

Quelle place pour la souveraineté alimentaire dans les négociations internationales ?

► Entretien avec
Éric Hazard, Enda
Prospectives
Dialogues
Politiques
eric.hazard@enda
iapol.org

Enda
Prospectives
Dialogues
Politiques,
équipe de l'ONG
Enda Tiers
Monde, est basée
à Dakar.
Considérant que
la pauvreté ne
peut se réduire à
la seule
dimension
économique, elle
souhaite faciliter
la
réappropriation
par les
communautés,
des dimensions
technique,
organisation-
nelle, sociale et
politique de leur
environnement,
pour les habiliter
à participer à la
négociation des
règles du jeu.
Pour en savoir
plus :

www.endadiapol.org

Une version
légèrement plus
longue de cet
entretien est
publiée sur le
site : www.inter-
reseaux.org

GRAIN DE SEL : *Comment le concept de souveraineté alimentaire est-il pris en compte dans les négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ?*

ÉRIC HAZARD : Le concept de souveraineté alimentaire est très peu – pour ne pas dire pas du tout – pris en compte dans ces négociations. Il existe une tension réelle entre le mot d'ordre de l'OMC : libéralisation de l'agriculture et des marchés agricoles et le concept de souveraineté alimentaire, qui illustre le souci de droit des peuples à se nourrir eux-mêmes sous-tendu par une approche « protectionniste ». L'opposition entre deux conceptions et approches apparaît de façon manifeste dans les négociations à l'OMC.

Concrètement, dans ces négociations je ne vois pour l'heure qu'une « fenêtre d'opportunité » pour la souveraineté alimentaire : il s'agit de la récente proposition, par le G 33, de la reconnaissance de « produits spéciaux » et de « mesures de sauvegarde spéciale ». Cette proposition, reprise par les pays en développement et des pays émergents, réclame la possibilité pour ces pays d'établir des listes de produits spéciaux (car « sensibles ») qui bénéficieraient de mesures de sauvegarde spéciale (protection, tarifs, quotas, etc.).

Pour l'heure et concernant l'OMC, le problème majeur reste que les négociations ont été officiellement suspendues *sine die* en juin dernier. En effet, si certains voient dans cette suspension des négociations une opportunité pour les pays africains de mieux se préparer en attendant la reprise des négociations, on peut aussi y voir le champ libre à une dérégulation plus importante. Faute d'accords multilatéraux, la place est libre pour tous types d'accords bilatéraux. Ainsi, en dehors des circuits officiels, les négociations continuent dans les coulisses pour accroître la pression sur les Pays en développement. Dans le même temps, certains pays du Nord refusent de négocier pour pouvoir maintenir des protections tarifaires et protéger leurs agricultures.

La question qui apparaît en filigrane est celle de la cohérence entre des positions officielles de négociations et des pratiques contraires. C'est en interrogeant la cohérence des politiques

que l'on pourra faire avancer la souveraineté alimentaire. Des « indicateurs de cohérence » devraient être mis en place. Pour ne prendre que l'exemple américain, derrière le discours d'ouverture et de libéralisation agricole, on trouve aux États-Unis des niveaux de protection importants (sous forme par exemple de subvention, comme le cas du coton ou d'autres filières), qui répondent à un objectif d'indépendance de l'agriculture et par-là de souveraineté alimentaire.

GDS : *Peut-il y avoir souveraineté alimentaire au sein d'un espace économique régional du type Cedeao et si oui, comment ?*

ÉH : Le principal blocage à la mise en place d'une souveraineté alimentaire régionale est que, dans la réalité, cet espace économique régional ouest africain n'existe pas vraiment... Cedeao et Uemoa tardent à se matérialiser dans la pratique quotidienne. D'un pays à l'autre, les contraintes sont encore réelles et nombreuses, qu'il s'agisse de ponctions aux frontières, par les corps d'État de contrôle ou d'autres types de contraintes. Le défi qui se présente aujourd'hui est celui de la création d'un espace économique régional fonctionnel et opérationnel. Certains pays de la sous-région peuvent garantir leur sécurité alimentaire, mais pas leur souveraineté, indépendamment des autres pays, d'où l'importance de renforcer cet espace et de faciliter une plus grande circulation des biens et des marchandises, comme indiqué dans les textes fondateurs. Elle doit aussi s'accompagner d'une véritable politique agricole. Sur ce point l'Ecowap a le mérite d'exister, mais sa mise en œuvre demeure balbutiante.

L'exemple du Sénégal est frappant à cet égard. Il existe un réel fossé entre la volonté politique affichée (la loi d'orientation agricole du Sénégal pose la souveraineté alimentaire comme l'un de ses principes de base) et la réalité. Pour atteindre la souveraineté alimentaire, le Sénégal

doit sortir du modèle hérité de la colonisation : l'agro exportation de matières premières non transformées (arachide, coton et ressources halieutiques) pour accéder à des réserves de change. Ce modèle représente une véritable trappe à pauvreté. Dans le même temps, des filières émergent, sans soutien ou presque, et répondent à une demande locale principalement urbaine, en créant de la richesse dans le secteur agricole. Si, en Afrique de l'Ouest, les cultures traditionnelles d'exportation (café, coton, arachide, cacao, etc.) ont longtemps bénéficié d'un environnement relativement favorable, les autres filières (maraîchères, céréalières, etc.) rencontrent d'énormes difficultés pour trouver des intrants, accéder au crédit, sécuriser le foncier, l'irrigation, etc. Or aucune filière ne pourra émerger durablement sans un environnement institutionnel favorable. Lait, oignon, pomme de terre... l'ensemble de ces produits émergents est confronté à des problèmes de sécurisation des moyens de production.

Le développement de la production laitière en Inde pourrait servir d'exemple : aujourd'hui, ce sont des millions de petits producteurs qui fournissent l'agro-industrie laitière et garantissent l'approvisionnement de cet immense pays. L'État a joué un rôle déterminant par la mise en place de mesures incitatives, notamment vis-à-vis des banques commerciales indiennes qui hésitaient à investir un secteur rural prétendument trop risqué.

Au-delà des approches nationales se pose la question du Tarif extérieur commun (Tec). L'adoption du Tec de la Cedeao à 20 % semble

incompréhensible.

Comment peut-on imaginer un instant faciliter l'émergence ou le renforcement d'une agriculture extrêmement fragile et peu compétitive sans un minimum de protection ? Si la protection ne peut pas être généralisée,

il faudra à tout le moins identifier des filières porteuses et leur offrir un cadre institutionnel favorable, volontariste et qui s'accompagnera de politiques commerciales idoines. Il en va de la responsabilité et de la volonté politi-

« SANS VOLONTÉ POLITIQUE

FORTE ET SANS COHÉRENCE ENTRE

CETTE VOLONTÉ ET LES ACTES, LA

SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE RESTERA

UN VAIN MOT »

que des États et des institutions sous-régionales. Dans de nombreux pays la filière avicole a été laminée par les importations européennes et des pays émergents. Elles ne pourront se reconstituer sans mesure de protection volontariste. Sans volonté politique forte et sans cohérence entre cette volonté et les actes, la souveraineté alimentaire restera un vain mot.

GDS : *Faut-il, selon-vous, exclure les produits alimentaires dits « sensibles » des négociations de l'APE ? Si oui, pourquoi ? Comment ?*

ÉH : Si l'Union européenne veut devenir un véritable partenaire de la Cedeao, dans la perspective de soutenir le développement de ses États membres, elle doit poser les bases d'un partenariat qui dépasse les aspects économiques et commerciaux. On ne peut demander aux pays de la Cedeao (pour la majorité d'entre eux Pays les moins avancés, PMA) d'aller au-delà de leurs positions de négociations à l'OMC... On ne peut soutenir de prétendus effets positifs pour les pays de la Cedeao, alors que même le discours de la DG Dev à Bruxelles apparaît de plus en plus prudent, et que toutes les études d'impact conduites ne parviennent pas à trouver des points positifs aux APE en cours de négociations pour le secteur agricole ouest africain en l'état. Ainsi l'Union européenne ne peut pas refuser l'idée de laisser les pays de la Cedeao disposer au minimum de mesures de sauvegarde spéciales, voire de mettre en place un traitement spécial et différencié pour des délais de mise en œuvre plus longs et des niveaux d'engagements beaucoup moins importants.

Si les APE sont des accords commerciaux qui cherchent à promouvoir le développement, il faut exiger la cohérence entre les objectifs de développement acceptés par la Communauté internationale et des calendriers de mise en œuvre des réformes commerciales et agricoles plus longs et moins contraignants. Les contraintes sur le terrain sont nombreuses et difficiles à lever. L'agriculture et le secteur primaire

plus largement¹ ont des implications économiques, sociales, mais aussi environnementales et sanitaires profondes pour ces pays. Dans ce contexte, il semble incongru de demander aux pays africains de s'ajuster à un rythme qui ne tient pas compte des risques économiques et sociaux inhérents à toute réforme, tandis que certains États membres de l'UE repoussent les réformes de la Politique agricole commune au nom de l'exception agricole. Il en va de même pour les États-Unis qui ont témoigné de leur incapacité à réformer des soutiens au secteur coton, considérés comme injustes par la communauté internationale, du fait de résistances internes.

GDS : *Quelle influence peuvent avoir les organisations de producteurs dans les débats en cours sur la souveraineté alimentaire ?*

ÉH : De tous les mouvements sociaux, le mouvement paysan dans sa diversité est de loin le plus structuré en Afrique de l'Ouest, que ce soit au niveau local, régional, national ou sous-régional. Ainsi, le Roppa a su faire émerger la question de la souveraineté alimentaire au plus haut niveau. Le concept a été vulgarisé, et si tout le monde n'accroche pas au discours, chacun y a été sensibilisé.

Mais au-delà de la mobilisation populaire, il faut passer à la négociation. Le Tec de la Cedeao ne correspond pas du tout aux attentes du Roppa. Il convient donc de réfléchir à cet « échec » dans une négociation pourtant cruciale, et d'en tirer les leçons.

Renforcer les connaissances techniques semble indispensable, mais il conviendrait aussi de développer des alliances et des partenariats avec des acteurs capables de renforcer les discours et qui disposent d'une capacité de proposition avérée.

L'enjeu désormais est de passer d'une force certes considérable de lobbying, de plaidoyer, vers une force de contribution réelle. Ainsi, si chacun aujourd'hui est conscient des risques que font courir les APE à la sous-région, il faut disposer d'éléments de réponse constructifs pour avancer des solutions alternatives crédibles. ■

[1]

QUELS « PRODUITS SENSIBLES » ?

LA QUESTION est de taille. Initialement, dans le cadre des négociations à l'OMC, les listes de produits « sensibles » devaient être déposées par les États à la fin juillet 2007. Or le seul pays Ouest africain qui se soit aujourd'hui réellement posé la question et donné les moyens d'y répondre est le Sénégal. Bien outillé en matière de statistiques relativement aux autres pays de la sous-région, le Sénégal a eu recours à de nombreux acteurs dont les OP, l'État et un agro-industriel, dans un processus qui a pris 6 à 8 mois. Dix à onze filières ont été retenues, et de trente à quarante produits sont sélectionnés pour être exclus des négociations. Parmi les filières : huile, lait, maïs, oignon, poulet, riz, tomate. Aujourd'hui, pour pouvoir discuter, chaque pays devrait faire cet exercice. Un séminaire technique est organisé sur cette question à Ouagadougou (Burkina Faso) du 29 janvier au 2 février 2007 (cf. agenda p.35). ■

[2]

REPENSER DES ALLIANCES

ON CRITIQUE AUJOURD'HUI l'Europe et les États-Unis, mais les principaux exportateurs de denrées consommées en Afrique sont des pays émergents (poulet brésilien, riz thaïlandais, huile d'Indonésie ou de Malaisie). Certes la pomme de terre et l'oignon hollandais envahissent toujours les marchés de Dakar, mais l'ennemi n'est pas forcément qui l'on croit. Les pays émergents disposent aujourd'hui d'un pouvoir de nuisance économique de plus en plus important et ne tarderont pas à dépasser les pays riches sur les marchés africains. Ainsi, au sein du G33, tous les pays ne sont pas nécessairement des alliés de l'Afrique. La question des alliances mérite d'être sérieusement posée. ■

1. 1. 75 % des protéines animales consommées par les Sénégalais sont d'origine halieutique. Ce secteur doit pouvoir bénéficier d'un traitement spécial et différencié.