



Le concept de souveraineté alimentaire constitue-t-il un outil politique utile pour les PED dans le cadre des négociations commerciales internationales ?

Catherine Laroche-Dupraz, Angèle Postolle

► To cite this version:

Catherine Laroche-Dupraz, Angèle Postolle. Le concept de souveraineté alimentaire constitue-t-il un outil politique utile pour les PED dans le cadre des négociations commerciales internationales ?. Séminaire sécurité alimentaire de l'UMR MOISA, Institut National de Recherche Agronomique (INRA). UMR Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs (1110)., Apr 2010, Montpellier, France. 18 p. hal-01462540

HAL Id: hal-01462540

<https://hal.science/hal-01462540>

Submitted on 6 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le concept de souveraineté alimentaire constitue-t-il un outil politique utile pour les PED dans le cadre des négociations commerciales internationales agricoles ?

Laroche Dupraz C.^{1,2}, Postolle A.^{3,4}.

1. Agrocampus Ouest, UMR1302, F-35000 Rennes, France

2. INRA, UMR1302, F-35000 Rennes, France

3. ESA Angers, France

4. Chercheur associé au CIRAD, UMR MOISA, Montpellier, France

Mots-clés : souveraineté alimentaire, PED, protection, politique agricole, négociations agricoles

Résumé

Alors que la « sécurité alimentaire » a contribué à justifier des politiques de protection mais aussi d'ouverture aux échanges, une analyse cognitive montre que la « souveraineté alimentaire » née d'une mobilisation collective plurisectorielle et mondialisée, porte deux principales revendications pour les pays en développement : l'élimination de la concurrence déloyale subie par leurs productions agricoles et le droit à protéger leurs marchés des importations. L'examen du volet agricole à l'OMC fait apparaître que certains mécanismes en négociations relèvent du concept de souveraineté alimentaire, même si ce terme ne figure pas dans les textes de projet d'accord.

Food sovereignty: A tool to implement sustainable and innovating protective trade policies for Developing Countries?

Key-words: food sovereignty, developing countries, protection, agricultural policy, WTO negotiations

Summary

While "Food Security" can provide the basis of both protective policies and liberalisation of trade, "Food Sovereignty" developed by a globalized and multi-sector collective mobilization, always implies the end of unfair competition on world markets and some kind of protection for developing countries domestic agricultural markets. While the upholders of Food Sovereignty suspect that WTO rules and on-going negotiations will make this goal impossible to reach, some technical arrangements made at the WTO already match the concept of Food Sovereignty, even if the term is not actually mentioned in the draft agreements.

Le concept de souveraineté alimentaire constitue-t-il un outil politique utile pour les PED dans le cadre des négociations commerciales internationales agricoles ?

Pendant la deuxième moitié du XXème siècle, la sécurité alimentaire a contribué à justifier des politiques agricoles protectionnistes de certains pays développés notamment l'Union Européenne. Mais la protection élevée des marchés agricoles a été remise en cause par l'accord agricole de l'Uruguay Round de 1994 qui s'est conclu par des engagements de réduction des protections aux frontières et du soutien interne à l'agriculture.

En réaction, en lien avec le premier Sommet Mondial de l'Alimentation (1996), un certain nombre d'Organisations non gouvernementales (ONG) et de la société civile (OSC) ont introduit le concept de « souveraineté alimentaire » pour défendre le droit des peuples à se nourrir et donc le droit pour les Etats de développer une politique agricole correspondant à l'intérêt propre de leur population sans être source de dumping vis-à-vis des pays tiers.

Cette communication porte précisément sur le concept de souveraineté alimentaire, ses fondements idéologiques et les instruments économiques qu'il suggère. Le concept de souveraineté alimentaire est-il réellement en « rupture » avec l'organisation actuelle des marchés agricoles à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ?

Nous analysons l'émergence du concept de souveraineté alimentaire afin de comprendre ce que recouvre ce terme, pour ceux qui souhaitent promouvoir le concept, et saisir les implications politiques et économiques pour les Pays en développement (PED) et leurs partenaires commerciaux. L'originalité de notre démarche est d'associer une approche historique et économique de la sécurité alimentaire à une analyse cognitive de la souveraineté alimentaire. Le contenu du volet agricole des récentes négociations à l'OMC nous fournit un cas pratique d'analyse des interactions entre le concept de souveraineté alimentaire et les dispositions techniques des projets d'accord à l'OMC. Dans quelle mesure les PED ont-ils la possibilité de développer leur protection vis-à-vis des importations agricoles en provenance des pays tiers, dans le cadre actuel du droit commercial international à l'OMC ? L'introduction effective de la notion de souveraineté alimentaire comme objet de négociation pourrait-elle amener à développer des marges de manœuvre nécessaires à l'élaboration de politiques agricoles protectrices pour les PED ?

SECURITE ALIMENTAIRE ET POLITIQUES DE PROTECTION DE L'AGRICULTURE

La sécurité alimentaire mondiale

Instituée en 1943, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations-Unies (FAO) s'est fixé comme objectif de libérer les hommes de la faim par la coopération des Etats en rationalisant la production et le commerce des biens alimentaires, au profit des producteurs et des consommateurs, en luttant contre la fluctuation des prix, en optimisant l'utilisation des éventuels stocks d'excédents et en organisant l'aide alimentaire¹.

¹ J.D. Shaw, World Food Security, A History since 1945, Palgrave Macmillan, 2007, p.3-76

En 1973-1974, une grave crise alimentaire fait prendre conscience à tous les pays du monde que la sécurité alimentaire relève de la responsabilité de toutes les nations². La Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 se conclut par un « Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale » des Nations Unies³ :

« assurer à tout moment des approvisionnements mondiaux suffisants de produits alimentaires de base, de manière à éviter de graves pénuries alimentaires en cas de mauvaises récoltes ou de catastrophes naturelles ou autres, à favoriser une progression régulière de la consommation dans les pays où la consommation individuelle est faible et à atténuer les fluctuations de la production et des prix ».

Cette résolution, rédigée suite à une hausse exceptionnelle des prix agricoles, aborde la sécurité alimentaire sous l'angle de la régulation de l'offre alimentaire mondiale et des marchés. Elle engage les pays à coopérer pour maintenir des stocks de céréales suffisamment disponibles en cas de pénurie et participer à l'aide alimentaire aux populations des pays en développement souffrant de la faim.

Au Sommet mondial de l'alimentation de 1996⁴, une toute autre définition de la sécurité alimentaire est formulée :

« La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation ouvrent des voies diverses vers un objectif commun - la sécurité alimentaire aux niveaux individuel, familial, national, régional et mondial. La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. Chaque nation doit adopter une stratégie adaptée à ses ressources et à ses capacités afin d'atteindre les buts qu'elle s'est elle-même fixée et, en même temps, coopérer aux échelons régional et international pour trouver des solutions collectives aux problèmes mondiaux de la sécurité alimentaire ».

Ces deux définitions à 20 ans d'intervalle témoignent de la complexification progressive du concept de sécurité alimentaire. Maxwell⁵ a montré que depuis 1974, le concept a connu trois évolutions majeures. L'accent est mis dans un premier temps sur la disponibilité de stocks alimentaires nationaux et mondiaux, or on constate rapidement que les stocks n'empêchent pas les famines de s'étendre. Sen⁶ initie un changement de paradigme en développant le concept de « Capacité d'accès à la nourriture » qui fait référence à la quantité d'aliments qu'une personne peut se procurer par l'autoproduction, l'échange ou le don. Plus que la production agricole elle-même, c'est l'accès à l'alimentation des ménages et des individus qui les composent qui pose problème ; une attention particulière devant être portée à la capacité individuelle des femmes et des enfants de contrôle et d'accès aux ressources de la famille.

Maxwell identifie une deuxième rupture épistémologique née des leçons de la famine éthiopienne de 1984. Des populations peuvent choisir de restreindre leur accès à la nourriture à court terme pour assurer leur subsistance à moyen ou long terme, en conservant des

² J.D. Shaw, World Food Security..., op. cit., p.150

³ FAO, « Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale », Résolution 1/64, Rapport du Conseil de la FAO, 64^{ème} session, §53 et Annexe A, 1974.

⁴ FAO, Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, §1, Sommet Mondial de l'alimentation 13-17 novembre 1996.

⁵ S. Maxwell, "Food security : a post-modern perspective", *Food Policy*, Vol. 21. No. 2, pp. 155-170, 1996.

⁶ A. Sen, *Poverty and Famines*, 1980.

semences ou en évitant de sacrifier un animal : la priorité n'est plus sur l'accès à l'alimentation mais sur les conditions de subsistance assurant la viabilité à long terme du ménage en tant qu'unité de production⁷. Enfin Maxwell identifie un troisième changement de paradigme qui rend compte d'un glissement, au début des années 1990, d'une approche de la sécurité alimentaire en termes d'indicateurs objectifs et quantitatifs vers une prise en compte progressive de la perception subjective, qualitative et culturellement prédéterminée de la sécurité alimentaire.

Dans la définition de 1996, l'insécurité alimentaire n'est plus liée à l'insuffisance de l'offre mondiale de biens alimentaires, mais aux problèmes de solvabilité de la demande et d'organisation logistique des approvisionnements (importations et aide alimentaire) aux niveaux local, national, régional, international. Ainsi, la sécurité alimentaire mondiale ne relève-t-elle pas de la seule coopération internationale ; chaque pays a la responsabilité d'organiser la sécurité alimentaire de sa population. Les politiques ayant trait à la production agricole, la transformation agro-alimentaire et la distribution, la consommation des ménages, les échanges avec les pays tiers, mais aussi la politique générale peuvent être concernées.

Des stratégies nationales diverses

En Europe, l'objectif de sécurité alimentaire a contribué à justifier la Politique Agricole Commune (PAC). De 1962 à 1992, la PAC a institutionnalisé un prix agricole minimum, supérieur au cours mondial, doublé d'une protection aux frontières ajustée à ce prix : les « prélèvements variables », isolant le marché européen des fluctuations du marché mondial. Les productions excédentaires, exportées vers le reste du monde, ont également bénéficié de cette protection via le système des « restitutions aux importations » : les producteurs pouvaient exporter leurs produits sur le marché mondial, au prix mondial, tout en bénéficiant du prix garanti communautaire, puisque la différence entre ces deux prix était « restituée » aux producteurs sous forme d'une subvention. Avec cette politique, l'autosuffisance de l'UE fut atteinte au cours des années 1970 et 1980 pour la plupart des produits agricoles, et c'est plutôt la gestion des excédents qui devint problématique. Cette option politique a été accusée de dégrader les prix agricoles au détriment des agriculteurs des autres pays du monde. Dans un contexte international de concurrence accrue et de baisse tendancielle des prix agricoles, ceci contribua à réformer le système et abandonner progressivement prix garantis, protection aux frontières et subventions aux exportations à partir de la réforme de la PAC de 1992, car ces instruments se révélaient trop coûteux, non maîtrisables, et n'étaient plus acceptables par les partenaires commerciaux de l'UE.

Si d'autres pays développés ont opté pour des politiques protectionnistes visant la sécurité alimentaire (cas du Japon), des voies alternatives se sont appuyées au contraire sur l'ouverture aux échanges (choix par exemple de l'Australie). Ailleurs, la sécurité alimentaire n'a pas été à l'origine de la politique agricole mais fait l'objet de politique spécifique (cas des Etats-Unis).

Les PED, régulièrement touchés par les pénuries alimentaires, n'ont pour autant ni élaboré des politiques de soutien à l'agriculture ni basé leurs stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire sur la seule ouverture au marché international.

Suite à la crise de 1973-1974, les tentatives africaines de « planification alimentaire » multisectorielle visant à assurer la sécurité alimentaire nationale par l'autosuffisance n'ont finalement concerné que les cultures de rentes. L'approvisionnement des villes s'est

⁷ Frankenberger & Goldstein, 1990 in Maxwell, "Food security ...", op. cit.

principalement appuyé sur les importations ou l'aide alimentaire⁸. Afin de permettre aux consommateurs urbains de s'alimenter à prix modérés, les Etats ont introduit des subventions à l'achat de produits alimentaires. Ces politiques n'ont pas forcément bénéficié aux agriculteurs domestiques car elles ont aussi contribué à développer les importations de biens alimentaires.

L'impact des politiques générales et sectorielles sur l'agriculture de dix-huit PED de différentes zones géographiques a été estimé sur la période 1975-1984 par Krueger A.O. et al.⁹. L'effet direct est mesuré par la différence entre prix au producteur et prix aux frontières, corrigé des coûts de transport, stockage, distribution et mise en marché. L'effet indirect tient compte de l'impact des politiques budgétaires et de change, et des politiques de protection des secteurs industriels i.e., le prix des produits agricoles par rapport au prix des autres produits. Les auteurs estiment que les effets directs reviennent en moyenne à taxer les produits exportables de 11 % et subventionner les importations de 20 %, tandis que les effets indirects équivalent également à taxer l'agriculture de l'ordre de 27 %, et prennent toujours le pas sur les effets directs, même lorsque ces derniers sont orientés en faveur du secteur agricole domestique. Dans le rapport Berg¹⁰, les coefficients nominaux de protection (CNP) calculés entre 1971 et 1980 confirment la taxation de la plupart des produits agricoles exportés depuis l'Afrique sub-saharienne (cacao, café, arachide, coton, sésame, thé, tabac, maïs, blé). Pour Araujo Bonjean & Chambas¹¹, le secteur agricole des PED et en particulier les cultures d'exportation, a globalement été plus taxé que subventionné depuis les années 1970, favorisant ainsi les importations et limitant les investissements dans ce secteur, et a continué de faire l'objet d'une pression fiscale importante dans les années 1990.

Matthews et Mahé¹² relèvent qu'entre 1980 et 1987, suite au rapport Berg¹³, mais surtout à la crise financière connue par de nombreux PED après le contre-choc pétrolier des années 1980, les institutions financières internationales ont octroyé 36 prêts en Afrique Subsaharienne et 46 prêts ailleurs dans le monde, dont respectivement 80 % et 33 % comportaient des conditions en matière d'ajustement structurel en lien avec les politiques agricoles. Réduction des

⁸ M. Padilla, « La sécurité alimentaire des villes africaines : le rôle des SADA », Communication présentée au séminaire sous-régional FAO-ISRA « Approvisionnement et distribution alimentaire des villes d'Afrique francophones », Dakar, 14-17 avril 1997, Collection « Aliments dans les villes » vol 1, AC13-97, FAO, 1997.

⁹ A.O. Krueger, M. Schiff and A. Valdès, "Agricultural incentives in developing countries: Measuring the effects of Sectoral and Economywide Policies", The World Bank economic review, vol. 2, n°9, p 255-271, 1988.

¹⁰ Banque Mondiale, « Le développement accéléré de l'Afrique subsaharienne », sous la Direction de Berg E., Washington DC, 1981.

¹¹ C. Araujo Bonjean, G. Chambas, Le paradoxe de la fiscalité agricole en Afrique Sub-Saharienne, CNRS-CERDI, 1999.

¹² Matthews A., Mahé L.P., L'accord agricole de Marrakech et les politiques agricoles nationales des PED : poursuite de l'ajustement structurel ? Séminaire CIHEAM – CHANIA, Grèce, 3-5 décembre 1995.

¹³ Le rapport Berg dénonce l'insuffisance de la production agricole de l'Afrique et constate que sa croissance démographique et l'urbanisation accroissent sa dépendance alimentaire vis-à-vis des importations, par la substitution, dans la consommation locale, du blé et du riz importé aux productions vivrières traditionnelles (mil, sorgho, racines, tubercules). Le manque d'investissement dans l'agriculture est expliqué par la surévaluation des monnaies locales qui favorise les importations et décourage la production locale. Le rapport préconise le développement des cultures d'exportation (thé, café, coton) pour tirer partie des avantages comparatifs de l'Afrique, faciliter l'accès aux techniques, intrants et matériel et améliorer les rendements des cultures vivrières. L'ouverture des circuits de commercialisation des denrées au secteur privé est recommandée. En revanche, le rapport préconise aussi le retour, à des droits d'importation suffisants pour que les denrées importées ne remplacent pas les produits locaux, et une politique des prix favorisant les producteurs, quitte à défavoriser les consommateurs (Banque Mondiale, « Le développement ... », op.cit. , p. 76).

subventions aux intrants, libéralisation des échanges avec les pays tiers, et désengagement de l'Etat des fonctions de production, de service et de contrôle des changes et des échanges visaient une meilleure exploitation des avantages comparatifs des pays bénéficiaires dans le secteur alimentaire. Si ces mesures d'ajustement structurel ont pu accompagner le développement de cultures d'exportation, elles ne semblent pas avoir bénéficié au secteur traditionnel des petits paysans orientés vers la subsistance, dans un contexte d'accélération de l'urbanisation des PED en Asie, en Amérique Latine et en Afrique.

Ce tournant « libéral » a été pris à des degrés et selon des modalités variables selon les zones géographiques¹⁴. Une économie planifiée s'est maintenue en Afrique du Nord avec des prix administrés à bas niveau pour soutenir la consommation. La partielle privatisation de la filière agro-alimentaire se heurte à des difficultés réglementaires et pose des problèmes de concurrence. En Amérique latine l'alimentation des zones rurales est basée sur l'approvisionnement de proximité tandis que les zones urbaines sont approvisionnées depuis les bassins de production spécialisés, de façon rationalisée et massive, via le développement de filières de distribution pas toujours concurrentielles. Les politiques alimentaires se traduisent par des subventions à la consommation ciblées sur les populations en difficulté. En Afrique sub-saharienne, l'agriculture périurbaine spécialisée dans la réponse à la demande croissante des villes s'est développée dans les années 1990. Une certaine « rigidité » des modèles de consommation dans les villes aurait provisoirement assuré une protection sensible de l'agriculture domestique, même si la facilité d'emploi de certains produits importés tend à faire évoluer les habitudes alimentaires en milieu urbain.

Lorsqu'est lancé en 1986 le cycle de négociations d'Uruguay du GATT, la PAC européenne, est accusée, par les partenaires commerciaux de l'UE d'avoir un effet négatif sur les prix agricoles mondiaux. L'agriculture, qui n'avait encore jamais réellement fait l'objet de négociations commerciales multilatérales, est introduite dans l'ordre du jour des négociations, en vue d'une libéralisation progressive du secteur. Les PED agro-exportateurs attendent beaucoup de la libéralisation agricole en termes d'amélioration de leur accès aux marchés du Nord via la réduction des droits de douane, et espèrent que la fin des distorsions se traduira par une remontée des cours mondiaux des produits agricoles. En revanche les PED importateurs nets de produits agricoles craignent qu'une remontée des cours alourdisse le coût de leur approvisionnement alimentaire¹⁵.

Les négociations débouchent en 1994 sur l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR)¹⁶. L'AAUR se traduit par un engagement de l'ensemble des pays signataires à réduire, sur la période 1995-2000, le soutien direct à la production agricole de 20%, les subventions à l'exportation de 15 % et les droits de douane à l'importation de 36 % en moyenne. Les PED bénéficient d'un Traitement Spécial et Différencié (TSD) i.e., des niveaux engagements réduits et des délais plus longs. C'est pendant la période de mise en œuvre de l'AAUR qu'est apparu le terme de « souveraineté alimentaire ».

¹⁴ M. Padilla, « La sécurité alimentaire... » op. cit .

¹⁵ A. Matthews, The position of the developing countries in the WTO negotiations on agricultural trade liberalisation, Colloque Agriculture et commerce international SFER – CEPII – INRA – INAPG – CNRS, Paris 6-7 Février 2001.

¹⁶ GATT, Accord sur l'Agriculture, in Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, 1994.

L'EMERGENCE DU CONCEPT DE SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

Origine et définition

La notion de souveraineté alimentaire a été présentée sur la scène publique internationale pour la première fois en 1996 lors du premier Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA) organisé par la FAO à Rome dans la déclaration finale du forum des ONG : « *Le droit international doit garantir le droit à l'alimentation, en assurant que la souveraineté alimentaire ait priorité sur les politiques macro-économiques et la libéralisation commerciale* ». Le concept y est clairement introduit comme une nouvelle voie pour assurer la sécurité alimentaire des populations, en rupture avec l'orientation de l'Uruguay Round, qui a ouvert au champ de l'agriculture les négociations commerciales internationales visant la libéralisation des marchés.

Introduit par Via Campesina, ce concept a été repris et précisé depuis par les altermondialistes dans différents réseaux tels que « Plus et Mieux »¹⁷ et lors de différents forums : les Forums Sociaux mondiaux, les forums mondiaux sur la souveraineté alimentaire (Cuba en 2001 et Mali en 2007) et les sommets parallèles aux SMA (1996, 2002 et 2009) du forum des ONG/OSC auprès de la FAO. Parmi les principaux animateurs de ces réseaux et forums mondiaux on trouve un noyau dur d'organisations paysannes, de mouvements sociaux et d'OSC qui ont en commun de promouvoir la souveraineté alimentaire : Via Campesina, Le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), l'International Federation of Agricultural Producers (IFAP) et le World Forum of Fish Harvesters and Fishworkers (WFF) en particulier.

Pour autant, les différentes définitions de la souveraineté alimentaire révèlent une véritable unité de vue issue du processus de mondialisation de la société civile. Les travaux collectifs des forums mondiaux sur la souveraineté alimentaire ont ainsi rassemblé à Cuba près de 400 personnes venant de plus de 60 pays et appartenant à plus de 200 organisations, et 600 délégués au Mali. La souveraineté alimentaire apparaît alors autant comme un étendard global des altermondialistes en réaction à une interprétation libérale de la sécurité alimentaire que l'expression de nouveaux radicalismes agraires.

Nous avons analysé six textes de référence sur la souveraineté alimentaire : la déclaration de Via Campesina de 1996¹⁸, quatre déclarations du forum des ONG/OSC auprès de la FAO¹⁹ en 1996, 2002, 2005 et 2009, et une déclaration du forum mondial sur la souveraineté alimentaire²⁰ de Nyeleni en 2007. De cette analyse, il ressort que la Souveraineté Alimentaire est définie comme :

¹⁷ « Plus et Mieux » est une campagne internationale pour l'augmentation de la quantité et de la qualité de l'aide pour l'alimentation, l'agriculture, le développement rural afin de éliminer la pauvreté et la faim extrêmes.

¹⁸ Via Campesina. "Déclaration Pour La Souveraineté Alimentaire." Déclaration au Sommet Mondial de l'Alimentation de la FAO, Rome, 1996.

¹⁹ Forum des ONG/OSC, « Une déclaration du forum des ONG adressée au Sommet mondial de l'alimentation », Rome, 17 novembre 1996 ; Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire un droit pour tous » & « Déclaration finale », Sommet Mondial de l'Alimentation, Rome, 8-13 juin 2002 ; Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations et des mouvements sociaux à La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005 » in FAO, « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture » 2005 ; Forum des ONG/OSC, « Document préparatoire », », Sommet Mondial de l'Alimentation, Rome, 16-18 novembre 2009.

²⁰ Forum pour la souveraineté alimentaire « Objectifs du forum pour la souveraineté alimentaire, 23-27 février 2007, Selingué, Mali. Nyeleni, 2007.

- « un droit... »²¹ « des Etats »²¹ mais aussi « des populations et des communautés »²² puis, et de façon exclusive, « des peuples »²³. Ce glissement de terminologie correspond à un passage progressif d'une référence à la souveraineté nationale vers la souveraineté populaire et revient à favoriser une approche en termes de droits de l'homme.

- « à maintenir et développer leur propre capacité de produire leur alimentation »²⁴ et donc, « à définir leur propre politique alimentaire, agricole, territoriale ainsi que de travail et de pêche »²⁵. Ceci semble incompatible avec le développement de politiques alimentaires axées sur une forte dépendance aux importations.

- « lesquelles doivent être culturellement adaptées à chaque spécificité (maintien de la diversité agricole et culturelle) ». « et écologiquement, socialement et économiquement durables »²⁶. La souveraineté alimentaire fait référence, tout comme la sécurité alimentaire, à l'accès des populations à l'alimentation, mais accorde plus d'importance aux conditions sociales et environnementales de la production.

Par ailleurs, la souveraineté alimentaire est aussi définie par ses promoteurs en creux :

- « La souveraineté alimentaire ne signifie pas le refus des échanges [...] Toutefois les politiques et pratiques commerciales doivent être compatibles avec le droit des peuples à la souveraineté alimentaire »²⁷.

- « La souveraineté alimentaire n'est pas une proposition de réforme sectorielle destinée à ne bénéficier qu'aux producteurs d'aliments qu'ils soient paysans ou pêcheurs »²⁸.

Le mouvement soutenant la souveraineté alimentaire semble ainsi vouloir éviter sa marginalisation idéologique et sectorielle : le concept est présenté comme compatible avec la mondialisation même s'il implique une subordination des politiques commerciales aux droits des peuples à la souveraineté alimentaire, et comme une proposition qui répond aux besoins des sociétés dans leur ensemble.

Les fondements doctrinaux de la souveraineté alimentaire

Le courant cognitiviste de l'économie politique internationale examine la circulation des idées qui amènent les États à modifier leurs préférences et leur comportement dans le cadre de la diplomatie économique²⁹. Les idées considérées ici sont les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu, autrement dit la représentation des problèmes, de leurs conséquences et des solutions envisageables pour les résoudre ; autant

²¹ Via Campesina. "Déclaration Pour... », 1996, op. cit.

²² Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

²³ Forum pour la souveraineté alimentaire « Objectifs du forum... », 2007 op.cit.

²⁴ Forum des ONG/OSC, « Une déclaration... », 1996, op.cit.

²⁵ Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

²⁶ Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

²⁷ Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », 2005, op.cit.

²⁸ Forum pour la souveraineté alimentaire « Objectifs du forum... », 2007, op.cit.

²⁹ G. Kébabdjian, « Les théories de l'économie politique internationale », éd. du Seuil, 1999.

d'éléments qui constituent le *référentiel* d'une politique publique³⁰. Le référentiel d'une politique publique, en tant que croyances fondamentales et normes qui permettent de choisir, correspond avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société, ce qui revient à se poser les questions suivantes : D'où viennent les idées à la base du concept de souveraineté alimentaire ? A quelle vision de la place et du rôle du commerce agricole dans l'économie et la société correspond-il ? Quels sont les problèmes principaux à résoudre et les solutions envisageables ?

La définition d'un régime international des échanges mondiaux agricoles dépend largement de la perception du risque principal et de la place que l'on assigne à l'agriculture dans les différentes nations et notamment dans les économies en développement. Les choix politiques différeront selon que l'on représente l'agriculture comme un outil de compétitivité extérieure, comme un moyen de lutte contre le chômage et l'exode rural ou comme un enjeu dans la lutte contre la sous-nutrition ; dans un cas on encouragera l'agriculture de rente et les restructurations quel qu'en soit le coût social, dans le second on cherchera à sauver le maximum d'emplois agricoles y compris dans des productions non compétitives, et dans le dernier cas, on appuiera l'agriculture vivrière. En matière de lutte contre la sous-alimentation, la solution politique est aussi très différente selon que l'on met la priorité sur l'approvisionnement des populations urbaines, dont on sait qu'elles se mobilisent vite contre les gouvernements perçus comme des « affameurs », ou sur la disette des petits paysans : dans un cas on visera l'approvisionnement régulier et à moindre prix, quitte à privilégier les importations voire le dumping, dans l'autre on mettra l'accent sur des prix stables et rémunérateurs pour les paysans.

Le référentiel d'une politique est constitué de quatre niveaux de perceptions du monde : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images³¹. Dans une démarche compréhensive, nous tentons ici de reconstruire le sens que les militants porteurs de la souveraineté alimentaire donnent à leurs activités et leurs idées.

Les algorithmes donnent des éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre. Dans cette doctrine, la cause de tous les maux que la souveraineté alimentaire veut résorber est clairement la mondialisation néolibérale : « *La libéralisation et la globalisation du commerce, les politiques d'ajustement structurels, l'absence de contrôle des FMN qui a abouti à une concentration sauvage des ressources et des processus de production ont aggravé la pauvreté et la faim [...] détruit les sociétés rurales et les systèmes de production vivriers, mit à l'accent sur des gains de productivité à court terme* »³². Les politiques d'exportation sont l'objet de vives critiques. En entraînant du dumping, elles provoquent dépendance alimentaire, non compétitivité des agricultures locales et au final l'augmentation de l'insécurité alimentaire : « *Les exportations subventionnées, les prix artificiellement bas, le dumping constant, et même certains programmes d'aide alimentaire, augmentent l'insécurité alimentaire et rendent les populations dépendantes des denrées alimentaires qu'elles ne sont pas en mesure de produire* »³³.

Les images sont constitutives de la représentation de la réalité. Les partisans de la souveraineté alimentaire véhiculent ainsi une vision duale de l'agriculture : d'un côté une agriculture intensive très influente politiquement et économiquement : « *Les importantes*

³⁰ P. Muller, « Référentiel. », in *Dictionnaire Des Politiques Publiques*, ed. L. Boussaquet, S. Jacquot and P. Ravinet, p 372 -78, Les presses de Sciences Po, 2006.

³¹ P. Muller, « Référentiel. », op.cit.

³² Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

³³ Forum des ONG/OSC, « Une déclaration... », 1996, op.cit.

subventions à l'agriculture et aux pêches des pays riches bénéficient en grande partie à l'agro-industrie, aux négociants, aux détaillants et à quelques gros producteurs »³⁴; de l'autre, une marginalisation des petits paysans du monde qui constituent l'essentiel des populations souffrant de sous-alimentation chronique : « *80 pour cent des personnes les plus exposées à l'insécurité alimentaire dans le monde sont de petits exploitants, des ruraux sans terre, des pasteurs, des pêcheurs et des hommes et femmes qui dépendent de la forêt, reconnaissant ainsi que les politiques actuelles n'ont pas réussi à traiter les véritables causes de la faim* »³⁵. Paysannerie marginalisée auxquels les partisans de la souveraineté alimentaire ne manquent pas de préciser, dans les textes les plus récents, leur communauté de destinée avec les populations urbaines les plus fragiles : « *Les populations, autant dans les zones urbaines que rurales, en particulier les plus désavantagées, sont soumises aux mêmes forces globales et locales de marginalisation qui débouchent sur la violation de leur droit à l'alimentation* »³⁶.

Les valeurs sont les représentations fondamentales dont il faudrait assurer le respect pour le traitement de ces problèmes. L'analyse des textes susmentionnés sur la souveraineté alimentaire fait ressortir quatre valeurs principales. Les préambules des textes font tous référence, dès 1996, au *droit à l'alimentation* comme valeur fondamentale et moteur de l'engagement de leurs auteurs, ce qui tend à démontrer que le fondement idéologique de la souveraineté alimentaire ne renvoie plus seulement à une vision agrarienne du monde ou à une volonté d'indépendance stratégique des Etats, mais de plus en plus à une préoccupation de lutte contre la faim dans le monde via la défense du droit à l'alimentation des populations, ce qui est cohérent avec le fait que ce concept émerge sur la scène politique dans le cadre du Premier sommet mondial sur l'alimentation. Ce positionnement est également stratégique car il permet à des organisations paysannes de recevoir un appui de la société civile non-agricole ou urbaine. Il est renforcé à l'occasion du forum des ONG/OSC en marge du SMA de 2009 où les documents préparatoires font une large place au *droit à la ville* : ce droit à la ville comprend un droit aux infrastructures des villes pour tous mais aussi un droit au foncier agricole en zone urbaine.

Une troisième valeur fréquemment identifiée dans les textes est le concept de *développement durable*, tout particulièrement dans sa dimension environnementale, sociale et politique auquel est associé le *respect des cultures autochtones* aussi bien en termes de pratiques agricoles (races animales et variétés végétales liés à des territoires ou à des populations) qu'en termes de coutumes alimentaires. Ce dernier principe mobilisateur s'inscrit à la fois dans un courant de protection de la biodiversité et dans un courant de résistance à l'occidentalisation du monde, via la protection des cultures locales.

Les normes, dernier élément constitutif d'un référentiel d'une politique, définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité et donc des principes d'action constitutifs d'une doctrine politique. Nous avons identifié les cinq principales visions ou recommandations politiques liées à la souveraineté alimentaire telle qu'elle est formulée :

- i) Les règles du commerce mondial doivent être subordonnées aux principes du développement durable vu localement.
- ii) En matière sociale l'accent est mis sur l'objectif de sécurité alimentaire.

³⁴ Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », 2005, op.cit.

³⁵ Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », 2005, op.cit.

³⁶ Forum des ONG/OSC, « Document préparatoire », 2009, op.cit.

iii) Le développement durable implique, dans ce modèle, de favoriser l'agriculture vivrière et familiale et suppose de « *cesser le modèle de production intensive, donner la priorité à la production domestique et à l'autosuffisance alimentaire* »³⁷.

iv) Les partisans de la souveraineté alimentaire insistent sur l'exigence de démocratie participative : il faut assurer la participation des paysans dans la formulation des politiques publiques.

v) Enfin, ils véhiculent une vision interventionniste de l'Etat : « *Les marchés agricoles nécessitent une forte intervention de l'État* » et exhortent les Etats et la communauté internationale à réaliser « *des investissements publics en faveur des activités productives des familles et des communautés, orientés vers le renforcement, le contrôle local et la production alimentaire destinée à la population et aux marchés locaux* » mettant ici l'accent sur la multifonctionnalité de l'agriculture³⁸.

La souveraineté alimentaire est une idée qui avance car elle a le soutien de différentes communautés épistémiques (organisations paysannes, organisations de la société civile luttant contre la sous-alimentation et organisations altermondialistes dans leur ensemble) dont les représentations propres se trouvent être en phase. Son principal atout semble d'avoir réussi à faire la synthèse entre des intérêts sectoriels (ceux des paysans marginalisés), des enjeux sociétaux globaux (la sous-alimentation) et une vision alternative de la mondialisation économique et culturelle.

Les préconisations en matière de politique commerciale

Les partisans de la souveraineté alimentaire formulent dès 2005, des préconisations précises en matière commerciale:

« *Les politiques commerciales à mettre en œuvre devraient:*

- *garantir des prix rémunérateurs corrects pour tous les agriculteurs et pêcheurs;*
- *appliquer le droit de protéger les marchés intérieurs des importations à bas prix;*
- *réglementer la production sur le marché intérieur afin d'éviter la création d'excédents;*
- *mettre fin à toutes les aides, directes et indirectes, à l'exportation et*
- *supprimer progressivement les subventions à la production qui encouragent une agriculture non durable, des régimes fonciers inéquitables et des pratiques de pêche destructives; et soutenir des programmes de réforme agraire intégrés, notamment des pratiques d'agriculture et de pêche durables* »³⁹.

En termes de politique commerciale nationale, les orientations préconisées sont claires :

- i) « protéger le commerce agricole » suppose d'avoir le droit d'établir des droits de douane à l'importation des produits agricoles. La souveraineté alimentaire est formulée comme une réponse au démantèlement des droits de douane et des politiques de soutien interne initié par l'AAUR, qui apparaît comme une menace pour la survie de l'agriculture des pays du Sud.
- ii) « limiter le dumping » i.e., améliorer la concurrence des exportations et éliminer les subventions aux exportations. Cette préconisation est appuyée par plusieurs

³⁷ Via Campesina. "Déclaration Pour... », 1996, op. cit.

³⁸ Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

³⁹ Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », 2005, op.cit

campagnes de sensibilisation et de mobilisation menées par les mêmes ONG/OSC⁴⁰ qui dénoncent la concurrence « déloyale » exercée par les subventions à l'exportation des produits agricoles de la part des pays du Nord qui déstructurent les cultures vivrières au Sud entraînant dépendance alimentaire des Etats, sous-nutrition et vulnérabilité des paysans à la volatilité des cours mondiaux.

LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE EST-ELLE INCOMPATIBLE AVEC LES REGLES DE L'OMC ?

Les négociations agricoles au Doha Development Agenda

Le « Doha Development Agenda » lancé en 2001 fut présenté comme le cycle de négociations commerciales axé en priorité sur le développement des pays du Sud et est régulièrement réaffirmé comme tel⁴¹. Même si le champ des négociations porte sur plusieurs secteurs, l'agriculture constitue un point clé de la négociation puisque ce secteur occupe une place importante dans l'économie des PED. Les négociations agricoles se sont engagées sur les trois volets qui avaient fait l'objet de l'AAUR en 1994: accès au marché, concurrence à l'exportation, soutien interne à l'agriculture⁴². L'analyse des négociations portant sur l'accès au marché et la concurrence à l'exportation éclaire la compatibilité des revendications portées au titre de la souveraineté alimentaire et la législation commerciale internationale susceptible d'émerger des négociations agricoles à l'OMC.

La concurrence à l'exportation

Le cas de la concurrence à l'exportation est a priori le plus simple. L'UE, première pourvoyeuse de subventions à l'exportation, s'est en effet engagée, dès 2005, à abandonner tout recours à ces pratiques d'ici 2013, sous réserve qu'un accord global sur l'agriculture soit trouvé et que les autres pratiques favorisant les exportations (crédits à l'exportation, entreprises commerciales d'Etat) fassent l'objet de disciplines contraignant leur usage. Le projet révisé de modalités datant de Juillet 2008⁴³ prévoit l'élimination des subventions aux exportations pour fin 2013.

⁴⁰ Oxfam France - Agir Ici « PAC, FAO, OMC : la faim justifie les moyens ! », 2001 ; Agir Ici, « Exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique », Paris, France, Campagne d'ici n° 68, 4 p., 2004 ; Oxfam France « Pour un commerce plus juste : Faites du bruit jusqu'à Hong Kong ! », 2005 ; cf. Oxfam France – Agir ici <http://www.oxfamfrance.org> consulté le 15/01/2010.

⁴¹ « Le conseil général exhorte et engage à nouveau les membres à concrétiser pleinement la dimension développement du Programme de Doha pour le Développement, qui met les besoins et les intérêts des pays en développement et des pays les moins avancés au centre du programme de travail de Doha » Déclaration du conseil général de l'OMC, 1^{er} Août 2004.

⁴² « (...) Sans préjuger du résultat des négociations, nous nous engageons à mener des négociations globales visant à : des améliorations substantielles de l'accès au marché ; des réductions de toutes les formes de subvention à l'exportation en vue de leur retrait progressif ; et de réduction substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges » Déclaration ministérielle de Doha, 14 Novembre 2001, art. 13

⁴³ Le plus récent à l'heure de la rédaction de ce papier.

Encadré 1 : Le cas particulier du coton

Le coton n'est pas un produit alimentaire ; toutefois l'exemple de son traitement à l'OMC témoigne de la convergence entre les objectifs visés par les processus mis en œuvre à l'OMC et les revendications portées par les défenseurs de la souveraineté alimentaire dans le domaine de la concurrence à l'exportation.

Dans le secteur du coton, le maintien de niveau élevé de soutien interne pratiqué dans les pays développés, en particulier les Etats-Unis, a été dénoncé en 2004 par quatre pays africains, le Bénin, le Burkina-Faso, le Mali et le Tchad, comme relevant de concurrence déloyale à l'échelle internationale, au même titre que des subventions à l'exportation. L'OMC a répondu à cette requête en mettant en place un « sous-comité coton » chargé de traiter initiant le cas particulier du coton dans le cadre des négociations. C'est ainsi que le projet révisé de modalités de Juillet 2008 propose des dispositions spécifiques améliorant la concurrence sur le marché du coton en réduisant les possibilités de recours au soutien interne dans ce secteur pour les pays développés⁴⁴.

En marge du processus de négociations, et sans attendre l'aboutissement de celui-ci, les Etats-Unis ont été mis en cause à l'OMC dans le cadre du dispositif de règlement des différends par un panel mis en place suite à la plainte déposée par le Brésil en septembre 2002. L'une des conclusions du panel⁴⁵, confirmées par l'organe d'appel⁴⁶, est que, outre les garanties de crédit à l'exportation, certaines formes de soutien interne octroyé aux producteurs de coton aux Etats-Unis constituaient de réelles subventions à l'exportation et avait effectivement un effet de distorsion des échanges sur le marché international du coton. A la suite de ces jugements, les Etats-Unis doivent mettre leur législation en conformité avec les conclusions du panel.

Les négociations à l'OMC d'une part et les procédures de règlement des différends, comme en témoigne le cas particulier du coton (cf. encadré 1) d'autre part, semblent en phase avec les revendications formulées au titre du concept de souveraineté alimentaire dans le domaine de la concurrence à l'exportation. De ce point de vue, il semble donc paradoxal que les ONG se réjouissent de l'échec des négociations agricoles qui risquerait de réduire à néant les engagements des pays développés en terme d'élimination de leurs subventions aux exportations.

Accès au marché et Traitement Spécial et Différencié

L'encadré 2 présente le volet accès au marché du projet d'accord agricole de Juillet 2008. Dans la continuité de l'Uruguay Round, il prévoit des engagements des membres de l'OMC à réduire leurs droits de douane consolidés, i.e. la limite maximale autorisé de droit de douane applicable, notifiée à l'OMC. (Pour chaque produit, le droit de douane effectivement appliqué doit être inférieur ou égal au droit de douane consolidé).

Comme à l'Uruguay Round, les PED bénéficient d'un Traitement Spécial et Différencié (TSD). Outre des niveaux de réduction moindres et des périodes de mise en œuvre plus longues, le TSD permet aux PED d'exclure des engagements les produits « spéciaux » qui jouent un rôle particulier dans l'économie du pays. L'importance d'un produit pour la « sécurité alimentaire » domestique est une raison pouvant le classement d'un produit en catégorie « spéciale ». Le TSD prévoit également que seuls les PED puissent continuer à bénéficier du mécanisme de sauvegarde spéciale, permettant d'ajuster à la hausse les droits de douane en cas de chute importante des cours ou d'augmentation significative des importations. De plus des droits distincts sont conférés aux différentes catégories de PED. Les « pays en développement » ne sont pas précisément listés à l'OMC mais repose l'auto-

⁴⁴ Engagement spécifique de réduction de la MGS (mesure globale de soutien) coton supérieure aux engagements de réduction de la MGS des autres produits ; limitation de l'usage de la boîte bleue (ie. Mesures semi-découplées) pour le coton, réduction de la période de mise en œuvre des engagements de réduction du soutien dans ce secteur (OMC, Projet révisé des modalités concernant l'agriculture, TN/AG/W/4/Rev.3., 2008).

⁴⁵ OMC Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland, Rapport du groupe Spécial, WT/DS267/R, 2004.

⁴⁶ OMC Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS267/AB/R, 2005.

déclaration des pays. Les « pays les moins avancés » (PMA) sont listés chaque année par les Nations Unies comme les pays les plus pauvres selon une batterie de critères. Les « petites économies vulnérables » (PEV) constituent une nouvelle catégorie de pays introduite au cours du cycle de Doha⁴⁷.

Encadré 2 : Projet de Juillet 2008, volet accès au marché et Traitement Spécial et Différencié (TSD)

1. Formule étagée d'engagement de réduction par tranches annuelles des droits de douane consolidés sur 5 ans selon le barème suivant* :

Etages tarif ad valorem (TAV) initial (%)		Engagement de réduction du droit de douane
TAV > 75	→	[66-73] %
50 < TAV < 75	→	64 %
20 < TAV < 50	→	57 %
TAV < 20	→	50 %

*Réduction d'au moins
54 % en moyenne*

Les pays peuvent définir quelques **produits « sensibles »** pour lesquels l'engagement de réduction sera plus faible, mais compensé par une augmentation du volume minimal d'importation soumis à droit de douane réduit.

Dans le cadre du Traitement Spécial et Différencié, les PED bénéficient d'une formule moins contraignante étalée sur 8 ans:

Etages tarif ad valorem (TAV) initial (%)		Engagement de réduction du droit de douane
TAV > 130	→	2/3 de [66-73] %
80 < TAV < 130	→	2/3 de 64 %
30 < TAV < 80	→	2/3 de 57 %
TAV < 30	→	2/3 de 50 %

*- Réduction finale
de 36 % en moyenne
- Modération possible jusqu'à 10
points pour les PEV (petites
économies vulnérables)*

Les PED peuvent définir un petit nombre de « produits spéciaux » (car jugés nécessaire au maintien de la sécurité alimentaire, la garantie d'existence ou le développement rural) pouvant être exemptés d'engagement de réduction ou soumis à engagement de réduction réduit.

Les PMA ne sont pas tenus d'opérer de réduction de leurs droits de douane consolidés.

2. La sauvegarde spéciale pour l'agriculture (la mise en œuvre d'un droit de douane additionnel en cas de baisse importante des prix mondiaux) devra être soit éliminée, soit réduite à 1,5 % des lignes tarifaires maximum.

Dans le cadre du Traitement spécial et différencié, un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS), permettra aux PED de déclencher l'application d'un droit de douane additionnel conjoncturel (+25%, +40%, + 50%) en cas
- d'augmentation des importations au-delà du niveau de base (respectivement > 110%, > 155%, > 135%) ;
- de baisse du prix à la frontière d'importation en deçà du prix de déclenchement (soit 85% du prix moyen sur les 3 dernières années).

Toutefois le droit de douane consolidé antérieur au cycle de Doha ne pourra pas être dépassé dans ce cadre de plus de 15 %, 20 % pour les PEV et 40 % pour les PMA.

* Les chiffres entre crochets indiquent que les négociations ont abouti à une fourchette mais pas encore à un chiffre définitif précis.

Source : OMC, Projet révisé des modalités concernant l'agriculture, TN/AG/W/4/Rev.3., 2008

Le terme « souveraineté alimentaire » ne figure pas dans ces textes. Pourtant les dispositions techniques du TSD s'approchent des revendications relevant du concept. Les PED peuvent en effet maintenir leurs droits de douane consolidés à des niveaux soumis à engagement de réduction faibles ou nuls, et appliquer conjoncturellement des mesures de sauvegarde spéciale en cas de perturbation du marché. Pour autant, les PED ont-ils la possibilité de développer une politique protectionniste vis-à-vis des importations en accroissant leurs droits de douane appliqués sur les produits agricoles ?

⁴⁷ Sont considérées comme PEV les pays dont, pour la période 1999-2004, la part moyenne i) du commerce mondial des marchandises n'excède pas 0,16 % ; ii) du commerce mondial des produits non agricoles n'excède pas 0,10 % ; iii) du commerce mondial des produits agricoles n'excède pas 0,40 %. Toutefois ces critères et la liste des pays éligibles font encore l'objet de négociations.

Accroître la protection des importations des PED : quelles marges de manœuvre à l'OMC ?

Tableau 1 : Droits de douane consolidés et appliqués dans 115 PED membres de l'OMC, 2007

	Moyenne arithmétique des droits de douane consolidés ad valorem	Moyenne arithmétique des droits de douane appliqués ad valorem	Nombre de pays présentant des droits de douane consolidés supérieurs aux droits de douane appliqués
Produits non agricoles	32,3 %	9,7 %	97
Produits agricoles	59,9 %	15,4 %	106
- Produits animaux	62,6 %	17,9 %	107
- Produits laitiers	57,7 %	18,1 %	106
- Céréales et préparations	59,6 %	14,7 %	108

Sources : Calculs des auteurs à partir de données recueillies pour 115 PED ou en transition membres de l'OMC utilisant la définition des Nations Unies⁴⁸. Droits de douane consolidés : d'après données OMC publiés dans les profils tarifaires 2008 ; droits de douane appliqués d'après la Base de Données intégrée de l'OMC⁴⁹.

En 2007 des droits de douane consolidés pour les produits agricoles de l'ensemble des PED, à l'exception de neuf pays (Viet-Nam, Chine Macao et Hong-Kong, Mongolie, Macédoine, Chypre, Cap-Vert, Albanie), s'élèvent en moyenne à 60 %. Ce taux est globalement inférieur au taux moyen des pays développés. Le projet d'accord de Juillet 2008 prévoit pour les PED une réduction de deux-tiers de 57 % des droits de douane compris entre 30 et 80% (cf. encadré 2). L'application de taux de réduction amènerait donc un droit de douane moyen consolidé autour de 37 %, niveau qui reste plus de deux fois supérieur à la moyenne des droits de douane appliqués en 2007 (15%). Les PED disposent donc de marges de manœuvre importantes pour accroître leur protection vis-à-vis des importations tout en respectant le plafond défini par le tarif consolidé à l'OMC. Bien entendu, ce résultat moyen doit être nuancé par le cas de certains produits dans certains pays qui font spécifiquement, l'objet d'un niveau de protection appliquée proche du niveau consolidé. Toutefois l'examen des données tarifaires récentes à un niveau plus détaillé indique que ces cas restent limités.

La souveraineté alimentaire comme objet de négociation à l'OMC, quels apports pour les PED ?

Depuis le lancement du Doha Development Agenda, les ONG ont su faire connaître leurs revendications après du public. Ainsi Oxfam international a porté à Hong Kong une pétition internationale, le "Big noise" (Grand vacarme), qui a recueilli plus de 17 millions de signatures et qui visait à ce que la conférence de l'OMC établisse des règles commerciales favorables aux pays du Sud, notamment dans le secteur agricole. Sa délégation a mené un important travail de plaidoyer auprès des autres délégations présentes. Le travail des forums et les campagnes des ONG ont sensibilisé l'opinion publique et la société civile sur les méfaits de la concurrence déloyale et sans doute participé à l'accélération de l'engagement des membres de l'OMC en 2005 vers la suppression des subventions aux exportations.

⁴⁸ « Classification des économies », CNUCED, Manuel de statistiques 2008 de la CNUCED, p 26-28.

⁴⁹ laf.wto.org (utilisateurs autorisés seulement).

L'impact de la campagne de 2004⁵⁰ dénonçant les importations massives de découpes de poulet congelé en Afrique fut exacerbé par le fait que les produits importés à bas prix dans les PED avaient pu faire l'objet de subvention à l'exportation du pays d'origine. Dans ce cas largement médiatisé, l'utilisation du concept de souveraineté alimentaire a permis d'englober l'ensemble des revendications portées sur ce dossier : suspension des subventions aux exportations des pays du Nord, protection accrue des frontières des pays du Sud.

Au final, aucune de ces deux revendications n'est contredites par les règles de l'OMC : la suppression des subventions aux exportations est prévue à l'horizon 2013, et les Etats importateurs de poulet disposent de marges de manœuvre pour accroître le niveau effectif de protection vis-à-vis des importations.

Pourquoi les PED n'utilisent-ils pas ces marges de manœuvre ? Plusieurs raisons peuvent être avancées. Aux dires d'experts, le montage des dossiers relevant du TSD est techniquement très complexe, peu de PED ont cette compétence. De plus, dans un certain nombre de pays africains, les agro-importateurs et agro-exportateurs sont (sur-) représentés dans les cercles restreints du pouvoir et leurs intérêts économiques propres vont dans le sens de la poursuite de l'ouverture aux échanges. Par ailleurs des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, ou bien les conditions d'attribution de financements par les institutions internationales, peuvent imposer aux PED des cadres restrictifs en matière de politiques de protection des importations en marge de l'OMC, voire en dérogation à ses règles. Enfin un accroissement significatif du niveau des droits sur les importations de produits agricoles se traduirait inévitablement par une perte de bien-être pour les consommateurs, à comparer au cas par cas, aux gains escomptés de l'opération pour les producteurs locaux et le budget de l'Etat.

Conclusion

Des effets positifs d'un accord agricole à l'OMC pour les PED sont attendus en termes d'amélioration de leur accès aux marchés des pays du Nord, via l'abaissement des droits d'importation⁵¹. Les engagements des pays développés à réduire et discipliner le soutien interne ou à l'exportation devraient amoindrir les pratiques déloyales. En revanche la libéralisation des échanges pourrait contraindre les PED à ouvrir leurs propres marchés d'importation, avec le risque que leur production résiste mal à une concurrence internationale accrue.

Le concept de souveraineté alimentaire fut mis en avant dans les années 1990 par des représentants de la société civile défenseurs de droits nouveaux des PED pour mettre en œuvre leur politique alimentaire propre et assurer la sécurité alimentaire de leur population, à commencer par celle des petits paysans marginalisés. Dans le domaine du commerce international des produits agricoles, il se traduit par deux préconisations principales: i) une meilleure concurrence *via* le démantèlement des subventions à l'exportation pratiquées par les pays développés et ii) le droit des PED à mieux se protéger des importations des pays tiers. Il semble que si le projet politique autour de la souveraineté alimentaire ne pourrait prendre corps qu'à un niveau supranational, *via* l'établissement d'une politique agricole commune régionale, sans dumping sur les marchés internationaux. Ainsi les organisations paysannes ont fait admettre en 2005 que la politique agricole de la CEDEAO, l'ECOWAP, repose sur le

⁵⁰ Agi Ici, « Exportations de poulets ... » op.cit

⁵¹ Au moins pour les PED qui ne risquent pas de subir une trop forte érosion des préférences.

principe de souveraineté alimentaire de la région⁵². C'est paradoxal au moment où la préférence communautaire de la PAC de l'UE est contestée.

Dans les discours fondateurs des ONG, l'OMC, avec son objectif de libéralisation du commerce agricole, de réduction des barrières douanières et ses règles de commerce international constitueraient autant d'obstacles à la mise en œuvre de politique de souveraineté alimentaire dans les PED. L'analyse du contenu des négociations agricoles du Doha Development Agenda montre au contraire que la souveraineté alimentaire n'est pas incompatible avec les négociations agricoles en cours à l'OMC : il y a consensus sur le volet concurrence / dumping et il n'y a pas incohérence sur la protection des importations. Toutefois les PED sont contraints de respecter le droit de douane consolidé. En ce sens, s'ils ont techniquement la possibilité d'accroître leurs niveaux effectifs de protection, ils n'ont pas le droit d'accroître au-delà d'une limite maximale autorisée ; on ne peut donc pas parler de réelle souveraineté sur ce point⁵³.

Une ambiguïté demeure quant à la pérennité et l'évolution des revendications portées par la souveraineté alimentaire. En période de baisse tendancielle des prix agricoles mondiaux (1960-2000) la protection des importations est un moyen admis pour protéger la production domestique. L'émergence du concept de souveraineté alimentaire contribue dans ce contexte à clarifier les revendications de certains PED à l'OMC concernant le droit à une meilleure la protection des importations et la fin des subventions aux exportations des pays riches. Entre 2000 et 2007, la demande mondiale augmente plus rapidement que l'offre et, la baisse tendancielle des prix agricoles se ralentit, même si les prix agricoles mondiaux continuent d'être considérés comme trop peu rémunérateurs pour les producteurs agricoles des PED (cf. la position des associations en 2003 exprimée à Cancún).

En revanche une rapide envolée des prix agricoles est survenue en 2007-2008 déclenchant émeutes de la faim dans plusieurs PED. Les Etats des PED y ont réagi diversement mais beaucoup ont cherché, au moins conjoncturellement et dans l'urgence, à développer les importations, réduire les exportations, voire les taxer pour assurer l'approvisionnement des villes⁵⁴. Cet instrument pourrait-il entrer dans le champ des préconisations au titre de la souveraineté alimentaire, mettant la priorité, en cas de hausse des cours, sur l'approvisionnement des villes plutôt que le soutien des producteurs ?

Pour les ONG/OSC, la crise de 2007-2008 démontre le risque, en termes de prix et disponibilité des produits alimentaires, à dépendre des marchés mondiaux pour l'approvisionnement des populations pauvres. Ces organisations continuent de préconiser la régulation des marchés agricoles locaux, via la protection des importations et le renforcement du soutien interne pour développer la production domestique⁵⁵ : comprise ainsi, la souveraineté alimentaire reste la condition de réalisation du droit à l'alimentation à long terme

Toutefois l'intérêt des PED à développer leur protection à l'importation des produits agricoles reste incertain. Le mesurer suppose d'évaluer si les gains attendus pour les

⁵² J. Gallezot, Pour un développement durable en Afrique de l'Ouest : la souveraineté alimentaire, Forum sur la souveraineté alimentaire, Niamey, 7-10 novembre 2006.

⁵³ Sauf si les Etats établissent des zones de libre-échange avec tarif douanier commun (TDC) vis-à-vis des importations tiers, auquel cas l'article XXVI du GATT permet un TDC supérieur aux droits de douane préalables, à condition que les partenaires commerciaux de la zone soient consultés et participent à la négociation.

⁵⁴ FAO, Mesures face à la hausse des prix des denrées alimentaires, Comité des produits, CCP09/8, Rome, 2009.

⁵⁵ J. Flament, S. Parmentier, D. Van Der Steen, « La nécessité de réguler les marchés agricoles : analyse au regard de la crise récente des prix alimentaires », rapport du séminaire, Bruxelles, 4-5 mai 2009.

producteurs et le budget de l'Etat, les effets occasionnés en termes de moindre dépendance vis-à-vis des importations en cas de crise et les effets d'entraînement du développement de l'agriculture pour les autres secteurs de l'économie, sont suffisants pour justifier les pertes de bien-être des consommateurs, et de conséquences politiques vis-à-vis des partenaires commerciaux et financiers des Etats. Ceci requiert d'étudier le cas des différents pays ou groupe de pays tenant compte de leurs situations économique, démographique, agricole etc. Au-delà de la souveraineté alimentaire, le droit à l'alimentation, présent dans les textes relatifs à la souveraineté alimentaire, et la lutte contre la pauvreté apparaissent, après la crise de 2007-2008 comme la question centrale, susceptible de revisiter fondamentalement le concept de sécurité alimentaire et sa traduction en termes de propositions politiques. Ces questions feront l'objet de recherches ultérieures.