

La cohérence des politiques commerciales et agricoles avec les objectifs de développement

Coordination SUD

(Solidarity - Relief - Development)

Créée en 1994, **Coordination SUD (Solidarité - Urgence - Développement)**, la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence et d'aide au développement. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, 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, 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.

> Contact Commission Agriculture et Alimentation :

Laurent Levard, responsable de programme au pôle Politiques publiques et Régulations internationales, Gret
Tel. +33 (0)1 70 91 92 72
levarde@gret.org

Rédaction : Laurent Levard (Gret).

Les organisations suivantes ont contribué à la rédaction de ce rapport :



Oxfam France
AGIR ICI



La cohérence des politiques commerciales et agricoles avec les objectifs de développement

● SEPTEMBRE 2011

Sommaire

Abréviations et acronymes	5
Introduction	7
PARTIE 1. Le concept de cohérence des politiques, ses différentes dimensions, son histoire	9
Le concept et ses différentes dimensions	9
Une brève histoire	10
À l'OCDE	10
À l'OMC	11
En Europe	12
En France	13
Les ONG et la cohérence des politiques	13
PARTIE 2. Le cadre conceptuel du développement et sa mesure	15
Quels critères et indicateurs de développement : une approche par le développement ou par les droits de l'Homme ?	15
Les Objectifs du Millénaire pour le développement	15
L'approche basée sur les droits de l'Homme et le droit à l'alimentation	16
L'évaluation de l'impact des politiques et cadres conceptuels implicites	20
Les problèmes méthodologiques	20
Les outils de simulation et leurs limites	21
Repartir de l'analyse de l'histoire et de la réalité du développement	23
Cadre conceptuel et approche méthodologique	25
La dimension institutionnelle de la cohérence des politiques	26
PARTIE 3. Les politiques commerciales des pays du Sud	27
PARTIE 4. Les accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux	31
L'OMC	31
L'ouverture des marchés	32
Soutiens aux exportations et soutiens internes à l'agriculture	33
Le cycle de Doha peut-il être qualifié de « cycle du développement » ?	33
Les accords commerciaux bilatéraux : les Accords de partenariat économique (APE) et autres accords de libre-échange (ALE)	35
Les accords bilatéraux	35
Les Accords de partenariat économique	36

PARTIE 5. La cohérence avec le développement de la PAC, des politiques qui lui sont liées et du modèle européen de production et de consommation	39
L'ouverture du marché européen aux importations : l'exemple du soja . . .	40
La dépendance protéique de l'Europe	41
Les impacts économiques, sociaux et environnementaux du « modèle soja » en Amérique du Sud	42
Les politiques de soutien aux exportations et l'aide alimentaire	43
Des impacts variables selon les situations	43
L'importance des facteurs internes	45
L'exemple du lait	45
Le soutien interne	46
PAC et volatilité des prix mondiaux.	47
Le soutien à l'utilisation des agrocarburants	49
La mise en concurrence de différents types d'agriculture et le mode de production et de consommation européen	51
La mise en concurrence des agricultures	51
L'exportation de sous-produits	51
L'impact environnemental du modèle agricole généré par la PAC	52
PARTIE 6. L'absence de règles contraignantes pour les multinationales	53
CONCLUSION. Pour des politiques cohérentes avec le développement et les droits humains fondamentaux	55

Abréviations et acronymes

ACP	(pays) Afrique-Caraïbes-Pacifique
ADPIC	Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle de l'OMC
AFD	Agence française de développement
ALE	Accord de libre-échange
AsA	Accord sur l'agriculture de l'OMC
C2A	Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD
APE	Accord de partenariat économique
AVSF	Agronomes et Vétérinaires sans frontières
CAD	Comité d'aide au développement
CAN	Communauté andine des Nations
Cariforum	Caribbean Forum of States
CCFD-Terre	solidaire : Comité catholique contre la faim et pour le développement - Terre solidaire
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CFSI	Comité français de solidarité internationale
Cirad	Centre international de recherche agronomique pour le développement
Cnuced	Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement
CPD	Cohérence des politiques avec le développement
Crid	Centre de recherche et d'information pour le développement
DA	Droit à l'alimentation
DPU	Droit à paiement unique de la Pac
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'Homme
ESA	(région) Eastern and Southern Africa (Afrique de l'Est et du Sud)
FAO	Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation)
FCFA	Franc CFA
FMI	Fonds monétaire international
Gatt	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)

GES	Gaz à effet de serre
IDE	Investissement direct à l'étranger
IIED	International Institute for Environment and Development
MRP	Matière riche en protéines
OCDE	Organisation de coopération pour le développement économique
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OTC	Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC
NPF	(clause de la) Nation la plus favorisée
PAC	Politique agricole commune
PAS	Programme d'ajustement structurel
PED	Pays en développement
PMA	Pays les moins avancés
SADC	Southern Africa Development Community (Communauté de développement de l'Afrique du Sud)
SIPAE	Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador
SPG	Système de préférence généralisée
TEC	Tarif extérieur commun
TSA	Tout sauf les armes
TSD	Traitement spécial et différencié de l'OMC
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Introduction

La question de la cohérence des politiques avec les objectifs de développement ou de coopération au développement (CPD) est devenue au cours des dernières années une préoccupation majeure des États, des organismes multilatéraux et des organisations de la société civile.

Les organisations non gouvernementales françaises réunies au sein de Coopération Sud et leurs partenaires au Sud ont ainsi récemment mené différentes études mettant en évidence des situations d'incohérences ou de risques d'incohérence, et plaidé auprès des décideurs politiques pour une plus grande cohérence.

Ce document, élaboré au sein de la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) de Coopération SUD fait le point sur la question, essentiellement sur la base du résultat de quelques-unes de ces études. Des extraits de ces dernières sont ainsi largement repris dans diverses parties du document. Elles permettent de dégager un certain nombre de recommandations en vue d'une plus grande cohérence des politiques européennes et françaises avec les objectifs de développement et le respect des droits humains fondamentaux.

Nous nous sommes principalement intéressés à la cohérence 1) des politiques commerciales (des pays du Nord et du Sud), 2) des accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux, 3) de la politique agricole européenne, des politiques qui lui sont liées et du modèle agricole européen lui-même, avec les objectifs de développement ou de coopération au développement.

Dans un premier temps (partie 1, page 9), nous présentons ce que recouvre le concept de CPD et quelques faits marquants de son histoire.

Nous mettons ensuite en évidence que l'étude de la cohérence des politiques appelle à s'interroger sur le cadre conceptuel du développement et de sa mesure (partie 2, page 15). Ainsi :

- d'une part, la question des critères et indicateurs du développement est posée. L'approche par les droits de l'Homme apparaît alors comme une approche novatrice qui permet de poser la question de la redevabilité juridique des États ;
- d'autre part, l'évaluation de l'impact des politiques — et donc de leur cohérence avec les objectifs de développement ou le respect des droits de l'Homme — pose de difficiles questions méthodologiques. Les réponses qui y sont données sont largement influencées par le cadre conceptuel du développement sous-jacent.

Nous nous focaliserons ensuite sur :

- la cohérence des politiques commerciales des pays du Sud par rapport à leurs propres objectifs de développement (partie 3, page 27) ;
- la cohérence des accords commerciaux multilatéraux (OMC) et bilatéraux (cas des Accords de partenariat économique Union européenne-ACP) avec les objectifs de développement (partie 4, page 31) ;
- la cohérence de la politique agricole commune, des autres politiques européennes qui lui sont liées et du modèle européen de production agricole et de consommation avec le développement des pays du Sud et les objectifs de coopération au développement (partie 5, page 39) ;
- la question de la régulation des comportements des entreprises multinationales.

Nous concluons en présentant les principales positions de Coopération SUD en matière de cohérence des politiques. ●

Les principaux articles, études et notes de Coordination SUD, de ses membres et de leurs partenaires dont une partie du contenu est repris ou synthétisé dans le document :

Note de la C2A n° 1, *Le droit à l'alimentation : un outil opérationnel pour la sécurité alimentaire mondiale*, Ambroise Mazal et Damien Lagandré¹.

Note de la C2A n° 4, *La cohérence des politiques pour le développement : pour une approche basée sur les droits de l'Homme*, Pascal Énard².

Note de la C2A n° 6, *Faire face à la volatilité des prix agricoles*, Laurent Levard, Coordination SUD, avril 2011³.

Éléments de comparaison de méthodologies d'analyse d'impacts des politiques publiques. Comparaison de trois méthodologies possibles pour l'évaluation des impacts de la PAC sur les agricultures familiales des pays du Sud, Patricia Huyghebaert et Laurent Levard, CFSI, Gret, janvier 2011⁴.

Impacto del futuro Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los posibles perdedores del SLC, SIPAE (Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador).

L'impact des importations européennes de soja sur le développement des pays producteurs du Sud, Guillaume Solanet, Laurent Levard, Christian Castellagnet, avec la contribution de Samuel Ferret, CFSI, Gret, février 2011⁵.

L'analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, Jean-Pierre Rolland et Arlène Alpha, Gret, AFD, octobre 2010⁶.

« Agriculture : pour une régulation du commerce mondial. Mettre le développement au cœur des négociations de l'Accord sur l'Agriculture à l'OMC », *Études et Analyses*, Coordination SUD, décembre 2005⁷.

UE : des accords de libre-échange trop contraignants ! Plus de flexibilité pour les pays en déve-

loppement, Coordination SUD, décembre 2009.

L'analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, Jean-Pierre Rolland et Arlène Alpha, Gret, AFD, octobre 2010⁸.

« Les accords de libre-échange : des marges de manœuvre pour les PMA », Jean-Pierre Rolland, Damien Lagandré et Arlène Alpha, *Politiques & pratiques de développement*, Gret, janvier 2011⁹.

Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire, Arlène Alpha, Françoise Gérard, Bénédicte Hermelin et Anne Wagner, Gret, Cirad, octobre 2006¹⁰.

The CAP's impact on African Agriculture: Focus on milk, Charlotte Fontan Sers, Gret, février 2010.

Éléments de comparaison de trois méthodologies d'analyse d'impacts des politiques publiques. Comparaison de trois méthodologies possibles pour l'évaluation des impacts de la PAC sur les agricultures familiales des pays du Sud, Patricia Huyghebaert et Laurent Levard, Gret, février 2011¹¹.

Le plein de faim. L'impact du développement des agrocarburants sur la faim dans le monde, Peuples solidaires en partenariat avec Action aid, 2010.

« Exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique ». Campagne pour le droit à la protection des marchés agricoles¹².

Des droits pour tous, des règles pour les multinationales, élaboré dans le cadre de la campagne « Une seule planète », lancée en 2010 par Sherpa, Peuples solidaires, Les Amis de la terre, le Crid, le collectif de l'éthique sur l'étiquette et CCFD-Terre solidaire, novembre 2010¹³.

Manifeste des ONG de solidarités internationales publié par Coordination SUD à l'occasion des élections européennes de 2009 dans le cadre de la campagne « Votons pour une Europe responsable et solidaire dans le monde ! »¹⁴.

¹ <http://www.coordinationsud.org/Les-notes-de-la-C2A>.

² Id.

³ http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/les_notes_de_la_c2a_numero_6_11_27_avril_vu_al-2.pdf.

⁴ <http://www.gret.org>.

⁵ <http://www.cfsi.asso.fr/upload/RapportSoja2011.pdf>.

⁶ <http://www.gret.org>.

⁷ <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/rapport-agriculture-pour-une-regulation-du-commerce-mondial/>

⁸ <http://www.gret.org>.

⁹ <http://www.gret.org>.

¹⁰ <http://www.gret.org>.

¹¹ http://www.cfsi.asso.fr/upload/Rapport_PAC_EVAPP.pdf.

¹² <http://www.oxfamfrance.org/Exportations-de-poulets-L-Europe,273>.

¹³ Site de la campagne : <http://www.uneseuleplanete.org>.

¹⁴ http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/COSUDMANIFESTE_electionsUE_web.pdf.

PARTIE 1

Le concept de cohérence des politiques, ses différentes dimensions, son histoire

Le concept et ses différentes dimensions

La question de la cohérence des politiques avec le développement se réfère à l'impact des politiques mises en œuvre dans différents domaines sur le développement. Elle vise ainsi à répondre aux questions suivantes :

- Les politiques mises en œuvre dans différents domaines contribuent-elles effectivement au développement ou aux objectifs des politiques de développement et d'aide au développement ?
- À quelles conditions peuvent-elles concourir au développement ou aux objectifs des politiques de développement ?
- Comment mieux adapter les diverses politiques et mettre en valeur des synergies entre elles de façon à mieux atteindre les objectifs de développement ?

Le champ de la CPD est en réalité relativement vaste, la question de la cohérence se posant à différents niveaux.

Au niveau des pays du Sud eux-mêmes :

- La cohérence interne de la politique de développement : les outils et conditions de mise en œuvre de la politique permettent-ils d'atteindre ses objectifs en termes de développement (concept d'efficacité de la politique) ?
- Les diverses politiques nationales (notamment les politiques commerciales) sont-elles cohérentes avec les politiques sectorielles qui visent explicitement des objectifs de développement (notamment la politique agricole) ?

En ce qui concerne les pays du Nord, qui affichent des objectifs en matière d'aide au développement des pays du Sud, les questions posées sont :

- Les politiques d'aide au développement sont-elles cohérentes avec les politiques de développement des pays du Sud bénéficiant de cette aide (concept d'alignement des premières sur les secondes) ?
- Les politiques d'aide au développement des différents pays sont-elles cohérentes entre elles (concept de coordination ou d'harmonisation des politiques) ?
- Les politiques mises en œuvre dans différents domaines (politiques commerciale, agricole, de coopération — c'est-à-dire d'aide au développement —, de migration, environnemen-

tales et de lutte contre le changement climatique, de fiscalité, etc.) contribuent-elles aux objectifs de développement des pays du Sud ? En ce qui concerne les politiques de coopération, sont questionnés d'une part les montants financiers et moyens mobilisés, d'autre part, le contenu et les modalités de ces politiques (concept d'efficacité de l'aide).

- Et, par conséquent, ces politiques des pays du Nord sont-elles cohérentes entre elles ? Et notamment, les diverses autres politiques sont-elles cohérentes avec les objectifs affichés de la politique d'aide au développement ?
- Les politiques des organismes multilatéraux — dans lesquels les pays du Nord ont une voix prépondérante — contribuent-elles au développement des pays du Sud et aux objectifs de développement de ces mêmes pays ?

Enfin, la question de la cohérence des accords commerciaux interpelle à la fois les gouvernements des pays du Nord et des pays du Sud (ces accords sont en réalité partie intégrante des politiques commerciales des uns et des autres).

Il s'agit de savoir si les accords commerciaux multilatéraux (OMC) et bilatéraux contribuent au développement des pays du Sud et à leurs objectifs de développement.

Une brève histoire

Dés les années 1980, les ONG ont commencé à dénoncer les incohérences des politiques avec le développement. Ce fut notamment le cas en France avec les campagnes des ONG Agir Ici et Solagrail.

La question de la cohérence des politiques avec le développement (CDP) a commencé à être prise en compte par les gouvernements, l'Union européenne (UE) et les institutions multilatérales lorsqu'il est apparu que :

- diverses politiques (commerciales, agricoles) pouvaient avoir un effet négatif sur les objectifs de l'aide au développement des pays du Nord. Elle est donc née comme une question d'efficacité de l'aide dans un contexte de contrainte budgétaire ;
- les accords commerciaux multilatéraux (OMC) — ainsi que, à partir des années 2000, les accords bilatéraux (accords de libre-échange, et notamment les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et des groupes de pays en développement) — avaient des impacts ou étaient susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur le développement des pays du Sud ;
- les politiques commerciales menées par les pays du Sud eux-mêmes (mais souvent plus ou moins imposées par les organismes multilatéraux) pouvaient être contre-productives par rapport aux objectifs de développement.

À l'OCDE

En 1996, l'Organisation de coopération pour le développement économique (OCDE) a posé la question de la cohérence des politiques au service du développement.

Le débat a été porté à partir de trois idées-forces :

- la mondialisation et la libéralisation accroissent les effets positifs de l'interdépendance et de l'intégration, qui exigent l'application de politiques cohérentes ;
- l'aide ne peut à elle seule faire reculer la pauvreté : la cohérence des politiques au service du développement est un instrument essentiel pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ;

- l'incohérence a un coût économique (politiques inefficaces et incohérentes), elle est mauvaise pour la croissance et elle est supportée par les pauvres du monde en développement et les contribuables des pays de l'OCDE¹⁵.

L'OCDE s'est intéressée en particulier à la question de l'efficacité de l'aide, avec la déclaration de Paris de 2005, qui présente un programme d'action, incluant notamment l'harmonisation entre donneurs et l'alignement.

Concernant les politiques commerciales, l'OCDE part du postulat que la libéralisation des échanges constitue une condition du développement. Ainsi, la question de la cohérence repose fondamentalement sur l'abandon des politiques commerciales volontaristes (« régimes commerciaux ouverts »), la conclusion la plus rapide du cycle de Doha et la renonciation aux politiques créant des « distorsions » sur les marchés (notamment les subventions agricoles jugées « distorsives »).

L'OCDE reconnaît cependant que la libéralisation des échanges « peut être à l'origine de difficiles problèmes d'ajustement — pour tous les pays, mais en particulier pour les pays en développement »¹⁶. Une telle conclusion ne l'amène pas à remettre en cause le principe de la libéralisation commerciale, mais plutôt à recommander que cette « politique commerciale ouverte (.../...) s'accompagne de réformes concertées portant notamment sur les investissements directs à l'étranger (IDE), le marché du travail, la fiscalité, la réglementation, les taux de change et la politique budgétaire »¹⁷, de façon à permettre à un pays de tirer profit de ses avantages comparatifs.

À l'OMC

De même, le postulat de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est que la libéralisation commerciale et la croissance des échanges contribuent au développement de l'ensemble des pays¹⁸. Cependant, l'OMC reconnaît la situation spécifique des pays en développement — et, au sein de ces derniers, des pays les moins avancés (PMA) — au travers d'un « traitement spécial et différencié ». Celui-ci prévoit notamment, et il s'agit d'une partie intégrante des accords de Marrakech, la possibilité pour ces pays de bénéficier d'un niveau et d'un rythme de libéralisation plus réduit. L'actuel cycle de négociation (le cycle de Doha) a été qualifié officiellement de « cycle du développement ». La déclaration ministérielle du 14 novembre 2001 précise ainsi que « les besoins et les intérêts [des pays en développement] sont au centre du Programme de travail [du cycle de Doha]¹⁹ ».

¹⁵ Voir : *Les travaux de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement*, Raili Lahnalampi, OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/46/39423795.pdf> et *Rapport d'étape sur les travaux de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, juin 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/7/43232244.pdf>. Par ailleurs, les trois documents de référence de l'OCDE sur la CPD sont :

- la stratégie du Comité d'aide au développement (CAD) intitulée *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* : « Il est important de veiller à ce que les politiques qui ont un impact sur les pays en développement soient compatibles avec les OMD et ne nuisent pas à leur réalisation » ;
- les lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté (2001) : « la cohérence globale des politiques suivies dans les différents domaines par les pays de l'OCDE détermine de façon décisive l'efficacité des politiques de coopération pour le développement au regard de la lutte contre la pauvreté » ;
- la Déclaration de Paris.

¹⁶ *Rapport d'étape sur les travaux de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, juin 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/7/43232244.pdf>.

¹⁷ *Rapport d'étape sur les travaux de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, juin 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/7/43232244.pdf>.

¹⁸ Voir notamment le préambule de l'accord de création de l'OMC : http://docsonline.wto.org/GEN_highlightParent.asp?qu=%28%40meta%5FSymbol+LT%FCUR%FCA%FC2%29+%26+%28%40meta%5Ftypes+Legal+text%29&doc=D%3A%2FDDFD%2FDOCUMENTS%2FU%2FUR%2FFA%2F04%2DWTO%2EDOC%2EHTM&curdoc=3&popTitle=LT%2FUR%2FA%2F2.

¹⁹ http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm.

En Europe²⁰

Au niveau européen, le traité de Maastricht fait référence à la cohérence des politiques, le terme ne renvoyant pas seulement à la politique de développement mais aussi aux liens entre les objectifs de développement mentionnés dans le traité de l'Union et les autres politiques de la Communauté²¹. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 208) prévoit que celle-ci « tient compte des objectifs de coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement »²².

Le cadre politique de la CPD a été fixé en avril 2005 par une communication de la Commission européenne stipulant que, « dans le processus d'élaboration des politiques de l'UE, la cohérence est un engagement pluridimensionnel qui doit trouver sa place dans la stratégie générale de développement durable de l'UE. Les politiques qui ne concernent pas le développement devraient respecter les objectifs des politiques de développement et la coopération au développement devrait contribuer aussi, selon les possibilités, à atteindre les objectifs de ces autres politiques de l'UE »²³.

Douze domaines politiques prioritaires ont alors été définis, pour lesquels l'Union européenne a pris des engagements en matière de CPD : le commerce ; l'environnement (y compris le changement climatique) ; la sécurité ; l'agriculture ; la pêche ; la dimension sociale de la mondialisation, l'emploi et le travail décent ; les migrations ; la recherche et l'innovation ; la société de l'information ; les transports ; l'énergie.

En 2009, la Commission européenne a présenté un cadre conceptuel global établissant des liens entre les douze domaines politiques de l'Union (c'est-à-dire domaines mentionnés ci-dessus, le changement climatique étant reconnu comme un domaine à part entière) et les objectifs du Millénaire pour le développement²⁴. Dans une communication, elle a également établi un nouveau cadre politique pour une approche « de toute l'Union »²⁵ avec :

- la concentration sur cinq défis prioritaires : changement climatique, sécurité alimentaire, migrations, commerce et finances, sécurité et consolidation de la paix ;
- un renforcement du dialogue avec les pays en développement ;
- une meilleure mobilisation des ressources non APD.

Des mécanismes organisationnels sont mis en place en vue d'une meilleure mise en œuvre et le suivi de la CPD :

- une unité de la Direction générale de la Commission chargée du développement spécifiquement consacrée à la CPD²⁶ ;

²⁰ Voir le rapport *Pour des politiques européennes cohérentes avec la sécurité alimentaire mondiale. Quel rôle pour les parlementaires européens et les parlementaires des pays partenaires du Sud*, Jean-Pierre Rolland, Gret/PPRI, mars 2010, <http://www.cfsi.asso.fr/upload/rapportcoherence.pdf>.

²¹ Voir l'article de Paul Hoelink « Cohérence des politiques de l'Union européenne », *Revue Tiers-Monde*, tome XII, n° 164, novembre-décembre 2000, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_1293-8882_2000_num_41_164_1443.

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:FR:PDF>.

²³ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Conseil économique et social européen, *Cohérence des politiques au service du développement. Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:FR:PDF>.

²⁴ Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement, Rapport de la Commission, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_ACTE_PCD_FR.pdf et Document de travail des services de la commission accompagnant le rapport, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SWP_PDF_2009_1137_FR.pdf.

²⁵ *La cohérence des politiques pour le développement. Établissement du cadre politique pour une approche « de toute l'Union »*, communication de la Commission, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_2009_458_part1_fr.pdf.

²⁶ Une réorganisation est actuellement en cours.

- un groupe interservices (interne à la Commission) sur la CPD ;
- un réseau CPD à l'initiative des directeurs généraux de l'UE (CE-États membres).

Préalablement à leur adoption, les diverses politiques européennes devront être soumises à une évaluation *ex ante* de leur impact sur le développement. C'est à ce titre que la Commission européenne a prévu la réalisation d'une évaluation d'impact du projet de réforme de la PAC dit « PAC 2013 ». La Commission est également chargée de rédiger un rapport biennal de l'Union européenne sur la CPD, dans le but d'examiner les progrès accomplis par les États membres de l'Union européenne, le Conseil et la Commission vers la réalisation de la CPD, concernant les douze domaines identifiés et les mécanismes organisationnels. Les deux premiers rapports ont été élaborés en 2007 et en 2011.

En France

En France, il a fallu attendre 2010 pour que la question de la cohérence des politiques avec le développement soit prise en compte dans la stratégie française de coopération. Ainsi, le document cadre de la Coopération française²⁷ fait désormais référence à la question de la cohérence des politiques.

En matière commerciale, le commerce étant considéré comme un moteur du développement, la conclusion du cycle de Doha, l'aboutissement des négociations sur les Accords de partenariat économique et la prévention du protectionnisme sont mis en avant comme éléments de cohérence, dans la lignée des points de vue de l'OCDE. Les pays en développement pouvant rencontrer des difficultés du fait de la libéralisation, la cohérence des politiques implique également une aide devant leur permettre d'« assumer les coûts d'ajustement liés à l'ouverture commerciale, à la fois en termes d'aide à l'adaptation des économies (réformes des marchés du travail, fiscales, douanières, budgétaires, etc.) et de financement », de même qu'une aide au commerce (soutien à l'offre productive, aux infrastructures et au renforcement des capacités) et à la facilitation des échanges (efficacité des procédures à la frontière) ».

Il apparaît par ailleurs que la question de la cohérence des politiques, telle que conçue actuellement au niveau français, concerne autant (voire davantage ?) la cohérence des politiques d'aide au développement avec les objectifs des autres politiques publiques que la cohérence de ces autres politiques publiques avec les objectifs de développement... La stratégie cadre de la Coopération française précise ainsi que « la cohérence entre politiques sera favorisée par une meilleure mise en valeur de la contribution du développement à l'atteinte d'autres objectifs, notamment en matière de commerce et d'immigration ».

Les ONG et la cohérence des politiques

Pionnières en matière de dénonciation des incohérences des politiques avec les objectifs de développement, les organisations non gouvernementales (ONG) se sont particulièrement mobilisées au sujet de la politique agricole commune (PAC) et des accords de partenariat économique (APE). Au-delà de la dénonciation des incohérences, elles cherchent aujourd'hui à agir sur les institutions et les instruments nécessaires pour les analyser et corriger²⁸. Concord, la Coordination européenne des ONG humanitaires et de développement, a réalisé un rapport sur la question en 2009²⁹ et publiera un nouveau rapport à l'automne 2011. ●

²⁷ *Coopération au développement : une vision française – document cadre*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, décembre 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/doc.Cadre_FR_2011.pdf.

²⁸ Voir notamment les activités menées par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) : <http://www.cfsi.asso.fr/netkali/CFSI.aspx?ItemId=141&IdDoc=299>.

²⁹ *Spotlight on Policy Coherence, Report 2009*, Concord, <http://www.concord.se/page.asp?id=360&lang=EN>.

PARTIE 2

Le cadre conceptuel du développement et sa mesure

Parler de cohérence des politiques avec le développement implique de s'entendre préalablement sur deux questions en partie liées :

- d'une part, qu'est-ce que le développement, et donc quels sont les critères et indicateurs qui permettent d'évaluer à un moment donné le niveau de développement et les impacts (positifs ou négatifs) à court terme en matière de développement ? Ne convient-il pas de se centrer sur la question du respect des droits fondamentaux plutôt que sur celle du développement ?
- d'autre part, comment évaluer l'impact d'une politique à venir sur le développement ? Les méthodes d'évaluation d'impact peuvent, sous certaines conditions, permettre de prévoir et estimer de possibles effets et impacts. Cependant, le développement constitue un processus complexe et les évaluations *ex ante* doivent prendre en compte les effets différenciés d'une politique selon les catégories d'acteurs et de secteurs sociaux, les effets induits liés au type d'utilisation des revenus supplémentaires, les dynamiques des écosystèmes, les stratégies d'adaptation des acteurs, les effets cumulatifs. Plus la prétention est grande d'évaluer sur le long terme, plus la prévision est aléatoire et les méthodes classiques d'évaluation basées sur des modèles d'équilibre général ou partiel sont inadaptées. Il appartient donc à l'évaluateur de déduire des effets et impacts prévus sur le court terme une appréciation des impacts possibles sur le long terme. Cette appréciation implique de recourir à un cadre conceptuel plus global du développement. La question du choix du cadre conceptuel est donc posée. Concernant l'évaluation *ex post* des politiques ou l'évaluation des politiques en cours, la question de l'estimation des impacts de long terme est également posée.

Nous aborderons successivement ces deux questions.

Quels critères et indicateurs de développement : une approche par le développement ou par les droits de l'Homme ?

Les Objectifs du Millénaire pour le développement

Afin d'évaluer les impacts sur le développement, tant l'OCDE que l'Union européenne se réfèrent largement aux objectifs du Millénaire pour le développement³⁰.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont huit objectifs que la communauté internationale s'est engagée à atteindre en 2015 et qui sont censés répondre aux défis les plus importants du monde. Les OMD découlent des actions et cibles contenues dans la

³⁰ <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/index.shtml>.

Déclaration du Millénaire, adoptées par 189 nations et signées par 147 chefs d'État pendant le Sommet du Millénaire des Nations unies de septembre 2000.

Les huit OMD sont :

- éliminer l'extrême pauvreté et la faim ;
- assurer l'éducation primaire pour tous ;
- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ;
- réduire la mortalité infantile ;
- améliorer la santé maternelle ;
- combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies ;
- préserver l'environnement ;
- mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Ces huit OMD se divisent à leur tour en 21 « cibles » quantifiables et mesurées selon 60 indicateurs.

Dans le cadre conceptuel relatif aux OMD qu'elle a élaboré (voir ci-dessus), la Commission européenne considère que les politiques commerciales et agricoles sont tout particulièrement susceptibles d'avoir une forte influence sur l'OMD n° 1, c'est-à-dire l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim, dont les trois « cibles » sont :

- la réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ;
- l'assurance d'un plein-emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif ;
- la réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la proportion de la population qui souffre de la faim.

Les études d'impact réalisées par la Commission européenne couvrent également d'autres types d'impacts, notamment en matière économique et sociale (les impacts sur les revenus, etc.).

L'approche basée sur les droits de l'Homme et le droit à l'alimentation³¹

Un nombre croissant d'acteurs de la société civile privilégient plutôt une approche basée sur les droits de l'Homme, et notamment le droit à l'alimentation. En effet, si les OMD présentent l'avantage de fixer des priorités, des objectifs chiffrés et une échéance (2015), ils ne constituent que des objectifs parmi d'autres. Ils n'ont pas de valeur supérieure et 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 alors à concilier des intérêts potentiellement contradictoires, sans affirmer pour autant une hiérarchie entre eux. Le document cadre de la Coopération française³² mentionne ainsi 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 publiques [...] », notamment en matière de commerce et d'immigration.

³¹ Cette partie reprend essentiellement une partie du contenu des *Notes de la C2A*, n° 1, « Le droit à l'alimentation : un outil opérationnel pour la sécurité alimentaire mondiale » et n° 4, « La cohérence des politiques pour le développement : pour une approche basée sur les droits de l'Homme », <http://www.coordinationsud.org/Les-notes-de-la-C2A>.

³² *Coopération au développement : une vision française – document cadre*, Ministère des Affaires étrangères et Européennes, décembre 2010, http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/doc.Cadre_FR_2011.pdf.

Or, 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 font partie du droit international fondamental et ont, à ce titre, la primauté sur toute forme de législation, y compris le droit des traités.

Les droits de l'Homme et en particulier, le droit à l'alimentation, apparaissent ainsi comme une référence indispensable pour garantir une véritable redevabilité des États en matière de cohérence des politiques.

Comme le mentionne la FAO dans ses directives sur le droit à l'alimentation³³, « aborder les problèmes de la faim et de la nutrition sous l'angle des droits de l'Homme est une démarche qui s'écarte radicalement de la notion de développement fondé sur les besoins essentiels. La première introduit une base normative qui a force d'obligation pour les États. Elle suppose aussi que les 'bénéficiaires' du développement sont des *subjects* actifs et qu'ils sont des « porteurs de droits » et stipule les devoirs et obligations des responsables de l'application de ces droits ». Ce passage du statut de bénéficiaire à celui de détenteur de droits apparaît ainsi à la base de l'approche par les droits.

● Origines et histoire du droit à l'alimentation

Le droit à l'alimentation (DA) est reconnu depuis la **Déclaration universelle des droits de l'Homme** (DUDH) de 1948. L'article 25 de la déclaration cite ainsi le DA : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation [...] ». Les composantes de la déclaration ont été subdivisées en deux traités, le premier consacré aux droits civils et politiques et le deuxième aux droits économiques, sociaux et culturels. Le DA est inclus au **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies et qui est entré en vigueur en 1976. À ce jour, 160 pays l'ont ratifié. L'article 11 du pacte reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [suffisante] » ainsi que « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim ».

Mais c'est dans les années 1980 que se précise le droit à l'alimentation. Deux auteurs ont apporté une contribution essentielle :

- **En 1981**, dans son ouvrage *Pauvreté et famine*, Amartya Sen (prix Nobel d'économie 1998) montre que les famines n'ont pas pour cause un déficit de production, mais sont le fait de politiques inappropriées qui creusent les inégalités de revenu et diminuent le pouvoir d'achat et l'accès à l'alimentation de certaines catégories de populations. La famine est donc un fait politique et non pas uniquement technique (rendements, etc.).
- **En 1985**, Asbjørn Eide (ancien rapporteur spécial sur le droit à une alimentation suffisante) précise, dans son rapport sur le droit à l'alimentation, le contenu juridique et les obligations qui en découlent pour les États, en distinguant trois obligations :
 - **respecter les droits**, c'est-à-dire ne pas adopter des mesures qui entravent l'exercice des droits ;
 - **protéger les droits**, par exemple en prenant des mesures qui encadrent les acteurs privés ;
 - **réaliser les droits**, par exemple en fournissant des vivres, ou via des politiques proactives.

En 1996, la déclaration du Sommet mondial pour la sécurité alimentaire contient alors une demande de clarification du droit à l'alimentation.

En 1999, l'observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, organe chargé de surveiller la mise en œuvre du pacte, donne une définition plus élaborée du DA : « le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme,

³³ Les directives sur le droit à l'alimentation. Documents d'information et études de cas, FAO, 2006, p.58, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0511f/a0511f00.pdf>.

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. »

En 2000, la Commission des droits de l'Homme crée le poste de rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation.

Enfin, en 2004, le code international de conduite pour la mise en œuvre du DA est élaboré avec des ONG. Il débouche sur l'adoption de « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », adoptées par 187 États du conseil de la FAO. Ce guide à l'attention des États, très détaillé, achève de rendre opérationnel le droit à l'alimentation, en clarifiant les obligations des États.

Ainsi, l'adoption unanime des directives sur le droit à l'alimentation par le Conseil de la FAO a constitué une des étapes les plus importantes dans l'histoire du droit à l'alimentation. Pour la première fois, la communauté internationale s'accordait pleinement sur son sens. Ces directives jettent une passerelle entre la reconnaissance juridique de ce droit et sa réalisation effective, apportant aux gouvernements, à la société civile et à d'autres partenaires, un ensemble cohérent de recommandations. Au nombre de 19, elles recouvrent les politiques de développement économique, les questions juridiques et institutionnelles, la politique agricole et alimentaire, la nutrition, la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs, l'éducation et la sensibilisation, les dispositifs de sécurité sociale, les situations d'urgence et la coopération internationale. Elles constituent un cadre adapté à une politique intégrée de sécurité alimentaire au niveau national.

● *Les deux faces du droit à l'alimentation*

Le droit à l'alimentation présente ainsi deux aspects :

- d'une part, il implique l'interdiction pour les États de prendre certaines mesures qui empêchent l'accès à l'alimentation ou le développement des capacités de production (par exemple l'expulsion de petits paysans au profit de monocultures industrielles, ou le détournement de l'aide alimentaire) ;
- d'autre part, il signifie le droit de chacun à des politiques qui mettent en œuvre progressivement le DA à travers la mise en place de stratégies nationales visant le droit à l'alimentation.

Concernant **les stratégies nationales**, Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation a défini quatre étapes pour les mettre en place :

- la cartographie de l'insécurité alimentaire pour s'informer de la situation ;
- l'identification des obstacles que les groupes de populations vulnérables cartographiés rencontrent pour jouir du DA ;
- l'identification des mesures pour lever les obstacles ;
- l'identification des acteurs responsables de lever ces obstacles, répartir les responsabilités et élaborer un calendrier.

Ces stratégies nationales doivent répondre à « quatre vertus » :

- elles doivent être participatives : « faire avec et pas seulement pour » en associant les organisations de producteurs/paysannes, ONG, chercheurs, etc. ;
- elles doivent permettre une meilleure coordination entre les différentes stratégies sectorielles des ministères ;
- elles favorisent la mobilisation des ressources financières ;
- elles responsabilisent les gouvernements par la désignation des mesures à prendre.

Ces stratégies nationales de mise en œuvre du droit à l'alimentation supposent une cohérence entre les politiques agricoles, commerciales, énergétiques, foncières, etc.

● *Des progrès réalisés au niveau national*

Au cours des dernières années, certaines cours de justice pertinentes ont agi pour protéger le droit à l'alimentation en interdisant aux États de mettre en œuvre des décisions. En Afrique du Sud, les licences de pêche obligatoires qui pénalisaient les petits pêcheurs ont ainsi été supprimées. Certaines ont pris acte des engagements des États qui se sont vus redevables vis-à-vis des populations et obligés de se justifier en cas de non-respect de leurs engagements. La Cour suprême indienne veille au respect du code de la famine qui prévoit la garantie par l'État de cent jours de travail aux paysans.

Plus généralement, la reconnaissance du droit à l'alimentation comme un droit justiciable au niveau national gagne du terrain. De nombreux pays intègrent ou ont déjà intégré le droit à l'alimentation dans leur constitution ou dans leur législation au moyen de lois cadres, notamment le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Malawi³⁴, la Bolivie, l'Équateur et le Nicaragua.

Le droit à l'alimentation apparaît ainsi bien plus qu'un vernis juridique sur des considérations morales, c'est un véritable outil opérationnel. Le droit à l'alimentation trouve sa valeur ajoutée opérationnelle dans les quatre domaines suivants :

- il évite la confusion entre les objectifs de sécurité alimentaire et d'augmentation de la production ;
- il attire l'attention en direction des populations les plus vulnérables de façon prioritaire et les considère comme des acteurs indispensables dans la définition et la mise en œuvre de solutions ;
- il permet d'obliger les gouvernements à rendre des comptes à leurs populations ;
- il oblige à prendre en compte certains principes dans la mise en œuvre des politiques sectorielles (commerce, agriculture, politique d'aide alimentaire, etc.). Ces principes concernent notamment la non-discrimination, la transparence et l'approche participative. Les populations sont ainsi considérées comme des acteurs indispensables dans la définition et la mise en œuvre de solutions.

Le droit à l'alimentation peut être le point central de la mise en œuvre de politiques de coopération de développement et du dialogue international. Si les bailleurs de fonds suivent depuis 2005 les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (notamment l'harmonisation des stratégies des bailleurs), le DA peut donner une signification concrète à ces principes et faciliter le dialogue Nord-Sud et Sud-Sud.

● *Les obligations extraterritoriales*

L'organisation FIAN International³⁵ rappelle que, historiquement, les États ont souvent ignoré les obligations extraterritoriales en matière de droits humains envers des personnes se trouvant hors de leurs territoires. Le droit international des traités en est largement responsable, puisqu'il a « introduit le concept de 'juridiction' sans faire plus de différenciation. En assimilant la juridiction des États concernant leurs obligations en matière de droits humains avec le terme de 'juridiction' utilisé en droit international public et en utilisant le terme 'territoire' comme une interprétation par défaut de la juridiction, une confusion est née : un État n'aurait d'obligations liées aux droits humains qu'envers les personnes se trouvant sur son territoire [...]. Pourtant, ce sont ces obligations qui sont cruciales pour établir un ordre mondial fondé sur les droits humains. »

³⁴ Voir à ce sujet la note d'information du rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation des Nations unies, Olivier de Schutter, *Combattre la faim par le biais du droit à l'alimentation*, mai 2010, http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20100514_briefing-note-01_fr.pdf.

³⁵ Voir : *Les obligations extraterritoriales (OET) pour un ordre mondial fondé sur les droits humains*, FIAN International, décembre 2010, <http://www.fian.org/resources/documents/others/les-obligations-extraterritoriales-pour-un-ordre-mondial-fonde-sur-les-droits-humains/pdf>.

Ainsi, dans son rapport sur le droit à l'alimentation au Conseil économique et social des Nations unies du 24 janvier 2005, le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de l'époque, Jean Ziegler, soulignait l'existence d'obligations extraterritoriales des États membres quant au respect du droit à l'alimentation³⁶.

Il précise que, « contrairement aux instruments relatifs aux droits civils et politiques, les textes qui consacrent les droits économiques, sociaux et culturels ne prévoient pas de limites de compétence juridictionnelle et territoriale. Il existe au contraire des textes juridiques par lesquels les États s'engagent expressément à coopérer pour donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels de tous les individus sans restriction. On ne peut donc pas prétendre qu'il n'existe pas d'obligations extraterritoriales au sujet de ces droits [...] Le droit à l'alimentation énoncé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels constitue l'engagement de coopérer le plus important et le plus concret. »

Dans ce cadre, les États ont une obligation territoriale de respect du droit à l'alimentation qui implique notamment de ne pas appliquer d'embargos qui menacent l'exercice du droit à l'alimentation, mais aussi de s'abstenir d'adopter des politiques dont ils savent que les effets auront des incidences préjudiciables au droit à l'alimentation.

Cependant, l'organisation FIAN souligne que l'absence de Cour mondiale des droits humains limite la justiciabilité effective des droits humains³⁷.

L'évaluation de l'impact des politiques et cadres conceptuels implicites

Quels que soient les critères et indicateurs retenus — indicateurs et critères de développement ou relatifs au respect des droits de l'Homme —, évaluer la cohérence d'une politique donnée avec le développement/le respect des droits de l'Homme impose de disposer de méthodes d'évaluation de l'impact de cette politique, que ce soit l'impact prévisible (évaluation *ex ante*) ou l'impact constaté (évaluation *ex post*).

Or, il s'avère que selon les méthodes utilisées, les conclusions relatives aux impacts de moyen et long termes peuvent être diamétralement opposées. Les méthodes utilisées sont en effet directement liées au cadre conceptuel du développement adopté, que celui-ci soit annoncé explicitement ou non.

Les problèmes méthodologiques

Concernant, l'évaluation de l'impact des politiques commerciales sur le développement, il convient de différencier divers problèmes méthodologiques³⁸ :

- tout d'abord, les politiques agricoles et commerciales des pays du Nord ont des impacts sur le développement des pays du Sud. Ces impacts sont de nature indirecte. Les politiques ont d'abord un impact sur les volumes (offre et demande) et prix d'échange sur le marché mondial. En fonction des modes d'articulation entre marchés nationaux et mar-

³⁶ Voir : http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/docs/AG975_fr.pdf.

³⁷ Voir : *Les obligations extraterritoriales (OET) pour un ordre mondial fondé sur les droits humains*, FIAN International, décembre 2010, <http://www.fian.org/resources/documents/others/les-obligations-extraterritoriales-pour-un-ordre-mondial-fonde-sur-les-droits-humains/pdf>.

³⁸ Voir : *Éléments de comparaison de méthodologies d'analyse d'impacts des politiques publiques. Comparaison de trois méthodologies possibles pour l'évaluation des impacts de la PAC sur les agricultures familiales des pays du Sud*, Patricia Huyghebaert et Laurent Levard, CFSI, Gret, janvier 2011, <http://www.gret.org>.

ché mondial (préexistence de flux commerciaux et structuration des filières, existence ou non de monopoles ou d'oligopoles, politiques commerciales nationales, réponses plus ou moins rapides des autres pays à la nouvelle situation), les modifications de l'environnement international se répercutent de façon très variable sur les marchés nationaux (niveaux d'offre, de demande et de prix). Dans certains cas, les politiques commerciales des pays du Nord peuvent impacter plus directement certains marchés nationaux de certains pays du Sud, notamment en cas d'accords préférentiels (ou de suppression d'accords préférentiels) avec certains pays ou ensembles régionaux (accords bilatéraux). Quant aux politiques commerciales des pays du Sud — qui peuvent aussi résulter de la signature d'accords multilatéraux ou bilatéraux —, elles influent directement sur les marchés nationaux de ces pays (offre, demande, prix) ;

- les modifications de l'offre, de la demande et des prix peuvent, au sein de chaque pays du Sud, être à leur tour très différentes dans les diverses régions du pays et selon les divers types d'acteurs économiques, en fonction des caractéristiques du marché national (structuration des filières, infrastructures, monopoles et oligopoles) ;
- la capacité de réaction et d'adaptation au nouveau contexte — c'est-à-dire, soit la capacité à saisir de nouvelles opportunités, soit à compenser des effets négatifs — de la part des différents acteurs peut, à son tour, être extrêmement hétérogène ;
- l'adaptation des différents acteurs au nouveau contexte génère une série d'effets indirects et d'effets induits sur l'économie, la société et l'environnement. Seule la prise en compte de la somme de ces effets sur une période suffisamment longue peut permettre d'apprécier ou d'évaluer l'impact effectif du facteur déclenchant sur le développement du pays.

Évaluer correctement ces divers impacts économiques, sociaux et environnementaux d'une politique à venir est nécessairement d'une grande complexité, compte tenu des effets et impacts différenciés selon les pays et les régions de chaque pays, les secteurs sociaux et certaines catégories particulières, de la nécessité d'intégrer le court et le long termes et de tenir compte des réactions (observées ou prévisibles) des divers acteurs. L'évaluation *ex post* est a priori plus facile, mais elle pose la question de l'identification de la causalité des effets et impacts constatés, de la différenciation selon les pays, régions, secteurs sociaux et catégories de la population, ainsi que des impacts à prévoir sur le plus long terme.

Les outils de simulation et leurs limites

Les évaluateurs chargés d'évaluations *ex ante* travaillant pour les diverses organisations internationales ou régionales recourent donc souvent à des outils de simulation (modèles d'équilibre général et d'équilibre partiel) à la fois très complexes et reposant sur des hypothèses simplificatrices. Les résultats sont souvent très sensibles aux hypothèses des mêmes modèles. Certes, ces simulations sont souvent accompagnées de l'utilisation d'outils d'évaluation quantitatifs ou qualitatifs, comme des évaluations reposant sur des études de marchés et de filières et des typologies de producteurs agricoles et faisant appel à différents types de données, à l'avis d'experts et d'acteurs de la société. Cependant, ces évaluations complémentaires restent généralement partielles du fait notamment des moyens humains et financiers importants que leur mise en œuvre plus systématique impliquerait. Du coup, les évaluations d'impacts tendent à se baser sur les résultats des modèles, alors que, du fait de leurs limitations, ils ne peuvent être considérés comme des outils prédictifs.

Les évaluations faisant appel à des outils de simulation simplificateurs de la réalité répond bien sûr en partie aux difficultés méthodologiques (et donc au coût) d'appréhender la réalité économique et sociale dans toute sa complexité. Cependant, elle correspond aussi à la domination implicite d'un cadre conceptuel du développement d'inspiration libérale. La libéralisation des échanges de marchandises et de capitaux est d'emblée considérée comme souhaitable pour tous (la « main invisible du marché »), car susceptible de permettre à chaque pays de valoriser ses propres avantages comparatifs sur le marché mondial. Cette libéralisation doit

s'accompagner d'une suppression des subventions censées créer des « distorsions » sur les marchés (supplément d'offre et baisse de prix). Afin de différencier celles considérées comme « distorsives » des autres, l'OMC a classé les différents types de subventions en « boîtes » : la « boîte verte » (aides non distorsives), la « boîte bleue » (aides faiblement distorsives et/ou accompagnées de mesures compensatrices de limitation de la production) et la « boîte orange » (aides distorsives). Cette classification repose sur des bases scientifiques fragiles et a principalement pour objet de rendre compatible le soutien de certains pays à leur agriculture (notamment États-Unis et Union européenne) avec le respect du cadre conceptuel global³⁹.

Reprenant différentes étapes de l'analyse des impacts d'une politique agricole ou commerciale d'un pays du Nord ou d'une politique commerciale d'un pays du Sud sur le développement au Sud, différents points doivent ainsi d'être mentionnés :

- du fait notamment de la préexistence de relations commerciales (exportations ou importations), certaines mesures de politique agricole ou commerciale au Nord ont un impact bien ciblé sur certains pays et non pas un impact global sur le marché global qui serait suivi d'un effet diffus sur une multitude de pays. Les modèles de simulation dits « non spatialisés », basés sur des hypothèses de fonctionnement parfait des marchés, et qui mesurent d'abord un effet global apprécient difficilement ce type de situation ;
- l'impact des aides agricoles découplées sur l'offre et les prix mondiaux est sous-évalué (voir p. 46) ;
- les impacts des politiques agricoles et commerciales des pays du Nord sur la volatilité des prix agricoles et alimentaires ne sont généralement pas abordés, malgré l'impact de la libéralisation des politiques agricoles et commerciales sur cette volatilité, tant au niveau national qu'international. Là aussi, les marchés sont censés être transparents, fonctionner parfaitement et les spécificités des marchés agricoles (facteurs de volatilité dits « exogènes », « endogènes » et « importés ») ne sont pas prises en compte ;
- les spécificités de chaque pays, et donc les impacts différenciés, ne sont pas pris en considération, et notamment l'existence de monopoles et d'oligopoles. Ici encore, les marchés sont considérés comme parfaits ;
- les impacts différenciés, au niveau d'un pays, entre les différents types d'acteurs économiques ne sont souvent pas pris en compte, ou de façon très approximative. De même, les effets indirects et induits différenciés, résultant du fait que les comportements des différents acteurs économiques ne sont pas homogènes, ne sont pas pris en considération ;
- les modèles utilisés reposent généralement sur une hypothèse de plein emploi des « facteurs de production », bien éloignée de la réalité de nombre de pays du Sud ou une partie importante de la population — souvent directement ou indirectement d'origine agricole — se trouve dans une situation de chômage ou de sous-emploi.

³⁹ La rémunération des productions au prix de marché et le paiement de soutiens découplés, c'est-à-dire les soutiens à l'unité de surface ou à l'actif agricole indépendants du type et du volume de production pratiqué, sont censés :

- d'une part de pas influencer sur le type de production : c'est donc bien les « signaux du marché » et les caractéristiques propres à son exploitation qui détermineront les choix de type de production de l'agriculteur ;
- d'autre part, de ne pas encourager une surproduction au-delà d'un certain optimum économique déterminé par le prix de marché.

Cependant, au niveau de l'ensemble de l'exploitation agricole, l'existence de soutiens découplés permet à l'agriculteur de dégager des revenus supplémentaires, d'investir et de produire davantage, le tout se traduisant donc bien par une augmentation de la production. À cet « effet revenu », s'ajoute un effet « suppression des risques » : la garantie d'avoir une aide découplée est, pour l'agriculteur, un filet de sécurité qui lui permet d'investir et de produire même en face de prix instables (y compris avec une probabilité forte de prix ne couvrant pas ou couvrant à peine les coûts de production). Cela entraîne une augmentation de la production. Ces éléments illustrent le caractère essentiellement politique de la catégorisation des différents types d'aide réalisée par l'OMC).

L'analyse des impacts possibles du futur accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté andine des Nations (CAN) en Équateur illustre clairement la nécessité de prendre en compte les impacts différenciés selon les secteurs sociaux⁴⁰ : les principaux bénéficiaires de l'Accord seraient selon l'étude réalisée par le SIPAE (Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador), organisation partenaire équatorienne de l'association française Agronomes et Vétérinaires sans frontières (AVSF), les entreprises du secteur agro-exportateur qui se sont déjà largement enrichies avec le système de préférence généralisée SPG+. Ce secteur est extrêmement concentré dans les mains de quelques entreprises multinationales. De plus, la signature de l'Accord favoriserait également les entreprises européennes qui pourraient ainsi investir en Équateur, mettant à profit les dispositions relatives aux investissements étrangers. Ceci faciliterait la constitution d'économies enclavées ne laissant pratiquement aucun bénéfice aux populations locales.

L'étude montre également que si, en termes macro-économiques, les exportations agricoles pourraient croître suite à l'accord, celui-ci se traduirait par contre par un accroissement des importations européennes dans les secteurs de l'industrie et des services, ainsi que des droits des entreprises européennes en matière de propriété intellectuelle et d'investissements.

Ces secteurs sont les véritables objectifs des entreprises multinationales européennes, notamment en ce qui concerne les ressources naturelles, les télécommunications, la propriété intellectuelle et les services financiers.

L'évaluation de la cohérence des accords commerciaux et politiques commerciales doit ainsi non seulement prendre en compte l'impact économique et social du secteur agricole, mais également des impacts dans les autres secteurs d'activités, notamment dans les accords où un secteur donné sert de « monnaie d'échange » contre un autre secteur.

Repartir de l'analyse de l'histoire et de la réalité du développement

Les deux derniers points appellent plusieurs remarques fondamentales issues de l'analyse de l'histoire et de la réalité du développement.

- La situation agricole de nombre de pays du Sud est caractérisée par une dualité entre l'agriculture familiale et l'agriculture capitaliste⁴¹. Le mode d'intégration aux différents marchés peut-être très inégal. C'est pourquoi les effets d'une modification de l'environnement économique peuvent être très hétérogènes, de même que les capacités à saisir une opportunité ou à s'adapter à un environnement plus défavorable.
- Ces deux formes d'agriculture sont fréquemment en concurrence pour l'accès aux ressources productives (terre, eau, capital) et aux marchés. C'est pourquoi l'impact positif pour l'agriculture d'une modification de l'environnement ou de la politique économique pour l'un des types d'agriculture (par exemple, une nouvelle opportunité de marché à l'exportation) peut rapidement accroître la pression sur l'autre type d'agriculture. On a ainsi souvent vu au cours de l'histoire l'agriculture capitaliste se saisir d'opportunités d'exportation (café, sucre, soja, élevage, céréales, etc.), se développer et accroître la pression sur l'agriculture familiale pour acquérir ses terres et les autres ressources naturelles, utiliser sa force de travail, sans parler des impacts indirects de l'agriculture capitaliste pour l'agriculture paysanne (destruction des écosystèmes, contamination de l'environnement)⁴². Historiquement,

⁴⁰ *Impacto del futuro Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los posibles perdedores del SLC*, SIPAE (Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador).

⁴¹ Qu'il s'agisse des activités agricoles d'oligarchies traditionnelles, d'entrepreneurs individuels, de sociétés privées nationales ou de compagnies multinationales. Par ailleurs, cette dualité fondamentale n'exclue pas aussi l'existence d'hétérogénéités au sein de chaque grande catégorie d'agriculteurs (agriculture familiale et capitaliste).

⁴² Voir l'étude *L'impact des importations européennes de soja sur le développement des pays producteurs du Sud*, Guillaume Solanet, Laurent Levard, Christian Castellanet, avec la contribution de Samuel Ferret, CFSI, Gret, février 2011, <http://www.gret.org>.

le développement de l'agriculture capitaliste a ainsi généralement été synonyme de crise de l'agriculture familiale⁴³.

- Du fait de leurs modes d'insertion dans l'économie nationale distincts, la valeur ajoutée en amont (utilisation d'intrants et d'équipements) et en aval (transformation des produits agricoles) du processus de production agricole proprement dit, et donc l'effet indirect d'un changement dans la production agricole elle-même, ne sera pas la même dans le cas de l'agriculture familiale et de l'agriculture capitaliste. En règle générale, en termes relatifs, la génération indirecte de valeur ajoutée nationale est plus importante dans le cas de l'agriculture familiale.
- De même, en raison de leur rationalité économique distincte, l'utilisation des revenus supplémentaires générés par un changement dans la production agricole, et donc les effets induits sur le reste de l'économie, sont très différents selon que l'on considère l'agriculture familiale ou l'agriculture capitaliste. Or, la prise en considération de cet effet induit (effet d'entraînement) est déterminant pour l'apprécier l'impact de moyen terme du changement sur l'économie nationale. D'une façon générale, l'analyse des réalités socio-économiques montre des effets induits plus importants dans le cas de l'agriculture familiale, du fait d'une forte propension à acquérir des biens de consommation et de production issus de l'économie nationale. Au contraire, il existe une forte propension de l'agriculture capitaliste des pays du Sud à utiliser les revenus, soit à l'acquisition de biens de consommation et de production importés (consommation de luxe et équipements lourds notamment), soit à des investissements non directement productifs (finance, commerce, immobilier), une partie des revenus étant aussi expatriée.
- L'intégration des marchés agricoles met en concurrence sur un même marché des agricultures ayant des niveaux de productivité du travail très inégaux : d'un côté, des grandes exploitations très productives dont le coût de production détermine le prix mondial, de l'autre des agriculteurs produisant de petites surfaces (au plus quelques hectares par actif) à la culture manuelle ou au moyen de la traction animale, souvent dans des conditions édapho-climatiques défavorables, un faible accès au capital et de mauvaises conditions d'accès aux marchés et ayant de ce fait une faible productivité du travail (c'est-à-dire la grande majorité des agriculteurs du monde). Cette mise en concurrence se traduit par une très faible rémunération du travail des derniers et souvent par une crise agricole.
- Or, la force de travail libérée de l'agriculture du fait de la crise de l'agriculture familiale se trouve largement sous-utilisée (chômage, sous-emploi, emplois non productifs) du fait de l'insuffisante capacité d'absorption des autres secteurs d'activités (agriculture capitaliste, industrie, services). Au-delà des phénomènes d'éviction contrainte de la paysannerie, force est de constater que, dans beaucoup de régions du monde, et compte tenu des caractéristiques de leurs exploitations, les agriculteurs ne possèdent aucun « avantage comparatif » évident si ce n'est leur capacité à survivre et continuer à produire, malgré une très faible rémunération du travail. Trois milliards de membres de familles paysannes sont aujourd'hui susceptibles d'être déplacés de leurs terres et d'aller accroître les bidonvilles des grandes métropoles des pays du Sud.
- Alors que l'agriculture capitaliste a souvent tendance à détériorer le potentiel productif des écosystèmes cultivés, l'agriculture familiale — pour autant qu'elle soit en mesure de le faire — tend à le préserver ou à l'améliorer. En effet, pour la seconde, et à la différence de la première, la préservation ou l'amélioration de l'écosystème cultivé constitue un critère de gestion fondamental, la reproduction sociale de la famille paysanne étant largement conditionnée par sa capacité à reproduire cet écosystème.

Aucune de ces dynamiques, déterminantes pour l'évolution économique, sociale et écologique de moyen et long termes des pays du Sud — secteur agricole et économie en général — n'est réellement prise en compte par les méthodes classiques d'évaluation des impacts

⁴³ Voir : *Histoire des agricultures du monde*, Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, Seuil, 1997.

basées sur des modèles d'équilibre général ou partiel. Il apparaît clairement que les présupposés du cadre conceptuel (l'avantage de la libéralisation pour tous) constituent une limite pour analyser les impacts résultant de diverses dynamiques à l'œuvre, dans la mesure où ces dynamiques ne rentrent pas dans le champ des hypothèses. Les conclusions des études d'impact qui se limitent à évaluer des grands agrégats (volumes, prix, revenus) et passent sous silence ces différentes dynamiques, apparaissent du coup souvent cohérentes avec le cadre conceptuel lui-même et contribuent ainsi à le légitimer... Il apparaît ainsi que, si on n'y prend garde, un cadre conceptuel peut ainsi facilement se transformer en dogme.

Certes, les évaluations réalisées constatent ou prévoient parfois des impacts négatifs de la libéralisation pour certains secteurs économiques ou sociaux.

Mais, souvent, en cohérence avec les présupposés fondamentaux du cadre conceptuel, les conclusions ne remettent pas en cause la logique même de la libéralisation et visent avant tout :

- à promouvoir un environnement économique et une fiscalité plus favorables à l'insertion des secteurs économiques dans l'économie mondiale ;
- à compenser les impacts sociaux les plus négatifs par le biais de mesures temporaires ciblées sur les secteurs les plus pauvres (filets de sécurité).

D'un autre côté, la prise en compte des dynamiques ci-dessus mentionnées, basée sur l'observation et l'analyse de l'histoire, la situation et les perspectives des divers pays — notamment ceux où l'économie agricole joue un rôle déterminant —, ont contribué à l'existence d'un cadre conceptuel du développement qui :

- intègre pleinement les dimensions économiques, sociales et écologiques, les interrelations entre ces dimensions ;
- reconnaît la primauté : 1) du développement des marchés nationaux et régionaux, 2) de l'intervention de l'État en matière de régulation de la production et des marchés et d'accès à des biens fondamentaux, et dans le cas du secteur agricole, 3) du développement de l'agriculture familiale, en opposition à l'agriculture capitaliste, 4) de la capacité des pays ou groupes de pays à maintenir un certain niveau d'indépendance alimentaire.

Bien entendu, la réalité ne se résume pas à deux cadres conceptuels uniques et des variations existent dans les conceptions du développement des uns et des autres, notamment sur le rôle de l'État ou le degré d'intégration au marché mondial. Le concept d'« espace politique » national apparaît notamment comme une façon de réintroduire dans le débat dominé par les conceptions libérales la nécessité de sauvegarder les possibilités des États de maintenir un certain degré d'autonomie pour leurs propres politiques.

Cadre conceptuel et approche méthodologique

Cependant, il apparaît clairement que la question de la cohérence des politiques est abordée selon un angle différent selon qu'elle l'est à partir d'une conception libérale du développement (notamment l'OCDE) ou à partir d'une conception régulationniste et privilégiant l'existence des souverainetés politiques au niveau national ou régional (notamment la plupart des organisations de la société civile). En matière d'incohérence des politiques commerciales et agricoles avec le développement, l'OCDE pointe ainsi du doigt les politiques de protection commerciale et de subventions agricoles des pays développés, alors que les ONG et les organisations paysannes dénoncent prioritairement les pressions exercées sur les pays du Sud pour ouvrir leurs marchés aux importations⁴⁴.

Dans ce contexte, l'approche par les droits, outre le fait qu'elle permet de mettre les États face à leurs responsabilités juridiques dans le cadre du droit international, présente aussi l'avantage, d'une certaine façon, de sembler contourner l'opposition entre les deux conceptions

⁴⁴ Certaines ONG anglo-saxonnes ont cependant parfois à ce propos un discours proche de celui de l'OCDE.

du développement, tout en pointant du doigt certains effets négatifs immédiats des politiques de libéralisation (notamment en matière de droit à l'alimentation). Elle pourrait cependant s'avérer insuffisante pour apprécier la cohérence des politiques avec certains aspects du développement, par exemple le développement de certains secteurs économiques qui n'ont pas de lien direct avec le droit à l'alimentation et les autres droits de l'Homme fondamentaux.

La dimension institutionnelle de la cohérence des politiques

Il convient également de mentionner la question des institutions et des mécanismes nécessaires pour évaluer et corriger les situations d'incohérences. Apparaissent notamment importants : l'exigence d'études préalables d'impact sur le développement ou les droits humains fondamentaux des diverses politiques et accords internationaux ; le décloisonnement des différentes administrations ; l'existence de systèmes de plaintes ouverts aux victimes d'incohérences (et de violation des droits) ; l'association de toutes les parties prenantes concernées, y compris les représentants des sociétés civiles et des populations. ●

PARTIE 3

Les politiques commerciales des pays du Sud

L'étude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest réalisée en 2010 par le Gret⁴⁵ met en évidence l'existence de différents niveaux de cohérence.

- une « cohérence horizontale » entre les politiques commerciales et d'autres politiques publiques nationales ou régionales répondant à des objectifs de développement, notamment les politiques agricoles. C'est cette question que nous aborderons plus précisément dans cette partie ;
- une « cohérence verticale », découlant du processus d'intégration régionale, entre politiques commerciales nationales et politiques commerciales communes ;
- la cohérence entre les politiques commerciales de l'UEMOA et de la CEDEAO⁴⁶. L'Afrique de l'Ouest présente en effet la particularité de disposer de deux organisations régionales mettant en œuvre deux processus parallèles d'intégration régionale ;
- la cohérence entre les engagements auprès de l'OMC ou dans le cadre des APE et les objectifs de développement (voir p. 31 et p. 35) ;
- la cohérence entre les divers espaces de négociations sur les politiques commerciales :
 - négociations pour la finalisation d'un tarif extérieur commun (TEC) au niveau de la CEDEAO ;
 - négociations bilatérales entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, conduites au niveau africain par la CEDEAO, mais avec également des négociations bilatérales entre l'Union européenne et certains États (voir p. 36) ;
 - négociations de l'OMC ou, formellement, chaque pays négocie individuellement.

Concernant la cohérence entre les politiques commerciales et les politiques agricoles, il convient tout d'abord de préciser que, dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, l'UEMOA constitue aujourd'hui une union douanière : la politique commerciale est unifiée, il y a libre circulation des marchandises au sein de l'UEMOA et, vis-à-vis de l'extérieur, il existe un tarif extérieur commun (TEC). En ce qui concerne la CEDEAO, une politique commerciale commune est en cours d'élaboration, dont la base devrait être constituée par la politique commerciale de l'UEMOA, avec, par conséquent, une extension de la zone de libre-échange à l'échelle de l'ensemble des pays de la CEDEAO et l'établissement d'un TEC CEDEAO.

L'étude met en évidence que la libre circulation des produits au sein de l'UEMOA est généralement cohérente avec les objectifs des politiques sectorielles, aussi bien au niveau natio-

⁴⁵ Étude *L'analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Jean-Pierre Rolland et Arlène Alpha, Gret, AFD, octobre 2010, <http://www.gret.org>.

⁴⁶ L'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) regroupe huit pays francophones (à l'exception de la Guinée Bissau) : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) regroupe quinze pays : les pays membres de l'UEMOA ainsi que le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone.

nal que régional. Ce sont en fait surtout les difficultés à faire appliquer la libre circulation des marchandises (non-respect des règles par certains États, certaines administrations ou certains fonctionnaires) qui créent des situations d'incohérence.

Par contre, l'insuffisance de protection de certains produits importés remet parfois en question les objectifs de soutien au développement de filières locales identifiées comme stratégiques. Alors que l'UEMOA et ses États membres défendent, dans un contexte de crise alimentaire, la notion de souveraineté alimentaire, les organisations professionnelles agricoles et le secteur privé critiquent le TEC tel qu'il existe. Pour eux, le niveau maximum du TEC de 20 % est très faible et ne se justifie pas au regard des taux appliqués par des pays concurrents sur leur propres produits stratégiques. Soulé (2006) présente une comparaison détaillée des tarifs extérieurs agricoles de la CEDEAO, de l'UE et du Maroc. Ces taux sont en moyenne de plus de 35 points supérieurs (le droit moyen marocain est de 50 % contre 15 % pour la CEDEAO). Les écarts sont considérables pour les viandes (+136 points), le lait (+54 points) ou la minoterie (+36 points). L'Europe a par ailleurs conservé de nombreux pics tarifaires pour protéger ses produits alimentaires les plus sensibles qui dépassent souvent les 100 %.

Dans un contexte de concurrence accrue sur les marchés internationaux et de forte volatilité des cours, le niveau du TEC UEMOA est effectivement peu cohérent avec les objectifs de la politique agricole unifiée (PAU) de l'UEMOA de :

- souveraineté alimentaire ;
- développement des échanges régionaux ;
- amélioration des conditions de vie des producteurs ;
- sécurisation des investissements agricoles.

Les OP et le secteur privé, mais aussi l'UEMOA elle-même, soulignent ces incohérences pour un certain nombre de productions agricoles considérées comme prioritaires aux niveaux régional et national, notamment le riz, les productions avicoles, le lait et les produits laitiers (voir encadré ci-dessous), l'huile, le concentré de tomates.

> **Le cas du lait au Sénégal**

Le Sénégal privilégie depuis plusieurs décennies le recours aux importations de poudre de lait pour l'approvisionnement des marchés urbains. Entre 1990 et 2004, les importations ont augmenté de 66 % en volume, passant de 150 à 250 millions de Eql, dont environ 80 % sous forme de poudre de lait. Cette croissance des importations qui s'est poursuivie les années suivantes est liée à la fois à la très forte croissance de la population en général et de la population urbaine en particulier, mais aussi à l'émergence de plusieurs industries laitières dakaroises qui utilisent la poudre de lait. On note une petite baisse des importations en volume en 2007 liée à la flambée des prix sur le marché international mais qui n'a pas enrayer la croissance du coût des importations qui est passé de 25 milliards de FCFA en 2002 à 58 milliards de FCFA en 2007.

La suppression des taxes a accru la concurrence des filières laitières locales face aux pro-

duits importés. En effet, le niveau de protection de 5 % appliqué dans le cadre du TEC était déjà très faible et le Sénégal, en situation de *take-pricers* avait très peu de marge de manœuvre pour faire face à la volatilité des prix. La récente hausse des prix montre également les limites importantes des politiques commerciales et les risques de déstructuration du secteur laitier local avec les négociations en cours sur les accords de partenariat économique.

Le Sénégal a pourtant la volonté de développer cette production et à la demande de plusieurs organisations professionnelles et des services de l'élevage, élaboré un programme national de relance de la filière laitière (Prodelaït) axé sur l'intensification de la production. Ce programme est devenu le « volet élevage » de la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (Goana) lancée par le Président de la République. Mais jusqu'en juin 2008, les appuis n'avaient pas fait l'objet de réalisations sur le terrain⁴⁷.

Source : Gret, Iram.

Les critiques envers le TEC UEMOA ont d'ailleurs conduit à ce que la définition du TEC CEDEAO qui initialement devait être, suivant la décision des chefs d'États et de gouvernement de la CEDEAO⁴⁸, une simple extension du TEC de l'UEMOA à l'ensemble de la zone CEDEAO, soit l'occasion de « corriger » le TEC de l'UEMOA. Serait ainsi créée une cinquième « bande tarifaire » (droits de douanes) de 35 %, complémentaire aux quatre bandes actuelles (0 % à 20 %). D'autre part, il serait procédé à une « re-catégorisation » de certains produits (changement de bande tarifaire). Le but est donc que le TEC CEDEAO soit davantage en cohérence avec les objectifs sectoriels de la région. Cependant, des risques d'incohérence peuvent être soulevés au regard du processus actuel de finalisation du TEC.

En dehors de la faiblesse du TEC, les agriculteurs et les opérateurs d'Afrique de l'Ouest dénoncent aussi les défaillances en matière de contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires importés dans la région. ●

⁴⁷ *Étude de l'impact de la hausse des cours du lait et des produits laitiers sur les producteurs et les consommateurs*, Gret, Iram, Alimenterre 2008, CFSI, SOS Faim Belgique, SOS Faim Luxembourg, septembre 2008.

⁴⁸ 22^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement, Lomé, 9-10 décembre 1999.

PARTIE 4

Les accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux

L'OMC

L'Accord sur l'Agriculture (AsA) est l'un des accords signés à Marrakech, entré en vigueur en 1994. Ses dispositions concernent non seulement les politiques commerciales des États membres de l'OMC, mais aussi certains éléments de leurs politiques agricoles et de développement rural.

En effet, dans les perspectives de l'OMC, certaines mesures internes sont considérées comme ayant un effet de distorsion des échanges internationaux et doivent donc faire l'objet de disciplines adaptées dans un cadre multilatéral.

C'est pourquoi l'AsA porte sur trois volets distincts :

- **L'accès aux marchés** : l'objectif est d'obtenir de chaque État qu'il notifie les protections qu'il met en place, qu'il transforme les mesures non tarifaires en droits de douane fixes et qu'il réduise progressivement les droits de douane.
- **Le soutien interne** : l'OMC classe les aides internes en trois catégories, selon qu'elles sont censées avoir un fort « effet distorsif » sur les marchés (« boîte orange »), peu ou pas d'« effet distorsif » (« boîte verte ») ou un « effet distorsif » modéré mais qui, en contrepartie, s'accompagne de mesures de limitation de la production (« boîte bleue »). L'objectif de l'AsA est que toutes les aides soient notifiées à l'OMC et que celles qui sont considérées comme ayant un effet de distorsion (« boîte orange » et « boîte bleue ») soient progressivement réduites.
- **La concurrence à l'exportation** : l'objectif est d'obtenir la notification et la réduction progressive de toutes les mesures et aides mises en place par les États pour aider leurs producteurs à écouler leurs productions sur les marchés étrangers.

La situation particulière des pays en développement, et notamment des pays les moins avancés, est reconnue par l'OMC, grâce au traitement spécial et différencié (TSD) qui leur est appliqué. Dans ce cadre, l'ampleur des engagements de réduction du soutien qu'ils prennent est moindre (voire nul sur certaines questions concernant les PMA) et le rythme de libéralisation plus étalé dans le temps.

D'autres accords de l'OMC concernent également l'agriculture : l'Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

En 2002, un nouveau cycle de négociations de l'OMC, décidé à Doha, a été lancé, intitulé officiellement le « cycle du développement ». Ses conclusions pourraient inclure la reconnaissance de mesures spécifiques pour les pays en développement — et notamment les pays les moins avancés (PMA), complémentaires de celles existant aujourd'hui.

Dans le rapport *Agriculture : pour une régulation mondiale*⁴⁹, les ONG membres de la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD analysent, à partir de l'étude de six produits (riz, sucre, banane, poulets, lait, coton) les impacts des accords de l'OMC sur l'agriculture sur les États et les populations des pays du Sud, ainsi que sur le respect des droits de l'Homme.

L'ouverture des marchés

En matière d'ouverture des marchés agricoles, les pays ont eu le choix entre deux options pour l'harmonisation et la réduction des droits de douane :

- une consolidation des droits de douane à des taux plafonds permettant une flexibilité dans le choix des taux ;
- la consolidation à partir des taux utilisés avant l'accord agricole, assortis d'une Clause de sauvegarde spéciale permettant d'élever les taux en cas d'afflux massif d'importation.

Or, la plupart des pays en développement ont privilégié l'option des taux plafonds et ne peuvent donc pas utiliser la clause de sauvegarde spéciale. Seuls 22 pays ont opté pour la deuxième possibilité et, parmi eux, seuls six pays ont utilisé le mécanisme de sauvegarde spéciale, complexe à mettre en œuvre et apportant des remèdes limités.

De plus, dans la pratique, la plupart des pays en développement ont appliqué des taux effectifs bien inférieurs aux taux consolidés négociés dans le cadre de l'OMC. Par exemple, si les taux consolidés du Sénégal sont de 150 % en moyenne, les taux effectivement pratiqués s'échelonnent entre 0 % et 20 % (TEC de l'UEMOA).

Cette situation s'explique par l'imposition de règles par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel (PAS).

Par ailleurs, l'Accord sur l'Agriculture impose aux États membres de l'OMC d'ouvrir leur marché aux importations pour satisfaire au minimum 5 % de leur consommation intérieure moyenne. Or, dans de nombreux cas, l'application de cette règle conduit à une forte déstabilisation des marchés intérieurs, même s'agissant de quantités relativement faibles, comme l'illustre le cas du riz en Corée du Sud ou aux Philippines.

La libéralisation des échanges agricoles a contribué, dans de nombreux pays du Sud, à une augmentation de la part des importations alimentaires relativement à la production locale, notamment en milieu urbain.

Alors que la concurrence sur les marchés mondiaux agricoles a longtemps été réduite à une opposition entre les pays du Nord et les pays du Sud, l'ouverture des frontières, encouragée par l'OMC, a modifié la donne : certains pays en développement, notamment le Brésil, gros exportateurs de produits agricoles, concurrencent désormais d'autres pays en développement.

Par ailleurs, la baisse des droits de douane s'est souvent traduite par une baisse sensible des ressources fiscales des États.

De plus, le dénouement des négociations de l'OMC pourrait se traduire par une érosion des préférences commerciales dont certains pays en développement bénéficiaient pour l'accès aux marchés agricoles des pays développés (notamment les préférences commerciales des pays ACP pour l'accès au marché européen). Les négociations en cours prévoient en effet l'abaissement des droits de douane des pays développés pour tous leurs partenaires commerciaux.

⁴⁹ « Agriculture : pour une régulation du commerce mondial. Mettre le développement au cœur des négociations de l'Accord sur l'Agriculture de à l'OMC », *Études et Analyses*, Coordination SUD, décembre 2005, <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/rapport-agriculture-pour-une-regulation-du-commerce-mondial>. Cette partie reprend largement certaines conclusions de cette étude.

Soutiens aux exportations et soutiens internes à l'agriculture

La réduction des subventions aux exportations (qui ne constituent qu'une partie des soutiens à l'exportation, voir p. 43) doit permettre en théorie de mettre fin à des pratiques de dumping sur les marchés mondiaux. Dans le même temps, la réduction des soutiens internes des pays développés est également censée contribuer à une amélioration du prix des produits agricoles. Cependant, l'Union européenne et les États-Unis ont su faire reconnaître l'existence de « boîtes vertes » et « bleues » à l'OMC et, dans le même temps, adapter leurs politiques agricoles à travers une modification de leurs soutiens permettant de les rendre conformes aux critères de ces boîtes. Le découplage des aides de la PAC permet ainsi ce « transfert de boîtes ».

Dans le même temps, les soutiens autorisés par l'OMC s'avèrent généralement inaccessibles aux pays en développement, car trop coûteux. Dans ce contexte, le « traitement spécial et différencié » accordé aux pays en développement dans le cadre de l'OMC s'est souvent avéré inefficace car inapplicable aux États concernés.

Le cycle de Doha peut-il être qualifié de « cycle du développement » ?

Le cycle de Doha, qui n'est pas conclu à ce jour, prévoit de réexaminer les dispositions spécifiques pour les pays en développement, et notamment pour les pays les moins avancés, de façon à « les renforcer et les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles⁵⁰ ». Les PED pourraient ainsi bénéficier :

- d'une flexibilité supplémentaire concernant la protection de leur marché pour des « produits spéciaux » importants du point de vue « de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence des populations et du développement rural ». En cas de signature d'un accord, les PED pourraient désigner comme produits spéciaux 12 % de leurs lignes tarifaires. Jusqu'à 5 % de ces lignes pourront être exemptées de réduction, mais la réduction tarifaire moyenne de l'ensemble des produits spéciaux devra atteindre 11 %⁵¹ ;
- d'un « mécanisme de sauvegarde spécial » leur permettant de relever temporairement leurs tarifs pour faire face à des poussées des importations ou à des baisses des prix. Il n'y a cependant aujourd'hui pas d'accord sur les modalités de mise en œuvre de cette mesure (seuil de déclenchement, limitation ou non des produits éligibles et critères d'éligibilité)⁵² ;
- d'« aides au commerce » destinées à faciliter leur insertion dans le commerce mondial.

Concernant la réduction du soutien interne, la déclaration ministérielle de Hong-Kong ne prévoit pas de traitement spécial et différencié pour le groupe des PED, puisque leurs engagements de réduction seraient identiques à ceux des pays développés (à l'exception de l'Union européenne, des États-Unis et du Japon, soumis à des réductions plus importantes du fait de leur niveau de soutien initial plus important).

Les PMA devraient quant à eux bénéficier également :

- d'un accès libre de droits de douanes et de contingents aux marchés « des pays développés et des pays en développement qui se déclarent en mesure de le faire » (traitement assimilable au traitement actuel « Tout sauf les armes » de l'Union européenne vis-à-vis des PMA), avec cependant la possibilité d'exclure 3 % des lignes tarifaires, ce qui peut vider cette mesure de son contenu ;
- d'un assouplissement des règles d'origines de la part des pays développés.

⁵⁰ Déclaration ministérielle du 18 décembre 2005 : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm#sd_treat.

⁵¹ Consensus dégagé lors des réunions de juillet 2008, voir : *Évolution des négociations agricoles à l'OMC depuis l'échec de juillet 2008*, note n° 7, CTA, Gret, décembre 2008.

⁵² Id.

Par ailleurs, la déclaration ministérielle de Hong-Kong comporte également un article sur les produits de base.

Ainsi, même si le cycle de Doha prévoit un certain nombre de mesures favorables aux pays du Sud, il convient de noter que :

- ce cycle de négociation n'est aujourd'hui pas bouclé et semble être dans une impasse ;
- il ne remettrait pas en cause la logique fondamentale de libéralisation, même si la reconnaissance de produits spéciaux permettrait aux pays du Sud d'atténuer l'ampleur de la libéralisation et de la différencier en fonction des produits ;
- l'impact d'un éventuel dispositif de mécanisme de sauvegarde spéciale dépendrait des modalités de sa mise en œuvre ;
- beaucoup des mesures envisagées sont largement axées sur le développement des capacités et volumes d'exportation des PED, stratégie dont on a signalé les limites en termes de développement ;
- les demandes des pays producteurs de coton n'ont pour l'instant pas reçu de réponse favorable ;
- de nombreux pays du Sud ne sont pas en mesure d'utiliser les marges de manœuvre que devrait théoriquement leur offrir l'OMC, du fait des niveaux initiaux de consolidation de leurs droits de douane, des politiques de libéralisation mises en œuvre sous la pression des organismes financiers internationaux et des donateurs, ou encore du fait des engagements contractés dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux.

En conclusion, la question de la cohérence des accords de l'OMC avec les objectifs de développement renvoie fondamentalement à la question du cadre conceptuel du développement (voir partie 2). Ainsi, les promoteurs de la libéralisation mettent essentiellement en avant les effets positifs de la réduction des « distorsions » sur les marchés mondiaux, sur la base de leurs propres présupposés dont on a mentionné les limites : la libéralisation qui permettrait une spécialisation en fonction des avantages comparatifs pour le bien de tous, le rôle essentiel pour le développement de l'accès aux marchés étrangers (et donc de l'ouverture des pays du Nord), l'accroissement des prix mondiaux et la diminution de leur volatilité du fait de la libéralisation, le caractère « distorsif » du soutien des prix agricoles et des aides couplées et « non distorsif » des aides découplées⁵³.

Les évaluations menées reconnaissent cependant que l'OMC n'« a pas entraîné de réduction considérable du volume de distorsion » et que « des règles commerciales semblables, voire identiques, ont souvent des effets dissemblables lorsque les conditions économiques divergent entre les pays ». De fait, à des degrés divers, les organisations internationales réputées moins libérales, notamment la Cnuced, reconnaissent l'importance du concept d'« espace national » pour mener des politiques autonomes. La FAO met l'accent sur le « manque de ressources financières et de capacités institutionnelles » de la plupart des pays en développement qui, ainsi, « n'ont pas été pleinement en mesure de tirer pleinement partie de l'« espace politique » créé par l'AsA ». Considérant que l'OMC proprement dit respecte l'existence d'un « espace national » suffisant, elle reconnaît qu'« un certain nombre de facteurs risquent toutefois de le restreindre gravement », notamment « la condition associée à la plupart des prêts octroyés au titre des programmes d'ajustement structurel qui interdit aux pays de relever les droits tarifaires »⁵⁴.

Par ailleurs, la montée en puissance des revendications de pays du Sud en vue d'un renforcement du traitement spécial et différencié permettant le maintien de mécanismes de protection des marchés agricoles nationaux, et leur prise en compte partielle dans le cadre de la négociation du cycle de Doha, montrent que, même au sein de l'OMC, les présupposés du cadre conceptuel dominant sont mis à mal.

⁵³ Voir : *Les directives sur le droit à l'alimentation. Documents d'information et études de cas*, FAO, 2006.

⁵⁴ Id.

Les accords commerciaux bilatéraux : les Accords de partenariat économique (APE) et autres accords de libre-échange (ALE)⁵⁵

Depuis le milieu des années 1990, les pays développés multiplient les accords commerciaux bilatéraux pour une libéralisation plus poussée qu'à l'OMC. Les pays en développement (PED) sont inclus dans ces négociations bilatérales, y compris les pays les moins avancés (PMA), alors que ces derniers sont exempts d'engagements de libéralisation à l'OMC.

Les accords bilatéraux

Le texte du Gatt, l'accord principal de l'OMC, régit les dispositions relatives au commerce de biens entre pays signataires. L'un des principes fondateurs du Gatt est la clause de la Nation la plus favorisée (clause NPF). Celle-ci précise que « les avantages commerciaux accordés par un pays membre de l'OMC à un autre pays membre de l'OMC sont directement étendus à tous les pays membres ».

Or, certains pays peuvent s'accorder des préférences commerciales sans pour autant étendre ces préférences à l'ensemble des pays de l'OMC. C'est le cas par exemple des pays membres de l'Union européenne. Cette dérogation à la clause NPF est autorisée par l'article XXIV du Gatt qui autorise l'établissement de zones de libre-échange (ALE) entre pays ou régions. Cet article précise qu'une zone de libre-échange est « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives [...] sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux ».

Deux ou plusieurs États (ou groupes d'États) peuvent donc s'accorder des préférences commerciales sans les généraliser à l'ensemble des pays membres de l'OMC, à la condition que ces États libéralisent entre eux l'« essentiel » des échanges commerciaux dans un « délai raisonnable »⁵⁶.

Le nombre d'accords de libre-échange (ALE) connaît une progression spectaculaire depuis le milieu des années 1990. Ils se traduisent par des niveaux de libéralisation allant au-delà des engagements multilatéraux pris à l'OMC et incluent fréquemment les sujets dits « de Singapour » dont les négociations ont été interrompues à l'OMC suite à l'échec du Sommet de Cancun : marchés publics, investissements, concurrence et facilitation du commerce.

L'Union européenne s'inscrit pleinement dans cette dynamique en promouvant différents accords de libre-échange destinés à favoriser une ouverture accrue des marchés des pays tiers aux entreprises européennes⁵⁷. L'Union européenne a notamment engagé des négociations avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) en vue de la signature d'Accords de partenariat économique (APE) avec ces derniers, regroupés en grandes régions.

Il convient de préciser que les pays ACP bénéficient depuis les conventions successives de Yaoundé, Lomé et Cotonou (2000) d'un accès préférentiel non réciproque au marché de

⁵⁵ Le contenu de cette partie est essentiellement extrait des deux études suivantes : *UE : des accords de libre-échange trop contraignants ! Plus de flexibilité pour les pays en développement*, Coordination SUD, décembre 2009 ; *L'analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Jean-Pierre Rolland et Arlène Alpha, Gret, AFD, octobre 2010, <http://www.gret.org/ressource/pdf/09582.pdf>.

⁵⁶ Il existe une seconde exception à la clause NPF. Il s'agit de la clause d'habilitation qui permet, entre autres, aux pays développés d'accorder des préférences commerciales non réciproques et discriminatoires à l'attention des PED. Il s'agit du système de préférences généralisées (SPG).

⁵⁷ Voir le texte *Global Europe, une Europe compétitive dans une économie mondialisée. Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, 2006, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130464.pdf.

l'Union européenne pour la très grande majorité de produits. Ce régime non réciproque et discriminatoire — et effet, cet accès préférentiel n'étant offert qu'aux seuls pays ACP — n'est compatible avec aucune des deux exceptions à la clause NPF (voir note n° 43). L'accord de Cotonou prévoit la fin de ce régime commercial et la mise en place d'accords de libre-échange, les Accords de partenariat économique.

Les Accords de partenariat économique

Les APE constituent des accords asymétriques, dans la mesure où les régions constituées de pays ACP ne sont pas censées offrir le même degré d'ouverture aux marchandises européennes que celui offert par l'Union européenne. Ainsi, alors que le libre accès au marché européen est accordé immédiatement pour l'ensemble des produits, originaires des pays du Sud,

- d'une part les produits dits « sensibles » sont exclus du processus de libéralisation des régions de pays ACP ;
- d'autre part, les pays ACP bénéficient d'une période transitoire (pouvant aller jusqu'à 25 ans) pour mener totalement à bien la libéralisation.

Les négociations tendent à piétiner et, à ce jour, un seul APE définitif a été signé, avec le Cariforum (Caribbean Forum of States). Il y a en effet désaccord entre l'Union européenne et les États ACP sur un certain nombre de questions, particulièrement le degré et le rythme de libéralisation que devraient consentir les pays ACP. Aussi, l'Union européenne a-t-elle engagé des négociations bilatérales avec certains pays en vue de la signature d'accords intérimaires, destinés à disparaître le jour où les accords définitifs seront signés. À ce jour, plusieurs accords intérimaires ont été signés (Côte d'Ivoire, Ghana, Cameroun, Mozambique, etc.).

Tout comme dans le cas des accords de l'OMC, la question de la cohérence des APE avec le développement renvoie au cadre conceptuel du développement retenu (voir partie 2). Les adeptes de la libéralisation considèrent que les APE constituent intrinsèquement des outils de développement. Les risques de la libéralisation pour les économies des pays du Sud sont cependant bien reconnus. Ainsi, les APE sont par principe asymétriques (voir ci-dessus), prévoient certains dispositifs de protection des pays ACP et intègrent un volet de coopération au développement censé aider ces derniers à s'adapter à la nouvelle situation.

Si l'on considère par contre que la question du développement des marchés nationaux et régionaux, la protection des activités et filières les plus fragiles et la souveraineté des États quant à leurs politiques économiques et commerciales constituent des éléments centraux d'une stratégie de développement et de sécurité alimentaire, un certain nombre d'incohérences liées aux APE apparaissent clairement.

Ainsi, l'Union européenne exerce une forte pression pour accentuer le niveau de libéralisation des pays ACP et limiter la souveraineté à venir des États ACP. Les pressions de l'Union européenne concernent les questions suivantes :

- **la part des produits soumis à la libéralisation.** L'Union européenne demande à ce que 80 % des lignes budgétaires le soient, et donc que les produits considérés comme « sensibles » ne dépassent pas les 20 %. Elle argumente pour cela qu'il s'agit d'une condition pour rendre les APE compatibles avec les règles de l'OMC qui prévoient que les Accords de libre-échange doivent concerner « l'essentiel des échanges ». Or, il s'agit d'une interprétation arbitraire, d'autant plus que certains accords de libre-échange prévoient des niveaux de libéralisation moindres⁵⁸. Par ailleurs, il est clair qu'il ne s'agit pas d'une approche basée sur une préoccupation vis-à-vis du développement, laquelle impliquerait une démarche totalement différente permettant d'identifier d'abord les filières nécessitant être protégées en fonction des situations réelles avant de calculer le pourcentage de libéralisation. Dans le cas

⁵⁸ Voir l'article « Les accords de libre-échange : des marges de manœuvre pour les PMA », Jean-Pierre Rolland, Damien Lagandré et Arlène Alpha, *Politiques & pratiques du développement*, Gret, janvier 2011, <http://www.gret.org/ressource/pdf/09554.pdf>.

de l'Afrique de l'Ouest, les États de la CEDEAO ont proposé en novembre 2009 un démantèlement tarifaire de 67 % des biens sur 25 ans, sur la base d'un travail très pointu de définition des produits sensibles qui seraient exclus de la zone de libre-échange. Cette offre ne fut pas acceptée, l'Union européenne évoquant une ouverture à 80 %. Soulignons que la suppression à terme des droits de douane sur 80 % des lignes tarifaires pour les produits en provenance de l'UE aurait un impact parfois important sur leurs recettes fiscales et donc sur les capacités des États à mener des politiques autonomes dans différents domaines. L'aide au commerce prévue par les APE ne saurait compenser ces baisses, l'aide au développement ne constituant pas une ressource financière durable et indépendante ;

- **la clause de statu quo.** L'Union européenne demande l'intégration d'une clause de statu quo dans les APE visant à enlever toute possibilité pour les pays du Sud d'accroître à l'avenir les niveaux de protection en cas de nécessité. Or, dans le cadre de l'OMC, de nombreux pays du Sud appliquent des droits de douane largement inférieurs à leurs droits de douane consolidés (voir p. 31) S'ils n'utilisent donc pas les marges de manœuvre qu'ils pourraient mobiliser (notamment du fait des impositions de la Banque mondiale et du FMI), ils disposent toutefois de la possibilité de le faire à l'avenir en fonction de l'évolution de la situation. À l'opposé, avec la clause de statu quo, les pays ACP s'engageraient sur des niveaux de droits de douane largement inférieurs aux taux consolidés par l'OMC et sans possibilité de revenir à des taux plus élevés en cas de nécessité, tant au cours de la période de transition qu'après celle-ci ;
- **la clause de la nation la plus favorisée (NPF).** L'Union européenne exige par ailleurs l'inclusion dans les APE de la clause NPF qui lui permettrait de bénéficier automatiquement de toute concession qu'offrirait à l'avenir les pays ACP à d'autres partenaires commerciaux.

L'impact des négociations des APE sur les processus d'intégration régionale doit également être pris en considération. Ces processus d'intégration peuvent constituer un important facteur de développement dans des régions morcelées en de multiples espaces nationaux souvent artificiels issus des processus de décolonisation.

Si les APE ont pu contribuer aux processus d'intégration régionale des pays du Sud, la conduite à marche forcée des négociations avec l'Union européenne avant la réalisation des intégrations régionales apparaît au contraire comme un frein à l'intégration effective. Ainsi, la définition des zones de négociation des pays africains pour les négociations APE a conduit à une superposition des zones d'intégration régionale préexistantes et des zones de négociation pour certaines régions. Une région comme la SADC a certains de ses membres (Malawi, Zambie, etc.) qui négocient dans le cadre de la région ESA tandis que d'autres (Tanzanie ou Namibie, etc.) négocient dans la zone SADC.

Par ailleurs, en décembre 2007, sous la pression européenne, les régions ACP ont pour la plupart explosé face à l'hétérogénéité des pays les composant et à la stratégie européenne de mener, en parallèle aux négociations bilatérales avec les ensembles régionaux, des négociations directement avec certains États en vue de la signature d'accords intérimaires. Certains accords sont finalement conclus par des groupes restreints de pays, d'autres par des pays seuls. Deux ans après, de nombreuses régions possèdent différents régimes commerciaux au sein d'une même région. C'est par exemple le cas de l'Afrique de l'Ouest où :

- la Côte d'Ivoire et le Ghana ont signé deux APE intérimaires différents. Qui plus est, les offres d'accès au marché et les calendriers de libéralisation de la Côte d'Ivoire et du Ghana dans le cadre de leurs APE intérimaires respectifs sont très différents et les listes d'exclusion de produits ne sont pas identiques. Dans un cas, elles représentent 11 % des lignes tarifaires, et, dans l'autre 19 %. D'autre part, les deux APE intérimaires contiennent une clause prévoyant que le calendrier de libéralisation peut être réexaminé, mais seul l'APE Côte d'Ivoire-UE précise que « l'offre de libéralisation pourrait être revue à la lumière du TEC de la CEDEAO quand les autres pays (rejoindraient) l'APE » ;
- le Nigeria n'a rien signé et est donc retourné sous le régime de système de préférences généralisées (système de préférences commerciales offertes par l'Union européenne à l'en-

semble des PED, moins favorable que le régime de Cotonou qui garantissait le libre accès au marché européen) ;

- tous les autres pays, en tant que PMA, ont toujours accès au régime Tout sauf les armes (TSA, libre accès au marché européen).

Cette juxtaposition de régimes tarifaires est en totale contradiction avec l'existence d'une union douanière et d'un tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA dans le cas de la Côte d'Ivoire et d'une future union douanière (et donc un futur TEC de la CEDEAO) dans le cas du Ghana. Elle complique et met en danger le processus d'intégration régionale.

Par ailleurs, certaines régions ont des accords d'accès au marché différents pour chaque pays. Une partie de la région ESA (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie et Zimbabwe) a paraphé un APE intérimaire fin 2007, mais les offres d'accès au marché sont nationales et différentes selon les pays. La signature d'un APE peut ainsi être déconnectée du processus d'intégration, voire le remettre en question. ●

PARTIE 5

La cohérence avec le développement de la PAC, des politiques qui lui sont liées et du modèle européen de production et de consommation

L'impact de la PAC sur le développement des pays du Sud ne peut être totalement déconnecté de l'impact d'un certain nombre d'autres politiques qui lui sont plus ou moins liées. C'est tout spécialement le cas de la politique commerciale. Les outils de politique commerciale (préférence communautaire, subventions aux exportations) ont longtemps été clairement considérés comme partie intégrante de la PAC. Il y a, de fait, une cohérence entre l'évolution de la politique commerciale (notamment la baisse progressive des droits de douane dans le cadre d'accords multilatéraux ou bilatéraux) et des outils de la PAC internes à l'espace européen (suppression progressive des mécanismes de maîtrise des productions et de gestion des marchés au moyen de prix d'intervention et de dispositifs de stockage).

Depuis le début des années 1990, les réformes successives de la PAC ont anticipé les évolutions de la politique commerciale découlant des engagements que l'Union européenne avait pris ou s'apprenait à prendre dans le cadre de l'OMC.

Il convient cependant de noter qu'une même politique commerciale peut être accompagnée de choix divers en matière de politique agricole, l'inverse étant d'ailleurs également vrai.

Par exemple, la politique européenne consistant à autoriser les importations d'oléagineux sans droit de douane, et imposée par les États-Unis dans le cadre du Dillon Round du Gatt en contrepartie de la mise en place de la PAC, n'a pas été modifiée depuis le début des années 1960. Or, elle a été accompagnée au cours des 50 dernières années, de politiques très différentes en matière de soutien à la production européenne d'oléagineux et de protéagineux, avec notamment un soutien important dans les années 1980 jusqu'au début des années 1990, lorsque les pressions des États-Unis ont mené l'Europe à le diminuer. La réforme PAC 2013 pourrait d'ailleurs se traduire par un retour en force du soutien aux cultures de légumineuses en vue de diminuer la dépendance de l'Europe vis-à-vis du soja importé.

Tout comme les politiques commerciales, la politique de défiscalisation des agrocarburants constitue une politique distincte de la PAC proprement dite. Son impact est important sur les prix relatifs des différentes productions et les choix d'assolement des agriculteurs, mais également en matière de courants d'importations d'agrocarburants ou de produits destinés à la fabrication d'agrocarburants.

Il convient enfin de mentionner que le modèle de production et de consommation européen et sa simple mise en concurrence avec d'autres types d'agriculture a des impacts sur les pays du Sud. Ceci met en évidence le fait que la libre concurrence n'est pas plus « neutre » quant à ses impacts que l'existence de politiques commerciales volontaristes.

Nous aborderons successivement les questions de l'impact :

- de l'ouverture du marché européen aux importations, à travers le cas du soja ;
- des politiques de soutien aux exportations et de l'aide alimentaire ;
- du soutien interne ;
- de la PAC en matière de volatilité des prix agricoles ;
- de la défiscalisation des agrocarburants ;
- de la mise en concurrence de différents types d'agriculture, ainsi que du mode de production et de consommation européen.

L'ouverture du marché européen aux importations : l'exemple du soja

L'impact de l'ouverture progressive du marché européen aux productions issues de pays du Sud semble a priori positif en termes de débouchés commerciaux pour les pays du Sud. Il convient cependant de tenir compte :

- d'une part, de l'impact différencié de l'accès à de nouveaux débouchés commerciaux selon le type d'agriculture et des effets indirects et induits pour l'ensemble de la société. Ainsi, bien souvent, l'agriculture familiale n'est pas la principale bénéficiaire de l'accès à de nouveaux marchés qui profite davantage à l'agriculture de type capitaliste, qu'elle soit intensive en capital (notamment cultures sous serres, fruits tempérés de contre-saison, soja, etc.) ou extensive (élevage bovin à viande en Amérique du Sud). Quand le développement de l'agriculture capitaliste se fait au détriment de l'agriculture familiale, l'impact de l'accès à de nouveaux marchés peut alors s'avérer fondamentalement négatif pour cette dernière. Le cas du soja présenté ci-dessous, tout comme celui des agrocarburants (voir p. 49) en est une illustration. Quand aux productions tropicales traditionnelles (café, cacao), qui ne sont par contre pas directement concernées par la PAC, il est peu probable que la baisse des droits de douane se soit traduite par une augmentation sensible de la consommation et donc des importations ;
- d'autre part, de l'impact pour les pays ACP de la baisse des préférences commerciales par rapport aux autres pays exportateurs. Il convient de tenir compte de la perte globale de préférences commerciales des pays les moins avancés (PMA) par rapport aux autres pays en développement. En effet, alors que les PMA ne seront pas directement concernés par l'évolution de l'ouverture du marché européen, puisqu'ils y ont déjà un libre accès dans le cadre du traitement dit TSA (« Tout sauf les armes »), ils y subiront par contre une plus grande concurrence des autres pays en voie de développement qui bénéficient d'une baisse progressive des droits de douane pour l'accès au marché européen.

L'exemple des importations européennes de soja illustre donc le lien entre politiques commerciales et politiques agricoles et la nécessité de considérer simultanément les impacts des unes et des autres sur le développement⁵⁹.

L'Union européenne importe chaque année 34 millions de tonnes de soja (équivalents tourteau), que ce soit sous forme de grain ou de tourteau, en provenance principalement d'Amérique du Sud et en particulier du Brésil et d'Argentine. L'utilisation massive de soja importé a suscité de nombreuses critiques au cours des dernières décennies, que ce soit pour des raisons

⁵⁹ Cette sous-partie se base sur l'étude *L'impact des importations européennes de soja sur le développement des pays producteurs du Sud*, Guillaume Solanet, Laurent Levard et Christian Castellonet, avec la contribution de Samuel Feret, CFSI, Gret, février 2011, <http://www.cfsi.asso.fr/upload/RapportSoja2011.pdf>.

d'indépendance économique ou bien du fait des conséquences environnementales et sociales de la généralisation de modes de production d'élevage intensifs en Europe même. En Amérique du Sud, un certain nombre d'organisations paysannes et de la société civile dénoncent les conséquences sociales et environnementales générées par le développement à grande échelle de la culture de soja d'exportation. En France, les organisations de solidarité internationales et certaines autres organisations s'associent à ces dénonciations.

La dépendance protéique de l'Europe

Les importations européennes de soja ont été multipliées par cinq depuis le début des années 1970. Jusqu'aux années 1980, la plus grande partie du soja importé en Europe provenait des États-Unis. Par la suite, ce sont essentiellement les importations en provenance d'Amérique du Sud, tout particulièrement du Brésil et d'Argentine, qui se sont développées, substituant même en partie les importations en provenance des États-Unis. L'accroissement de la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis des importations de soja a donc en grande partie contribué au développement des cultures de soja en Amérique du Sud.

Le tourteau de soja est un constituant de l'alimentation animale (bovins, porcs, volaille) riche en protéines (le soja est une *matière riche en protéine*, MRP).

La croissance des importations de soja s'explique :

- d'une part, par le développement des activités d'élevage en Europe ;
- d'autre part, par le processus d'intensification des activités d'élevage et la croissance de la production de viande porcine et de volaille qui se traduisent par une utilisation plus intensive d'aliments concentrés aux dépens des fourrages frais (pâturage des prairies) ou séchés (foin, paille) ;
- enfin, par l'insuffisance du développement de la production européenne de matières riches en protéines pour faire face à la demande accrue du secteur de l'élevage. Cette insuffisance s'explique largement par la possibilité pour les éleveurs et fabricants d'aliments du bétail de s'approvisionner en soja à bas prix sur le marché mondial, du fait de l'absence de droits de douane.

Ainsi, le taux d'indépendance protéique de l'Europe est-il de l'ordre de seulement 33 % (le calcul est cependant effectué sur la base des seules MRP, il est donc très inférieur au réel taux d'indépendance qui tiendrait compte de l'ensemble des apports de protéines fourragères : céréales, pâtures, etc.) ?

Les importations de soja se sont fortement développées dans les années 1960 et 1970, suite à l'accord du Dillon Round du Gatt (1961-62) où l'Europe s'est engagée à n'appliquer aucun droit de douane aux importations de soja. À partir de 1978, l'Europe prend un certain nombre de mesures pour encourager la production de protéines végétales : prix minimums pour l'achat aux producteurs des graines oléagineuses (colza et tournesol) et des protéagineux (pois, féverole). Ces cultures progressent fortement et le taux d'indépendance protéique, qui n'était que de 22 % en 1980-81, progresse à 39 % en 1991-92.

À partir du début des années 1990 et avec les différentes réformes successives de la PAC, les prix intérieurs s'alignent progressivement sur les cours mondiaux. Les aides directes versées aux producteurs d'oléagineux et de protéagineux sont insuffisantes pour maintenir l'intérêt relatif de ces cultures par rapport aux céréales, surtout avec le découplage des aides de la PAC à partir du début des années 2000. Dans le même temps, la demande en MRP s'accroît et c'est le soja d'importation qui en tire profit. Le taux d'indépendance protéique retombe à 33 % en 1999-2000, puis à 26 % en 2004-05. Le développement de la culture du colza destiné à la fabrication d'agrocarburants dans la deuxième moitié des années 2000 permet un développement de la fabrication de tourteaux de colza qui se substituent en partie au soja, permettant un redressement du taux d'indépendance protéique à 33 % en 2009-10.

Les impacts économiques, sociaux et environnementaux du « modèle soja » en Amérique du Sud

L'expansion de la culture du soja au Brésil, en Argentine et au Paraguay, notamment au cours des 10 dernières années, résulte avant tout de la croissance de la demande internationale. Elle répond cependant aussi au développement de la demande interne : agrocarburants et production animale. D'abord concentrée dans des régions agricoles traditionnelles (Sud du Brésil, pampa argentine), la culture de soja a entamé la colonisation de nouvelles régions occupées par des savanes et des forêts (notamment l'Amazonie), mais aussi partiellement cultivées par des communautés paysannes ou habitées par des communautés indiennes. Impulsée par un petit nombre de multinationales de l'agro-industrie — et notamment Monsanto qui a réussi à quasiment généraliser l'utilisation de semences OGM et du dés herbant Roundup qui les accompagne —, et avec l'appui de l'État (infrastructures, etc.), la monoculture du soja est principalement le fait d'une grande agriculture capitaliste intensive en capital (y compris grandes compagnies nationales ou étrangères et sociétés à capitaux), même si elle occupe une place importante dans l'économie de l'agriculture familiale de certaines régions (Sud du Brésil, pampa argentine). Le soja constitue, pour ces pays, l'un des principaux moteurs de l'agro-industrie et des exportations.

Le soja joue un rôle moteur dans la déforestation de l'Amazonie et des savanes arborées du Brésil, de l'Argentine et du Paraguay, soit directement, soit indirectement (déplacement de populations paysannes qui migrent vers le front pionnier). Dans les départements de Itapua et Alto Parana du Paraguay, l'expansion du soja s'est par exemple traduite par une disparition quasi totale de la forêt. En Argentine, la région de Santiago del Estero affiche l'un des taux de déforestation les plus élevés du monde, au profit de la culture de soja. Sa culture intensive contamine l'environnement (sols, nappes phréatiques et rivières), avec y compris parfois une destruction des cultures vivrières voisines, du fait de l'épandage de dés herbants et de pesticides.

Le « modèle soja » est également cause de pertes considérables de biodiversité (espèces végétales, poissons, animaux sauvages, expansion du soja OGM et contamination génétique), d'érosion des sols et de baisse de leur fertilité. La déforestation qu'il génère tend à accroître les phénomènes climatiques extrêmes et leur impact région : sécheresse et inondations notamment. De même, de nombreuses sources et cours d'eau se tarissent suite à la déforestation.

Les contaminations constituent des risques majeurs pour la santé humaine des communautés rurales et les témoignages d'intoxication sont nombreux, essentiellement du fait du Roundup, dont l'agent actif est le glyphosate. Un paysan paraguayen explique ainsi : « Nous voyons les conséquences des pesticides pour notre population. On dirait que les animaux sont affectés par une sorte d'épidémie ; quand le soja est cultivé, les poules et les canards meurent. Quand les pesticides sont appliqués, aussi bien les animaux que les Hommes sont affectés, on voit beaucoup d'enfants avec des diarrhées, des vomissements, les vieux aussi ont des problèmes de reins et les femmes perdent souvent leur enfant au cours de leur grossesse. »

Dans les régions où préexistait une agriculture familiale relativement consolidée, celle-ci a, du point de vue économique, bénéficié du boom du soja, même si c'est majoritairement l'agriculture capitaliste qui en tire profit. Le faible coût des semences OGM, l'absence parfois de licence sur ces dernières, leurs premiers effets positifs en matière d'économie d'intrants, l'accroissement des cours et l'impulsion de la part des sociétés en amont et en aval de la production, ont fait apparaître le soja à de nombreux agriculteurs familiaux comme le nouvel « or vert ». L'intégration de cette paysannerie au modèle soja signifie cependant une forte dépendance vis-à-vis de l'agro-industrie et du modèle agro-exportateur et une exposition à des risques importants pour la santé humaine.

En dehors de ces régions, l'expansion du modèle soja s'accompagne d'une pression sur l'agriculture familiale, notamment là où elle était la moins consolidée et dans une relative précarité du fait de la dimension des exploitations. L'absence de titres fonciers protégeant les populations installées, les phénomènes de corruption (faux titres de propriété, etc.) ont faci-

lité les expulsions de populations paysannes et l'accaparement de terres exploitées par des communautés. L'accaparement de terres peut se faire aussi par le biais du rachat à des agriculteurs soumis à de multiples pressions. Par exemple, Marcial Gomez Jimenez, secrétaire général adjoint de la Federacion Nacional Campesina (FNC) du Paraguay, explique que : « [...] l'expulsion de petits paysans se fait par l'aspersion de pesticides sur les champs de soja, voire intentionnellement 'sur les bords', par les tracteurs ou par les avions. Il suffit d'un peu de vent pour que l'on en retrouve jusqu'à 30 kilomètres de la source. Résultat : la destruction de toutes les cultures vivrières alentours. Les responsables n'ont alors pas de mal à convaincre les petits agriculteurs à leur vendre leurs terres pour rien. »

Les inégalités foncières se creusent, avec la croissance rapide des grandes exploitations, les emplois diminuent (la culture de soja intensive en capital utilise très peu de main-d'œuvre), la pauvreté et l'exode vers les villes ou vers les fronts pionniers (contribuant ainsi à la déforestation) se développe, tout comme diverses formes de violence agraire. Antonio Gomes de Morais, coordinateur de la Commissions pastorale de la terre de Balsas (Maranhao, Brésil) témoigne ainsi : « Avant, nous avions beaucoup de communautés avec des gens qui vivaient de la terre sans grand problème. C'est après l'arrivée des grands projets agro-industriels [du soja] que la situation s'est aggravée, qu'ont commencé à se multiplier les conflits sérieux. Il y a eu de nombreuses expulsions de familles pour laisser la place à l'agrobusiness. Les gens sont partis de la campagne et sont venus en ville, les villes (comme Balsas) se sont remplies et on a vu apparaître des favelas où les gens vivent dans la misère, car ils n'ont pas trouvé d'autres sources de revenu. »

Bien souvent, les populations locales s'organisent pour résister aux expropriations et à la destruction de l'environnement liées à l'expansion du soja. Les affrontements avec des milices privées ou la répression policière et judiciaire sont également fréquents.

En ce qui concerne les travailleurs salariés des plantations de soja, les conditions de travail (dont les risques pour la santé) sont bien souvent déplorable. À titre d'exemple, début janvier 2011, les autorités argentines ont localisé au moins 500 personnes — y compris des enfants — qui réalisaient des travaux en qualité d'esclaves dans des exploitations de soja et de maïs de la pampa humide argentine. La principale entreprise concernée, Status Ager, exploite 6 500 hectares pour l'exportation, notamment vers l'Europe.

Les politiques de soutien aux exportations et l'aide alimentaire⁶⁰

Les soutiens à l'exportation peuvent prendre différentes formes : subventions directes aux exportations (par exemple les restitutions de l'Union européenne), aide alimentaire non déliée, entreprises commerciales d'États subventionnées, crédits et garanties de crédit à l'exportation.

En ce qui concerne l'aide alimentaire, même lorsqu'elle est non déliée, elle peut influencer de façon déterminante sur les marchés locaux.

Des impacts variables selon les situations

L'impact des soutiens à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des pays en développement est très variable suivant les pays, y compris pour un même produit étudié.

⁶⁰ Cette sous-partie se base sur les conclusions des deux études :

- *Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire*, Arlène Alpha, Françoise Gérard, Bénédicte Hermelin et Anne Wagner, Gret et Cirad, octobre 2006, <http://www.gret.org>.
- *The CAP's impact on African Agriculture : Focus on milk*, Charlotte Fontan Sers, Gret, février 2010.

Les aides à l'exportation sont susceptibles d'influer :

- d'une part, directement sur les marchés nationaux de pays en développement auxquels les volumes concernés sont spécifiquement destinés ;
- d'autre part, d'une façon globale sur les marchés mondiaux en y accroissant l'offre et en y abaissant les prix de l'offre, ceci se répercutant sur les prix d'importation des pays en développement en général.

D'une façon générale, les importations à bas prix et les baisses de prix qui peuvent en résulter sur les marchés locaux apparaissent :

- à court terme, favorables aux consommateurs. Cependant, l'impact dépend du type de produit : si celui-ci est principalement consommé par les populations les plus aisées et peu par les consommateurs pauvres en situation d'insécurité alimentaire — ce qui est parfois le cas —, l'impact sur la sécurité alimentaire sera faible ;
- défavorables aux producteurs. Ils peuvent trouver des difficultés à écouler leur production par manque de compétitivité par rapport aux produits importés. Cette concurrence peut également se traduire par une baisse du prix de vente de leur propre production, affectant ainsi leurs revenus, niveaux de vie et capacité à investir dans la production et, à terme, la sécurité alimentaire du pays.

Par ailleurs, la nature — positive, neutre ou négative — et l'ampleur de l'impact des aides aux exportations et de l'aide alimentaire dépendent d'un grand nombre de facteurs propres à chaque pays :

- les volumes d'importation et d'aide alimentaire par rapport à la production locale ;
- les modalités de l'aide alimentaire ;
- la politique commerciale, l'enclavement, le réseau de transports ;
- les coûts de production et le mode de commercialisation des produits locaux ;
- la politique de soutien aux producteurs ;
- la politique des prix à la consommation ;
- l'importance de l'autoconsommation ;
- la place des produits dans les habitudes alimentaires et au regard des besoins nutritionnels.

Tous ces facteurs jouent sur la transmission des prix internationaux sur les marchés locaux, la compétitivité des produits locaux par rapport aux produits importés et sur les revenus des producteurs et des consommateurs.

On note de multiples exemples d'impacts clairement négatifs et forts en matière de concurrence sur la production locale (cas du soja et du sucre en Indonésie, du maïs jaune et de la volaille au Guatemala ou du riz au Bangladesh certaines années).

Cependant, les impacts des importations sont nuls ou faibles lorsque :

- les politiques nationales protègent les producteurs et les consommateurs en déconnectant les prix locaux des prix importés (par exemple, cas du blé et du maïs en Égypte et du maïs au Malawi) ;
- le produit est peu consommé en général, et pratiquement absent du régime alimentaire des plus pauvres (cas du blé au Mali et du lait en Indonésie) ;
- l'enclavement du pays constitue une forme de protection naturelle (cas du maïs au Malawi et du blé au Tadjikistan) ;
- il existe une segmentation des marchés (par exemple entre le maïs blanc, produit localement, et le maïs jaune, importé, au Guatemala) ;
- la production locale reste compétitive par rapport aux importations.

L'arrivée d'importations à bas prix peut aussi avoir des impacts positifs pour les industries de transformation, trouvant là une possibilité de s'approvisionner en matières premières peu chères. C'est particulièrement le cas des industries de farine de blé en Égypte, qui peut désormais se passer d'importer de la farine, du développement de l'industrie avicole au Guatemala grâce aux importations de maïs jaune, ou encore de la transformation du lait importé en Indonésie et au Mali. Les emplois induits par le développement de ces industries sont favorables à la sécurité alimentaire.

De même, lorsque les contraintes économiques et agro-écologiques existantes pour développer une production locale sont importantes, les importations à bas prix peuvent jouer en faveur de la sécurité alimentaire (cas, par exemple, des importations de viande bovine en Égypte).

En ce qui concerne l'aide alimentaire, elle est souvent indispensable pour répondre aux situations de crise alimentaire. Cependant, quand elle est mal adaptée et ciblée sur la période étudiée, elle engendre des effets pervers significatifs sur les marchés locaux. Ainsi, en Éthiopie, où les volumes d'aide alimentaire sont importants, l'aide en nature sous forme de dons d'huiles végétales, et celle monétisée sur les marchés locaux, viennent concurrencer le développement des industries locales en s'ajoutant aux importations commerciales. Au-delà des volumes en jeu, les impacts sont à différencier suivant les formes d'aides, et cet exemple montre en particulier les nombreuses limites de la monétisation pour l'huile de soja américaine. Des dysfonctionnements ponctuels s'observent également chaque fois que l'aide alimentaire n'est pas délivrée à temps et qu'elle arrive au moment des récoltes, comme cela a été le cas au Bangladesh avec l'aide alimentaire sous forme de blé. En revanche au Malawi, parce qu'elle est ciblée et bien distribuée, l'aide alimentaire n'a pas d'effets négatifs sur les marchés.

L'importance des facteurs internes

Cependant, les situations d'insécurité alimentaire, et en particulier la stagnation voire le déclin dans certains cas de la production locale, ne peuvent s'expliquer par la seule concurrence des importations et de l'aide alimentaire. De nombreux facteurs internes, tels que le manque de capital, la faible productivité du travail, les dysfonctionnements du marché domestique sont à l'origine de l'absence de décollage de la production locale (cas du lait au Mali ou du blé au Tadjikistan par exemple). Les interactions avec le commerce international ne constituent qu'un élément parmi d'autres de l'analyse de l'insécurité alimentaire. Les problèmes d'inégalités de revenus ou de pauvreté massive existant dans les pays étudiés, qui limitent l'accès des populations à la nourriture, les déséquilibres nutritionnels de populations vivant dans des conditions insalubres ne peuvent être ramenés au seul commerce international ; ce qui milite pour un ensemble de politiques complémentaires permettant de s'attaquer aux multiples dimensions de la sécurité alimentaire. Dans ce cadre, les politiques commerciales de protection peuvent constituer un élément important pour le développement des productions locales

L'exemple du lait

L'exemple du lait illustre cette situation. Une part significative des exportations européennes de produits laitiers (22 % en volume et 20 % en valeur en 2008) sont destinées aux pays africains. Une part importante des importations africaines de poudre de lait proviennent de l'Union européenne : en 2007, 48 % au Burkina Faso et 45 % au Sénégal, même si cette part a tendance à décroître. Les importations à bas prix tendent à concurrencer la production locale en Afrique de l'Ouest, mais les facteurs structurels de la région et l'absence de politique agricole suffisamment efficace apparaissent comme des facteurs déterminants du faible développement de la production locale et de la forte dépendance. Au contraire, le cas du Kenya montre l'efficacité d'une combinaison adéquate d'outils de protection (les droits de douane ont progressé de 25 % à 60 % entre 1999 et 2004, alors que l'UEMOA a maintenu ses

droits de douane à 5 % pendant toute la période) et de politiques et de programmes de soutien à la production laitière. La production laitière a ainsi progressé de 84 % entre 2000 et 2007 contre seulement 30 % pour l'ensemble des pays ouest-africains. Le Kenya, dont 86 % de la production laitière est issue de petites exploitations, est aujourd'hui exportateur net de lait alors que la production se situait il y a dix ans bien en deçà de la consommation intérieure. Dans le même temps, la consommation intérieure a progressé rapidement et atteint un niveau de 112 litres par personne et par an, soit trois fois le niveau moyen de consommation des pays de l'Afrique subsaharienne.

Le cas du lait montre également que l'impact des exportations européennes de lait est aujourd'hui moins lié aux subventions aux exportations qu'à la capacité de l'Europe à exporter à des prix très compétitifs grâce aux aides directes et aux niveaux de productivité de la production laitière européenne (voir ci-dessous).

Le soutien interne

L'Union européenne a entamé en 1992 un processus de libéralisation des marchés agricoles, avec :

- d'une part la diminution et la suppression à terme des prix d'intervention ;
- d'autre part la transformation des prélèvements variables (qui permettaient une stabilité du prix d'entrée des importations sur le marché européen quel que soit le niveau du prix mondial) en droits de douane fixes et leur réduction progressive.

La diminution des prix payés aux producteurs qui en résulte a été partiellement compensée par l'octroi d'aides financières directes aux agriculteurs versées par hectare ou par tête de bétail, d'abord partiellement couplées (en fonction du type de production et, dans le cas de l'élevage, du nombre d'animaux), puis totalement découplées : il s'agit des Droits à paiement unique (DPU) versés à l'hectare, sur une base historique (aides directes reçues au cours des années précédentes), quel que soit le type d'utilisation du sol. Dans le même temps, une partie croissante du budget de la PAC est affectée au « deuxième pilier » constitué d'un ensemble d'aides ciblées au développement rural. La réforme « PAC 2013 » devrait confirmer cette évolution.

Dans un tel contexte, le prix intérieur tend à s'aligner sur le prix mondial. Les subventions aux exportations (restitutions) qui étaient versées aux exportateurs pour leur permettre de compenser le différentiel de prix sur le marché européen et sur le marché mondial ne sont plus nécessaires. Les subventions aux exportations ont été ainsi fortement diminuées aussi bien en termes de volumes que de montants financiers et leur suppression totale est programmée.

Pour l'OMC, les aides découplées ne créent pas ou peu de distorsions sur les marchés, car elles ne constituent pas un encouragement à accroître la production :

- les aides liées au type de production, mais indépendantes du rendement effectif de l'année⁶¹ (aides à l'hectare spécifiques à chaque type de culture et aides à l'animal qui ont précédé les DPU) sont considérées comme faiblement distorsives. Étant de plus accompagnées de mesures de maîtrise des productions (jachère obligatoire, plafonnement du nombre d'animaux éligibles aux aides), elles sont cataloguées dans la « boîte bleue » de l'OMC ;
- les aides découplées à la fois du rendement effectif de l'année et du type de production (DPU), tout comme les diverses aides au développement rural, sont considérées comme non distorsives et, à ce titre, incluses dans la « boîte verte » de l'OMC.

⁶¹ Ce découplage du rendement effectif de l'année n'empêche pas le fait que le montant unitaire des aides ait été calculé sur la base de références historiques de rendement.

En réalité, il conviendrait de prendre en compte l'impact des aides sur les cours mondiaux : même découplées, elles rendent en effet possible la commercialisation des produits agricoles à des prix inférieurs à celui qui existerait sans aides directes (et même parfois à un prix inférieur aux coûts de production). À noter que l'impact des aides directes en termes de baisse des prix d'exportation peut être indirect. Ainsi, la culture de céréales bénéficie-t-elle d'aides directes à l'hectare, contribuant à amoindrir le prix des céréales et, ainsi, à améliorer la compétitivité des élevages qui utilisent des céréales comme aliment. D'autre part, l'impact ne concerne pas que les produits européens destinés à l'exportation, mais aussi ceux destinés au marché intérieur. Il y a dans ce cas un impact possible en matière de prix pour des produits équivalents issus des pays du Sud et importés en Europe⁶².

Cet effet de dumping indirect est plus difficile à évaluer que les restitutions aux exportations. En effet, l'impact sur les prix est diffus et non pas directement ciblé sur certaines destinations. Cette question fait partie des difficultés d'un travail d'évaluation des impacts de la PAC sur les agricultures familiales des pays du Sud. Il est cependant fondamental de l'estimer si l'on veut juger de la cohérence de la PAC avec les objectifs de développement ou avec le respect des droits.

PAC et volatilité des prix mondiaux⁶³

La volatilité des prix agricoles constitue une caractéristique structurelle des marchés agricoles. La volatilité des prix agricoles et alimentaires sur les marchés internationaux se transmet dans des proportions variées aux marchés nationaux, en fonction des caractéristiques de leur intégration au marché international.

Par cette transmission, la volatilité des prix sur les marchés internationaux nuit alors aussi bien aux consommateurs pauvres qu'aux agriculteurs :

- les conditions de vie des premiers sont fragilisées par le renchérissement des prix alimentaires ;
- les chutes de prix affectent les revenus des seconds, leurs niveaux de vie et leur capacité d'investir dans la production. De plus, l'imprévisibilité des prix à venir les encourager à adopter des pratiques agricoles de minimisation des risques (limitation des coûts de production, etc.), dépend parfois d'un accroissement de la production. Par ailleurs, ils ne profitent pas toujours des hausses de prix sur les marchés mondiaux, du fait de la structuration des filières (voir ci-dessous), mais aussi de leur faible capacité à accroître leur production. À cela s'ajoute le fait qu'une grande partie des producteurs (plus de 50 % en Afrique) sont consommateurs nets de produits alimentaires et sont donc également affectés par les flambées de prix.

En outre, la domination des filières par des monopoles ou oligopoles (notamment agro-industries et grande distribution) tend parfois à accroître les effets négatifs de la volatilité, aussi bien pour les consommateurs (réduction des variétés consommées, sur-répercussion des hausses de prix) que pour les producteurs (spécialisation, sur-répercussion des baisses de prix et faible répercussion des hausses). Les importateurs, en situation oligopolistique, peuvent cependant, au contraire, jouer un rôle d'amortisseurs de choc de prix et ne pas répercuter l'intégralité de la variation de prix (dans un sens comme dans l'autre). À cela s'ajoutent les conséquences

⁶² Voir : *Éléments de comparaison de trois méthodologies d'analyse d'impacts des politiques publiques. Comparaison de trois méthodologies possibles pour l'évaluation des impacts de la PAC sur les agricultures familiales des pays du Sud*, Patricia Huyghebaert et Laurent Levard, Gret, février 2011, http://www.cfsi.asso.fr/upload/Rapport_PAC_EVAPP.pdf.

⁶³ *Les notes de la C2A*, n° 6, « Faire face à la volatilité des prix agricoles », Laurent Levard, Coordination SUD, avril 2011, http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/les_notes_de_la_c2a_numero_6_ll_27_avril_vu_al2.pdf.

fiscales et budgétaires négatives pour les États qui doivent mettre en place des politiques destinées à faire face aux flambées de prix alimentaires (achats sur le marché mondial, diminution des droits de douanes, subventions à la consommation).

Pour de nombreux pays importateurs qui ont vu leur facture alimentaire exploser, la crise de 2007-08 a constitué un révélateur de leur vulnérabilité. Ceux qui en avaient les moyens ont alors envisagé d'assurer leur sécurité alimentaire au moyen de l'acquisition de terres agricoles dans d'autres pays, accroissant alors les menaces pour les producteurs locaux.

Selon la théorie classique, la libéralisation des marchés agricoles, et donc leur intégration en un même marché réduirait la volatilité des prix agricoles. En effet, cet élargissement du marché permettrait que les fluctuations de production entre les différentes régions et pays du monde d'une année sur l'autre se compensent mutuellement, diminuant les probabilités d'insuffisance ou d'excès significatif de l'offre par rapport à la demande. Ce raisonnement part de l'hypothèse que la volatilité des prix est essentiellement due à des causes dites « exogènes », c'est-à-dire les phénomènes climatiques et naturels qui affectent les niveaux de production.

Cependant, de nombreux économistes contestent cette vision, en faisant remarquer que la volatilité des prix agricoles est largement due à des causes dites « endogènes », c'est-à-dire propres aux marchés agricoles : très faible élasticité de la demande par rapport au prix, décalage entre les décisions des producteurs et l'impact effectif de leurs décisions sur l'offre (une campagne agricole au minimum pour les cultures annuelles), mauvaise transmission des informations aux acteurs économiques, etc. De plus, la libéralisation des marchés agricoles menée au cours des deux dernières décennies s'est accompagnée d'une diminution des stocks céréaliers de la part des États-Unis et de l'Union européenne, principaux exportateurs mondiaux. Or, ceux-ci ont longtemps de facto régulé les marchés mondiaux en jouant sur leurs propres stocks. La diminution des stocks mondiaux a alors créé un terrain favorable à certains phénomènes de rétention et à la spéculation financière, laquelle a considérablement accentué les phénomènes de hausse.

L'accentuation de la volatilité des prix agricoles et alimentaires mondiaux est d'autant plus préjudiciable que nombre de pays ont mené au cours des 20 dernières années des politiques de désengagement des États de la gestion des marchés, sous l'impulsion notamment des organismes financiers internationaux et de l'OMC. La forte volatilité sur les marchés mondiaux tend alors à se répercuter sur les marchés nationaux et régionaux, affectant alors la production d'origine locale, alors même que la part de la production importée est parfois réduite par rapport à l'ensemble de la consommation (au niveau mondial, la part de la production agricole totale qui est exportée est seulement de l'ordre de 15 %, et encore moins pour certains produits vivriers, comme le riz, avec seulement 7 % de la production qui est exportée). Il importe donc de poser la question de l'impact global des mesures internes à la PAC (politiques de gestion des marchés notamment) et des mesures commerciales sur la volatilité des prix au niveau mondial. De ce point de vue, deux types d'effets contradictoires peuvent être mis en avant :

- d'une part, les politiques de soutien à la production en absence de mécanismes de maîtrise des productions peuvent favoriser la production d'excédents. L'exportation de ces excédents sur le marché mondial à l'aide de subventions peut alors se traduire par une baisse des prix mondiaux (voir p. 43) contribuant à une plus forte volatilité ;
- d'autre part, les politiques de soutien à la production, quand elles sont accompagnées de mécanismes de maîtrise des volumes de production et de gestion des marchés au moyen de dispositifs de stockage peuvent contribuer à un meilleur ajustement du niveau de production à la demande (mécanismes de maîtrise des productions) et, plus globalement (grâce, de plus à l'utilisation des stocks) à un ajustement de l'offre globale (production et déstockage) et de la demande globale (demande finale et stockage). Les dispositifs de gestion des marchés des grands pays exportateurs peuvent ainsi contribuer à la régulation, non seulement des marchés internes, mais aussi des marchés mondiaux. De fait, comme ceci a été mentionné, la diminution des stocks céréaliers aux États-Unis et en Europe ne leur permet plus de jouer ce rôle de stabilisation des marchés mondiaux. La question des finalités et des mécanismes des politiques de stockage est donc importante.

Le soutien à l'utilisation des agrocarburants⁶⁴

En 2009, les États membres de l'Union européenne se sont engagés à incorporer 10 % d'énergies renouvelables dans les transports d'ici 2020, dont la quasi-totalité sera des agrocarburants industriels, c'est-à-dire des carburants produits à échelle industrielle à partir de matières premières agricoles. La consommation d'agrocarburants industriels dans l'Union européenne devrait quadrupler d'ici 2020.

Pour soutenir le développement des agrocarburants et notamment pour atteindre cet objectif de 10 %, les pays membres de l'Union européenne mettent en œuvre des mesures de subvention à l'utilisation d'agrocarburants de la part des distributeurs de carburants, permettant à ceux-ci de surpayer les agrocarburants, favorisant ainsi la vente des productions agricoles concernées (betterave sucrière, maïs, huile de colza, soja, tournesol et blé) aux fabricants d'éthanol et de biodiesel plutôt qu'à travers des filières alimentaires.

En France par exemple, les distributeurs de carburants bénéficient depuis 1992 d'une exonération partielle de la taxe intérieure de consommation (TIC, anciennement TIPP) pour les agrocarburants. En 2010, l'État français prévoyait de rembourser aux distributeurs de carburant 18 centimes d'euro par litre d'éthanol et 11 centimes d'euro par litre d'agrodiesel. Les autres pays européens, tout comme les États-Unis, subventionnent également l'utilisation des agrocarburants, ces subventions étant nécessaires à leur compétitivité par rapport aux carburants dérivés du pétrole lorsque le prix du baril descend au-dessous de 60/100 dollars le baril.

Au niveau européen, le montant des exonérations de taxe pour les agrocarburants s'élevait à 3 milliards d'euros en 2006 et pourrait atteindre 9,5 milliards d'euros en 2020 quand l'objectif de 10 % sera atteint. Si l'on ajoute à ces montants les subventions que reçoivent les agriculteurs sur les terres consacrées à la production de matières premières agricoles destinées à la fabrication d'agrocarburants, on obtient respectivement les chiffres de 4,4 et 13,7 milliards d'euros.

Si une partie des agrocarburants fabriqués en Europe proviennent de matières premières produites en Europe, une autre partie provient d'importations, essentiellement en provenance des pays du Sud. À terme, dans l'hypothèse où l'objectif de 10 % serait atteint, ce serait les deux tiers de la production (55 milliards de litres) qui seraient obtenus à partir de matières premières importées.

Cette politique apparaît fondamentalement contraire aux objectifs de sécurité alimentaire, de développement des agricultures familiales des pays du Sud et de lutte contre le changement climatique. Quatre éléments doivent notamment être mentionnés :

- la demande de matières premières pour la fabrication d'agrocarburants entre directement en concurrence avec la demande alimentaire, alors que l'humanité se trouve face à un défi considérable d'alimenter de façon satisfaisante la totalité de sa population qui devrait atteindre 9 milliards d'habitants en 2050. Ainsi, en 2007-09, 9 % des céréales secondaires (surtout le maïs) et des oléagineux, et 20 % de la canne à sucre produite dans le monde y ont été destinés. Aux États-Unis, c'est 127 millions de tonnes de maïs (37 % de la production) qui devraient être consacrés à la fabrication d'éthanol en 2010-11, contre 25 Mio t (10 % de la production) en 2003. Concrètement, dans un contexte où l'offre agricole est limitée, cette concurrence se traduit par un accroissement du prix des produits agricoles et alimentaires. Les agrocarburants seraient ainsi tenus pour responsables d'au moins 30 % de la flambée globale des prix des denrées alimentaires en 2008. L'existence des agrocarburants tend à indexer plus ou moins directement le prix d'une bonne partie des produits alimentaires sur le prix du pétrole. C'est le cas notamment de produits comme le

⁶⁴ Cette partie se base sur l'étude *Le plein de faim. L'impact du développement des agrocarburants sur la faim dans le monde*, publiée en 2010 par Peuples solidaires en partenariat avec Action Aid.

maïs et les huiles qui sont à double usage (alimentaire et non alimentaire). Indirectement, l'ensemble des productions agricoles est concerné, via les effets de substitutions entre cultures et produits, ou encore du fait de l'impact sur les coûts de production (engrais, aliments du bétail, etc.) ;

- les agrocarburants industriels ont des impacts locaux désastreux sur la sécurité alimentaire et les droits fonciers de nombreuses communautés où ils sont cultivés. L'ampleur des accaparements de terres est sidérante. D'après une étude de l'IIED, 1,1 million d'hectares ont été alloués aux agrocarburants industriels dans cinq pays africains (Éthiopie, Ghana, Madagascar, Mali, Soudan)⁶⁵. Tous les agrocarburants produits sur ces terres sont destinés à l'exportation. Les entreprises de l'Union européenne ont déjà acquis ou sont en cours d'acquisition d'au moins cinq millions d'hectares pour les agrocarburants industriels dans les pays en développement — une superficie plus grande que celle du Danemark. Au niveau local, la culture industrielle d'agrocarburants, essentiellement mise en œuvre par de grandes entreprises et des firmes multinationales, se traduit par des déplacements de populations, une augmentation du prix des denrées alimentaires locales et des disettes, la perte d'emplois. Du point de vue économique, l'essentiel de la valeur ajoutée ne bénéficie pas aux populations locales. Bien souvent, celles-ci ne sont pas consultées et ne reçoivent aucune compensation. Ces accaparements de terre apparaissent ainsi comme une nouvelle forme de colonialisme ;
- beaucoup d'agrocarburants industriels n'émettent pas moins de gaz à effet de serre (GES) que les carburants fossiles, pour les raisons suivantes :
 - la conversion de forêts, de tourbières ou de prairies permanentes pour la culture d'agrocarburants constitue une source importante de GES (changement d'affectation des sols direct),
 - la conversion de terres déjà cultivées en cultures d'agrocarburants entraîne souvent un effet de déplacement : l'affectation originale des sols est transférée à d'autres sols dans d'autres lieux, comme les forêts (changement d'affectation des sols indirects). La nouvelle affectation des sols peut entraîner des émissions de GES, comparables à celles du changement d'affectation des sols direct,
 - les engrais utilisés pour la culture d'agrocarburants émettent du protoxyde d'azote (N₂O). Le N₂O est un GES 300 fois plus puissant que le dioxyde de carbone.

Le contraste est ainsi saisissant entre le caractère pourtant relativement limité des objectifs globaux de substitution des hydrocarbures par des agrocarburants (10 % du transport pour l'Union européenne) et l'ampleur des menaces pour la situation alimentaire et le changement climatique en général, et le devenir de l'agriculture familiale et des écosystèmes dans nombre de régions du monde, en particulier.

Ainsi non seulement les objectifs environnementaux déclarés de la politique de l'Union européenne et de ses membres de soutien aux agrocarburants apparaissent très critiquables, mais de plus, cette politique apparaît, du fait de ses impacts indirects, fondamentalement contradictoire avec les objectifs de développement de respect du droit à l'alimentation.

⁶⁵ À Madagascar, Daewoo n'a cependant pas pu finaliser son projet.

La mise en concurrence de différents types d'agriculture et le mode de production et de consommation européen

La mise en concurrence des agricultures

Plus généralement, il apparaît que l'intégration sur un même marché de différents types d'agricultures et de modèles de production et de consommation a nécessairement des impacts dans les différents pays et régions concernés. Dans le cas qui nous intéresse, la mise en concurrence sur un même marché d'agricultures ayant des différences de productivité du travail considérable⁶⁶ se traduit par d'importantes inégalités de revenus. Si cette mise en concurrence n'est pas directement le fait de la PAC, sa mise en œuvre au cours des dernières décennies a bien contribué, et contribue toujours, à l'accroissement de la productivité agricole au sein de l'ensemble européen.

La cohérence de la PAC avec les objectifs de développement doit donc également tenir compte de ce type d'effet indirect, lequel ne constitue toutefois pas un lien mécanique. Ainsi, l'accroissement de la productivité agricole européenne pourrait en effet parfaitement s'accompagner de mécanismes pour limiter la concurrence avec les agricultures ayant une moindre productivité. Il est clair cependant que ce type de préoccupation est à l'opposé de l'objectif de compétitivité de l'agriculture européenne, c'est-à-dire la capacité des agricultures à abaisser les coûts de production unitaire et donc à supporter une plus forte baisse des prix de marché.

L'exportation de sous-produits

La question de la production de sous-produits et de leur exportation constitue une autre conséquence du mode de production et du mode de consommation européen, même s'il ne s'agit pas directement de conséquences de la PAC actuelle. L'exemple de l'exportation de bas morceaux de volailles constitue à ce titre un exemple intéressant.

À l'occasion de la campagne « Exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique » menée par diverses organisations en Belgique, en France et au Luxembourg, les conséquences destructrices sur les élevages locaux de l'exportation de bas morceaux de volaille à bas prix sur les marchés africains ont été mises en évidence⁶⁷. Les exportations de volaille européenne vers l'Afrique, constituées essentiellement des découpes congelées, s'étaient fortement accrues au cours des années précédentes à un prix très bas. Le taux de protection du marché ouest-africain de l'UEMOA appliqué aux découpes congelées (20 %) s'avérait très insuffisant pour éviter une concurrence avec la production locale. La comparaison des prix est éloquent et la situation s'est aggravée depuis.

Ainsi, au Sénégal en 2011 :

- le « poulet du pays » (poulaillers familiaux) coûte entre 2 000 et 4 000 FCFA/kg (3 à 6 €/kg) ;
- le poulet commercial local est vendu sur le marché entre 1 800 à 2 000 FCFA/kg (2,70 à 3 €/kg) sur le marché ;

⁶⁶ Voir à ce propos l'ouvrage de référence *Histoire des agricultures du monde*, Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, Seuil, 1997.

⁶⁷ Campagne « Exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique ». Campagne pour le droit à la protection des marchés agricoles, <http://www.oxfamfrance.org/Exportations-de-poulets-L-Europe,273>.

- le poulet importé est vendu, après prélèvement des taxes et marges des importateurs, à 1 000 FCFA/kg (1,50 €/kg) sur le marché⁶⁸.

L'étude qui a servi de base à la campagne met en évidence que le problème n'est pas lié aux subventions aux exportations. En effet, à l'époque, seuls 25 % des volumes d'exportation de viande de volaille bénéficiaient de subventions à l'exportation, concentrées sur les poulets congelés entiers à destination du Proche et Moyen-Orient. Le secteur de la volaille ne bénéficiait par ailleurs pas d'aides directes dans le cadre de la PAC, même si les soutiens directs dont bénéficiaient les céréaliculteurs contribuaient à la diminution du coût des aliments (voir p. 46). La viande exportée est en réalité largement constituée de résidus de découpes (ailes, croupions, cous, carcasses), c'est-à-dire de sous-produits de l'industrie de la volaille, non consommés par la population européenne, laquelle privilégie les blancs de volaille, ainsi que les cuisses dans une moindre mesure. Les résidus de découpe sont ainsi soit destinés à l'alimentation des animaux domestiques, soit congelés et exportés vers les marchés d'Afrique de l'Ouest. En absence d'autres opportunités d'utilisation, il suffit que le prix de vente rémunère les coûts liés à l'exportation pour que celle-ci devienne intéressante.

L'impact environnemental du modèle agricole généré par la PAC

Un autre type d'impact mérite également d'être mentionné, même s'il s'agit d'un impact indirect : l'impact environnemental global du modèle agricole généré par la PAC (en Europe, mais aussi dans les pays du Sud), notamment l'impact sur le changement climatique, mais aussi les impacts sur la biodiversité, consommation de carbone fossile, contaminations. En effet, les agricultures familiales sont souvent parmi les principales victimes de ces modifications de l'environnement, et notamment du changement climatique. ●

⁶⁸ Chiffres transmis par Agronomes et Vétérinaires sans frontières. L'étude de 2003 donnait les chiffres suivants :

- « poulet du pays » : entre 1 500 et 2 000 FCFA/kg (2,30 à 3 €/kg) ;
 - poulet commercial local : achat au producteur à 1 250 FCFA/kg (1,90 €) et vente sur le marché à 1 486 FCFA/kg (2,30 €/kg) ;
 - le poulet importé : arrivée au port à 250 FCFA/kg (0,38 €/kg). Vente à moins de 1 000 FCFA/kg (1,50 €/kg).
- On constate ainsi une aggravation du différentiel de prix poulet local/poulet importé entre 2003 et 2011. D'ailleurs, le marché sénégalais est depuis peu alimenté à nouveau d'un nombre important de poulets importés, après une protection de deux ans qui avait été mise en place à la suite de manifestations d'aviculteurs.

PARTIE 6

L'absence de règles contraignantes pour les multinationales⁶⁹

L'absence de cadre juridique qui permettrait aux entreprises multinationales d'être redevables des impacts sociaux et environnementaux constitue un autre cas d'incohérence avec les objectifs affichés de promotion du développement et du respect des droits humains fondamentaux, que ce soit au niveau national, européen ou international. C'est particulièrement le cas au niveau européen alors que les entreprises multinationales européennes sont responsables, directement ou indirectement à travers leurs filiales, de nombre de violations des droits sociaux, sociétaux et environnementaux à travers le monde, et notamment dans les pays du Sud.

Il en va ainsi, par exemple, des cinq grandes multinationales du fruit Dole, Chiquita, Del Monte, Fyffes et Noboa qui contrôlent une bonne partie des plantations de banane et d'ananas à travers le monde et qui sont elles-mêmes soumises aux pressions des entreprises de la grande distribution. Celles-ci exigent des fruits à très bas prix et obtiennent d'importants bénéfices de la distribution de leur commercialisation. La banane est le fruit le plus vendu au monde et le marché de l'ananas a doublé en cinq ans.

Les conditions de travail dans les plantations sont souvent indignes : problèmes graves de santé dus aux pesticides ; salaires en dessous du minimum vital ; journées pouvant aller jusqu'à 15 heures de travail ; harcèlement sexuel et discrimination contre les femmes ; travail des enfants ; risques de licenciement pour activité syndicale. À cela s'ajoutent des impacts environnementaux très néfastes : destruction d'écosystèmes entiers par la monoculture intensive ; pollution causée par l'usage massif de pesticides toxiques. Sur place, les États ne garantissent souvent pas le respect des droits sociaux et environnementaux fondamentaux.

Pour les ONG signataires de la campagne « Une seule planète », il conviendrait donc que les multinationales européennes soient tenues légalement responsables de tout préjudice qu'elles causent à l'Homme ou à l'environnement, en Europe comme ailleurs. Cette responsabilité devrait également s'appliquer si les préjudices sont le fait d'entreprises affiliées ou sous-traitantes des entreprises multinationales. Ceci introduirait une notion de « sphère de responsabilité » des multinationales, celles-ci étant dans l'obligation d'enquêter sur les risques de violation des droits de l'Homme et d'atteinte à l'environnement, de rendre public les informations recueillies et de prendre des mesures « raisonnables » pour les prévenir.

Les ONG signataires de la campagne demandent aussi que l'accès à la justice de l'Union européenne soit garanti et facilité pour toutes les victimes des activités des entreprises multi-

⁶⁹ Les informations de cette partie sont essentiellement issues du document *Des droits pour tous, des règles pour les multinationales !*, élaboré dans le cadre de la campagne « Une seule planète », lancée en 2010 par Sherpa, Peuples solidaires, Les Amis de la terre, le Crid, le collectif de l'éthique sur l'étiquette et le CCFD-Terre solidaire.

nationales européennes. Les tribunaux européens devraient pouvoir être compétents pour juger des entreprises développant des activités commerciales sur le territoire européen mais dont le siège social se situe dans un pays non européen, au nom de l'existence de « liens commerciaux ou territoriaux significatifs avec un État membre ». Il importe également de modifier la réglementation européenne sur le point suivant : le règlement Rome II prévoit que la loi applicable à un litige est celle où le dommage intervient. Les victimes de dommages environnementaux peuvent toutefois choisir la loi du pays dans lequel le fait générateur s'est produit. Il conviendrait donc d'amender ce règlement pour que :

- cette exception prévue en matière environnementale soit étendue aux litiges impliquant une violation des droits de l'Homme ;
- le concept de « fait générateur » soit précisé, afin qu'une décision de la société mère et destinée à sa filiale puisse être considérée comme le fait générateur d'une violation des droits de l'Homme par ladite filiale. ●

CONCLUSION

Pour des politiques cohérentes avec le développement et les droits humains fondamentaux

Tout au long des dernières années, les organisations françaises de solidarité internationale et de développement, rassemblées au sein de Coordination SUD, se sont fréquemment mobilisées pour une plus grande cohérence des politiques mises en œuvre par la France et par l'Union européenne avec les objectifs de développement et le respect des droits humains fondamentaux. De ce point de vue, Coordination SUD considère les questions suivantes comme des questions clés⁷⁰ :

- la France et l'Union européenne devraient contribuer à des politiques économiques et commerciales internationales réellement au service du développement, fondées sur des régulations commerciales et financières, sur le respect des droits humains et le respect du droit à la protection des marchés des pays du Sud ;
- elles devraient promouvoir l'organisation d'une régulation mondiale du commerce et, en particulier, de la production et des échanges agricoles, dans le cadre d'une OMC profondément réformée et placée sous le contrôle des Nations unies. Dans ce but, elles devraient reconnaître le droit à la souveraineté alimentaire ;
- l'article XXIV du Gatt concernant notamment les accords de libre-échange entre pays développés et pays en développement tels que les APE, devrait être réformé. Il importe que les premiers puissent accorder des avantages commerciaux non réciproques aux seconds ;
- les accords économiques et commerciaux devraient être fondés sur des normes régionales et internationales en matière de droits humains, d'égalité entre les hommes et les femmes, de travail et d'environnement ;
- les deux caractéristiques majeures des Accords de partenariat économique (APE) devraient être respectées par l'Union européenne, à savoir la consolidation des intégrations régionales des pays concernés par les accords et l'objectif de développement des pays ACP. L'ouverture des marchés des pays ACP aux produits européens ne devrait intervenir que si les différents ensembles régionaux partenaires de l'Union européenne ont un degré d'intégration et de développement suffisant et si des études d'impact associant les États et les organisations des sociétés civiles concernées démontrent les effets bénéfiques de l'ouverture pour le développement de ces pays ;
- la restauration et l'amélioration de procédures devraient garantir le droit à la protection aux frontières des marchés, au Sud et au Nord. Cette protection doit permettre de défendre les productions régionales et locales menacées par les importations à bas prix ;

⁷⁰ Voir à ce sujet le *Manifeste des ONG de solidarités internationales* publié par Coordination SUD à l'occasion des élections européennes de 2009 dans le cadre de la campagne « Votons pour une Europe responsable et solidaire dans le Monde ! », http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/COSUDMANIFESTE_electionsUE_web.pdf.

- le mandat de la Commission européenne pour la négociation des accords bilatéraux de type APE devrait explicitement mentionner la priorité donnée à la souveraineté alimentaire, au développement et à l'intégration régionale sur l'ouverture des marchés.
- l'Union européenne devrait conduire une politique agricole et alimentaire durable et solidaire, fondée sur le principe de souveraineté alimentaire et de préservation des ressources naturelles. Pour cela, la PAC devrait mettre fin aux subventions à l'exportation d'ici 2013 ; inclure des mécanismes de gestion de l'offre et de régulation des marchés pour éviter les surplus de production qui font baisser les prix et/ou déstabilisent les marchés ; mettre en place des instruments pour recouvrer l'autonomie de l'Union européenne en protéines végétales, comme alternative aux importations de soja en provenance d'Amérique latine, dont les impacts sociaux et environnementaux sont destructeurs ;
- le développement des agrocarburants devrait être fortement revu à la baisse et assujéti à des évaluations exhaustives et indépendantes mesurant notamment leur impact social et alimentaire dans les pays du Sud, ainsi que leur pertinence en termes d'efficacité énergétique et environnementale ;
- le droit à l'alimentation devrait être traduit en droit européen, notamment afin de limiter les atteintes à la sécurité alimentaire des pays en développement. Cette traduction devrait se faire en conformité avec les recommandations des Nations unies.

Il apparaît ainsi clairement que la reconnaissance du droit à la souveraineté alimentaire constitue pour les ONG de solidarité internationale et pour leurs partenaires du Sud un élément incontournable pour une cohérence effective des politiques avec les objectifs de développement et le respect des droits humains fondamentaux. ●

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement
La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14 passage Dubail 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72 - Fax : 01 44 72 93 73
www.coordinationsud.org

Ce rapport a été réalisé
avec le soutien financier de l'Agence
française de développement



Les points de vue exprimés dans ce document
reflètent l'opinion de Coordination SUD et
ne représentent en aucun cas le point de vue officiel
de l'Agence française de développement