

Souveraineté alimentaire : des principes aux réalités

Roger Blein, consultant, Bureau Issala.
roger.blein@bureau-issala.com

DEPUIS 1996, la souveraineté alimentaire a conquis des soutiens grandissants dans les OP, les États du Sud, les ONG, etc. Les inquiétudes face à la libéralisation des échanges agricoles et l'échec de la négociation à l'OMC alimentent sa notoriété. Pour autant, ce nouveau concept est-il une réponse aux défis alimentaires ?

MIL NEUF CENT QUATRE-VINGT QUATORZE : la négociation de l'Uruguay Round entamée en 1986 vient de se conclure. Le GATT donne naissance à une véritable organisation en charge de la régulation du commerce international : l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Mais surtout, cet accord marque la fin de l'exception agricole. Désormais, les produits agricoles et alimentaires font partie intégrante de la négociation sur la libéralisation du commerce, comme les autres marchandises.

Cette intégration de l'agriculture intervient alors que la guerre commerciale atteint son apogée entre les États-Unis et l'Union européenne. Faute de parvenir à maîtriser une offre dopée par les garanties de prix aux producteurs agricoles, les deux grands exportateurs mondiaux vont se livrer à une véritable surenchère des subventions pour tenter de maintenir et accroître leurs parts de marché. Par exemple dans l'Union européenne, les dépenses de soutien

« LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE

NE PEUT SE RÉALISER SANS QUE

L'AGRICULTURE FAMILIALE SOIT

PROTÉGÉE »

EYOI KIVI, PRODUCTEUR BÉNINOIS

des prix et des marchés vont passer de 8,7 milliards d'euros en 1978 à 27,6 milliards d'euros en 1988. Elles atteindront 37 milliards en 1995 ! Il en va de même aux États-Unis. Les exportateurs « loyaux » (Nouvelle Zélande, Australie, mais aussi Brésil ou Argentine), contestent de plus en plus ouvertement cette dérive. Ils s'organisent pour défendre la suppression des aides à l'agriculture. L'Accord de Marrakech (1994) conduit à un démantèlement partiel des subventions à l'exportation.

Souveraineté, libéralisation et régulation commerciale. Mais au-delà, il s'agit de discuter l'orientation des politiques et les instruments de politiques agricoles jugés ou non accep-

tables, compatibles. Le débat sur les « boîtes » est engagé avec le souci de classer les aides agricoles en fonction de leur finalité et de leur impact sur les conditions de concurrence internationale : les aides ont-elles ou non un impact sur l'équilibre des marchés (notamment en stimulant l'offre et en faisant chuter les cours) ? Les soutiens publics faussent-ils ou non la compétitivité des produits ? Avec cet accord agricole, on inaugure la surveillance des politiques : chaque pays n'est plus libre de faire ce qu'il veut, les politiques agricoles doivent être compatibles entre elles. Derrière cet accord se cache en réalité une grande partie du débat sur la souveraineté alimentaire [3].

Peu de temps après, en 1996, la FAO réunit l'ensemble de la Communauté internationale lors du Sommet mondial de l'alimentation. C'est à ce moment précis que le mouvement paysan « La Via Campesina » va promouvoir le concept de souveraineté alimentaire. Il se pose délibérément en alternative et positionne le concept en opposition aux politiques néolibérales. Pour le mouvement paysan, « la souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs pays ou unions, à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers ».

L'accord agricole de l'OMC rejoint le débat sur la souveraineté alimentaire sur deux plans qui sont en fait les deux dimensions complémentaires ou contradictoires, selon les points de vue qui s'expriment, de la souveraineté alimentaire. En encadrant le choix des instruments de politique et par conséquent en réduisant la liberté pour un pays ou une région de définir librement sa politique, l'OMC remet en cause la souveraineté de ces pays ou régions. Mais, inversement, la « prohibition » du dumping rejoint les préoccupations des organisations paysannes réunies au sein de La Via Campesina.

Autosuffisance, sécurité, souveraineté alimentaire, droit à l'alimentation : que cache l'évolution des concepts ? Les concepts qui traversent les approches des politiques alimentaires depuis les années 60 s'inscrivent dans une vision plus globale qui dépasse les seuls enjeux alimentaires. Dès les Indépendances, le concept d'autosuffisance alimentaire se développe et s'inscrit dans la construction d'États Nations viables, reposant sur des économies fortes. L'autosuffisance alimentaire est envisagée à l'échelle nationale et est constitutive de la souveraineté nationale. L'État doit jouer un rôle central : monopole de la commercialisation des céréales, prix administrés, etc. Dans les faits, les investissements agricoles publics resteront largement accaparés par les filières d'exportation, prolongeant ainsi la spécialisation coloniale, au détriment des filières vivrières. Mais cette période marque, tant en Afrique de l'Ouest qu'au niveau mondial, une approche des politiques alimentaires dominée par l'augmentation de l'offre agricole (les projets productifs). La Conférence mondiale de l'alimentation en 1974 (FAO) affirme ainsi que « si tous les engagements pris étaient tenus, la production alimentaire du monde en développement doublerait en 18 ans et qu'en 10 ans, la famine et la malnutrition seraient ramenées à des taux négligeables »¹.

Les années 80 vont sonner le glas des ambitions d'autosuffisance alimentaire. C'est la période des ajustements macro-économiques et financiers. Le marché proposé par les institutions internationales est simple : restructuration de la dette et refinancement des économies contre libéralisation interne et externe. Ces ajustements se traduiront au niveau agricole et alimentaire par la réforme des politiques céréalières, le repositionnement des offices sur la gestion d'un stock de

1. Source : Nourrir le monde ; FAO ; novembre 1996.

sécurité, la mise en place de systèmes d'information, l'appui à l'émergence d'opérateurs privés et de groupements de producteurs, etc. L'autosuffisance est remplacée par la notion de sécurité alimentaire [2]. Alors que le concept d'autosuffisance affirme une ambition politique (l'indépendance alimentaire), la sécurité alimentaire va se réduire à un concept plus « technique ». Elle s'articule autour de quatre dimensions : la disponibilité des vivres, l'accessibilité des ménages et des individus à l'alimentation, le fonctionnement et la stabilité des marchés et, enfin, l'utilisation des aliments (dimension nutritionnelle et sanitaire). La sécurité alimentaire est dotée d'une définition consensuelle : « l'accès par tous, à tout moment, à une alimentation suffisante pour mener une vie saine et active ». En clair, alors que l'autosuffisance privilégie les moyens — la production nationale — sur la finalité, la sécurité alimentaire privilégie la finalité — l'accès à l'alimentation de chacun — sur les moyens permettant d'y parvenir. C'est ainsi que la sécurité alimentaire pourra être atteinte en combinant production locale, importations régionales ou internationales, et aides alimentaires.

Rejet de l'ingérence des donateurs.

Derrière le débat sur les approches se joue une autre évolution majeure : dans le Sahel, traumatisé par la famine de 1984, la sécurité alimentaire est désormais perçue comme un « bien commun ». Les outils de sécurité alimentaire, notamment les dispositifs de prévention et de gestion des crises, seront cogérés par l'État et ses principaux donateurs : fonds communs, stocks de sécurité, dispositifs conjoints de concertation et de coordination des interventions, etc. Le programme de restructuration du marché céréalière (PRMC) au Mali en est l'exemple le plus abouti. Alors qu'il a longtemps servi de référence, le PRMC est aujourd'hui vécu par nombre d'acteurs comme le symbole de l'ingérence extérieure et l'antithèse de la souveraineté alimentaire !

Paradoxalement, c'est au moment où la communauté internationale admettait que les échanges agricoles devaient aussi être régulés, qu'émergeait la revendication en faveur de la souveraineté alimentaire. De ce fait, diverses interprétations sont possibles

et vont faire le lit de certaines ambiguïtés. En confondant libéralisation du commerce et régulation des échanges (au sens de la nécessité de règles commerciales équitables), l'OMC a retourné contre elle la quasi-totalité des organisations agricoles. Au sein de l'Union européenne par exemple, les organisations traditionnelles membres du Copa-Cogeca² ont contesté cette imixtion. Elles s'opposaient à la remise en cause des positions exportatrices de l'UE, à laquelle risquait de conduire la diminution des aides à l'exportation. De l'autre côté de l'échiquier agricole, les organisations membres de la Coordination paysanne européenne (CPE) contestaient l'introduction de l'agriculture dans l'OMC au nom de leur opposition à la libéralisation. Pourtant elles s'opposaient au Copa et rejoignaient les préoccupations de l'OMC en matière de lutte contre le dumping, préjudiciable aux producteurs des pays en développement !

Dans le même temps, le mouvement international porteur de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels va de son côté faire valoir le droit à l'alimentation [1]. Le Sommet mondial de l'alimentation réaffirme ce droit, sans pour autant clarifier les responsabilités correspondantes. La souveraineté alimentaire ne dit rien sur le droit à l'alimentation. Elle exprime en revanche plusieurs ambitions [3]. La première dimension affirme clairement la souveraineté des États ou des communautés régionales dans le choix de leurs politiques agricoles et alimentaires, indépendamment de l'orientation de ces politiques. Cette position est une réaction aux ajustements qui ont été vécus comme une ingérence dans les affaires intérieures, dans un domaine jugé stratégique. La deuxième affirme que la sécurité alimentaire doit d'abord reposer sur la production nationale. Cette approche privilégie la protection des marchés pour soutenir des prix rémunérateurs aux producteurs nationaux. La troisième approche concerne le modèle de développement agricole. L'indépendance alimentaire que recouvre la notion de souveraineté

2. Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne – Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne : www.copa-cogeca.be

implique des systèmes de production autonomes. Pour les tenants de cette approche, la souveraineté alimentaire implique le rejet des OGM et le refus de la dépendance à l'égard des firmes transnationales pour l'approvisionnement en intrants ou pour la commercialisation des produits.

Ces trois approches sont souvent combinées par les défenseurs de la souveraineté alimentaire et jugées indissociables les unes des autres. Mais certains pays ou régions et certains acteurs se sont appropriés le concept sans pour autant reconnaître ces trois dimensions (cf. article de J.-R. Cuzon, p. 18-19).

Les limites de la souveraineté alimentaire ?

Le concept de souveraineté alimentaire porte clairement une ambition politique en rupture avec la vision libérale. Il exprime le désir de se réapproprier le choix des politiques agricoles et alimentaires. Un premier débat porte sur le rôle des échanges internationaux. Les tenants de la souveraineté alimentaire se partagent entre militants d'un repli sur les espaces nationaux et militants d'une régulation des échanges internationaux, deux options et deux perspectives assez différentes.

Mais une question plus cruciale encore porte sur la capacité du concept à répondre aux enjeux alimentaires tels qu'ils se posent aux sociétés, notamment en Afrique. L'expression des mouvements paysans fait une large place à la protection des agricultures. Il en est attendu une amélioration des prix et de la rémunération des producteurs. Il en est espéré une stabilisation de l'environnement commercial des producteurs, favorable à la prise de risque et aux investissements dans la modernisation et l'intensification. Mais il faut reconnaître que la souveraineté alimentaire privilégie la dimension « disponibilités des vivres » et ne dit rien sur « l'accès à l'alimentation », notamment des populations pauvres. Ces dernières ont trouvé dans les produits alimentaires importés à

« C'EST VRAIMENT UNE NÉCESSITÉ, UN

DEVOIR POUR NOS ÉTATS DE PROTÉGER

LEURS AGRICULTURES »

SAMO SANGARÉ, DÉPUTÉ MALIEN,

PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

DÉVELOPPEMENT RURAL ET

ENVIRONNEMENT

« bas prix le moyen de réduire leur insécurité alimentaire. Or, s'agissant des produits vivriers de base, nombreux sont aussi les producteurs qui vont sur le marché en qualité d'acheteurs et non en qualité de vendeurs. Ils sont

« IL NE FAUT PAS QUE LES PRODUITS

SUBVENTIONNÉS DES PAYS RICHES, QUI

ONT DES RESSOURCES IMPORTANTES,

VIENNENT INONDER LES MARCHÉS

MONDIAUX AU DÉTRIMENT DES

PRODUITS DES PAYS PAUVRES »

MAMADOU CISSOKHO, PRÉSIDENT

D'HONNEUR DU ROPPA

donc à court terme plus affectés par les prix des produits à la consommation qu'ils ne sont stimulés par les prix à la production. Le concept de souveraineté alimentaire devra répondre de façon pertinente aux enjeux alimentaires de populations de plus en plus urbanisées et des populations rurales pauvres. Cela ne sera possible sans une sérieuse réflexion sur la protection des agricultures. En effet, des filets de sécurité doivent être inventés pour que la protection ne se traduise en difficultés d'accès à l'alimentation supplémentaires pour les populations les plus pauvres. À défaut, aucun gouvernement ne pourra soutenir dans la durée de telles politiques agricoles volontaristes.

Par ailleurs, le choix de l'espace de souveraineté est déterminant. Pour ne pas apparaître comme un simple retour à l'autosuffisance nationale, la souveraineté alimentaire doit claire-

ment promouvoir une approche régionale fondée sur les complémentarités et la solidarité (cf. article de Laurent Liagre et Benoît Faivre-Dupaigre, p. 16-17). Or, la souveraineté régionale peut impliquer une forme de renoncement à la souveraineté nationale. Dès lors, il convient de réfléchir à la façon dont les institutions régionales peuvent sécuriser les pays : quels instruments de prévention et gestion des crises peuvent éviter les replis sur les espaces nationaux, dès que des risques de crise se profilent à l'horizon ?

Enfin, la réflexion doit aussi prendre en charge l'analyse de l'évolution de la demande alimentaire et la capacité des filières agro-alimentaires locales d'y répondre. Les sociétés africaines ne sont pas allergiques aux produits locaux, mais elles ont besoin de produits mieux transformés, répondant aux exigences de sociétés urbaines, avec des produits de qualité régulière, à des prix abordables, etc. Autrement dit, la protection ne suffira pas à gagner la bataille des marchés régionaux. Elle peut être une condition nécessaire mais pas une condition suffisante.

Le débat sur la souveraineté alimentaire a au moins le mérite de relancer le débat public sur l'orientation et la cohérence des politiques, quand la libéralisation des marchés apparaît bien incapable de répondre à la complexité des enjeux agricoles et alimentaires. ■

■



De la sécurité à la souveraineté alimentaire : définitions

[1] LE DROIT À L'ALIMENTATION

« LE DROIT À L'ALIMENTATION est un droit fondamental inscrit dans l'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme (Nations unies - 1948) : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment pour son alimentation (...) ». Ce droit est ensuite précisé dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté en 1966 et entré en vigueur en 1976 : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant (...) y compris une nourriture suffi-

sante et s'engagent à prendre les mesures appropriées pour la réalisation de ce droit » (article 11).

Dans son Observation générale n°12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé ce droit : « Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante et aux moyens de se la procurer ».

Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de la Commission

des Droits de l'homme, Jean Ziegler, a précisé cette définition en lui donnant le contenu suivant : « Le droit à l'alimentation est le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitative et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne » (E/CN.4/2001/53, par.14). ■

[2] LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

« LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE existe lorsque tous les être humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire à leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».

Extrait de la déclaration adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 1996

Cette définition de la sécurité alimentaire retenue désormais par la plupart des institutions comporte cependant des variations. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en a repéré un certain nombre, dont les suivantes :

- « Capacité de tout temps d'approvisionner le monde en produits de base, pour soutenir une croissance de la consommation alimentaire, tout en maîtrisant les fluctuations et les prix » (Organisation des Nations unies, 1975) ;
- « La sécurité alimentaire consiste à assurer à toute personne et à tout moment un accès physique et économique aux denrées alimentaires dont elle a besoin » (FAO, 1983) ;
- « L'accès pour tous et en tout temps à une alimentation suffisante pour une vie active et en bonne santé » (Reutlinger, 1985; Banque mondiale, 1986) ;
- « La sécurité alimentaire correspond

à la capacité pour toute personne de posséder à tout moment un accès physique et économique aux besoins alimentaires de base. Une stratégie nationale de sécurité alimentaire ne peut être envisagée sans assurer la sécurité alimentaire au niveau du foyer familial » (Programme alimentaire mondial, 1989) ;

- « La sécurité alimentaire est assurée lorsque la viabilité du ménage, défini en tant qu'unité de production et de reproduction, n'est pas menacée par un déficit alimentaire » (Frankenberger, 1991). ■

[3] LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE

« EN 2001, La Via Campesina a précisé la définition qu'elle donne de la souveraineté alimentaire : « la souveraineté alimentaire est le droit des peuples de définir leurs propres politiques en matière d'alimentation et d'agriculture, de protéger et de réglementer la production et le commerce agricoles intérieurs afin de réaliser leurs objectifs de développement durable, de déterminer dans quelle mesure ils veulent être autonomes et de limiter le dumping des produits sur leurs marchés ».

La souveraineté alimentaire implique de :

- « donner la priorité à la production par les exploitations paysannes et familiales de denrées pour les marchés intérieurs et locaux, selon des systèmes de production diversifiés et écologiques ;

- veiller à ce que les agriculteurs reçoivent le juste prix pour leur production, afin de protéger les marchés intérieurs des importations à bas prix relevant du dumping ;
- garantir l'accès à la terre, l'eau, aux forêts, aux zones de pêche et aux autres ressources à la faveur d'une véritable redistribution ;
- reconnaître et promouvoir le rôle des femmes dans la production de denrées alimentaires et veiller à ce qu'elles aient un accès équitable aux ressources productives et qu'elles en aient la maîtrise ;
- veiller à ce que les communautés aient le contrôle des ressources productives par opposition à l'acquisition par des sociétés des terres, de l'eau, des ressources génétiques et d'autres ressources ;

- protéger les semences, base de la nourriture et de la vie elle-même, et veiller à ce que les agriculteurs puissent les échanger et les utiliser librement, ce qui suppose le refus des brevets sur la vie et l'adoption d'un moratoire sur les cultures génétiquement modifiées ;
- investir des fonds publics à l'appui des activités productives des familles et des communautés, en mettant l'accent sur l'autonomisation, le contrôle local et la production de nourriture pour la population et les marchés locaux... »

Source : Priority to People's Food Sovereignty ; novembre 2001.

(www.peoplesfoodsovereignty.org/statements) ■