires avec le pouvoir d'achat des citoyens.

Toutefois, le choix des indicateurs statistiques reste un point crucial de la mesure de la sécurité et de la qualité de vie. Selon l'importance des critères, de leur pertinence et de leur utilité, il doit être possible d'effectuer une mesure de la situation à un moment spécifique (à l'échelle mensuelle ou pour une année donnée) et aussi de la suivre dans le temps. Cela nécessite l'accès à des données fiables, régulièrement mises à jour au niveau national et international. D'où l'importance d'utiliser des données des organismes officiels de statistique.

Les indicateurs de sécurité alimentaire

Le contexte portugais sur les indicateurs et leur systématisation peut être résumé de la façon suivante. Tout d'abord, on retiendra l'indicateur de disponibilité des aliments, sur la dimension nucléaire de la sécurité alimentaire d'un pays ou d'une société humaine (pour un groupe bien défini ou une région géographique). Plutôt que de se positionner par rapport à une référence en termes d'autarcie, nous préférons adopter un positionnement sur « la sécurité de l'approvisionnement » des aliments.

³ Cf. The Economist Intelligence Unit, 2014. *Global food security index 2014. An annual measure of the state of global food security* - <http://foodsecurityindex.eiu.com/>; PNUD, *Relatório do Desenvolvimento Humano* (anual, 1990-2013). - hdr.undp.org.

⁴ *Mesurer l'insécurité alimentaire : des concepts et des indicateurs pertinents pour l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes*. Document d'information. ROME, Italie, 12 - 13 septembre 2011 www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_roundtable/Round-Table_....pdf

⁵ ONU, 2013. *Relatório Sobre os Objectivos de Desenvolvimento de Milénio 2013* - www.unric.org/html/....pdf; et [mdgs.un.org/unsd/mdg/...](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/)

⁶ Cf. APA (R. Ribeiro e S. Rodrigues, Coord.), 2014. *Relatório do Estado do Ambiente 2014 [REA2014]*. Agência Portuguesa do Ambiente [APA]/Depart. de Estratégias e Análise Económica. Ed. APA - www.apambiente.pt/.

Cette démarche implique de s'attacher à la valeur économique des biens alimentaires (produits de l'agriculture et de la pêche et de l'aquaculture) en produits frais et transformés, les composants de la production interne (P), la consommation apparente (Ca) et la balance commerciale (Sc) qui s'exprime par l'indicateur nommé « degré de la sécurité d'approvisionnement alimentaire » (GSA) : $GSA = P / (Ca - Sc)$ ⁷.

En lien étroit avec cet indicateur, il est nécessaire de souligner l'importance d'un autre indicateur qui permettra de clarifier la relation entre les prix des produits alimentaires dans la production, dans les marchés nationaux et internationaux, et de la consommation⁸. En second lieu, il est nécessaire de faire référence au système *InfoFamília* (« InfoFamille »), qui utilise, à travers une échelle psychométrique, une méthode d'auto perception des individus sur l'insécurité alimentaire. Cette échelle couvre quatre niveaux biens différenciés d'autosuffisance, à partir de la situation où les revenus de la famille permettent « l'accès régulier et permanent à une alimentation de qualité, en quantité suffisante, sans compromettre l'accès à d'autres besoins essentiels » jusqu'à l'étape à laquelle se déclare l'existence de « périodes de restriction en termes de quantité d'aliments par des contraintes financières »⁹.

Les indicateurs de la qualité de vie et du développement durable

Dans le contexte plus large de la qualité de vie, le système d'indicateurs de développement (SIDS) a été mis en place par des organismes officiels liés à l'environnement. Il est aujourd'hui sous la responsabilité de l'INE, dans le contrat cadre avec l'Eurostat, pour le suivi de la stratégie de développement durable (portugaise et UE28)¹⁰. Ce système se compose d'un ensemble d'indicateurs, axé sur les objectifs stratégiques de « société de la connaissance », « croissance, compétitivité et efficacité énergétique », « environnement et patrimoine naturel », « équité et cohésion sociale », « valorisation du territoire et connectivité internationale », « participation active dans la coopération internationale » et « efficacité des services publics ». Ceci faisant référence à trois indicateurs liés à la production agricole durable. C'est le cas de la valeur économique des engrais et des produits phytopharmaceutiques par hectare de superficie agricole utilisée (SAU, l'exclusion de la dimension du pâturage pauvre) ; la part de la surface consacrée à la production alimentaire en agriculture biologique ; et l'équilibre de nutriments azote et phosphore dans l'agriculture¹¹.

Pour conclure la référence à l'indice de bien-être (IBE), mis en œuvre par l'INE¹² suite à la crise sociale de l'après 2008 et le consensus international sur l'urgence d'avoir des informations sur la *qualité de vie* des familles et des individus. L'IBE pour le Portugal est le résultat de l'articulation des travaux méthodologiques de divers instituts statistiques à l'échelle mondiale avec des organisations internationales (ONU, OCDE, Eurostat, FMI, Banque mondiale). Cet indice est construit à partir des données provenant de divers sous-systèmes d'information officielles, notamment, les résultats des enquêtes sur les conditions de vie et revenus des ménages¹³. L'IBE est un indice global sur la base de deux niveaux de « perspective » (qualité matérielle de la vie et de la qualité de vie) et synthétise dix indices spécifiques:

- Les conditions matérielles de la vie : « le bien-être économique » ; « la vulnérabilité économique » ; « le travail et le salaire ».
- La qualité de vie : « santé » ; « l'équilibre travail-vie » ; « l'éducation, les connaissances et compétences » ; les relations sociales et le bien-être subjectif » ; « la participation civique et la gouvernance » ; « la sécurité personnelle » ; « l'environnement ».

Pour mesurer la qualité de vie et du développement durable au Portugal à une échelle plus fine (régionale/locale), il faut mentionner simplement l'indice synthétique de développement régional (ISDR) mis en place par l'INE qui prend en compte l'échelle méso (les unités territoriales de niveau III dans la classification Eurostat). L'ISDR compile 65 indicateurs statistiques en trois dimensions, convertis en indices composites : la compétitivité, la cohésion et la qualité environnementale¹⁴.



⁷ Cf. Avillez, F. 2013. "Autossuficiência alimentar: mitos e realidades" AA.VV., 2013. *O futuro da alimentação: ambiente, saúde e economia*. Fundação Calouste Gulbenkian. www.gulbenkian.pt/...pdf: 112-122; INE, 2013. *Destaque: "Abastecimento Alimentar em Portugal"*.

⁸ Sur la volatilité des prix alimentaires : « Agricultural Market Information System - AMIS » (FAO: SICIIV) et « Agricultural Markets Brief » in : [ec.europa.eu/agriculture/analysis/...](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/)

⁹ Gregório, M. J. et al., 2014.

¹⁰ Cf. Gomes, M.^a L. et al. 2000; APA, 2010, *Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (SIDS) Portugal*.

¹¹ Ces deux derniers indicateurs qui appartiennent au système d'indicateurs de l'APA sont publiés par l'INE.

¹² INE, 2013. *Documento Metodológico. Índice de Bem-Estar, versão 1.0*. Id. 2013. *Destaque "Índice de Bem-estar 2004-2012"*, - www.ine.pt.

¹³ Cf. EUROSTAT, 2010. *Income and living conditions in Europe* (ed. A. B. Atkinson and E. Marlier) - ec.europa.eu/eurostat.

¹⁴ Cf. INE, 2014. *Destaque "Índice Sintético de Desenvolvimento Regional 2011"*, - www.ine.pt.