

Les *Notes* de la C2A

Agriculture et alimentation en question

Numéro 4 — Décembre 2010

COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT : POUR UNE APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME

La faim touche essentiellement des paysans et leurs familles. Il y a aujourd'hui consensus sur la priorité à donner au développement de l'agriculture dans les pays du Sud pour faire reculer la sous-alimentation et la pauvreté. L'importance d'un soutien accru à l'agriculture familiale, modèle largement dominant dans les

pays en développement (PED), est également de plus en plus reconnue¹. Mais les politiques mis en œuvre par la France et l'Union européenne sont-elles cohérentes avec la lutte contre la faim dans le monde et, en particulier, le développement de l'agriculture familiale dans les pays du Sud ?

LA PAC EST-ELLE COHÉRENTE AVEC LE DÉVELOPPEMENT ?

La politique agricole commune (PAC), avec ses outils de protection vis-à-vis du marché mondial et son soutien à la modernisation de l'agriculture a permis à l'Europe de progresser vers son objectif d'indépendance alimentaire. En ce sens, elle représente un modèle pour les agricultures du Sud. Pourtant, les critiques ne manquent pas : répartition inéquitable des aides entre grandes et petites exploitations, provoquant la disparition de ces dernières, promotion d'une agriculture productiviste peu soucieuse de l'environnement, commerce extérieur portant préjudice aux agricultures des pays en développement, etc.

Des exportations agricoles européennes subventionnées

Avec la réforme de la PAC en 2003, les subventions à l'exportation ont fortement diminué. Elles restent malgré tout un instrument de gestion des crises agricoles européennes, telle que celle du lait. S'il est

légitime que l'Union européenne (UE) soutienne ses producteurs en difficultés, elle devrait s'assurer que ces appuis n'ont pas de conséquence négative pour les agriculteurs du Sud. Or, elle n'a pas pris cette précaution lorsqu'en janvier 2009, elle a décidé de rétablir les restitutions aux exportations de poudre de lait.

L'UE pourrait supprimer ses subventions aux exportations après 2013. Cela ne signifierait pas pour autant que les denrées européennes exportées cesseraient d'être subventionnées. Un système plus habile remplace déjà les aides aux produits par des soutiens directs aux agriculteurs. Les aides « découplées » de la production sont versées aux exploitations quoiqu'elles produisent. Au bout du compte, même si les denrées exportées ne sont plus directement aidées, les exploitations qui reçoivent les subventions peuvent continuer à commercialiser à un prix inférieur à leurs coûts de production. Cela permet à l'UE de poursuivre ses pratiques de *dumping* sur les marchés internationaux. Or,

certaines denrées (blé, produits laitiers, sucre) sont exportées vers les pays les plus pauvres de la planète, dont la population est majoritairement paysanne.

Des importations parfois néfastes pour le développement : l'exemple du soja

L'UE importe 75% de ses besoins en protéines végétales pour nourrir ses animaux d'élevage,

notamment du soja. Au Brésil, l'essor de cette culture aux mains de grandes exploitations a littéralement chassé les agriculteurs familiaux de leurs terres. Elle contribue en outre à une déforestation massive. Importer du soja pour nourrir des vaches qui produiront du lait dont l'exportation sera directement ou indirectement subventionnée par les contribuables européens, quel gaspillage et quelle incohérence vis-à-vis d'un développement que l'on souhaite durable, favorisant la réduction de la pauvreté comme à la protection de l'environnement !

UNE POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ?

Le développement est la finalité affichée des négociations commerciales menées dans le cadre de l'OMC ou des Accords de partenariat économiques (APE) entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Mais l'UE cherche avant tout à obtenir une plus grande ouverture des marchés étrangers pour ses entreprises afin de développer son économie. C'est ce qu'expliquait l'UE, en 2006, dans sa communication « L'Europe dans le monde, une Europe compétitive dans une économie mondialisée ».

Les négociations des APE sont la traduction de cette stratégie : l'UE demande désormais l'ouverture à 80% des marchés des pays ACP pour les produits et les services européens en réciprocity du maintien d'un accès préférentiel pour les exportations des pays ACP vers l'Europe. Auparavant, ces

préférences commerciales leur étaient accordées sans contrepartie.

Ainsi, dans le domaine agricole, l'UE subventionne directement ou indirectement ses exportations pour en réduire le prix (PAC), tout en faisant pression pour que ses « clients » réduisent leurs protections commerciales vis-à-vis de l'Europe (APE). Des politiques cohérentes avec le développement... de l'Europe !

La mise en cohérence des politiques françaises et européennes avec le développement (CPD) des pays du Sud est donc avant tout une question de gestion de conflits entre les intérêts des PED et ceux de l'Europe. Comment les résoudre ? Lesquels doivent primer ? Une partie de la réponse dépend de la définition que l'on donne au « D » de CPD ?

QUEL DÉVELOPPEMENT ?

Pour définir le développement, certains font référence aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD), d'autres aux politiques de développement tandis qu'un nombre croissant d'acteurs de la société civile privilégie une approche basée sur les Droits de l'homme.

Les OMD

On note des similitudes entre le droit à l'alimentation et le premier OMD qui vise à réduire de moitié la proportion de victimes de la faim entre 1990 et 2015.

Les OMD présentent l'avantage de fixer des priorités, des objectifs chiffrés et une échéance (2015), même si le retard considérable de leur réalisation pose la question de la crédibilité de ces engagements.

Les OMD ne sont que des objectifs parmi d'autres (ex. objectifs commerciaux de l'UE). Ils n'ont pas de valeur supérieure. Ils ne permettent donc pas de trancher lorsqu'il y a des conflits d'intérêts entre, par exemple, l'objectif de réduction de la faim et de la pauvreté et celui de conquérir de nouveaux marchés. La CPD vise à concilier des intérêts d'importance équivalente.

C'est l'approche de la Commission européenne qui fait essentiellement référence aux OMD, notamment dans son document de travail sur la CPD pour 2010-2013 : « La Commission s'assurera que les objectifs de développement sont pris en compte et conciliés avec les objectifs des autres politiques européennes ».

Les politiques de développement

Le projet de document cadre français de coopération au développement pour 2010-2020ⁱⁱ, par exemple, indique que « la cohérence des politiques publiques devra permettre, dans le contexte européen, de développer les solutions gagnant-gagnant (et de réduire les contradictions éventuelles) entre les politiques de développement et les autres politiques sectorielles, notamment le commerce, l'immigration. »

Si des solutions gagnant-gagnant sont évidemment souhaitables, elles ne sont pas toujours possibles. Il faut alors faire des choix et une hiérarchisation des objectifs est indispensable. C'est une des valeurs ajoutées de l'approche basée sur les droits de l'homme. Ces derniers sont au sommet de la hiérarchie des normes et ont une valeur juridique supérieure aux traités, lois, directives...

Les Droits de l'homme, et en particulier le droit à l'alimentation : une référence indispensableⁱⁱⁱ

« 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 ou aux moyens de se la procurer »^{iv}. Il porte sur la capacité d'obtenir l'alimentation nécessaire ainsi que celle de la produire.

C'est une obligation inscrite dans la Déclaration universelle des Droits de l'homme et précisée dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Comme tous les Droits de l'homme, le droit à l'alimentation a une valeur juridique supérieure aux autres règles.

Si les citoyens doivent faire tout leur possible pour se nourrir, les États doivent respecter trois types d'obligations vis-à-vis du droit à l'alimentation^v:

- le respecter, c'est à dire s'abstenir de prendre des mesures qui ont pour effet de porter atteinte au droit à l'alimentation;
- le protéger en veillant à ce que personne n'en soit privé par l'action de tiers (entreprises, etc.);
- lui donner effet, c'est à dire prendre des mesures permettant aux populations qui souffrent de la faim de se nourrir (réforme agraire, aide alimentaire, etc.)

Les responsabilités des États ne concernent pas seulement leurs citoyens. Les États ont également des obligations extraterritoriales^{vi} vis-à-vis de populations de pays étrangers dont l'accès à la nourriture peut être affecté par les politiques qu'ils mènent. Ces obligations imposent à l'UE de mettre en cohérence ses politiques avec le droit à l'alimentation des habitants des pays tiers.

Nous l'avons vu, la CPD vise à mettre en place des politiques qui contribuent ou ne portent pas préjudice au développement. Elle comporte également une dimension institutionnelle et instrumentale : comment s'assurer que les politiques sont cohérentes ? Comment corriger les cohérences ?

LES INSTITUTIONS ET INSTRUMENTS DE LA CPD

Voici une liste non exhaustive de mesure à prendre pour plus de CPD :

- décloisonner et développer un travail interministériel, inter-commissions parlementaires, etc. ;
- évaluer la CPD. Les méthodologies utilisées pour la réalisation d'études d'impacts des politiques sur les Droits de l'homme pourraient constituer une des références pour ces évaluations ;

- mettre en place un système de plaintes ouvert aux victimes d'incohérences. Le Parlement européen vient de créer un poste de rapporteur permanent pour la CPD habilité à recevoir des plaintes. La Cour de Justice de l'Union européenne pourrait également jouer un rôle dans ce domaine depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, fin 2009 ;
- rendre compte. La Commission européenne et certains pays, comme la Suède, publient

régulièrement un rapport sur la CPD, le Parlement européen vient de s'engager à faire de même ;

- associer toutes les parties prenantes concernées. La consultation des acteurs du Sud et en particulier de la société civile est un des principaux points faibles des actions en faveur de la CPD. Dans le cadre d'une approche de la CPD basée sur les Droits de l'homme, la participation des populations dont les droits ne sont pas respectés est un point essentiel. Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation, indique : « C'est une chose de mettre en place des politiques qui vont dans le bon sens. C'est tout autre chose de le faire de manière participative, en prenant en compte la situation des plus vulnérables, en leur permettant de contribuer à la définition des solutions, et de se soumettre à la critique d'instances indépendantes (y compris juridictionnelles) si l'on ne met pas en place les

mesures qui s'imposent ». L'approche basée sur les Droits de l'homme considère que les individus privés de leurs droits sont des acteurs et pas seulement des bénéficiaires.

UNE AVANCÉE : L'ARTICLE 208 DU TRAITÉ DE LISBONNE

Les sanctions des violations des obligations extraterritoriales des États sont faibles. Le Traité de Lisbonne, qui a une valeur supérieure aux autres règles juridiques européennes, marque un progrès. Il fait de la CPD une obligation légale et stipule dans son article 208 que : « l'objectif principal de la politique de l'Union (dans le domaine de la coopération au développement) est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement ». S'il ne fait pas explicitement référence aux Droits de l'homme, cet article établit la primauté de la lutte contre la pauvreté. Si des preuves permettent d'établir qu'une politique européenne aggrave la pauvreté dans un pays tiers, la Cour de justice de l'Union européenne pourrait être saisie et sanctionner la violation de cet article.

ⁱ Cf. notamment, la communication de la Commission européenne : « *Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire* », 31 mars 2010. http://ec.europa.eu/development/center/repository/COMM_PDF_COM_2010_0127_FR.PDF

ⁱⁱ Version provisoire du 31 juillet 2010

ⁱⁱⁱ Pour plus de détails, cf. « Le droit à l'alimentation : un outil opérationnel pour la sécurité alimentaire mondiale », Les notes de la C2A n°1, juin 2010. <http://www.coordinationsud.org/Les-notes-de-la-C2A>

^{iv} Observation générale 12 relative au PIDESC, 1999, § 6.

^v Observation générale 12, § 15.

^{vi} Observation générale 12, § 36 et 37.

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en association avec ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la Commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Ce document a été rédigé par Pascal Énard du CFSI

Les Notes de la C2A sont réalisées avec le soutien de l'AFD

Les points de vue exposés sur ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD

