



IS FOOD SOVEREIGNTY INCONSISTENT WITH ON-GOING WTO NEGOTIATIONS?

A TOOL TO IMPLEMENT SUSTAINABLE AND INNOVATING PROTECTIVE TRADE POLICIES FOR DEVELOPING COUNTRIES?

Cathie LAROCHE DUPRAZ¹, Angèle POSTOLLE²

1. AGROCAMPUS OUEST, INRA, UMR SMART 1302
65 rue de Saint Briec – CS 84 215 - 35 042 Rennes Cedex

2. ESA Angers, chercheur associé au CIRAD / UMR MOISA,
55, rue Rabelais, BP 307 48, 49007 Angers cedex 01

Summary

“Food Sovereignty” was developed by a globalized collective mobilization, to fight against the liberalization of agricultural sector. It 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 but the term is not actually mentioned in the draft agreements.

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

Résumé

Le concept de Souveraineté alimentaire est-il incompatible avec les négociations agricoles à l'OMC ?

Née d'une mobilisation collective, la « souveraineté alimentaire » est pensée comme une alternative globale pour assurer la sécurité alimentaire des populations, en rupture avec la libéralisation de l'agriculture initiée lors de l'Uruguay Round. Si l'idée de souveraineté alimentaire permet de mobiliser et fédérer les acteurs, sa traduction précise en outils économiques s'avère plus délicate. L'examen du volet agricole à l'OMC fait apparaître que les revendications commerciales portées par la souveraineté alimentaire présentent finalement peu d'incompatibilité avec l'orientation des négociations agricoles, même si le terme de souveraineté alimentaire n'est pas rentré dans leur contenu technique.

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

INTRODUCTION

La sécurité alimentaire a contribué à justifier des politiques agricoles protectionnistes modernes de certains pays développés dont l'Union Européenne. La protection des marchés agricoles a toutefois été remise en cause à l'Uruguay Round qui s'est conclu en 1994 par des engagements de réduction des protections aux frontières et du soutien interne à l'agriculture.

En réaction, un certain nombre d'Organisations non gouvernementales (ONG) et de la société civile (OSC) ont, lors du premier Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA) (1996), 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, suggérant que ce droit était la garantie de la sécurisation alimentaire des populations vulnérables d'Afrique.

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) ? Pourrait-il répondre aux problèmes d'insécurité alimentaire résultant de l'ouverture commerciale en matière agricole ?

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. Riz et poulet étant des produits emblématiques respectivement de la sécurité alimentaire et de la souveraineté alimentaire dans plusieurs pays africains, les cas de leur filière (riz au Niger et poulet au Cameroun) sont utilisés pour illustrer nos propos.

Dans une première partie, nous présentons, selon une démarche historique, l'échec de la gouvernance alimentaire en Afrique, qui va susciter l'émergence du concept de souveraineté alimentaire, que nous étudions dans une deuxième partie. Enfin, nous analysons sa compatibilité avec les règles de l'OMC.

1. LA DEFAILLANCE DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE EN AFRIQUE

1.1. D'un projet de gouvernance alimentaire mondiale ambigu...

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 stocks d'excédents et en organisant l'aide alimentaire¹.

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. Cette résolution, rédigée suite à une

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

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.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

hausse exceptionnelle des prix agricoles, aborde la sécurité alimentaire sous l'angle de la régulation de l'offre et engage les pays à coopérer pour maintenir des stocks de céréales disponibles en cas de pénurie. Or on constate rapidement que les stocks n'empêchent pas l'extension des famines. Sen⁴ introduit 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.

Au Sommet mondial de l'alimentation de 1996⁵, une autre définition de la sécurité alimentaire est formulée⁶ : plus qu'à l'insuffisance de l'offre mondiale de biens alimentaires, l'insécurité alimentaire est liée aux problèmes de solvabilité de la demande et d'organisation logistique des approvisionnements aux niveaux local, national, régional, international. Il revient à chaque pays d'organiser la sécurité alimentaire de sa population. Malgré cette évolution de terminologie, la FAO continue d'adopter à l'égard de la sécurité alimentaire, une posture en termes de disponibilité des ressources à l'échelle globale, et ce de façon renforcée depuis la crise alimentaire de 2007-2008.

Dans un cadre multilatéral, le General agreement on Tariffs and Trade (GATT) signé en 1947, puis l'OMC instituée en 1995, propose un processus pragmatique de libéralisation progressive des échanges basé sur des négociations multilatérales et la réciprocité. Le libre-échange est ici perçu comme une source de prospérité à l'échelle mondiale. Pourtant, rappelle, T. Voituriez⁷, il n'y a pas de consensus dans le monde scientifique sur la nature du lien entre ouverture commerciale et développement, même s'il est désormais largement admis dans les communautés de politique publique que la libéralisation des échanges fait partie d'un ensemble de mesures qui favorisent la croissance économique. Une question distincte, directement liée à la sécurité alimentaire, est l'incidence de la libéralisation du commerce sur la pauvreté et la répartition des revenus. Et T. Voituriez de préciser que « la libéralisation accroît ou détériore le bien-être d'un ménage selon qu'il est acheteur net ou vendeur net, et selon que, dans la foulée d'une modification des prix agricoles, les salaires montent ou baissent ». Elle peut donc selon les situations participer à l'amélioration *versus* la dégradation de la condition des ménages pauvres.

Dans un rapport technique en lien avec le premier SMA⁸, la FAO tempère les espoirs de l'OMC en pointant que, encouragé par la libéralisation, le développement de l'agriculture d'exportation comporte le risque d'écartier les petits producteurs des bénéfices de la croissance, voire de les pénaliser. Les cultures d'exportation requièrent des ressources très importantes, et peuvent entraîner un effet inflationniste sur les coûts de production et la rente foncière, en particulier dans les pays où les biens de production sont concentrés et les inégalités sociales fortes. Pour que la croissance induite par la libéralisation profite aux ménages vulnérables, la FAO préconise que les politiques nationales s'assurent que le développement de l'agriculture de rente n'engendre ni réduction des disponibilités alimentaires locales, ni diminution des emplois agricoles locaux.

⁴ A. Sen, *Poverty and Famines*, 1980.

⁵ FAO, Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, §1, Sommet Mondial de l'alimentation 13-17 novembre 1996.

⁶ Sur l'évolution du concept de sécurité alimentaire voir en particulier : S. Maxwell, "Food security : a post-modern perspective", *Food Policy*, Vol. 21. No. 2, pp. 155-170, 1996.

⁷ T. Voituriez "Agriculture et développement : impasse à l'OMC", *Politique étrangère*, 2:2009, p 277-289, 2009.

⁸ FAO « 12. L'alimentation et le commerce international » document technique d'information, Sommet Mondial de l'alimentation 13-17 novembre 1996, 1996.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

Enfin la Banque mondiale et le FMI constituent une source essentielle d'appui financier et technique pour des programmes de développement. Or Matthews et Mahé⁹ relèvent qu'entre 1980 et 1987, suite au rapport Berg¹⁰, mais surtout à la crise financière faisant suite au contre-choc pétrolier des années 1980, ces institutions financières internationales ont octroyé 36 prêts en Afrique Subsaharienne, dont 80 % comportaient des conditions en matière d'ajustement structurel en lien avec les politiques agricoles. Réduction des 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 et le développement des cultures d'exportation plus que du secteur traditionnel des petits paysans orientés vers la subsistance.

1.2. ... à des traductions africaines pénalisantes pour le secteur agricole

Alors qu'en Europe l'objectif de sécurité alimentaire a contribué, entre autres, à justifier la Politique Agricole Commune centrée sur un prix garanti élevé et une protection du marché, en Afrique, les stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire reflètent le poids des différents médiateurs des politiques publiques nationales et la pression des institutions financières internationales.

Suite à la crise de 1973-1974, les tentatives africaines de « planification alimentaire » multisectorielle visant à assurer la sécurité alimentaire nationale par l'autosuffisance ont paradoxalement essentiellement concerné les cultures de rente¹¹. Afin de permettre aux consommateurs urbains de s'alimenter à prix modérés, les Etats ont introduit des subventions à l'achat de produits alimentaires ce qui a contribué à développer les importations sans forcément bénéficier aux agriculteurs domestiques. L'approvisionnement des villes s'est ainsi principalement appuyé sur les importations ou l'aide alimentaire.

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.¹². 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 sur le prix des produits agricoles par rapport au prix des autres produits. Les auteurs estiment que globalement les effets directs reviennent à taxer les produits exportables et subventionner les importations, et les effets indirects taxent également l'agriculture et prennent toujours le pas sur les effets directs, même lorsque ces derniers sont orientés en faveur du secteur agricole domestique.

⁹ 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.

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

¹¹ 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.

¹² 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.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

Le rapport Berg¹³ constate en 1981 que la conjugaison de l'insuffisance de la production agricole, la croissance démographique et l'urbanisation accroît la dépendance alimentaire de l'Afrique 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 et recommande l'ouverture des circuits de commercialisation des denrées au secteur privé. 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. Le calcul des coefficients nominaux de protection entre 1971 et 1980 confirme la taxation de la plupart des produits agricoles exportés d'Afrique subsaharienne (cacao, café, arachide, coton, sésame, thé, tabac, maïs, blé).

Pour Araujo Bonjean & Chambas¹⁴, le secteur agricole des PED et en particulier les cultures d'exportation a globalement été plus taxé que subventionné depuis les années 1970, favorisant les importations et limitant les investissements dans ce secteur ; il a continué à faire l'objet d'une pression fiscale importante dans les années 1990.

L'abandon des politiques agricoles autocentrées s'est traduit différemment selon les zones géographiques¹⁵. Une économie planifiée s'est maintenue en Afrique du Nord avec des prix administrés à bas niveau pour soutenir la consommation ; la privatisation partielle de la filière agro-alimentaire se heurte à des difficultés réglementaires et de concurrence. En Afrique subsaharienne, l'agriculture périurbaine s'est développée dans les années 1990 avec la demande croissante des villes où une certaine « rigidité » des modèles de consommation 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.

Encadré 1 : Le riz au Niger

Classé 182^{ème} sur 182 pays en IDH en 2007, le Niger connaît une instabilité politique chronique avec 70% de la population sous le seuil de pauvreté, une sous-alimentation endémique qui touche 32% de la population et de fréquentes crises alimentaires. La filière riz Nigérienne assure une modeste production emblématique du rôle de l'agriculture dans la subsistance et le maintien en zone rurale des populations.

Suite à la crise alimentaire sahélienne de 73 le gouvernement encourage la production de riz et la communauté internationale (UE en particulier) finance 37 périmètres hydro agricoles dans la Vallée du Niger et ultérieurement la réhabilitation des ouvrages dégradés.

Sous la pression de la Banque Mondiale, le gouvernement met fin en 1982 aux subventions aux intrants et rétrocède la gestion des périmètres aux coopératives. Défauts de maintenance et désorganisation de l'approvisionnement en intrants entraînent dégradation des ouvrages et hausse des charges de fonctionnement de la filière, mal armée pour affronter, dans les années 90, la concurrence des importations de riz asiatique et l'aide alimentaire en nature américaine et japonaise.

¹³ Banque Mondiale, « Le développement ... », op.cit. , p. 76.

¹⁴ C. Araujo Bonjean, G. Chambas, Le paradoxe de la fiscalité agricole en Afrique Sub-Saharienne, CNRS-CERDI, 1999.

¹⁵ M. Padilla, « La sécurité alimentaire... » op. cit .

Laroche Dupraz C., Postolle A.

La Fédération des Unions de Coopératives de Producteurs de Riz du Niger (FUCOPRI) fut créée en 2001 pour relancer et promouvoir la filière riz. Elle rassemble aujourd'hui 20 000 coopérateurs sur 8 000 ha. En mars 2008, au moment du pic du prix du riz, alors que la FUCOPRI demande depuis plusieurs années l'instauration d'un contingent tarifaire limité aux besoins non couverts par la production nationale, le gouvernement a temporairement supprimé tous les droits d'importation sur le riz. Après cet épisode, la FUCOPRI a obtenu que le riz soit inclus dans la réserve stratégique de produits alimentaires, garantissant un marché pour le riz local, et que le prix de l'énergie nécessaire au système de pompage soit réduit de 30%, améliorant la compétitivité locale.

Entretiens avec M. Ayouba Hassane, directeur de la FUCOPRI et M. Saidou Yacouba, responsable 2002-2006 du suivi et évaluation du Projet d'Appui à la Filière Riz (PAFRIZ), avril 2010.

Alors que lors des rounds précédents, les parties contractantes au GATT s'accordaient pour penser que l'agriculture devait être écartée du processus de libéralisation des échanges, le lancement de l'Uruguay Round en 1986 se caractérise par l'entrée de l'agriculture à l'ordre du jour des négociations commerciales internationales. Les PED agro-exportateurs attendent beaucoup de la libéralisation agricole en termes d'amélioration de leur accès aux marchés du Nord 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 alimentaire¹⁶.

Les négociations débouchent en 1994 sur l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR)¹⁷ L'ensemble des pays signataires s'y engagent à réduire sensiblement, sur la période 1995-2000, le soutien direct à la production agricole, les subventions à l'exportation et les droits de douane à l'importation. Le Traitement Spécial et Différencié (TSD) fait bénéficier les PED de niveaux engagements réduits et de délais plus longs. C'est pendant la période de mise en œuvre de l'AAUR qu'est apparu le terme de « souveraineté alimentaire ».

2. LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE Pensee comme une reponse globale aux problemes posees par la liberalisation de l'agriculture

2.1. Un étendard mobilisateur et fédérateur

La notion de souveraineté alimentaire est 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 introduit comme une nouvelle voie pour assurer la sécurité alimentaire des populations, en rupture avec l'orientation de l'Uruguay Round.

¹⁶ 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.

¹⁷ GATT, Accord sur l'Agriculture, in Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, 1994.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

Introduit par Via Campesina, ce concept a été repris et précisé depuis par les altermondialistes dans différents réseaux tels que « Plus et Mieux »¹⁸ 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 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 dont Via Campesina et le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) qui sont des plateformes d'organisations paysannes autonomes et représentatives des intérêts paysans. En arrière plan on trouve des organisations plus généralistes comme Oxfam international, donc la capacité à mobiliser les organisations paysannes est d'autant plus prégnante que ces dernières sont souvent dépendantes financièrement et techniquement d'Oxfam¹⁹.

Pour autant, les différentes définitions de la souveraineté alimentaire révèlent une certaine unité de vue 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. Ces travaux et d'autres en lien avec les négociations sur les Accords de Partenariat Economiques (APE) entre les régions africaines et l'UE ont contribué à renforcer considérablement l'expertise et la capacité de négociation de ces organisations tout en clarifiant leur position. Certaines organisations paysannes ont ainsi pu faire admettre dès 2005 que la politique agricole de la CEDEAO, l'ECOWAP, repose sur le principe de souveraineté alimentaire de la région ou, plus récemment, refuser certains APE.

Nous avons analysé six textes de référence sur la souveraineté alimentaire : la déclaration de Via Campesina de 1996²⁰, quatre déclarations du forum des ONG/OSC auprès de la FAO²¹ en 1996, 2002, 2005 et 2009, et une déclaration du forum mondial sur la souveraineté alimentaire²² de Nyeleni en 2007.

La Souveraineté Alimentaire y est définie comme « *un droit... » « des Etats »*²³ mais aussi « *des populations et des communautés »*²⁴ puis, et de façon exclusive, « *des peuples »*²⁵,

¹⁸ « 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.

¹⁹ Entretien avec un salarié informé d'Agriculteurs Français et Développement International, AFDI, mars 2010.

²⁰ Via Campesina. "Déclaration Pour La Souveraineté Alimentaire." Déclaration au Sommet Mondial de l'Alimentation de la FAO, Rome, 1996.

²¹ 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.

²² Forum pour la souveraineté alimentaire « Objectifs du forum pour la souveraineté alimentaire, 23-27 février 2007, Selingué, Mali. Nyeleni, 2007.

²³ Via Campesina. "Déclaration Pour... », 1996, op. cit.

²⁴ Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

« à maintenir et développer leur propre capacité de produire leur alimentation »²⁶ et donc, « à définir leur propre politique alimentaire, agricole, territoriale ainsi que de travail et de pêche lesquelles doivent être écologiquement, socialement, économiquement et culturellement adaptées à chaque spécificité. »²⁷ Comme la sécurité alimentaire, la souveraineté alimentaire fait référence, à l'accès des populations à l'alimentation, mais accorde plus d'importance aux conditions sociales et environnementales de la production. Elle semble incompatible avec le développement de politiques alimentaires axées sur une forte dépendance aux importations.

La souveraineté alimentaire est aussi définie en creux par ses promoteurs ; « la souveraineté alimentaire ne signifie pas le refus des échanges »²⁸. Par ailleurs, « 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 »²⁹. 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 se pose comme une proposition alternative qui répond aux besoins des sociétés dans leur ensemble.

2.2. Des référentiels agrarien et altermondialiste fédérés autour de la sécurité 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 économique³⁰. Les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel, autrement dit la représentation des problèmes, de leurs conséquences et des solutions envisageables pour les résoudre, constituent le *référentiel* d'un politique publique³¹. Cela 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 agricoles mondiaux est liée à la place assignée à l'agriculture dans les différentes nations, notamment dans les économies en développement. Les choix politiques différeront selon que l'on représente l'agriculture comme un outil de compétitivité extérieure, un moyen de lutte contre le chômage et l'exode rural ou un enjeu dans la lutte contre la sous-nutrition ; dans un cas on encouragera

²⁵ Forum pour la souveraineté alimentaire « Objectifs du forum... », 2007 op.cit. 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.

²⁶ Forum des ONG/OSC, « Une déclaration... », 1996, op.cit.

²⁷ Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

²⁸ Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », 2005, op.cit.

²⁹ Forum pour la souveraineté alimentaire « Objectifs du forum... », 2007, op.cit.

³⁰ G. Kébabdjian, « Les théories de l'économie politique internationale », éd. du Seuil, 1999.

³¹ 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.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

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. De même en matière de lutte contre la sous-alimentation, si l'on met la priorité sur l'approvisionnement des populations urbaines alors on visera l'approvisionnement régulier et à moindre prix, quitte à privilégier les importations voire le dumping ; tandis que la lutte contre la disette des petits paysans passera par des prix stables et rémunérateurs pour les producteurs.

Le référentiel d'une politique est la combinaison de quatre niveaux de perceptions du monde : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images³² qui permettent de reconstituer les cartes mentales des acteurs. 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. Ici 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 structurel, 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 [...]* »³³. S'ajoute une vive critique du caractère déloyal du soutien aux exportations : « *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* »³⁴. Notons ici le paradoxe de juxtaposer dans les discours les luttes contre le dumping et contre la mondialisation néolibérale alors que le soutien aux exportations n'est pas une pratique libérale mais combattue de longue date par les économistes et Etats libéraux.

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 « *Les importantes 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* »³⁵; de l'autre, des petits paysans marginalisés 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* »³⁶. 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*

³² P. Muller, « Référentiel. », op.cit.

³³ Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

³⁴ Forum des ONG/OSC, « Une déclaration... », 1996, op.cit.

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

³⁶ Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », 2005, op.cit.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

forces globales et locales de marginalisation qui débouchent sur la violation de leur droit à l'alimentation »³⁷.

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 (idée de justice alimentaire) et moteur de l'engagement de leurs auteurs, comme si le fondement idéologique de la souveraineté alimentaire ne renvoyait 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 sécurité alimentaire des populations vulnérables. Ce concept émerge d'ailleurs sur la scène politique lors du Premier sommet mondial sur l'alimentation. Ce positionnement stratégique 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* : droit aux infrastructures des villes pour tous et droit au foncier agricole en zone urbaine. Une troisième valeur fréquemment identifiée est le concept de *développement durable* dans ses dimensions environnementale, sociale et politique, associé au *respect des cultures autochtones* en termes de pratiques agricoles (conservation des races animales et variétés végétales endémiques ou ethniques) et de traditions alimentaires. Via la protection des cultures locales, ce principe s'inscrit à la fois dans un courant de protection de la biodiversité et dans un courant de résistance à l'occidentalisation du monde.

Les normes 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 trois principales recommandations politiques liées à la souveraineté alimentaire telle qu'elle est formulée dans les discours. Le développement durable implique de favoriser l'agriculture vivrière et familiale et de « *cesser le modèle de production intensive, donner la priorité à la production domestique et à l'autosuffisance alimentaire* »³⁸. Par ailleurs, les textes insistent sur l'exigence de participation des paysans dans la formulation des politiques publiques. 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'agriculture³⁹.

La souveraineté alimentaire apparaît autant comme un étendard global des altermondialistes en réaction à une interprétation libérale de la sécurité alimentaire que l'expression de nouveaux radicalismes agraires. L'idée de souveraineté alimentaire s'est développée car elle permet 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'afficher une apparente synthèse entre les intérêts sectoriels des paysans marginalisés, un enjeu sociétal global qu'est la lutte contre la sous-alimentation, et une vision alternative de la mondialisation économique et culturelle.

³⁷ Forum des ONG/OSC, « Document préparatoire », 2009, op.cit.

³⁸ Via Campesina. "Déclaration Pour... », 1996, op. cit.

³⁹ Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire... », 2002, op.cit.

2.3. Une instrumentation polymorphe et ambiguë

Les partisans de la souveraineté alimentaire formulent dès 2005, des préconisations précises en matière de politique 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*
- *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 »⁴⁰.*

Il s'agit d'une part de « protéger le commerce agricole » : 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.

Il s'agit d'autre part de « limiter le dumping », c'est-à-dire d'améliorer la concurrence des exportations et éliminer les subventions aux exportations. Cette préconisation est appuyée par plusieurs campagnes de sensibilisation et de mobilisation menées par les mêmes ONG/OSC⁴¹ 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 et sous-nutrition. Le travail des forums et les campagnes des ONG (la pétition "Big noise" (Grand vacarme) portée à Hong Kong par Oxfam International, a rassemblé plus de 17 millions de signatures) ont sensibilisé l'opinion publique 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.

Depuis la fin des années 1990, le développement massif des importations de poulet dans plusieurs pays en développement d'Afrique est venu concurrencer les productions locales de poulet. L'impact de la campagne d'Agir Ici de 2004⁴² sur ce thème 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.

Pour autant, ces deux orientations reflètent en fait deux courants qui sans être antagonistes ont souvent mené leurs travaux de plaidoyer séparément à l'OMC. Cela s'est traduit par la sortie des organisations cotonnières du ROPPA en 2005 dont la priorité était portée sur

⁴⁰ Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », 2005, op.cit

⁴¹ 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.

⁴² Agir Ici, « Exportations de poulets ... » op.cit

Laroche Dupraz C., Postolle A.

l'ouverture des marchés du Nord (courant porté par Oxfam UK à l'OMC), tandis que les organisations Polyculture-élevage majoritaires dans le ROPPA axaient leurs revendications sur la protection des marchés locaux. Cette scission existe aussi au sein des organisations nationales de plusieurs pays africains (Benin et Burkina notamment) et montre que si l'idée de souveraineté alimentaire permet effectivement de mobiliser et fédérer les acteurs, sa traduction précise en outils économiques s'avère plus délicate.

3. LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE ABSENTE DES NEGOCIATIONS MAIS OMC COMPATIBLE

3.1. Des dispositions techniques proches des revendications

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 tel⁴³. Même si le champ des négociations porte sur plusieurs secteurs, l'agriculture constitue un point clé de la négociation car elle 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'agriculture⁴⁴. Pour les PED les effets positifs attendus d'un accord sont l'amélioration de leur accès aux marchés des pays du Nord, via l'abaissement des droits d'importation⁴⁵, et les engagements des pays développés à réduire et discipliner le soutien interne et à l'exportation qui doivent 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. 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.

3.1.1. 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 2008⁴⁶ prévoit l'élimination des subventions aux exportations pour fin 2013.

⁴³ « 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.

⁴⁴ Déclaration ministérielle de Doha, 14 Novembre 2001, art. 13

⁴⁵ Au moins pour les PED qui ne risquent pas de subir une trop forte érosion des préférences.

⁴⁶ Le plus récent à l'heure de la rédaction de ce papier.

Encadré 2 : Le cas particulier du coton

Le coton n'est pas un produit alimentaire, mais sa production contribue au revenu des paysans qui la cultivent, et donc à la sécurité alimentaire des ménages agricoles. 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. Un jugement à l'OMC est de plus susceptible de faire jurisprudence pour l'examen de cas d'autres produits agricoles.

Le niveau élevé de soutien interne au coton 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 le cas du coton dans le cadre des négociations. Le projet révisé de modalités de Juillet 2008 propose ainsi 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 développés⁴⁷.

En marge des négociations, et sans attendre leur aboutissement, les Etats-Unis ont été mis en cause à l'OMC dans le cadre du dispositif de règlement des différends par un panel constitué suite à la plainte déposée par le Brésil en septembre 2002. L'une des conclusions du panel⁴⁸, confirmées par l'organe d'appel⁴⁹, est que, outre les garanties de crédit à l'exportation, certaines formes de soutien interne octroyé aux producteurs de coton aux Etats-Unis constituent de réelles subventions à l'exportation et ont un effet de distorsion des échanges sur le marché international. 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 et les procédures de règlement des différends, comme en témoigne le cas particulier du coton (cf. encadré 2), 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, un échec des négociations agricoles risquerait de réduire à néant les engagements des pays développés en termes d'élimination de leurs subventions aux exportations, et maintenir des pratiques considérées comme déloyales comme dans cas du poulet.

3.1.2. Accès au marché et Traitement Spécial et Différencié

Dans la continuité de l'Uruguay Round, le projet d'accord agricole de Juillet 2008 prévoit que les membres de l'OMC s'engagent à réduire leurs droits de douane « consolidés », c'est-à-dire la limite maximale autorisée de droit de douane notifiée à l'OMC (pour chaque produit, le droit de douane appliqué ne peut dépasser le droit de douane consolidé). Comme à l'Uruguay Round, les PED bénéficient d'un Traitement Spécial et Différencié (TSD). Dans le détail, des niveaux de droits distincts sont conférés aux différentes catégories de PED. Les « pays en développement » ne sont pas précisément listés à l'OMC s'auto-déclarent comme

⁴⁷ 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 (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).

⁴⁸ OMC Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland, Rapport du groupe Spécial, WT/DS267/R, 2004.

⁴⁹ OMC Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS267/AB/R, 2005.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

tels. 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 Doha⁵⁰.

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 un critère de classement 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 du prix d'importation ou d'augmentation significative de la quantité importée. La définition des modalités de ce mécanisme constitua d'ailleurs le point majeur d'achoppement ayant empêché la conclusion d'un accord en Juillet 2008. En effet l'Inde, se positionnant comme un chef de file des PED, souhaitait étendre les possibilités d'utilisation de la mesure de sauvegarde spéciale pour sécuriser les marchés pour les agriculteurs, et s'est heurtée sur ce point à l'opposition des Etats-Unis.

Le terme « souveraineté alimentaire » n'apparaît nulle part dans le texte de projet d'accord, pourtant les dispositions techniques du TSD s'approchent des revendications relevant du concept. Pour autant, les PED ont-ils la possibilité d'accroître le niveau de leur protection vis-à-vis des importations de produits agricoles ?

3.2. 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 des droits de douane « consolidés » (maxima autorisés)	Moyenne des droits de douane appliqués	Moyenne des droits de douane consolidés après mise en œuvre d'un accord à l'OMC (*)
Produits agricoles	60 %	15 %	37 %
- Produits animaux	63 %	18 %	
- Produits laitiers	58 %	18 %	
- Céréales et préparations	60 %	15 %	
<i>Riz au Niger</i>	50 %	10 %	31 %
<i>Poulet au Cameroun</i>	80 %	20 %	50 %

Sources : Calculs des auteurs à partir de données recueillies pour 115 PED ou en transition membres de l'OMC utilisant la définition des Nations Unies⁵¹. Droits de douane consolidés : d'après données OMC publiés dans les

⁵⁰ Sont considérées comme PEV les pays dont, les parts moyennes du commerce mondial de marchandises, de produits non agricoles et de produits agricoles sont extrêmement faibles. Toutefois ces critères et la liste des pays éligibles font encore l'objet de négociations.

⁵¹ « Classification des économies », CNUCED, Manuel de statistiques 2008 de la CNUCED, p 26-28.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

profils tarifaires 2008 ; droits de douane appliqués d'après la Base de Données intégrée de l'OMC⁵². * Mise en œuvre la réduction selon le texte de projet d'accord de Juillet 2008.

En 2007 l'ensemble des PED⁵³ appliquait en moyenne un tarif douanier agricole de 15 % inférieur au droit de douane moyen consolidé de 60%. Le projet d'accord prévoit que les droits de douane des PED compris entre 30 et 80% soient réduits de deux-tiers de 57 %, ce qui amènerait à un droit de douane moyen consolidé de 37 %. Ce chiffre reste très supérieur à la moyenne des droits de douane appliqués en 2007. Il en est ainsi des cas du riz au Niger comme du poulet au Cameroun, dont les droits de douane consolidés après mise en œuvre d'un éventuel accord au DDA restent très supérieurs aux droits de douane effectivement appliqués. 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, il existe certains produits dans certains pays, qui font spécifiquement l'objet d'un tarif appliqué proche du niveau consolidé. Toutefois l'examen des données tarifaires récentes à un niveau plus détaillé indique que ces cas restent limités.

Dans les discours fondateurs des ONG, l'objectif de libéralisation du commerce agricole et les règles de commerce de l'OMC 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 qu'en réalité 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 point⁵⁴.

Pourquoi les pays africains 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 complexe, peu de pays ont cette compétence. De plus, dans un certain nombre de pays, 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 les conditions d'attribution de financements par les institutions financières internationales, ou bien des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, peuvent imposer des cadres en matière de protection des importations plus restrictifs que l'OMC. Par exemple la négociation des Accords de Partenariat Economique (APE) qui vise à établir des relations commerciales privilégiées entre l'UE et les pays d'Afrique, Caraïbe Pacifique sur la base d'une réciprocité, risque d'exposer le marché agricole des régions africaines (notamment la CEDEAO) à une concurrence accrue des importations venues d'UE. Enfin un accroissement du niveau des droits d'importation de produits agricoles se traduirait par une hausse des prix préjudiciables aux consommateurs. Les gains attendus pour les producteurs et le budget de l'Etat, la moindre dépendance vis-à-vis des importations et les effets d'entraînement du développement de l'agriculture pour les autres secteurs de l'économie, sont-ils suffisants pour justifier les pertes de bien-être des consommateurs, et les conséquences politiques vis-

⁵² Iaf.wto.org (utilisateurs autorisés seulement).

⁵³ à l'exception de 9 pays : Viet-Nam, Chine, Macao, Hong-Kong, Mongolie, Macédoine, Chypre, Cap-Vert, Albanie

⁵⁴ Sauf si les Etats établissent des zones de libre-échange avec tarif douanier commun (TDC) vis-à-vis des importations tiers, auquel cas l'OMC permet un TDC supérieur aux droits de douane préalables si les partenaires commerciaux de la zone sont consultés et participent à la négociation.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

à-vis des partenaires commerciaux et financiers des Etats ? Ceci requiert d'étudier le cas de différents pays tenant compte de leurs situations économique, démographique, agricole etc.

3.3. L'ambivalence des effets de la mise en œuvre d'une politique de protection pour les PED : le cas du poulet au Cameroun

Les effets de la protection vis-à-vis des importations ont été étudiés par Laroche Dupraz & al.⁵⁵ pour le poulet au Cameroun. Par rapport à une situation de libre-échange, et en considérant le poulet comme un produit homogène, un droit de douane procure globalement un gain économique pour les aviculteurs camerounais moindre que les pertes subies par les consommateurs⁵⁶. Par ailleurs, le poulet importé étant proposé sous forme de découpes congelées, et non entier vivant comme le poulet local, l'augmentation des importations ont non seulement accru la consommation des consommateurs aisés qui mangeaient déjà du poulet avant, mais ont aussi rendu la viande accessible aux ménages à faible revenu : ils peuvent acheter un morceau de poulet, sans être contraint d'acheter un poulet entier hors de leur portée, pour en faire un plat sauce poulet pour toute la famille.

Les déterminants socio-économiques de la consommation urbaine de poulet ont été analysés à Yaoundé (Cameroun)⁵⁷. Bien que le poulet local reste préféré au poulet importé par la quasi-totalité des consommateurs urbains, les découpes importées congelées se sont largement substituées au poulet local, même si le niveau de vie et les habitudes de consommation des ménages jouent un rôle déterminant sur l'adoption des découpes. Ainsi des usages nobles, comme le poulet fumé ou le partage d'un poulet entier rôti en famille autour d'un repas dominical, requièrent un poulet local, tandis que les découpes sont le plus souvent cuisinées frites ou en sauce. L'usage des découpes est généralisé chez les ménages à faible niveau de vie tandis que la consommation de poulet local ne se maintient que dans les catégories socioprofessionnelles élevées.

Laroche Dupraz & al.⁵⁸ suggèrent qu'une simple protection tarifaire ne saurait être en mesure de relancer la filière de production locale car poulets importés et locaux sont non seulement différenciés par leurs prix, mais aussi par leurs attributs de consommation. Ainsi le développement d'une filière de découpe qui permettrait la vente du poulet local à la part et éviterait au consommateur de devoir tuer, plumer, vider et découper l'animal, constituerait un exemple d'adaptation de la filière avicole aux attentes de nombreux consommateurs urbains. De même, les campagnes de sensibilisation ciblées sur l'intérêt de consommer du poulet local plutôt qu'importé participent à valoriser le poulet local et reconquérir une partie des consommateurs.

Les textes fondateurs supposent qu'une politique de souveraineté alimentaire permettrait de faire converger les intérêts de toute la société. L'exemple du poulet montre les divergences

⁵⁵ C.Laroche Dupraz, C. Awono, D. Vermersch, « Impact des politiques commerciales sur le marché du poulet au Cameroun, intérêts et limites d'un modèle en équilibre partiel », *Economie Rurale* 313-314, pp 67-84, 2009.

⁵⁶ Toutefois les effets d'entraînement de la protection du poulet sur le reste de l'économie de la filière (emploi informels liés à la vente de poulets domestiques en particulier) ne sont pas évalués

⁵⁷ C. Laroche Dupraz, C. Ropars, "Disruption on urban chicken markets in Haiti and Cameroon: The role of socio-economic factors on chicken's consumption", 3èmes journées de recherche en sciences sociales INRA-SFER-CIRAD, 2009.

⁵⁸ C. Laroche Dupraz, C. Awono, D. Vermersch, "Application de la théorie de Lancaster à la consommation de poulet de chair au Cameroun", *Revue d'études en agriculture et environnement*, n°86, pp 79-103, 2008.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

d'intérêts entre les consommateurs urbains à faible pouvoir d'achat et les populations rurales, les uns cherchant à s'alimenter à bas prix, les autres revendiquant de mieux valoriser leur production pour développer leurs revenus et assurer leur subsistance.

La crise alimentaire de 2007-2008 éclaire d'une façon plus générale cette ambivalence. En période de baisse tendancielle des prix agricoles mondiaux (1960-2000) la protection des importations permet d'ajuster à la hausse le prix domestique. Entre 2000 et 2007, la baisse tendancielle des prix agricoles s'est ralentie, 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 la rapide envolée des prix agricoles survenue en 2007-2008, a déclenché des « émeutes de la faim » dans plusieurs PED. Même si les observateurs⁵⁹ soulignent que ces manifestations témoignaient davantage de l'expression du désarroi des populations urbaines constatant leur paupérisation et leur baisse de pouvoir d'achat que de réelle pénurie en biens alimentaires, 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, mettant la priorité sur l'approvisionnement des villes⁶⁰, plutôt que le soutien des producteurs. Comment positionner le concept de souveraineté alimentaire par rapport à cette option ?

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 domestique⁶¹ : comprise ainsi, la souveraineté alimentaire reste la condition de réalisation du droit à l'alimentation à long terme.

CONCLUSION

La notion de souveraineté alimentaire a été porteuse d'une formidable effervescence de réflexions et contribué, dans un contexte de relance des négociations à l'OMC, à remettre en avant l'intérêt de l'intervention de l'Etat sur les marchés agricoles. Son examen à la lumière du projet d'accord agricole à l'OMC de Juillet 2008 permet de tester la réalité d'un antagonisme entre une vision « néolibérale » de la mondialisation portée par le système GATT – OMC et une alternative altermondialiste prônant la « souveraineté alimentaire ». Il ressort qu'OMC et souveraineté alimentaire ne sont pas incompatibles, même si la notion de souveraineté alimentaire n'est pas formellement entrée dans le processus de négociations techniques à l'OMC.

Il n'en n'est pas de même au niveau régional. L'investissement des OP et ONG pour appuyer l'Afrique de l'Ouest dans ses négociations bilatérales avec l'UE sur les APE a fait entrer la souveraineté alimentaire dans les débats. Cette expérience a manifestement contribué à renforcer l'expertise et l'argumentaire de la CEDEAO pour construire son projet de politique agricole et alimentaire (l'ECOWAP) correspondant à la mise en œuvre de la

⁵⁹ P. Janin, « Les émeutes de la faim : une lecture (géopolitique) du changement (social), Politique étrangère n°2009-2, pp251-263, 2009.

⁶⁰ FAO, Mesures face à la hausse des prix des denrées alimentaires, Comité des produits, CCP09/8, Rome, 2009.

⁶¹ 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.

Laroche Dupraz C., Postolle A.

souveraineté alimentaire telle que définie dans son contexte régional : l'établissement d'une politique agricole et alimentaire commune, sans dumping sur les marchés internationaux⁶².

Le développement d'une politique agricole à l'abri de la concurrence internationale a des effets ambivalents : prometteur pour le développement des populations rurales qui vivent de la valorisation de leurs produits, il comporte des risques pour l'accessibilité des produits des populations urbaines à faible niveau de revenu. Il semble que l'échelle régionale puisse être adaptée à l'application des idées portées par la souveraineté alimentaire, si ce niveau émerge un consensus équilibrant les intérêts des consommateurs et des producteurs, voire entre producteurs des différentes filières agricoles. Cela suppose de clarifier la position de la région concernant le recours aux importations mondiales : s'en protéger plus favoriserait l'investissement dans des filières de production locales adaptées à l'évolution récente des modes de consommation ; s'en protéger trop comporterait le risque de détériorer l'accès aux aliments des populations fragiles.

Après la crise de 2007-2008, la lutte contre la pauvreté et le droit à l'alimentation, présent dans les textes relatifs à la souveraineté alimentaire à la fois comme objectif et comme outil, apparaissent comme les questions centrales, susceptibles de revisiter fondamentalement le concept de sécurité alimentaire et propositions politiques qui en découlent. Ces questions feront l'objet de recherches ultérieures.

⁶² J. Gallezot, Pour un développement durable en Afrique de l'Ouest : la souveraineté alimentaire, Forum sur la souveraineté alimentaire, Niamey, 7-10 novembre 2006.