

SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION : 5 ans après

Rapport du groupe de travail sur la sécurité alimentaire¹
Adopté le 26/09/2001

Sommaire

Un droit bafoué.....	2
Pourquoi ?	3
L'État garant de la sécurité alimentaire.....	5
1. Les États doivent avoir les moyens d'assumer leurs responsabilités en matière de sécurité alimentaire.....	5
1.1. Soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté, les inégalités et la vulnérabilité ...	6
1.2. Conserver une large gamme d'instruments de politique agricole pour les PED.....	7
1.3. Garantir le droit à la protection aux frontières et promouvoir des espaces régionaux protégés	7
1.4. Utiliser les dispositions existantes de l'accord de l'OMC, mais renégocier l'accord agricole sur le fond.....	8
1.5. Améliorer l'accès aux marchés des pays développés.....	9
2. Inscrire la coopération Nord/Sud dans une logique de développement durable	10
2.1. Financer la lutte contre la pauvreté et les inégalités.....	10
2.2. Promouvoir des pratiques agricoles durables et permettre la liberté de choix face aux nouvelles technologies	10
2.3. Soutenir l'organisation du secteur agricole.....	13
2.4. Faire face aux enjeux de l'urbanisation.....	13
2.5. Améliorer le recours à l'aide alimentaire.....	14
CONCLUSION : Améliorer la « gouvernance mondiale agricole et alimentaire ».....	16

¹ Présidé par J. Godfrain, le groupe est composé de J. Baratier, F. Grunewald, Y. Jadot, H. Jouve, D. Pillot, auxquels se sont joints P. Luu (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche), F. Stephan et B. Vindel (Ministère des Affaires étrangères), G. Hirzel (FAO), J.L. Multon (INRA), M. Griffon (CIRAD), J.B. Spinat (IRAM), F. Delpuech (IRD), J.L. Viélaïus (CFSI).

Lors de son assemblée plénière du 10 juillet 2001, le Haut Conseil de la Coopération Internationale a été invité par le Premier Ministre à participer à la préparation du « Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après » (5-9 novembre 2001), en étroite collaboration avec les administrations concernées par l'élaboration de la position française. Le groupe de travail constitué à cette occasion a dégagé les éléments d'analyse et les recommandations suivantes :

L'Afghanistan, le Soudan, la Somalie, la Corée du Nord, certaines régions de Chine, d'Indonésie, du Pakistan et de l'Inde, sont frappés de façon récurrente par la famine. Ce sont aussi les pays et régions considérés comme les plus déstabilisateurs pour notre planète, plates-formes réelles ou virtuelles d'un terrorisme radical. Des conflits récurrents sont, dans ces pays, mais aussi dans d'autres, à l'origine de la précarité et du désespoir qui inspirent ce dernier. Il n'est un mystère pour personne qu'il existe un lien, certes complexe, entre insécurité alimentaire et insécurité mondiale : sectes et mouvements fondamentalistes remplissent leurs écoles d'enfants affamés attirés par le repas quotidien qu'on y sert ; les antennes paraboliques déversent sur le quart sous-alimenté de l'humanité les images provocatrices de la publicité des firmes alimentaires du Nord ; l'aide alimentaire et plus généralement l'aide internationale s'avèrent trop souvent impuissantes à répondre aux défis des grandes famines, comme l'ont tragiquement illustré l'intervention des Nations Unies en Somalie et celles de la FAO et du PAM dans les autres pays susmentionnés. Enfin, paraphrasant un dicton populaire, on doit constater que : "ventre affamé n'a pas de discernement". Aussi serait-il grave que le Sommet mondial de l'alimentation qui se réunira à Rome en novembre 2001 aboutisse à une série de vœux pieux, renvoyant l'image récurrente d'un Occident repu n'acceptant d'entendre que le message extrême de la violence des désespérés

Un droit bafoué

Le droit à une nourriture suffisante, indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine, est affirmé dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, aujourd'hui ratifié par plus de 140 pays.

Au Sommet mondial de l'alimentation de 1996, les chefs d'État et de gouvernement de 185 pays ainsi que la Communauté européenne ont en outre réaffirmé, dans la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, "le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim." Ils ont enfin proclamé leur volonté de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition d'ici 2015, en particulier par la mise en œuvre d'un plan d'action mondial annexé à la Déclaration de Rome.

On sait aujourd'hui que cet objectif, pourtant modeste, ne sera pas atteint. Certes, la sécurité alimentaire² s'est améliorée au cours des dernières décennies dans certains pays, en particulier grâce à l'accroissement de la production agricole, au développement économique, l'amélioration des conditions de vie, le progrès technique, l'accroissement des échanges, etc. Néanmoins, en dépit d'une production mondiale globalement suffisante, plus de 800 millions de personnes souffrent encore aujourd'hui de la faim. Cette persistance à grande échelle de la faim et de la malnutrition est non seulement moralement inacceptable, mais en outre elle obère le processus de développement humain par les dégradations physiques, mentales et sociales qu'elles entraînent.

² C'est-à-dire, comme l'a définie la Conférence mondiale sur la nutrition de 1992, « l'accès en tout temps à une alimentation suffisante qualitativement et quantitativement pour mener une vie saine et active, et culturellement adaptée. »

Pourquoi ?

Plusieurs raisons président à ce constat décevant :

- *Des inégalités et des niveaux d'exclusion sociale, politique et économique croissants, notamment en zones rurales.*

En préambule, rappelons que le nombre de mal nourris dans les PMA a doublé dans les trente dernières années, passant de 116 à 235 millions de personnes³.

La sécurité alimentaire pour la population de notre planète se pose plus en termes de capacités d'accès aux produits qui lui sont nécessaires pour se nourrir qu'en termes de production alimentaire. Pour une moitié de la planète, celle des villes, la capacité à se nourrir tient avant tout à la capacité à acheter les produits de base nécessaires à son alimentation. Or la pauvreté, la précarité et la vulnérabilité, on le sait, n'ont pas reculé. Bien au contraire, les revenus se sont concentrés, les inégalités se sont renforcées, laissant sur le bas coté de la croissance une fraction accrue des couches urbaines, au Nord et surtout au Sud.

Pour l'autre moitié de la planète, celle des campagnes, la capacité à se nourrir tient à la capacité à produire et à vendre des produits agricoles. Or, la baisse tendancielle des prix agricoles ne s'est pas interrompue. La fin des soutiens publics qui a marqué les ajustements structurels a souvent conduit les producteurs à diminuer leur utilisation d'intrants, voire à ne plus y recourir, et à étendre leurs cultures sur des terres marginales. Par ailleurs, la concentration des terres –et donc la réduction des surfaces pour la majorité- s'est poursuivie, alimentant une pauvreté rurale croissante. Pour des ruraux de plus en plus nombreux, le seul espoir est aujourd'hui de « sortir » de l'agriculture. La concentration des efforts sur cet objectif⁴ détourne de l'alimentation une part croissante des ressources des familles.

Outre la division sociale et les liens avec la pauvreté, la faim et les malnutritions ne sont pas également réparties entre les individus et surtout n'ont pas les mêmes conséquences : ce sont d'abord les jeunes enfants et les femmes qui sont touchées. Les dégradations physiques et mentales sont surtout dramatiques parce les malnutritions démarrent pendant la vie fœtale et/ou la jeune enfance; et selon les conditions, elles peuvent se prolonger tout au long de la vie, particulièrement chez les filles et les femmes, celles-ci donnant à leur tour le jour à des enfants qui présentent des malnutritions. Ajoutons que faim et malnutritions pendant la période fœtale et la petite enfance entraînent une forte augmentation du risque de développer à l'âge adulte des maladies dégénératives liées à l'alimentation, lorsque les conditions économiques et les modes de vie changent, ce qui est précisément le cas dans un grand nombre de pays du Sud, actuellement et pour les décennies suivantes, avec l'urbanisation. C'est l'autre face, encore largement méconnue, d'un même problème.

- *Une libéralisation des échanges qui n'a pas tenu ses promesses*

Les évolutions de ces cinq dernières années ont fortement remis en cause « l'euphorie » qui suivit la conclusion à Marrakech du cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay, et qui imprégnait encore le Sommet mondial de l'alimentation de 1996. L'optimisme d'alors s'appuyait d'une part sur les progrès passés (la révolution génétique et « l'artificialisation »⁵ de l'agriculture avaient permis de doubler la production agricole mondiale en un quart de siècle) et, d'autre part, sur l'hypothèse selon laquelle la croissance économique entraînerait progressivement la réduction des poches de sous consommation alimentaire. Cette dernière hypothèse reposait elle-même sur un triple postulat :

- L'extension de la libéralisation des échanges au domaine agricole devait permettre d'accroître le volume des échanges et d'ajuster l'offre à la demande, tant au niveau local qu'au plan mondial ;
- Les échanges basés sur une meilleure valorisation des avantages comparatifs devaient stimuler la croissance économique, favoriser la réduction de la pauvreté et, donc, la demande solvable. Celle-

³ Chiffres de la Cnuccd

⁴ Tentative d'émigration d'un enfant par exemple

⁵ Remplacement de l'utilisation des ressources naturelles locales (eau, fertilité naturelle) par des intrants industriels (engrais, produits sanitaires).

- ci devait entraîner à son tour une augmentation de la production alimentaire;
- Le démantèlement des mécanismes de protection devait, par effet de taille, réduire l'instabilité des cours.

L'inquiétude était surtout alors que la baisse des protections et des soutiens ne tasse la production dans les pays riches exportateurs (UE et USA essentiellement), avec comme suite une hausse des prix mondiaux et une flambée des prix intérieurs dans les pays importateurs nets, ce qui aurait pu accroître les difficultés d'accès des populations pauvres, en particulier urbaines⁶.

Globalement, c'est plutôt le contraire qui s'est produit.

Le mauvais ciblage des soutiens agricoles dans les pays exportateurs, y compris par l'insuffisante prise en compte des surcoûts dans les zones défavorisées, a éliminé les producteurs les plus marginaux des pays exportateurs (petits paysans, zones de montagne...), qui par ailleurs ne contribuaient que très peu aux excédents mondiaux. En revanche, les producteurs les plus intensifs, bénéficiant de coûts de production inférieurs et de la majeure partie des soutiens, ont pu élargir leur assise, contribuant à accroître les exportations et à tasser les prix internationaux. Le système de découplage des aides visant à créer un environnement sécurisé, tel qu'il a été utilisé dans les pays exportateurs, n'a pas permis aux producteurs de maîtriser leur production.

Ainsi, au lieu d'augmenter, les prix mondiaux ont plutôt baissé et leur variabilité a augmenté. La concentration de la production a amplifié les réactions aux variations des cours, et, par voie de conséquence, l'instabilité des marchés. Pour certains pays importateurs, cette baisse des prix, éventuellement conjuguée à une diminution de leurs propres protections et souvent à l'insuffisance des politiques agricoles locales, a pu avoir des effets dévastateurs sur les productions locales. Ainsi, pour l'ensemble des pays les moins avancés (PMA), la production agricole a baissé dans les années 90. Les importations de céréales, par exemple, ont souvent explosé, et cette concurrence sur les productions locales a laminé le revenu des populations rurales et alimenté les migrations vers les villes. Alors que les économistes libéraux craignaient les impacts sur les couches urbaines défavorisées, ce sont les petits producteurs ruraux qui ont été les plus touchés.

- *Un nombre toujours important de conflits, sources des situations les plus aiguës.*

Les situations d'insécurité alimentaire les plus graves (famine) ont pour source principale les conflits, qu'il s'agisse de phénomènes intenses mais de courte durée ou de dynamiques de moindre intensité mais durables. Ils sont en effet les principales raisons des situations de détresse alimentaire et nutritionnelle les plus extrêmes, s'accompagnant de destructions de récoltes et de stocks semenciers, de déplacements de population, ainsi que d'une érosion considérable du pouvoir d'achat et, de façon générale, des acquis du développement humain. Plus grave encore, dans le cas des conflits armés, la faim est *de facto* devenue au mieux une conséquence, au pire une arme qui, dans la conduite des hostilités, vise de façon spécifique les populations civiles, en violation flagrante du droit international humanitaire.

- *Des contraintes démographiques et environnementales croissantes.*

La forte croissance démographique, qui s'est poursuivie surtout en Afrique et au Moyen Orient, laisse présager une augmentation importante des besoins en denrées alimentaires des PED pour la génération à venir. C'est au bas mot un triplement de la production agricole qui est nécessaire dans les cinquante prochaines années. Or la dégradation des sols (érosion, appauvrissement, salinisation, latéritisation) et la déforestation (pour accroître les surfaces cultivables), alors que la désertification menace déjà plus d'un milliard de personnes, contribuent à accentuer la concurrence foncière et les tensions sociales afférentes. La compétition pour l'usage de l'eau douce s'accroît, rendant d'autant plus problématique le recours à l'irrigation.

En outre, si les débats complexes entre experts sur l'importance de l'impact de changements climatiques n'ont pas encore abouti à des conclusions définitives, ces dernières années ont néanmoins montré une multiplication des désastres naturels et de leur magnitude, touchant souvent les

⁶ D'où la « Décision de Marrakech », qui accorde un régime spécial aux 49 PMA et 18 PED importateurs nets de produits alimentaires. Par cette décision, les pays riches ont dû s'engager à prendre des mesures d'aide alimentaire si les prix intérieurs s'élevaient de façon insupportable...

populations les plus vulnérables qui vivent dans les zones à risques. En outre, on sait que l'intensification de la désertification touchera avant tout les zones à faible potentiel agricole, surtout en Afrique, alors que la montée du niveau des eaux menace les zones de basse altitude à forte productivité (deltas par exemple).

On ne peut dès lors chercher une solution dans la seule généralisation des modèles agricoles intensifs qui ont été promus jusqu'ici, d'autant que l'intensification des zones les plus favorables - en particulier irriguées - atteint aujourd'hui un plafond et que les marges de progrès se situent désormais davantage dans des conditions plus difficiles. Cela impose de travailler à l'élaboration et la diffusion de nouveaux modèles de production et de promouvoir d'autres schémas de consommation, au Nord comme au Sud.

L'État garant de la sécurité alimentaire

Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a souligné la responsabilité de chaque État dans la garantie de la sécurité alimentaire de sa population, ce qui implique de lui laisser les moyens de remplir cette obligation. La maîtrise de la sécurité alimentaire relève de mesures de politiques économiques internes dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, et notamment dans le domaine du développement rural et agricole. Cependant, les questions de sécurité alimentaire ne peuvent être déconnectées des enjeux économiques et financiers internationaux, qu'il s'agisse de la réduction de la dette des pays très endettés ou des modes d'insertion de chaque économie dans les échanges internationaux.

Des enjeux importants se jouent dès lors autant dans le cadre des négociations multilatérales, avec des instances telles que la Banque mondiale et l'OMC, que dans le cadre des instances spécialisées sur les questions d'alimentation. Les diverses échéances de l'OMC sont donc des étapes sensibles. Le Sommet mondial du développement durable, qui aura lieu à Johannesburg en 2002, semble aussi une échéance importante qu'il convient de garder en ligne de mire, pourvu que les questions alimentaires soient considérées comme un point fort de l'ordre du jour. Le prochain SMA devrait donc s'envisager comme une étape de réflexion préparatoire à ce type d'échéances et, pour cela, comme l'occasion de mener une analyse approfondie sur les obstacles qui empêchent d'atteindre les objectifs fixés en 1996.

1. LES ETATS DOIVENT AVOIR LES MOYENS D'ASSUMER LEURS RESPONSABILITES EN MATIERE DE SECURITE ALIMENTAIRE

Le droit à une nourriture suffisante repose sur trois niveaux d'obligations juridiques : respecter ce droit, le protéger, lui donner effet. Seuls les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société – individus, familles, collectivités locales, ONG et secteur privé – ont des responsabilités dans la réalisation de ce droit. L'État a pour devoir d'assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités.

La plupart des grands États du Nord ont su, au travers des siècles, assurer la sécurité de leurs approvisionnements alimentaires en comptant avant tout sur leurs propres ressources. Ils ont encouragé leurs producteurs par le maintien de prix incitatifs, diverses aides structurelles et ont su créer un environnement (régime foncier, accès au crédit, organisation des marchés...) sécurisant pour les investissements dans l'intensification de la production. Le succès de ce modèle a parfois été tel que la production est devenue excédentaire et que l'exportation de certains de ces excédents, parfois à prix de dumping, vient à son tour entraver les possibilités de développement de la production nationale dans les autres pays.

Dans ce contexte, les prix internationaux, devenus structurellement inférieurs aux coûts de production, ont perdu toute légitimité à orienter la production agricole de la planète ; d'autant plus qu'ils ne

représentent qu'une petite partie de l'ensemble de la production des pays. La maîtrise de la production dans tous les grands pays exportateurs devient alors une condition pour permettre aux autres d'assurer leur propre sécurité alimentaire. Nous nous trouvons ainsi renvoyés à la question des orientations des politiques agricoles et de la PAC, qui dépasse le cadre de ce rapport, mais qui constitue néanmoins une toile de fond essentielle.

De leur côté, la plupart des États du Sud, en particulier africains, se sont financièrement effondrés sous le coup de l'endettement, de la baisse des recettes douanières ou encore de la baisse tendancielle des cours des produits de base. En poussant au recentrage des activités de l'État, les plans d'ajustement structurel (PAS) n'ont pas prévu les alternatives aux services d'appui au secteur agroalimentaire. Combinés aux nouvelles exigences de l'accord agricole de l'OMC, les PAS ont réduit à l'extrême les marges de manœuvre des politiques publiques en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire. Ces deux cadres de libéralisation (gérés par l'OMC et les institutions de Bretton Woods) définissent également, sans être toujours cohérents, les formes d'insertion des pays du Sud dans les échanges internationaux : les tarifs douaniers des PED, souvent fixés très bas suite aux interventions de la Banque Mondiale, hypothèquent les chances de ces pays de bénéficier d'une régulation des échanges telle que l'OMC en laisse la possibilité théorique (taux consolidés élevés). Force est néanmoins de constater une certaine absence des gouvernements du Sud face à la question de l'alimentation. Ainsi continuent-ils souvent d'arbitrer politiquement en faveur des consommateurs citadins, favorables aux produits alimentaires importés à bas prix, au détriment des populations rurales, favorables à des prix rémunérateurs et donc à des protections aux frontières.

Aussi, plusieurs décisions de la communauté internationale sont-elles nécessaires :

1.1. Soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté, les inégalités et la vulnérabilité

L'insécurité alimentaire n'étant pas seulement un problème de disponibilité de l'alimentation, mais aussi et surtout un problème d'accès à l'alimentation, il importe que les politiques économiques menées par les États du Sud s'attachent à lutter contre la pauvreté. Le phénomène de la pauvreté ne se définit pas uniquement par l'absence de revenus et de ressources financières, mais il inclut aussi la notion de vulnérabilité. Il se manifeste également par l'absence d'accès à une alimentation adéquate, à l'éducation et à la santé, aux ressources naturelles et à l'eau potable, à la terre, à l'emploi et au crédit, à l'information et à la participation politique, aux services et aux infrastructures. Tous ces éléments sont nécessaires pour permettre aux populations défavorisées d'avoir la maîtrise de leur développement, de bénéficier d'une égalité des chances et de vivre dans un environnement plus sûr.

Dans cette optique, les Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (CSRP) mis en place dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette peuvent être une opportunité politique à saisir. Ils sont sensés garantir que les fonds dégagés par l'allègement de la dette sont orientés en priorité vers la lutte contre la pauvreté du pays bénéficiaire. Ils peuvent être un instrument novateur dans la mesure où, par le passé, les stratégies de lutte contre la pauvreté avaient tendance à se focaliser sur la multiplication de projets sans cohérence explicite avec la politique macroéconomique. Les CSRP, au contraire, visent à placer la lutte contre la pauvreté au cœur du débat sur l'allocation des ressources nationales.

Mais un certain nombre de conditions doivent être réunies pour qu'ils permettent une lutte effective contre la pauvreté :

- Un véritable processus participatif de la société civile dans toutes ses composantes ;
- Le lien explicite entre les objectifs de lutte contre la pauvreté et d'assainissement macroéconomique;
- Une répartition équitable des fruits de la croissance, en particulier par une fiscalité adaptée ;
- La cohérence entre les perspectives d'intégration régionale et les prescriptions tarifaires des institutions financières internationales;
- Une meilleure intégration des stratégies de sécurité alimentaire dans les CSRP ;
- Le réalisme des objectifs et des indicateurs de performance fixés dans les CSRP, parmi

lesquels des indicateurs qualitatifs (tels que les constituants nutritionnels de l'alimentation, les acquis sanitaires ou éducatifs, etc.) permettant de mesurer la réalité des progrès effectués.

Enfin, la moitié des PMA étant affectés de conflits internes ou frontaliers récurrents, les politiques qui se construisent dans le cadre des CSRP doivent absolument s'envisager comme visant les racines de l'instabilité, qui est toujours partiellement liée à l'inégale répartition des facteurs de développement.

1.2. Conserver une large gamme d'instruments de politique agricole pour les PED

Actuellement, l'Accord commercial sur l'agriculture ne se contente pas de réglementer des pratiques commerciales, mais intervient aussi fortement dans le domaine des politiques agricoles internes des États membres de l'OMC, en limitant le nombre d'instruments auxquels ceux-ci peuvent avoir recours pour soutenir leur agriculture, et ceci de façon indifférenciée selon qu'il s'agit de pays riches ou pauvres.

Pour permettre à l'agriculture de remplir pleinement l'ensemble de ses missions, au premier rang desquelles se place la sécurité alimentaire, il est important de veiller à ce que les États puissent disposer des moyens qu'ils jugent appropriés pour assurer la sécurité alimentaire –quantitativement et qualitativement - de leur population.

Les PED, et tout spécialement les PMA, doivent conserver la capacité d'appliquer une large gamme d'instruments de politiques agricoles et alimentaires (protections modulées, soutiens à la production, aux investissements en capacités productives, subventions à la consommation...) notamment pour adapter en permanence les prix intérieurs - à des niveaux arbitrant entre les intérêts des producteurs locaux et des consommateurs-, pour accroître la productivité et de manière à affronter plus progressivement le jeu de la compétition internationale. La protection aux frontières apparaît comme une stratégie particulièrement appropriée, en ce qu'elle permet de relever les prix agricoles à court terme et d'amorcer ainsi un processus économique vertueux.

1.3. Garantir le droit à la protection aux frontières et promouvoir des espaces régionaux protégés

Ce droit, qui a été et est toujours largement utilisé par les pays développés, doit être accessible à chaque PED. Il n'y a pas d'exemple de développement d'une agriculture sans une protection des secteurs agricoles stratégiques ou fragiles, afin de permettre aux producteurs de vivre de leur travail. Et l'on saisit rapidement quels peuvent être les effets dévastateurs de la confrontation directe de systèmes agricoles dont le différentiel de productivité peut aller jusqu'à un ordre de 1 à 1000.

La libéralisation des échanges peut toutefois être positive lorsqu'elle permet le développement des complémentarités entre agricultures de niveaux de productivité similaires. La constitution d'espaces économiques régionaux et sous-régionaux est à cet égard porteuse d'espérance, car elle permet de mieux coordonner les politiques économiques et commerciales des États membres, de tirer profit des effets d'échelle, de bénéficier des dynamiques de la compétition lorsque celle-ci s'exprime à des niveaux supportables et d'optimiser l'investissement dans les infrastructures. Ces espaces, mieux protégés à leurs frontières extérieures, permettraient la reconquête des marchés vivriers locaux, sous-régionaux et régionaux, et procureraient des ressources aux États - et aux unions régionales - pour la lutte contre la pauvreté et la politique agricole, quand l'impôt sur les revenus ou sur la consommation intérieure s'avère encore inopérant.

Cette volonté de promotion de l'intégration régionale sous-tend l'accord commercial UE/ACP de Cotonou, qui vise à la mise en place, à partir de 2008, d'accords de partenariat économique entre l'Union européenne d'une part, et les pays ACP regroupés au sein d'ensembles régionaux d'autre part. L'innovation majeure par rapport aux accords de Lomé est d'introduire la réciprocité dans le cadre d'accords de libre-échange.

Pourtant les incitations à l'intégration régionale sont faibles, voire même négatives, pour les PMA ACP, alors même qu'ils devraient être les plus encouragés à s'insérer dans de tels espaces régionaux. En effet, les PMA bénéficient de toute façon d'un accès libre au marché européen avec l'initiative « Tout sauf les armes »⁷ mise en œuvre depuis mars 2001. Il est dès lors probable que la plupart d'entre eux choisiront une solution nationale plutôt qu'une solution régionale qui les contraindrait à ouvrir réciproquement leur marché aux importations européennes au prix de lourds ajustements tarifaires. Il est donc indispensable de remettre ces deux instruments de la politique européenne en cohérence avec l'objectif d'intégration régionale.

1.4. Utiliser les dispositions existantes de l'accord de l'OMC, mais renégocier l'accord agricole sur le fond

La notion de « traitement spécial et différencié » (TSD), issue du GATT et reprise dans l'accord de Marrakech, est un élément fondamental du système commercial multilatéral. Sa conception repose sur la reconnaissance des différences entre pays du Nord et pays en développement en termes de ressources financières, de développement économique, institutionnel ou encore technologique. Elle organise des avantages spéciaux et des flexibilités particulières pour les PED afin de tenir compte de leur situation et de leurs besoins spécifiques.

Pourtant, semblant tirer les leçons d'une période où une pratique mal adaptée du TSD a été à l'origine d'un certain échec, le TSD s'est aujourd'hui vidé de sa substance. Il se résume la plupart du temps à des périodes plus ou moins longues de transition, alors qu'il devrait représenter un outil essentiel de la régulation mondiale. La discipline multilatérale qui s'est imposée à Marrakech répond prioritairement aux intérêts commerciaux des grands pays exportateurs (Europe, Etats-Unis). Assurés de leur approvisionnement alimentaire, ils sont néanmoins soucieux tout à la fois de préserver leurs propres productions et d'aider leurs exportateurs agricoles à conquérir des parts de marché, bénéficiant d'une compétitivité acquise et maintenue jusqu'ici à l'aide de subventions.

On ne peut justifier l'égalité des règles entre des pays, au premier rang desquels l'Europe et les Etats-Unis, où l'agriculture n'occupe qu'une part réduite de l'emploi et de l'activité économique et ceux, les plus nombreux, où le secteur agricole demeure dominant, est virtuellement le moteur du développement, et constitue le garant de la stabilité politique et sociale.

Outre le TSD, l'accord de l'OMC comprend certaines exceptions ou dérogations⁸ qui, jusqu'à présent, n'ont guère été utilisées pour améliorer la régulation des échanges. D'autres dispositions favorables aux pays en développement, comme la Décision de Marrakech⁹, n'ont pas été appliquées. Il est donc important de conférer une portée effective à de telles dispositions et d'en préciser l'interprétation en lien avec les accords existants et les institutions internationales compétentes. A titre d'exemple, un mécanisme de hiérarchisation des normes inspiré de l'article XX du GATT, hiérarchie assurant la primauté du droit à l'alimentation et qui lierait naturellement l'Organe de règlement des différends de l'OMC, pourrait être étudié.

Au-delà de ces différents points et après une analyse approfondie de l'impact de l'accord de Marrakech, en particulier sur la sécurité alimentaire, c'est bien vers une profonde révision de l'accord

⁷ Par l'initiative « Tout sauf les armes », l'UE étend le libre accès au marché communautaire à tous les produits originaires des PMA, à l'exception des armes et des munitions. Les trois produits agricoles sensibles que sont le riz, le sucre et les bananes sont également concernés, bien que leur libéralisation soit étalée sur les quatre à huit années à venir.

⁸ L'article XX du GATT- repris dans l'OMC - reconnaît en particulier que « rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures [...] b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ».

⁹ Décision ministérielle concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

agricole qu'il conviendrait de s'engager. Ceci supposera une relance effective des négociations, moyennant bien entendu un fonctionnement plus transparent et égalitaire de l'organisation. Pour ce faire, un premier objectif doit être d'organiser et de soutenir une plus grande participation des PED aux négociations multilatérales comme à l'élaboration des normes internationales, au moyen notamment d'une assistance technique axée sur le renforcement de leurs capacités en la matière.

1.5. Améliorer l'accès aux marchés des pays développés

Les recettes d'exportation pourvoient pour une majeure partie aux besoins des PED en devises, nécessaires notamment à leurs achats de produits alimentaires tant que leur sécurité alimentaire n'est pas assurée par les productions locales et les marchés régionaux. Or, ces pays voient leurs capacités d'exportation réduites par le maintien, de la part des pays développés, de niveaux de protection élevés sur de nombreux produits, en particulier les produits transformés, il est vrai en cours de démantèlement, comme avec l'initiative européenne « Tout sauf les armes »¹⁰. Cette dernière soulève tout de même de nombreuses interrogations, notamment au sujet de ses bénéficiaires réels (les producteurs locaux ou les multinationales ?).

Mais dans un avenir proche, ce ne sera plus la présence ou l'absence des barrières douanières qui conditionnera l'accès aux marchés, mais la capacité à respecter les normes internationales ou européennes en matière sanitaire, phytosanitaire ou environnementale. Comment permettre aux PED de satisfaire ces normes ? L'instauration et la gestion d'un cadre réglementaire comme l'effort de recherche constitueront un lourd fardeau financier pour les pays pauvres, qui auront par ailleurs besoin d'une importante assistance technique.

La capacité des organismes professionnels et de recherche, français et européens, à apporter leur appui aux équipes émergentes locales sur des sujets¹¹ aussi sensibles pour ces pays que les garanties de la sécurité apportée aux produits exportés et consommés localement, doit être mise à profit. Ils peuvent puissamment contribuer à l'amélioration de la qualité sanitaire en aidant les pays concernés à définir un droit alimentaire adapté et à mettre en place des réseaux de laboratoires (privés et publics) de contrôle et les structures administratives permettant de faire respecter la législation (agence alimentaire, service de répression des fraudes). Des moyens suffisants doivent leur être alloués pour ce faire au niveau régional, qui apparaît le plus pertinent.

Enfin, le commerce équitable apparaît comme une piste particulièrement intéressante, reposant à la fois sur l'équité dans la répartition de la valeur ajoutée et sur une qualité garantie tout au long de l'ensemble des processus de production : qualité génétique, qualité des terroirs, des techniques de production, des processus de transformation et de conditionnement. La FAO devrait élaborer un code de conduite pour la constitution de telles filières et la reconnaissance d'appellations d'origine protégeant les spécificités des qualités de production locales. Le travail de normalisation internationale dans ce domaine doit être d'autant plus poussé. De manière générale, la structuration de telles filières alternatives devrait être fortement promue.

¹⁰ Qui a cherché à remédier à cette situation concernant les PMA de manière anticipée par rapport au calendrier des accords de Cotonou.

¹¹ On citera notamment, en les adaptant toujours aux conditions locales : les méthodes d'analyses pour la détection des altérations et des fraudes, l'amélioration des conditions de stockage et de conservation pour éviter les altérations (germes pathogènes, toxines, contaminants, etc.), l'amélioration au plan sanitaire des technologies de transformation mises en œuvre sur place.

2. INSCRIRE LA COOPERATION NORD/SUD DANS UNE LOGIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Les mesures de régulation commerciale évoquées ci dessus ne prennent tout leur sens que si elles sont mises au service de stratégies de développement durable articulant sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté et les inégalités, aménagement du territoire, intégration régionale, et gestion des ressources naturelles.

Les coopérations française et européenne ont d'autant plus de rôles à jouer de ce point de vue que la France et l'Europe bénéficient d'une expérience concernant leur propre sécurité alimentaire qu'il convient de mieux valoriser au niveau international.

2.1. Financer la lutte contre la pauvreté et les inégalités

La viabilité financière des CSRP dépendant en partie de l'Initiative de l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTTE), il est essentiel d'appuyer cette initiative, à commencer par le respect des échéances de réduction du service de la dette par tous les donateurs et, à l'avenir, par l'augmentation des volumes de réduction de la dette et par l'élargissement du bénéfice de cette initiative à l'ensemble des PMA.

Une assistance technique doit être mise en œuvre, axée sur le renforcement des capacités des pays bénéficiaires, afin qu'ils puissent eux-mêmes élaborer et mettre en œuvre, de façon durable, leurs stratégies de lutte contre la pauvreté. Ceci implique de renforcer : i) la maîtrise budgétaire des gouvernements, c'est à dire la traçabilité des dépenses publiques, et les dispositifs de suivi et d'évaluation des politiques ; ii) les capacités des organisations de la société civile pour, d'une part, clairement identifier et représenter leurs intérêts dans les processus participatifs intégrés aux CSRP et, d'autre part, pour renforcer leur expertise en matière de suivi et d'évaluation de ces derniers.

Au niveau de la formulation des programmes, cela passe par la concertation avec l'ensemble des donateurs impliqués sur le terrain, en particulier les institutions de Bretton Woods, et avec le gouvernement et les institutions. Au niveau de la mise en œuvre des programmes, cela implique aussi des programmes de formation des assistants techniques sur les implications concrètes des CSRP.

Les CSRP étant par définition des stratégies évolutives, ponctuées notamment par des revues annuelles, l'accent doit être mis sur la redéfinition et le re-dimensionnement des axes prioritaires au cours de leur mise en œuvre. Compte tenu des expériences actuelles de formulations des CSRP, deux enjeux y apparaissent comme insuffisamment développés et doivent être renforcés : les processus d'intégration régionale et l'impact de la libéralisation des marchés d'une part, la fonction redistributive de l'Etat et le lien entre stabilisation macroéconomique et filets de sécurité d'autre part.

2.2. Promouvoir des pratiques agricoles durables et permettre la liberté de choix face aux nouvelles technologies

2.2.1. Diversifier la recherche et mieux en diffuser les résultats en vue d'assurer la sécurité alimentaire

Le mythe du miracle technologique importé de l'extérieur est illusoire si, parallèlement, une gestion durable des ressources n'est pas mise en œuvre et si toutes les conditions de l'appropriation des techniques par les producteurs locaux ne sont pas réunies.

Si la recherche agronomique et vétérinaire internationale est parvenue à sélectionner des variétés et des races et à mettre au point des modèles de production hautement performants, la majorité des

paysans reste peu concernée et leurs niveaux de productivité réels demeurent considérablement en dessous des potentiels aujourd'hui existants. Les priorités doivent aujourd'hui évoluer pour que la recherche intègre davantage les conditions sociales et économiques réelles dans lesquelles opèrent les agriculteurs familiaux. Au-delà des aspects techniques et environnementaux, la notion de pratiques agricoles durables doit également prendre en compte les impacts sociaux des techniques agricoles.

Il s'agit aussi de s'attacher à mieux valoriser le potentiel des espèces secondaires, essentiellement vivrières, jusqu'à présent sous-considéré, et de considérer la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles comme des objectifs à part entière des interventions publiques. La « révolution doublement verte »¹², qui entend répondre à ces exigences, doit dès lors être promue et diffusée.

D'autre part, la sélection variétale s'est opérée d'abord sur des critères tels que l'adaptation des produits aux processus de transformation industrielle ou au transport, la sélection sur base de critères nutritionnels étant restée tout à fait secondaire. Or l'agriculture a un rôle important à jouer dans les stratégies de lutte contre les carences en micronutriments, en favorisant la diversification alimentaire (production de légumes, de fruits, de légumineuses) et en développant des variétés à teneurs élevées en micronutriments et présentant une meilleure biodisponibilité. Il faut donc repenser les fondements théoriques et pratiques de nombreuses politiques et interventions. Ceci peut et doit être réalisé en convergence avec les principes d'une agriculture durable. Cela rend en outre d'autant plus nécessaire un effort d'éducation en matière nutritionnelle, de manière à éviter que des habitudes de consommation néfastes à la qualité nutritionnelle de l'alimentation ne viennent ruiner ces efforts de diversification alimentaire.

2.2.2. Permettre la liberté de choix face aux nouvelles technologies

De manière générale, il convient d'être attentif à ce que les technologies permettant d'augmenter la productivité correspondent véritablement à l'intérêt général, en termes de biodiversité, d'équité économique et sociale, de risques environnementaux ou en matière de santé publique ...

Cela est particulièrement vrai dans le cas des recherches génétiques. L'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans les PED se retrouve au carrefour de préoccupations manifestées avec vigueur par les gouvernements et les sociétés civiles dans plusieurs des grandes négociations internationales de ces dernières années. La préservation de la biodiversité, l'inégalité de l'échange Nord-Sud, la dépendance envers des entreprises multinationales figurent parmi les risques évoqués ; or, en l'état actuel de la recherche génétique, les OGM n'apparaissent pas a priori indispensables pour nourrir à court terme les 800 millions de personnes sous-alimentées, d'autant que les gains de productivité qu'ils pourraient éventuellement représenter sont faibles à ce jour.

Dans les dix années qui viennent, cependant, l'accroissement indispensable de la production agricole fera nécessairement appel à toute la palette des solutions disponibles : le choix et la rotation des cultures, le travail du sol, les engrais, les produits phytosanitaires, la lutte biologique contre les agresseurs, la sélection variétale classique, l'irrigation, etc. Ces techniques restent à combiner finement dans de nouveaux itinéraires techniques en fonction des spécificités de chacun des contextes. Mais on peut supposer que des perfectionnements ne suffiront pas et que des ruptures techniques deviendront également nécessaires. La puissance des méthodes de recombinaison de l'ADN permet de les considérer comme l'un des éléments de la « boîte à outils » dont on pourra mobiliser le potentiel, en complément de tous les autres, pour introduire dans les plantes cultivées, de nouveaux caractères, notamment pour les environnements peu favorables à l'intensification classique.

¹² La « révolution doublement verte » vise, comme la révolution verte, à accroître les rendements, mais aussi à en réduire les effets environnementaux négatifs en développant les principes techniques issus de l'écologie scientifique en fonction des spécificités de chaque écosystème considéré.

Les OGM sont actuellement brevetés, ce qui interdit le recours aux semences de ferme, sauf versement d'une rémunération au détenteur du brevet. Ces dispositions réglementaires excluent les agriculteurs des PED du bénéfice du progrès génétique par recombinaison d'ADN, puisqu'ils n'ont en général pas les moyens d'acheter des semences tous les ans. La multiplication et l'échange des semences de ferme nécessitent de déclarer certains brevets d'intérêt public, ce qui impose la mise à l'ordre du jour d'une modification importante du droit des brevets. La FAO pourrait y participer utilement dans le cadre des négociations ADPIC, en définissant par exemple la liste des critères d'intérêt général pour les licences obligatoires.

Cela rend d'autant plus indispensable un effort accru en matière de recherche publique, répondant aux exigences de transparence et de participation de la société civile et respectant pleinement le principe de précaution internationalement reconnu.

Enfin, il faut reconnaître que les pratiques monopolistiques de certaines firmes multinationales, qui au demeurant investissent peu dans la recherche pour les besoins du Sud, sont inacceptables, de même que le fait que certains producteurs d'OGM les exportent sans le signaler à leurs acheteurs.

Pour toutes ces raisons, les OGM ne sauraient être promus sans précaution, et les Etats, en concertation avec les sociétés civiles, doivent pouvoir prendre les dispositions qu'ils jugent opportunes en la matière. Or, comme le déplore la Commission française du développement durable dans son avis de juillet 2000 sur les OGM, non seulement les études de risques entreprises à ce jour sont rares et peu concluantes, mais en outre les représentants de la société civile sont très peu associés à la réflexion et aux décisions prises en la matière.

Le protocole de Carthagène sur la biosécurité laisse aux pays récipiendaires certaines possibilités de refuser des marchandises s'ils estiment ne pas avoir la capacité d'évaluer le risque que celles-ci représenteraient. C'est alors au pays exportateur de fournir les capacités d'évaluation des risques au pays récipiendaire. Cette prescription doit être effectivement appliquée et une assistance technique doit être fournie aux pays démunis en expertises juridiques et techniques pour le mettre en œuvre. Les instances internationales concernées (la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, la FAO, etc.) pourraient concevoir le mécanisme multilatéral d'une telle assistance. Et un tel principe devrait être étendu à toute technologie concernant l'alimentation (hormones de croissance dans l'élevage, produits phytosanitaires potentiellement dangereux, etc.).

2.2.3. Lutter contre l'appropriation des ressources génétiques

Le risque d'une appropriation, par des intérêts privés, des ressources génétiques sauvages ou cultivées, présentées comme des découvertes et donnant droit à un dépôt de brevet, ne doit pas être négligé du fait de la menace qu'il représente pour la sécurité alimentaire de tous, en tous lieux.

L'Engagement international de la FAO sur les ressources phylogénétiques, signé en 1982, prévoit le libre accès aux ressources génétiques et la sauvegarde des collections de gènes ou de variétés, qui doivent rester dans le domaine public. Il reconnaît un droit généralisé des agriculteurs sur les variétés végétales. Ce n'est un droit attribué ni à un agriculteur, ni à une ou des communautés paysannes, mais un droit universel d'accéder librement aux ressources génétiques.

La Convention sur la biodiversité signée à Rio en 1992 confère aux Etats un droit de propriété sur les ressources génétiques de leur territoire et prévoit le partage des avantages qui seraient tirés de l'exploitation de ces ressources. Elle est donc en contradiction avec l'Engagement international, qui est aujourd'hui en renégociation pour être mis en conformité avec elle.

L'accès aux ressources génétiques est un enjeu fondamental pour la sécurité alimentaire mondiale. Il faut donc trouver un juste équilibre entre la nécessaire rémunération du travail des sélectionneurs, et la garantie d'un accès libre aux ressources génétiques, par exemple en traduisant juridiquement le concept de sécurité semencière de la FAO, pour éviter l'appropriation du patrimoine génétique végétal, premier maillon de la chaîne alimentaire. La finalisation des négociations pour la révision de l'Engagement international sur les ressources phytogénétiques, devrait solennellement reconnaître ce droit.

2.3. Soutenir l'organisation du secteur agricole, élément structurant du développement économique, mais aussi de la démocratie

L'agriculture et les activités qu'elle génère ont été des éléments déterminants de l'organisation des sociétés. Ceci demeure particulièrement vrai pour les PED dans lesquels la population rurale représente plus de 65 % de la population totale. En outre, la promotion de politiques résolument favorables au développement des productions locales ne pourra se faire sans que des organisations agricoles fortes et structurées sachent faire entendre leurs voix dans les débats politiques. La capacité à s'organiser en coopératives, en syndicats, en groupes de travail, de production, de transformation, de commercialisation, de crédit, facilite l'émergence de responsables locaux, en prise avec les populations. Ces représentants de la société civile constituent un élément clé pour l'émergence de nouveaux rapports politiques au sein des États.

L'implication des usagers des services agricoles doit aussi être renforcée ; les groupements d'agriculteurs, associations ou coopératives doivent pouvoir se constituer librement et être soutenus dans toutes les fonctions qu'ils peuvent assurer : formation, recherche-développement, information et accompagnement du progrès technique, épargne et crédit (en particulier pour restreindre l'emprise de l'usure sur les populations les plus démunies), fourniture de services, commercialisation.

Enfin, la formation de mécanismes de concertation entre agents économiques peut améliorer le fonctionnement des marchés agricoles. Souvent en effet, les antagonismes entre producteurs, commerçants, entreprises de transformation, exportateurs, banques et l'État lui-même, créent une incertitude permanente dans l'activité économique, préjudiciable à tous. Une meilleure concertation et, dans certains cas, une meilleure coordination (conventions, engagement réciproques) sont indispensables si l'on cherche à améliorer la compétitivité ou la qualité, ou pour asseoir la flexibilité nécessaire à la conquête de nouveaux marchés. La concertation peut avoir lieu de diverses manières ; la forme la plus élaborée est celle d'organisations à caractère interprofessionnel, dont le but économique est de minimiser les coûts de transaction au sein des filières. Ces organisations interprofessionnelles constituent aussi le lieu le plus approprié pour construire une stratégie commerciale, notamment à l'exportation, par l'élaboration de standards et de produits techniquement spécifiés, la construction d'une référence d'origine (marque, label) ou encore la gestion collective de stocks.

La FAO, de même que d'autres agences de coopération, pourrait, à travers son programme de coopération technique, investir davantage ce secteur jusqu'ici trop négligé.

2.4. Faire face aux enjeux de l'urbanisation

L'approvisionnement des agglomérations urbaines des PED représente un enjeu croissant car le mouvement spectaculaire d'exode rural y fait concentrer à la fois les problèmes de pauvreté, de malnutrition, de violence... Les projections démographiques sont à cet égard frappantes.

Si un relèvement des prix agricoles semble souhaitable car favorable à l'investissement productif et aux populations rurales, il serait supporté essentiellement par les consommateurs, surtout urbains. Toute évolution dans ce domaine soulève avec une acuité particulière les problèmes d'arbitrage entre

les intérêts des producteurs locaux et ceux des consommateurs. On peut d'ores et déjà prédire que, dans ces pays aussi, l'agriculture devra mettre en avant sa multifonctionnalité pour justifier le besoin de protections tarifaires. Des politiques spécifiques à destination des populations urbaines, visant à réduire d'éventuelles tensions, doivent dès lors être mises en œuvre.

Le processus d'urbanisation entraîne le développement d'un marché de consommation susceptible de tirer l'extension de nouvelles filières à partir des productions locales. Conforter ces filières, c'est à la fois le moyen de lutter contre la pauvreté en soutenant la création d'emplois et la production de valeur ajoutée sur place et d'assurer la sécurité alimentaire des populations urbaines en état de précarité.

Cela suppose tout d'abord de sécuriser l'accès au foncier (tant au travers du droit à la propriété privée que par la consolidation juridique de droits d'exploitation de longue durée) et souvent à l'eau, pour les producteurs périurbains, alors que la spéculation exacerbe la compétition pour ces facteurs. Cela suppose aussi un effort de formation et d'information pour les producteurs et les transformateurs, de sorte à adapter leur offre aux modes de consommation. Cela implique enfin de mettre en place un effort de recherche adapté et une gestion concertée des filières, associant les différentes catégories d'agents à l'élaboration de règles et de normes.

Les expériences réussies dans le domaine de l'agriculture urbaine et périurbaine, créant des milliers de petites exploitations et des dizaines de milliers d'emplois pérennes ont démontré la pertinence de cette pratique qui mériterait un soutien plus grand de la part des aides publiques.

Le monde urbain, appelé à représenter bientôt les trois quarts de la population d'un bon nombre de pays, est aussi celui où s'homogénéisent, selon des schémas importés du Nord, des habitudes de consommation lourdes de conséquences, tant en termes de ponction sur les ressources naturelles et de destruction de l'écosystème qu'en termes nutritionnels. La valorisation des productions traditionnelles locales est un travail complexe, tant technique que commercial et culturel, autour duquel devraient être mobilisés de nombreux concours dont ceux de l'industrie agroalimentaire transnationale, au travers notamment de codes de conduite et d'incitations à la recherche.

2.5. Améliorer le recours à l'aide alimentaire

Les programmes d'aide alimentaire d'urgence sont évidemment indispensables pour porter secours aux populations soudainement privées, pour cause de catastrophe naturelle ou de conflit, des denrées nécessaires ne serait-ce qu'à leur survie. Mais la pratique a révélé plusieurs aspects négatifs de ce type d'aide : compétition avec les productions locales entravant le redémarrage de l'agriculture, dépendance envers l'aide gratuite, etc.

Une intervention plus en amont de la communauté internationale permettant une prévention efficace des conflits et une organisation de la sécurité alimentaire des populations menacées par ceux-ci sont un impératif. Le recours à l'aide alimentaire n'est qu'un constat d'échec. Si cette dernière reste néanmoins nécessaire, il importe qu'elle soit limitée dans le temps et en volume, dotée d'objectifs précis, parfaitement contrôlée et surtout accompagnée des mesures qui permettront son arrêt. Les cas où l'une ou l'autre de ces conditions n'était pas remplie abondent, avec leur lot de conséquences négatives sur les conflits, sur les habitudes alimentaires, sur les prix agricoles et sur les dynamiques locales de production. Des programmes de soutien à la sécurité semencière, de relance agricole, des mécanismes d'achats triangulaires doivent être rapidement mis en œuvre.

Les aides alimentaires françaises et européennes ont vu leurs modalités se modifier profondément avec la fin des grands surplus et la compréhension croissante des effets secondaires négatifs qu'elles pouvaient avoir. Des mécanismes importants de régulation, comme la Convention de Londres sur l'aide alimentaire, permettent d'améliorer la gestion de cette aide. Une étape supplémentaire devra être une meilleure association des pays bénéficiaires à la mise en œuvre de cette Convention.

L'Europe a adopté un code de conduite en matière d'aide alimentaire, dont les principes méritent d'être réellement mis en œuvre et promus internationalement de manière à éviter certains abus constatés jusqu'ici. Il convient en outre de veiller à ce que l'aide alimentaire respecte bien le protocole de Carthagène (mouvements transfrontaliers d'organismes vivants modifiés).

Les fonds de contrepartie constitués par les pays récipiendaires lors de la vente de l'aide alimentaire, intéressants parce que leur emploi est discuté avec les pays bénéficiaires et parce que leur effet est moins perturbateur pour les marchés si les prix respectent les prix locaux, permettent le financement de projets de développement locaux. Le dispositif, qui doit toutefois faire l'objet d'un suivi et d'évaluations approfondis de manière à garantir une gestion transparente de ces fonds, est à valoriser.

Par ailleurs, l'USAID lance avec un budget annuel de 300 millions USD un projet de soutien aux cantines scolaires, qui mérite d'autant plus débat que son promoteur, le sénateur Mac Govern, recherche un consensus international pour en faire une opération phare. Certes, le principe sur lequel elle repose a le mérite d'être simple et communicant, mais encore faut-il s'interroger sur la provenance de l'aide qu'il est proposé de fournir (provenant de surplus commerciaux ou de filières locales ?) comme sur l'impact qu'une telle formule pourrait avoir sur des systèmes scolaires dont la plupart atteint déjà ses limites en capacité d'accueil des enfants. Sa compatibilité budgétaire avec le fonds spécial pour la sécurité alimentaire de la FAO est aussi sujet à interrogations.

CONCLUSION : AMELIORER LA « GOUVERNANCE MONDIALE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE »

La question de la « gouvernance » mondiale en matière de sécurité alimentaire se pose avec acuité car ce bien particulier qu'est l'alimentation se trouve au carrefour de plusieurs types de prescriptions, commerciales, sanitaires, culturelles, écologiques et relevant des droits de l'Homme.

Il est avant tout indispensable de réaffirmer le droit à l'alimentation et de lui conférer une portée effective.

Au niveau de l'OMC, c'est bien vers une profonde révision de l'accord agricole qu'il convient de s'engager. En permettant l'essor économique et l'émergence d'une demande solvable durable sur les productions locales, en donnant aux Etats et aux Unions les moyens de leur gouvernance, en favorisant l'intégration des cultures et des peuples, la protection modulée des marchés agricoles régionaux et sous-régionaux représente le levier le plus sûr pour faire progresser la sécurité alimentaire du monde. Dès lors, il est nécessaire de reconnaître le droit à la protection pour tous les pays ou espaces régionaux et sous-régionaux et, en parallèle, la nécessité de stabiliser les cours mondiaux, notamment en recourant à la maîtrise de la production dans les pays exportateurs¹³. Ceci supposera une relance effective des négociations, non point tant pour négocier internationalement la réduction des protections que pour négocier la maîtrise des productions dans les grands pays exportateurs.

Une meilleure répartition des tâches et une coordination en réel partenariat entre institutions internationales devraient en outre être recherchées.

La FAO, qui est à l'initiative du SMA + 5, devrait être renforcée dans ses domaines d'excellence, en particulier l'appui aux réformes institutionnelles et réglementaires ou la conception de systèmes d'information performants. A cet égard, le travail de la FAO en matière de prévention des crises alimentaires et d'alerte rapide devrait être étendu à la préparation de bilans céréaliers, oléagineux et animaux nationaux, sous-régionaux et régionaux. En revanche, en ce qui concerne les opérations de terrain, où la FAO n'est pas assurée d'un réel avantage comparatif, l'utilisation du fonds spécial pour la sécurité alimentaire demandé par le Directeur général de la FAO devrait être examinée avec prudence et toutes les garanties requises.

A plus long terme, sachant qu'il est inévitable que l'architecture des institutions internationales soit réorganisée, il faudra que la FAO tienne sa juste place au sein du pôle institutionnel traitant des questions d'environnement et de développement durable. Les organisations de la société civile devraient aussi trouver dans cette nouvelle architecture les mécanismes leur permettant d'être écoutées. Le Sommet mondial de Johannesburg pourrait être l'occasion d'y réfléchir.

Mais pour conclure, n'oublions pas que le défi de la sécurité alimentaire mondiale ne pourra être relevé sans une forte mobilisation politique, au Nord comme au Sud, se traduisant par une reprise significative de l'effort en matière d'APD.

¹³ Par des instruments adaptés à chaque filière : quotas de production, primes à l'extensif, politiques de qualité....