



Confronting the Global Food Challenge

finding new approaches to trade and investment that support the right to food

Atténuer les divisions
une vision du commerce alimentaire mondial
basée sur les droits humains

Carin Smaller et Sophia Murphy
Institute for Agriculture and Trade Policy

Atténuer les divisions : une vision du commerce alimentaire mondial basée sur les droits humains
Carin Smaller et Sophia Murphy
Novembre 2008

Ce texte a été produit en tant que document de référence pour la conférence *Confronting the global food challenge: finding new approaches to trade and investment that support the right to food*, qui s'est tenue le 24-26 novembre 2008 à Genève, Suisse.

Ce document a été possible grâce au soutien financier de:

- Canadian Council for International Co-operation, www.ccic.ca

La conférence a été possible grâce au soutien financier de:

- ActionAid Internationale, www.actionaid.org
- Pain pour le Prochain, www.ppp.ch
- Brot für die Welt, www.brot-fuer-die-welt.de
- Le groupe canadien de réflexion sur la sécurité alimentaire, www.ccic.ca/f/003/food
- Grassroots Internationale, www.grassrootsonline.org
- Heinrich Böll Foundation, www.boell.de
- La Fédération luthérienne mondiale, www.lutheranworld.org/welcome.fr.html
- Réseau « Notre monde n'est pas à vendre », www.ourworldisnotforsale.org
- Oxfam Novib, www.oxfamnovib.nl

Les auteurs souhaitent remercier Carole Samdup, Gauri Sreenivasan, Aftab Alam Khan, Alexandra Spielfoch, Anne-Laure Constantin et Ben Lilliston pour leurs précieux commentaires dans la rédaction de cet article. Les auteurs aimeraient également remercier le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) pour sa généreuse contribution à cette publication.

Contenu

Introduction	2
Droits humains : un fondement pour de meilleures règles commerciales	3
Examen détaillé du droit à l'alimentation.....	5
OMC et droits humains en conflit ?	7
La place qui revient au commerce	8
Un nouveau système de règles pour le commerce dans l'agriculture.....	10
A) Principes directeurs.....	10
1) Etre cohérent.....	10
2) Punir les pratiques commerciales nuisibles	12
3) Etablir la responsabilité, la transparence et la participation.....	12
4) Procéder à des contrôles ainsi qu'à des évaluations	13
5) Créer des recours judiciaires efficaces	14
B) Kit commercial.....	14
1) Mesures prises aux frontières	14
2) Droit international de la concurrence	16
3) Subventions et soutien intérieur	17
4) Réserves alimentaires	18
5) Gérer la volatilité	19
6) Entreprises commerciales d'Etat.....	20
7) Règles anti-dumping.....	21
8) Aide alimentaire.....	22
Conclusion	23

Introduction

Au début de l'année 2008, une crise alimentaire déjà latente a éclaté. Le système alimentaire et agricole mondial est en crise. Parallèlement, les prévisions des répercussions néfastes du changement climatique sur la sécurité alimentaire dans des régions déjà pauvres, particulièrement en Afrique subsaharienne et dans de petits Etats insulaires, sont alarmantes.¹ Dans le monde, près d'un milliard de personnes souffrent déjà de la faim. L'évolution du climat a certes des répercussions sur l'agriculture, mais l'agriculture a également une incidence négative sur le climat. De fait, on estime aujourd'hui que ce secteur est le deuxième plus grand responsable des émissions de gaz à effets de serre dans le monde.

Entre-temps, un important afflux d'investissements spéculatifs sur les marchés des produits de base a amplifié la crise des prix alimentaires plus tôt en 2008. Les agriculteurs, mais aussi les producteurs de produits transformés ont déploré ne plus pouvoir compter sur les outils grâce auxquels ils financent habituellement leur production, subissant de plein fouet les distorsions causées par les mouvements de capitaux spéculatifs inondant le marché. Avec la crise financière qui paralyse les banques, les crédits pour les agriculteurs, les commerçants et les distributeurs alimentaires seront désormais nettement plus difficiles à obtenir.

Cette année, tous les regards se sont tournés vers la crise alimentaire. Quelles furent les réponses apportées à cette crise alimentaire au niveau mondial ? Entre autres : un sommet réunissant les dirigeants mondiaux, la création d'une force spéciale des Nations Unies, des sessions d'urgence à l'Assemblée générale des Nations Unies, et des promesses du G8 concernant une augmentation de leur soutien. La communauté des droits humains a répondu à la crise par une session extraordinaire au Conseil des droits de l'homme ainsi que par un rapport rédigé par le nouveau Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. De toutes parts, le message est clair : il est temps de jeter les bases d'une vision nouvelle dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture.

Dans le cadre des traités internationaux sur les droits humains, les gouvernements ont diverses obligations, notamment celle d'éradiquer la faim. Le cadre relatif aux droits humains fournit la plupart des lignes directrices nécessaires pour entreprendre ce travail de titan et pour s'assurer que ce faisant, les gouvernements et les organisations internationales placent l'être humain au centre de leurs préoccupations. Il est important de rappeler que pour respecter les droits humains, les gouvernements doivent mettre la priorité sur les groupes les plus vulnérables, s'assurer qu'aucune discrimination à leur encontre n'est exercée et analyser les résultats des différentes politiques mises en œuvre. A ce jour, les gouvernements ne sont pas parvenus à intégrer leurs obligations en matière de droits humains dans leurs négociations commerciales.

Cet article explique pourquoi il est indispensable d'intégrer les droits humains dans la construction d'un nouveau système commercial mondial. Il montre en quoi les règles commerciales actuelles portent atteinte aux droits humains et propose des pistes permettant de bâtir un système commercial au sein duquel le système alimentaire pourrait protéger, promouvoir et faire appliquer les droits humains. Cet article met l'accent sur le droit universel à la nourriture en tant que mécanisme indissociable des droits humains englobant les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

¹ Dans 11 ans exactement, d'ici à 2020, le Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat (au niveau scientifique, le GIEC fait autorité en termes de changements climatiques) estime qu'en Afrique, 75 à 250 millions de personnes risquent de manquer de nourriture à cause du changement climatique.

Droits humains : un fondement pour de meilleures règles commerciales

« 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, l'habillement, le logement ainsi que les soins médicaux »

Déclaration universelle des droits de l'homme

Les droits humains constituent un fondement solide pour établir des politiques et des lois qui améliorent le bien-être des êtres humains. Six dimensions du cadre relatif aux droits humains méritent d'être relevées dans le contexte des règles commerciales mondiales :

- 1) **Les droits humains sont universels, indivisibles et interdépendants.** Chaque être humain peut disposer de ces droits sans discrimination aucune. Les droits humains ne peuvent pas s'appliquer indépendamment les uns des autres ; l'amélioration d'un droit facilite le progrès des autres. De la même manière, la privation d'un droit a un effet négatif sur tous les autres.² **Les droits humains ont force obligatoire pour tous les Etats.** Tous les Etats ont ratifié au moins un des traités internationaux des droits humains et ont l'obligation de respecter et de protéger les droits humains. Certains Etats incluent les droits humains dans leur législation et dans leur constitution.³ Vingt deux pays mentionnent certains aspects du droit à l'alimentation dans leur constitution.⁴ Ces démarches permettent de faire recours face à une situation de violation du droit à l'alimentation.
- 2) **Les droits humains soulignent l'importance de l'égalité et de la non-discrimination.** « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »⁵ Il ne peut exister de distinction de sexe, de race, de couleur ou de religion. Dans la pratique, l'égalité signifie que les Etats doivent accorder une attention particulière aux besoins des populations les plus vulnérables ; la non-discrimination signifie attacher de l'importance aux résultats, pas uniquement aux processus. Appliquer les mêmes règles à des populations dissemblables peut avoir des répercussions négatives sur la situation des personnes désavantagées, ce qui n'est pas acceptable dans le contexte des droits humains. L'obligation prépondérante des gouvernements est d'améliorer la condition des groupes exclus et marginalisés.
- 3) **Les droits humains préservent les principes de participation, de responsabilité et de transparence.** Les droits humains commencent avec les individus. La réalisation des droits humains dépend de la possibilité pour les individus de participer aux prises de décisions politiques. Sans la participation active des citoyens, des mouvements sociaux, des syndicats et des organisations de la société civile, les droits humains n'ont que peu de signification.
- 4) **Les droits humains comprennent des obligations internationales et extraterritoriales.** La question de savoir si les Etats ont l'obligation de reconnaître et de protéger les droits humains à l'extérieur de leurs frontières fait l'objet de nombreux débats. Dans un rapport qu'il a récemment soumis au Conseil des droits de l'homme, Olivier De Schutter, le

² Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, What are Human Rights?
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

³ FAO, The Right to Food in Practice: implementation at the national level
http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf

⁴ http://www.fao.org/righttofood/kc/maps/Map1_en.htm

⁵ Article 1, Déclaration universelle des droits de l'homme.

Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, affirme que « les Etats ne devraient pas se contenter de respecter, protéger et réaliser le droit à une alimentation adéquate sur leurs territoires nationaux uniquement; ils ont également l'obligation de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation dans d'autres pays et de créer un environnement international permettant aux gouvernements de réaliser le droit à l'alimentation sous leur juridiction. »⁶ Les Etats devraient au moins s'assurer que les politiques et les actions des organisations internationales dont ils sont membres sont cohérentes par rapport à l'application des droits humains. On attend également de la part des Etats qu'ils respectent leur engagement de fournir une assistance et une coopération internationales « au maximum des ressources disponibles ». ⁷ **Les droits humains ne sont associés à aucun type de système économique.** Les droits humains fournissent un cadre pour la prise de décision politique, le droit et l'action. Mais ils n'imposent pas leur volonté concernant l'organisation des marchés, ni la manière dont la croissance économique est stimulée.

Les gouvernements ont trois types d'obligations liées à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels : ils doivent les respecter, les protéger et les faire appliquer. Respecter signifie qu'ils doivent s'assurer qu'aucune politique, aucune loi ou aucune action publique ne gêne la jouissance des droits humains par les individus. Protéger signifie qu'ils doivent renforcer les lois et les politiques publiques pour empêcher des tierces parties, des particuliers ou des entreprises de priver les individus de leur accès aux droits humains. Conscient du fait que les gouvernements ne disposent peut-être pas des moyens adéquats pour réaliser immédiatement les droits économiques, sociaux et culturels de chacun, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'appuie sur le concept de « réalisation progressive ». De là découlent les obligations à court et à moyen terme pour les gouvernements de fournir un cadre légal et institutionnel qui permette à chaque individu placé sous sa juridiction de jouir pleinement de ses droits. Ce cadre implique que les gouvernements s'engagent à remplir leurs obligations relatives aux droits humains en créant puis en appliquant un programme destiné aux groupes vulnérables qui pourraient avoir besoin d'un soutien pour réaliser leurs droits à cause de la pauvreté, du racisme, du sexisme, de la privation du droit de vote (en tant que non-citoyens ou anciens détenus) ou d'autres sources d'exclusion sociale et économique.

Le cadre relatif aux droits de l'homme n'est pas parfait. L'une de ses faiblesses a été d'accorder une trop grande confiance aux gouvernements et aux tribunaux en les considérant comme les premiers lieux d'action pour faire respecter les droits. Il est important que le cadre relatif aux droits de l'homme accorde un rôle central à l'action citoyenne pour qu'elle serve de moteur aux processus de développement et responsabilise les Etats. Par ailleurs, les traités des droits humains et leur interprétation ne fournissent pas toutes les réponses sur la manière la plus appropriée de remplir ces obligations. Les droits humains ne sont pas là pour dire comment gérer le marché, comment fournir les services, quelles pratiques agricoles encourager ou encore comment créer de l'emploi.⁸ Mais les droits humains peuvent servir de barème pour mesurer l'efficacité des politiques en plaçant l'individu au centre des préoccupations.⁹

⁶ « Building Resilience: a human rights framework for world food and nutrition security » A/HRC/9/23. 8 septembre 2008. Rapport du Rapporteur spécial de Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter. Section IV, para. 24. (traduction libre)

⁷ Article 2, Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁸ Gauri Sreenivasan « Les droits de la personne et notre programme commun : 2008 CCCI » sur http://www.cci.ca/aucourant/aucourant_fall_2008_2_e.html

⁹ Carin Smaller, « Planting the Rights Seed: a human rights perspective on agriculture trade and the WTO », 3D-trade-human rights-equitable economy et IATP, 2005

Examen détaillé du droit à l'alimentation

« Le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants : la *disponibilité* de nourriture exempte de substances nocives et acceptables dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu ; l'*accessibilité* ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme. »

Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante

Le droit à l'alimentation est un élément fondamental pour bâtir des systèmes alimentaires et agricoles. Dans un « commentaire général », le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (CESC) présente dans les grandes lignes le contenu du droit à l'alimentation.¹⁰ Destinés aux Etats, les Commentaires généraux sont des lignes directrices sur la manière d'interpréter les droits spécifiques contenus dans les huit traités principaux des droits humains des Nations Unies.¹¹ En 2004, les 188 pays membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont adopté les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Les Directives volontaires de la FAO sur le droit à l'alimentation fournissent un autre instrument aux gouvernements qui souhaitent transformer le droit à l'alimentation en une réalité dans le contexte de leurs stratégies nationales de sécurité alimentaire.¹² Certains pays tels que l'Afrique du Sud et le Brésil ont inscrit le droit à l'alimentation dans leur constitution nationale. D'autres comme l'Ouganda, le Guatemala et l'Indonésie disposent de législations nationales qui créent une obligation légale pour faire appliquer le droit à l'alimentation.

Parmi les autres droits économiques et sociaux affectés par le système alimentaire actuel, citons le droit à la santé, au travail et à la vie. Le Commentaire général sur le droit à la santé, par exemple, affirme que « le droit à la santé englobe une grande diversité de facteurs socio-économiques de nature à promouvoir les conditions dans lesquelles les êtres humains peuvent mener une vie saine, et s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'alimentation et la nutrition, le logement, l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain. »⁹

Le Commentaire général sur le droit à l'alimentation affirme, et c'est important, que : « les racines du problème de la faim et de la malnutrition ne résident pas dans le manque de nourriture mais dans le manque d'accès à la nourriture disponible ». Cette distinction est fondamentale. Les libre-échangistes considèrent l'offre comme un élément déterminant, en se basant sur la supposition que le marché se charge de distribuer l'offre en fonction de la demande. Si l'insécurité alimentaire apparaît, la réponse du libre-échange est d'augmenter la production. Les gouvernements qui croient à cette théorie mobilisent des ressources publiques considérables pour engendrer cette réponse « naturelle » du marché, en encourageant la culture de terres supplémentaires, en développant de nouvelles technologies pour augmenter la production ou en

¹⁰ <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument>

¹¹ Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte sur les droits civils et politiques, la Convention relative aux droits de l'enfant, le Pacte relatif à l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la Convention contre la torture, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants, la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Voir www.ohchr.org

¹² <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>

perfectionnant les variétés de graines, de fertilisants et de pesticides. De nombreux gouvernements s'imaginent que la sécurité alimentaire est assurée lorsqu'il y a suffisamment de nourriture pour toute la population, sans se préoccuper de savoir si toute la population pourra y accéder.

Une approche basée sur les droits va bien plus loin, parce qu'avec le droit à l'alimentation exige que la nourriture disponible le soit non seulement à un prix abordable, mais également qu'elle soit accessible à tous les individus de la population. Aux Etats-Unis par exemple, la sécurité alimentaire est acquise, mais le gouvernement ne parvient pas à protéger le droit de ses citoyens à la nourriture. D'après le Ministère de l'agriculture américain, environ 11% des ménages américains (et 18% des enfants) n'ont pas accès à une alimentation suffisante à une période donnée de l'année. En chiffres, cela représente 12,6 millions de personnes. Et pourtant, même après les exportations, l'offre alimentaire nationale des Etats-Unis pourrait nourrir deux fois tous les habitants du pays.¹³

Au Népal, la sécurité alimentaire n'est pas garantie, mais le gouvernement prend des mesures pour réaliser le droit à l'alimentation. Un nouveau gouvernement, formé après la fin de la décennie de guerre civile, a intégré la souveraineté alimentaire dans la constitution intérimaire. Le 25 septembre 2008, en reconnaissant ce droit, la Cour suprême du Népal a ordonné au gouvernement népalais de fournir immédiatement de la nourriture à 32 districts affectés par la faim. La Cour a jugé une action immédiate nécessaire parce que plus de trois millions de personnes souffraient de la faim suite à l'augmentation en flèche des prix alimentaires. Le gouvernement a également augmenté le budget pour la Nepal Food Corporation, une entreprise étatique qui fournit aux districts les aliments dont ils ont le plus besoin.

¹³ Sophia Murphy, *Securing Enough to Eat*, International Institute for Sustainable Development (IISD), janvier 2005

OMC et droits humains en conflit ?

Le système commercial multilatéral actuellement mis en place repose sur le principe de l'économie de marché libre. Il y a un fort antagonisme entre ce système et un cadre relatif aux droits de l'homme. Actuellement, ce système :

- 1) **Décourage l'intervention de l'Etat** : pendant plus de deux décennies, le système commercial multilatéral a été actionné par une vision de l'économie qui réduit le rôle de l'Etat sur le marché. En d'autres termes, l'intervention de l'Etat est découragée dans ce système. Dans le cadre relatif aux droits de l'homme, les Etats sont les garants des droits et ne peuvent pas se démettre de leurs obligations. Les Etats ont le devoir de prendre les mesures législatives, administratives et budgétaires nécessaires pour fournir des résultats économiques, sociaux et de développement qui protègent les droits des personnes. D'après les droits humains, les Etats doivent « prendre des mesures individuellement et par l'intermédiaire de l'aide et de la coopération internationales » et doivent également utiliser « leurs ressources disponibles au maximum ». ¹⁴ Dans certains cas, il peut arriver que l'on demande à un Etat d'intervenir sur le marché, même si son intervention crée des distorsions commerciales, afin de protéger les droits humains.
- 2) **Utilise un barème commercial**. L'OMC insiste pour que toutes les politiques minimisent les distorsions commerciales, comme si le commerce était en quelques sortes une fin en soi. Mais ce n'est pas le cas. Encourager de manière positive la réalisation des droits humains constituerait une base nettement plus sensée pour évaluer les politiques de chaque pays.
- 3) **Ignore les groupes les plus vulnérables**. La croissance est l'objectif que vise le système commercial multilatéral et lorsque le volume commercial total croît, on en déduit souvent que le bien-être s'en retrouve amélioré. Cette approche n'est pas compatible avec les droits humains. En vertu des droits humains, les Etats doivent introduire des politiques pour secourir certains groupes spécifiques qui ne jouissent pas des droits humains, et ne pas viser uniquement l'accroissement du bien-être général.
- 4) **Impose un modèle économique unique**. Vingt cinq années de réglementations commerciales ont favorisé une vision spécifique du développement économique (basée sur les marchés ouverts, la déréglementation des mouvements de capitaux, et des droits de propriété intellectuelle restrictifs). Un cadre relatif aux droits de l'homme n'impose pas aux gouvernements de politique économique spécifique. Mais il demande cependant aux gouvernements de vérifier les résultats des politiques qu'ils ont introduites.
- 5) **Manque de participation et de transparence**. En dépit de quelques améliorations récentes, les négociations commerciales multilatérales (et bilatérales) n'ont pas réussi à accorder un niveau minimum de participation et d'intégration aux personnes affectées. En effet, certains négociateurs des pays membres de l'OMC, et même les ministres du commerce, peuvent être exclus des négociations fondamentales à différentes étapes. Un cadre relatif aux droits de l'homme ne se préoccupe pas seulement des processus, mais également des résultats : les individus doivent être en mesure d'exprimer leurs préférences ainsi que de débattre des politiques et des lois et d'y apporter des changements.

¹⁴ Article 2, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La place qui revient au commerce

« Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. »

Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante

La plupart des aliments sont consommés dans les pays où ils sont cultivés. Le commerce joue un rôle relativement réduit dans les systèmes alimentaires et agricoles. Au cours des trois dernières années, 18% de blé, 7% de riz et 12% de maïs en moyenne ont été échangés au niveau international.¹⁵ Pour le porc, la volaille, le bœuf et le veau, ces chiffres sont en moyenne de 5%, 10% et 12% respectivement.¹⁶ Les Etats Unis, l'un des premiers exportateurs alimentaires au monde, exportent un peu moins d'un tiers de leur production agricole. La plupart des pays exportent des quantités nettement inférieures. Malgré leur rôle minoritaire, le commerce et les investissements internationaux imposent leur diktat aux politiques alimentaires et agricoles. La plupart des petits producteurs doivent désormais entrer en concurrence avec des aliments importés sur leurs marchés locaux. Ces importations, dont le prix est souvent déterminé par des facteurs qui n'ont aucun rapport avec le contexte local (offre, demande, coûts de production, préférences des consommateurs, etc.) ont un impact important sur les prix locaux.

Pendant plus de deux décennies, les gouvernements, les institutions internationales financières et commerciales, et les donateurs bilatéraux ont utilisé la théorie du libre-échange qui domine la pensée en politique commerciale pour définir leur politique alimentaire et agricole. La Banque mondiale, mais aussi le Fonds monétaire international accordent des prêts aux pays en développement, à condition que les gouvernements bénéficiaires réduisent leurs barrières commerciales, dérèglementent les marchés monétaires, appliquent des stratégies de développement orientées sur les exportations et minimisent le rôle de l'Etat. Les Nations Unies ont souvent cherché à nuancer ces approches et à avertir des risques, mais ses institutions (et particulièrement ses dirigeants) ont plus rarement remis en question l'hypothèse sous-jacente selon laquelle la mondialisation via le libre-échange et les mouvements de capitaux est le seul chemin menant à un développement réussi.

La plupart des gouvernements de pays en développement n'avaient pas réellement d'autre choix que de suivre les prescriptions de la Banque mondiale et du FMI. En agissant ainsi, ils se sont éloignés d'une voie propice au développement prenant ses racines dans l'agriculture, ce qui aurait aidé la plupart des pays à sécuriser leur droit à une nourriture suffisante. Au lieu de cela, les gouvernements ont intensifié les stratégies exportatrices existantes, soit en abandonnant leur diversification pour se concentrer sur un ou deux produits de base (cacao au Ghana, coton au Burkina Faso ou bananes en Equateur), soit en introduisant d'autres produits pour l'exportation tels que les crevettes (Bangladesh et Thaïlande), les haricots verts (Kenya) ou les fleurs coupées (Ouganda et Kenya). La plupart des pays à faible revenu ont accordé trop d'importance à l'exportation de cultures et pas suffisamment au secteur des récoltes alimentaires nationales.¹⁷ Aujourd'hui, les répercussions négatives ne sont pas seulement d'ordre financier (frais de production, de traitement et de transport); ces pays paient également un prix fort car ils n'ont

¹⁵ <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/grain-market//2000s/2008/grain-market-09-12-2008.pdf>

¹⁶ <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/livestock-poultry-ma//2000s/2008/livestock-poultry-ma-04-01-2008.pdf>

¹⁷ Oliver Morrissey, « What types of WTO-compatible trade policies are appropriate for different stages of development? » in *WTO rules for agriculture compatible with development*, FAO 2007

pas réussi à investir dans des cultures alimentaires nationales, ni à soutenir les marchés locaux (ce qui comprend les routes, et les installations de stockage et de traitement).

Depuis 1950, la production alimentaire mondiale a augmenté en flèche. Dernièrement, les obstacles au commerce alimentaire ont été éliminés. Les gouvernements, et plus particulièrement l'industrie agro-alimentaire transnationale, ont plus que jamais auparavant accès aux marchés des produits de base mondiaux, un accès qui n'est pas uniquement sécurisé par la loi (parce que les membres de l'OMC ont certaines contraintes par rapport à la manière dont ils peuvent limiter les importations et les exportations alimentaires), mais également par la technologie (par le matériel, le savoir-faire, les communications et les systèmes de transports qui font fonctionner le commerce mondial). Et pourtant, le nombre de personnes qui souffrent de la faim ne cesse d'augmenter, et leur droit à l'alimentation n'est pas réalisé.

Un nouveau système de règles pour le commerce dans l'agriculture

Les règles commerciales multilatérales concernant l'alimentation et l'agriculture sont essentiellement contenues dans l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC. Il existe de nombreuses autres règles dans les accords de l'OMC qui ont un lien avec l'alimentation et l'agriculture, notamment l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'Accord général sur le commerce des services (GATS) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Cet article ne se veut pas exhaustif. Il passe en revue la question générale de la gouvernance en évoquant cinq principes-clés (explorés dans la section « Principes directeurs »), et présente ensuite différents outils utiles pour les gouvernements en se penchant sur huit domaines concernés par la réglementation du commerce (« Le kit commercial »). L'objectif : poser les fondations d'un système commercial ancré dans un cadre relatif aux droits humains et préoccupé par la réalisation du droit à l'alimentation.

A) Principes directeurs

« La bonne gouvernance est indispensable à la réalisation de tous les droits de l'homme, s'agissant notamment d'éliminer la pauvreté et d'assurer un niveau de vie satisfaisant pour tous. »

Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante

Une approche de la gouvernance centrée sur les droits humains met l'accent sur une série de principes fondamentaux : cohérence, flexibilité, responsabilité, transparence, participation, surveillance, évaluation et recours juridiques efficaces.

1) Etre cohérent

Un premier défi essentiel pour construire les règles commerciales sur un cadre relatif aux droits humains consiste à établir la priorité des droits humains sur les obligations commerciales. Tandis que le cadre légal existe, établi par la Convention de Vienne sur le droit des traités,¹⁸ la réalité est plus compliquée car la volonté politique et les possibilités de recours donnent la priorité aux règles commerciales. Dans le cadre des Conventions et des protocoles relatifs aux droits humains, les abus peuvent être documentés, décrits et débattus. Mais aucune punition ne vient sanctionner les violations du droit. Dans le système de l'OMC, le mécanisme de règlement des litiges peut faire respecter des règles en menaçant les Etats avec des sanctions pécuniaires ou commerciales en cas d'agissements non conformes. Par conséquent, les accords commerciaux exercent leur suprématie sur les traités des droits humains. La plupart des gouvernements font preuve d'une plus grande loyauté par rapport à leurs engagements commerciaux qu'à leurs obligations relatives aux droits humains.

Les Etats membres des Nations Unies ont reconnu la nécessité de considérer le commerce et la finance dans un contexte plus vaste. Par exemple, le processus de financement du développement, censé se réunir à un haut niveau pour une seconde réunion à Doha fin

¹⁸ http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

novembre, traite explicitement de mesurer les flux commerciaux, financiers et d'investissement du point de vue du développement. Mais un manque de volonté politique, particulièrement de la part des pays industrialisés, rend ce forum inefficace. Tant que les gouvernements ne voudront pas utiliser le langage des droits humains comme base pour leurs positions commerciales, il sera impossible d'insuffler aux règles commerciales mondiales la bonne direction.

Une alliance de quarante six pays en développement¹⁹, connue sous le nom de G33, fut la première à faire entrer les droits humains à l'OMC. En 2005, elle publie un communiqué ministériel qui dit : « appréhender le problème de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence ainsi que du développement rural constitue l'expression concrète du droit au développement dont jouissent les pays en développement »²⁰ Leur objectif était d'introduire un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) ainsi qu'une catégorie de produits spéciaux dans les règles revisitées de l'Accord sur l'Agriculture. Ce fut un moment radical et stratégique. Dans un premier temps, le G33 a ouvertement promu ces mesures en invoquant leur caractère indispensable pour remplir des objectifs sociaux et de développement (il n'était pas question d'objectifs commerciaux). Dans un deuxième temps, le groupe a souhaité se battre pour être autorisé à augmenter les droits de douane des niveaux figés existants en vue de réaliser ces objectifs, une proposition qui s'est heurtée à de fortes résistances de la part de nombreux membres de l'OMC (pays industrialisés et en développement confondus). Rempporter ce genre de batailles sera essentiel si l'on souhaite que les négociations commerciales soutiennent un cadre relatif aux droits humains à l'avenir.

L'OMC n'est pas la seule institution qui joue un rôle dans les politiques commerciales. D'autres institutions actives dans ce domaine devront elles aussi changer si elles souhaitent soutenir un cadre relatif aux droits humains. Les Institutions de Bretton Woods (la Banque mondiale et le FMI) ont joué un rôle central dans l'élaboration de la politique commerciale des pays en développement par le biais des conditions qu'elles imposent sur leurs prêts et sur leurs subventions au développement. Ces institutions ont ignoré les signaux d'alarme indiquant que leurs prescriptions économiques entraînaient la désorganisation et la détresse au niveau social et économique. En d'autres termes, elles ont ignoré les violations des droits humains. L'effort visant à donner au commerce une position plus sensée devra inclure des changements dans les interventions des institutions de Bretton Woods.

Le système commercial doit apprendre à fonctionner dans un contexte multilatéral plus vaste. Les gouvernements ont autorisé l'OMC à s'isoler des autres parties du système multilatéral, aux frais de la cohérence avec des domaines vitaux de la politique, notamment la gestion et l'apaisement du changement climatique et de la perte de la biodiversité ; le renforcement des droits internationaux du travail ; la garantie d'un accès à des médicaments à un prix abordable au niveau universel ; la protection des espèces en danger ; et bien d'autres domaines encore. Ramener le commerce dans le sillon des Nations Unies, plutôt que de le laisser affecter tous les domaines de la politique depuis son avant-poste isolé, est un pas essentiel dans la réforme du système commercial.

¹⁹ Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Bénin, Bolivie, Botswana, Chine, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominique, El Salvador, la Grenade, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Ile Maurice, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, République de Corée, République dominicaine, St-Kitts-and-Nevis, Sainte Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, Sénégal, Sri Lanka, Suriname, Tanzanie, Trinidad et Tobago, Turquie, Ouganda, Venezuela, Zambie, Zimbabwe

²⁰ <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=73101>

2) Punir les pratiques commerciales nuisibles

Les règles commerciales devraient se concentrer sur la punition des pratiques commerciales nuisibles telles que le dumping, les spéculations excessives ou le pouvoir du marché plutôt que sur la promotion d'une vision spécifique concernant la structure du commerce. La variété au sein des Etats membres de l'OMC est immense (plus de 150 pays, chiffre à la hausse). Certains pays se remettent de décennies de guerre civile et de chaos. D'autres pays se sont industrialisés il y a longtemps déjà, mais ont besoin d'investissements considérables dans leur économie pour moderniser, remplacer des infrastructures qui tombent en ruine et former les ouvriers à utiliser de nouvelles technologies et de nouveaux systèmes.

Les différences ne sont pas uniquement matérielles, bien que cet aspect soit important. Dans certains pays, la pauvreté affecte une minorité d'individus, tandis que dans d'autres, c'est la majorité de la population qui vit dans la pauvreté, ou juste en dessus du seuil de pauvreté. Les différences sont également d'ordre culturel, social, écologique et physique. Certains pays sont montagneux, d'autres sont entourés de terre, et d'autres encore entourés d'eau. Certains pays ont une tradition de possession collective de la terre ; d'autres continuent de fonctionner dans un système qui ressemble à s'y méprendre à du travail agricole forcé, gardant précieusement les privilèges pour un petit nombre de propriétaires terriens au détriment d'une partie importante de la population appauvrie et privée du droit de vote. Avec toutes ces différences, le potentiel commercial et le contexte dans lequel fonctionnent les règles commerciales mondiales varient d'un pays à l'autre. C'est pourquoi le monde a besoin d'un système de règles commerciales flexible. Les droits humains aideront les gouvernements à se concentrer sur les conséquences pour la population (est-ce que les règles commerciales appauvrissent les pays les plus pauvres ou les populations les plus vulnérables de certains pays ?) plutôt que de se conformer à une série de règles uniformes qui, en réalité, masquent d'importantes différences en termes de droits humains.

3) Etablir la responsabilité, la transparence et la participation

« Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce. »

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

« Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. »

Déclaration universelle des droits de l'homme

Les gouvernements ont l'obligation d'informer leurs citoyens lorsqu'ils entament des négociations commerciales et signent des accords commerciaux. Après des années de campagne et de pression publique exercée par les organisations de la société civile, la transparence dans les négociations commerciales internationales s'est améliorée. Certains Etats membres de l'OMC permettent à leur électorat d'accéder aux documents de négociations et accepte d'emmener des citoyens avec leur délégation pendant les négociations. Le Secrétariat de l'OMC a également pris d'importantes mesures pour améliorer la transparence en publiant la plupart des documents de négociations sur son site internet ainsi qu'en ouvrant certains groupes spéciaux où se règlent les différends au public. Mais la plupart de ces efforts sont informels et ne sont pas entérinés dans le droit de l'OMC. Par ailleurs, les gouvernements sélectionnent les informations qu'ils rendent accessibles au public. En fin de compte, l'accès à l'information dépend en grande partie de la volonté du détenteur de l'information. De plus, les négociations commerciales bilatérales et

régionales, qui se sont multipliées de manière exponentielle au cours des dix dernières années, demeurent hautement confidentielles et fermées au public.

Les citoyens ont le droit de participer à l'élaboration de politiques commerciales et d'attirer l'attention sur les impacts potentiels des accords commerciaux. Certains gouvernements ont pris des mesures pour réaliser ce droit. Les gouvernements d'Ouganda, d'Afrique du Sud et du Brésil ont par exemple mis sur pied des consultations pour les acteurs nationaux sur l'Agenda de Doha, qui permettent aux syndicats, aux agriculteurs, aux groupes d'affaires et à d'autres organisations de la société civile de faire part de leur contribution sur la position choisie par leur gouvernement dans les négociations. Mais la grande majorité des individus reste exclue des processus de prise de décision concernant l'ordre du jour commercial de leur pays.

4) Procéder à des contrôles ainsi qu'à des évaluations

« Les Etats partie devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux. »

Observation générale 12, le droit à une nourriture suffisante

Dans le cadre des mécanismes de droits humains actuels, les Etats ont l'obligation de rédiger des rapports périodiques sur les mesures prises pour réaliser ces droits. Lors de réunions régulières, le Conseil des droits de l'homme, le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, ainsi qu'un système bien développé créé en vertu des traités, supervisent la surveillance et le développement des droits humains. Dans le cadre de ces mécanismes, les acteurs peuvent exprimer leur préoccupation par rapport à l'impact des accords commerciaux ou de certaines politiques. Il n'est pas nécessaire de faire entrer les droits humains au sein de l'OMC : les organisations de la société civile, comme 3D-Trade-Human Rights-Equitable Economy, sont actives dans ce domaine. Un certain nombre de questions ont été soulevées et différents Comités des droits humains ont émis des recommandations à propos de l'impact des accords commerciaux sur la réalisation des droits humains.²¹ 3D a par exemple présenté au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels un rapport sur le droit à l'alimentation en Inde. L'ONG a exprimé sa préoccupation par rapport à la tendance du gouvernement indien à renforcer la protection de la propriété intellectuelle ainsi qu'à l'impact négatif de ces mesures sur le droit à l'alimentation.²²

L'OMC dispose également d'un mécanisme de révision appelé le Mécanisme d'examen des politiques commerciales, qui surveille l'application des accords de l'OMC. A ce jour, aucun gouvernement n'a relevé de problème relatif aux droits humains dans le cadre de ce mécanisme. Les organisations de la société civile n'ont pas accès à ces procédures. Néanmoins, la Confédération internationale des syndicats prépare des « rapports de l'ombre » à l'attention de ce Mécanisme pour souligner ses préoccupations par rapport à l'impact des accords commerciaux sur les conditions de travail dans le monde. Les organisations de la société civile actives dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation pourraient en faire de même.

Au niveau national, il est essentiel que les gouvernements développent des processus pour s'assurer que leurs politiques sont cohérentes avec leurs obligations en termes de droits humains. Les politiques commerciales ou les accords commerciaux qui nuisent aux droits humains devraient être modifiés. Il faudrait procéder à des évaluations de leur impact avant de

²¹ Voir <http://www.3dthree.org/en/page.php?IDpage=49> et <http://www.3dthree.org/en/page.php?IDpage=23>

²² http://www.3dthree.org/pdf_3D/3DIndiaIPfoodCESCR2008.pdf

signer de nouveaux accords. L'Union européenne a commencé à mener des « Evaluation de l'impact sur le développement durable de certains accords commerciaux ». Il n'existe aucun critère relatif aux droits humains pour ces évaluations. Le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme a également travaillé sur une méthodologie d'évaluation de l'incidence de ces politiques sur les droits humains. Toutefois, pour que ce projet devienne une réalité, il faut encore fournir beaucoup de travail et voir émerger une volonté politique bien plus forte.

5) Créer des recours judiciaires efficaces

« Toute personne ou groupe victime d'une atteinte au droit à une nourriture suffisante doit avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, à l'échelle nationale et internationale. »

Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante

Actuellement, les recours légaux sont insuffisants à l'échelle nationale et internationale en cas de violation des droits humains, y compris du droit à l'alimentation. Au niveau international, les membres des Nations Unies ont récemment approuvé le Protocole facultatif sur les droits économiques, sociaux et culturels. Cet instrument mettra un mécanisme de plaintes à disposition des individus dont les droits économiques, sociaux et culturels ont été violés. Il s'agit d'un mécanisme important qui permettra de relever des problèmes concernant les violations des droits humains et de désigner et d'accabler d'un sentiment de honte les gouvernements au niveau international. Mais ce mécanisme manque de mordant. Il ne sera pas capable d'imposer des recours judiciaires.

B) Kit commercial

Cette section propose une série d'outils dont les gouvernements pourraient faire usage pour respecter, protéger et accomplir leurs obligations relatives aux droits humains. Les outils pour le respect et la protection des droits humains comprennent des mesures prises aux frontières, le droit international de la concurrence, les règles anti-dumping et la gestion de la volatilité. Quant aux outils pour l'accomplissement des droits humains, on trouve les subventions, les réserves alimentaires, l'aide alimentaire et les entreprises commerciales d'Etat.

1) Mesures prises aux frontières

L'un des objectifs explicites du système commercial est de faire baisser les droits de douane. Il s'agit de l'un des cinq principes fondateurs élaborés par l'OMC dans la mission qu'elle s'est fixée.²³ D'après les règles de l'OMC concernant les droits de douane agricoles, ses membres doivent lier et réduire leurs droits de douane et convertir toutes les mesures prises aux frontières en droits de douane ordinaires.²⁴ Ces règles demandent également une réduction significative du niveau général des droits de douane et encouragent les membres à entamer des négociations de réductions tarifaires périodiques.²⁵ Avec ces règles, les pays disposent d'une certaine flexibilité

²³ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm

²⁴ Article 4 paragraphes 1 and 2, Agreement on Agriculture. Article 4.2 instructs countries to use ordinary customs duties and bans the use of other types of border measures including quantitative import restrictions, variable import levies, minimum import prices etc... except under special conditions laid out in Article 5 Annex 5

²⁵ Article 28bis, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) 1947

pour réduire ou éliminer leurs droits de douane, mais pas pour les augmenter au-dessus des niveaux fixés lors de leur adhésion à l'OMC, ou pendant le Cycle de l'Uruguay s'ils étaient déjà membres en 1994.

Le refus d'approuver les augmentations tarifaires par principe est une erreur et entre en opposition avec l'obligation des Etats à protéger les droits humains. Les dispositions tarifaires de l'OMC créent un droit d'accès aux marchés étrangers pour les exportateurs : pareil droit ne devrait pas exister. De nombreux pays en développement objectent qu'ils ont fixés leurs droits de douane à des niveaux inadéquats en 1994 et souhaitent désormais qu'on leur permette de revoir ces obligations. D'autres allèguent que de manière générale, il y a des situations où il peut être nécessaire d'augmenter les droits de douane pour répondre à des priorités liées au développement plus importantes que de satisfaire les impératifs de croissance du volume du commerce mondial. Afin de parvenir à protéger le droit à l'alimentation, l'Etat doit maintenir un certain contrôle sur les flux commerciaux, notamment par le biais des droits de douane.

Les mesures prises aux frontières peuvent être utilisées de manière constructive pour un certain nombre d'objectifs. Les droits de douane peuvent par exemple permettre de maintenir davantage de stabilité sur les marchés nationaux, aidant à gérer la volatilité externe qui perturbe l'offre et le coût des aliments sur les marchés locaux. Pour les grandes économies intégrées, comme l'Union européenne ou les Etats-Unis, l'utilisation des droits de douane doit être soumise au contrôle multilatéral pour s'assurer qu'aucun problème intérieur ne soit transposé dans le monde extérieur. Par exemple, tant l'UE que les Etats-Unis ont autorisé (et même encouragé) leurs entreprises exportatrices à vendre à pertes les surplus des produits de base agricoles à des prix inférieurs aux coûts de production sur les marchés mondiaux, détruisant la production agricole dans les pays en développement. Mais la majorité des pays qui ne vendent ni n'achètent des quantités suffisantes sur les marchés mondiaux pour affecter les prix mondiaux, permettant ainsi à la politique tarifaire de maintenir une certaine stabilité locale des prix, peuvent protéger l'investissement local, l'emploi local et la production alimentaire locale. Autant de facteurs nécessaires à la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant, notamment en termes d'alimentation, de santé et de travail.

Les droits de douane ne constituent pas une solution miracle aux problèmes économiques intérieurs. On peut en abuser, et une mauvaise application peut engendrer des pertes d'opportunités dont les conséquences seraient dramatiques pour certaines économies – que ce soit pour de nouveaux investissements et de l'innovation, ou pour assurer la compétitivité et la responsabilité des entreprises nationales. Néanmoins, les droits de douane jouent un rôle central dans de nombreuses économies de pays en développement, et particulièrement pour les gouvernements : 50% des revenus de certains Etats – et parfois plus – proviennent uniquement des droits de douane.²⁶ Pour les petites économies qui ont une petite base d'imposition, les droits de douane représentent une source de revenus essentielle qui peut avoir son importance pour réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels.²⁷

²⁶ Au cours de la période 1985-1994, les taxes du commerce international ont représenté 20% du revenu total de 26 des 42 pays de l'Afrique subsaharienne. Sur la période 2000-2003, les taxes commerciales ont représenté plus de 50% du revenu total des Comores, de la Gambie et du Niger. Au cours de la même période, ces taxes ont représenté plus de 40% du revenu du Bénin, du Lesotho, de Madagascar, du Mali, de la Sierra Leone, du Togo et de l'Ouganda.

²⁷ Peter Osakwe, « Emerging issues and concerns for African countries in the WTO negotiations on agriculture and the Doha Round, » in *WTO rules for agriculture compatible with development*, FAO 2007

2) Droit international de la concurrence

« Des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'Etat ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'Etat, à savoir que l'Etat ne réglemente pas les activités des particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation, ou qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres Etats ou organisations internationales. »

Observation générale 12, le droit à une nourriture suffisante

Dans chaque marché ouvert, les prix envoient des signaux aux acheteurs (et aux vendeurs) à propos du prix qu'ils devraient payer (ou demander). Une concurrence efficace est indispensable pour qu'un marché fonctionne correctement. Pourtant, la mondialisation telle que définie par l'OMC, la Banque mondiale et le FMI a porté atteinte à certains aspects fondamentaux de la concurrence, en mettant la priorité sur une définition très limitée de ce concept, ce qui lui a donné la mauvaise réputation qu'on lui connaît. Cet ordre du jour, d'abord présenté (et efficacement bloqué par les protestations de la société civile) à l'OCDE, définissait la politique de la concurrence comme une politique autorisant les entreprises étrangères à concurrencer les entreprises nationales sans discrimination. Dans la pratique, le démantèlement des obstacles au commerce et les flux des capitaux ont concentré un pouvoir économique substantiel dans les mains d'un petit nombre d'entreprises mondiales ; il n'y a rien d'équitable ou de compétitif à forcer les secteurs privés des pays en développement à entrer en concurrence avec ces firmes gigantesques, lorsqu'on sait que les ventes de certaines d'entre elles excèdent celles de l'ensemble de certaines économies nationales.

Dans quelle mesure la concurrence est-elle positive ? On voit que dans la pratique, la réponse n'est pas des plus simples. Les questions liées à la concurrence deviennent encore plus compliquées lorsque les frontières sont ouvertes. Même les Etats dont le droit de la concurrence est relativement strict ne sont généralement pas intéressés de juger des entreprises dont le siège est sous leur juridiction mais qui agissent à l'étranger. Parallèlement, les marchés intérieurs varient énormément en taille et en puissance économique. Les entreprises nationales aux Etats-Unis évoluent sur un marché intérieur qui compte près de 300 millions de personnes, et sont donc en mesure d'écraser même un monopole sur un petit marché comme l'Islande ou le Canada (sans parler du Mali ou du Niger). Une solution pratique pour confronter les entreprises privées géantes dans un monde globalisé consisterait à maintenir le monopole, comme l'ont fait les exploitants laitiers en Nouvelle-Zélande et en Scandinavie. Cependant, en l'absence d'une réglementation appropriée, cette solution risque d'imposer des coûts inacceptables aux marchés locaux, tant pour les consommateurs que pour les producteurs.

Les gouvernements ont la responsabilité de protéger les dimensions positives de la concurrence : ils devraient fournir un accès ouvert et universel à l'information, travailler contre la complicité entre entreprises, et équiper les groupes démunis (y compris les ouvriers agricoles et les petits producteurs) d'outils et de l'information dont ils ont besoin pour rétablir l'équilibre des pouvoirs sur le marché. Du point de vue des droits humains, les Etats sont chargés de s'assurer que la politique de concurrence et la réglementation respectent, protègent et soutiennent l'accomplissement du droit à l'alimentation, à la santé et au travail. Pour ce qui est des entreprises transnationales, il n'existe pas de droit équivalent les autorisant à entrer dans la concurrence sur chaque marché local.

3) Subventions et soutien intérieur

« Les Etats partie [...] devraient adopter, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes spécifiques indispensables pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires »

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

De nombreuses subventions agricoles sont problématiques, mais toutes les subventions ne conduisent pas nécessairement à des exportations commerciales inévitables. Le système de classification des subventions à l'OMC est trop politisé. Les négociateurs des pays développés ont manipulé des boîtes de différentes couleurs – classées en fonction des distorsions commerciales qu'elles entraînent – pour les adapter à leurs besoins nationaux. Les gouvernements ont besoin de meilleurs critères pour faire de l'ordre dans les subventions agricoles et pour fournir du soutien qui tienne compte des objectifs relatifs aux droits humains.

Les économistes Dorward et Morrison affirment que de nombreuses preuves viennent corroborer la supposition selon laquelle l'Etat doit jouer un rôle significatif pour stimuler la transformation de l'agriculture, et plus particulièrement à un stade précoce du développement agricole. Ils ont passé en revue d'un certain nombre de pays afin de comparer leurs stratégies de développement agricole et afin d'en tirer des leçons pour les pays les moins développés. Leur étude a montré que dans de nombreux cas, le soutien des gouvernements était essentiel pour obtenir de bons résultats.²⁸

Selon Dorward et Morrison, le problème n'est pas le soutien public à l'agriculture en soi, mais plutôt le fait que de nombreuses politiques de soutien au développement agricole sont conçues comme des mesures temporaires mais deviennent permanentes à mesure que les lobbies émergent pour lutter et maintenir le niveau des soutiens. Les règles multilatérales pourraient conduire à un bon résultat final, en établissant des critères qui permettraient aux gouvernements de savoir à quel moment l'investissement public et le soutien à l'agriculture contribuent à la réalisation des droits humains et à quel moment il serait plus judicieux de supprimer les programmes nuisibles aux droits humains. Les mécanismes de droits humains créés en vertu de traités pourraient procéder à des vérifications régulières des politiques des gouvernements pour les équilibrer et leur insuffler un élan de changement. De fait, un système de règles multilatérales permet de vérifier la présence d'intérêts locaux trop puissants. Le cadre adéquat permettrait à ces règles d'évoluer. D'après l'Observation générale sur le droit à une nourriture suffisante, « les Etats parties doivent mettre en place et faire fonctionner des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit de tous à une nourriture suffisante, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter de leurs obligations. »

L'annexe 3 de l'Accord sur l'Agriculture, aussi appelée « boîte rouge », énumère les formes de soutien interne considérées comme des distorsions manifestes des échanges agricoles et que les membres s'engagent à réduire. Les soutiens des prix du marché sont inclus dans l'annexe 3. Néanmoins, ces soutiens peuvent être un important outil de politique pour garantir des prix alimentaires stables aux consommateurs ainsi qu'un rendement décent aux producteurs. Ils permettent notamment de gérer la production (les gouvernements peuvent garantir le prix de X, mais seulement pour une quantité Y produite). Pour un système alimentaire qui croule sous un

²⁸ Andrew Dorward et Jamie Morrison, *The Agricultural Development Experience of the Past 30 Years: Lessons for LDCs*, septembre 2000

surplus de certains produits de base (particulièrement des sources de sucre et de graisse) et manque d'autres (variété suffisante de fruits et légumes), ce type de contrôle pourrait s'avérer efficace.

D'importantes dispositions contenues dans le système actuel de catégorisation des subventions pourraient encourager la réalisation des droits humains. Pour encourager le développement agricole et rural, l'article 6.2 de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC permet aux pays en développement de fournir des subventions aux investissements pour l'agriculture ainsi que des subventions de production pour les agriculteurs à faible revenu ou doté de ressources limitées. Ce soutien pourrait améliorer non seulement la disponibilité de la nourriture, mais également son accessibilité pour les groupes souffrant de pauvreté extrême.

4) Réserves alimentaires

Les règles de l'OMC permettent aux gouvernements des pays en développement d'établir des réserves publiques pour assurer la sécurité alimentaire, à condition que les achats et les ventes alimentaires se fassent aux prix actuels du marché. La manière dont les prix alimentaires ont pris l'ascenseur en début d'année 2008 montre les limitations de ce système. Il se peut qu'un gouvernement ne puisse pas acquérir des réserves au prix du marché, ou ne soit pas convaincu que ce prix reflète « les fondements du marché » (offre potentielle, demande réelle, substitution d'un aliment par un autre, etc.), mais qu'il soit plutôt l'expression de distorsions temporaire (spéculation excessive, constitution de réserves par les opérateurs économiques, etc.). Ces dispositions sont trop restrictives. Le retrait de l'Etat de la gestion des réserves alimentaires est l'une des raisons fondamentales qui explique pourquoi les maigres récoltes et une demande croissante dans des cultures spécifiques ont déclenché une crise alimentaire mondiale en 2008. Les réserves de céréales protègent les prix mondiaux et locaux de la volatilité des marchés face à des déficits cycliques de l'offre.²⁹

Au cours de l'un des changements de politique majeurs des dernières années, le gouvernement américain a éliminé son programme de réserve de produits de base appartenant aux agriculteurs (« Farmer-owned commodity reserve ») en 1996. Les Etats-Unis sont l'un des principaux producteurs de certains produits de base agricoles pour les marchés mondiaux. Par conséquent, un changement au niveau de leur politique intérieure a des répercussions sur les producteurs du monde entier. Douze ans après avoir éliminé ce programme, la crise des prix alimentaires a remis cette décision en question. Les changements de politique nécessaires requis par les programmes d'ajustement structurel (puis par les stratégies de réduction de la pauvreté) préconisés par la Banque mondiale et le FMI ont également poussé les pays en développement à abandonner leurs réserves de céréales nationales et régionales.

Les réserves de céréales représentent le cauchemar des entreprises de traitement et d'échange qui comptent sur des produits de base bon marché pour leurs affaires. C'est également le cauchemar des puristes du libre-échange. Cependant, des acteurs politiques insoupçonnés ont soutenu les réserves alimentaires en 2008. Les chefs d'Etats des pays du G8 ont par exemple fait savoir par le biais d'un communiqué lors de leur rencontre en juillet qu'ils étudieraient les options pour adopter une approche concertée de la gestion des stocks, notamment les avantages et les inconvénients liés à la mise en place d'un système « virtuel » de réserves à des fins humanitaires. Lors de la session de septembre de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le Bangladesh a demandé la création d'une banque alimentaire mondiale, faisant ainsi écho à une initiative régionale adoptée en août dernier par les pays de l'Asie du Sud (SAARC ;

²⁹ De la Torre Ugarte, D. & Murphy, S. (2008), « The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide », Discussion Paper 11, EcoFair Trade Dialogue. <http://www.ecofair-trade.org/>

Afghanistan, Inde, Bangladesh, Sri Lanka, Pakistan, Maldives, Bhoutan et Népal).³⁰ Même la Banque mondiale s'est récemment prononcée en faveur de l'établissement de réserves internationales de céréales.³¹

La propriété locale et les questions liées au contrôle devront cependant quand même être abordées dans ce type de projet mondial. Le récent rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'homme a également demandé « ... la constitution de réserves céréalières à l'échelle nationale, ou de préférence, à l'échelle locale », soulignant les préoccupations de nombreux mouvements sociaux quant au fait que la sécurité alimentaire allait de pair avec le contrôle souverain sur la production et la distribution alimentaires. Quoiqu'il en soit, de telles mesures devraient être considérées comme positives pour le système commercial mondial car elles favorisent la prévisibilité et permettent d'éviter les hauts et les bas que la plupart des observateurs considèrent comme un facteur accentuant les disparités de l'offre et la demande à court terme.

5) Gérer la volatilité

Pour que l'offre alimentaire soit en mesure de garantir un accès à la nourriture en tout temps, elle doit savoir gérer la volatilité. Entre septembre 2006 et juin 2008, les prix alimentaires moyens sur les marchés internationaux ont augmenté de 73%. En septembre 2008, les prix avaient chuté après avoir connu une phase descendante de neuf mois.³² Tant les producteurs que les consommateurs se portent mieux lorsque les prix subissent peu de variations ; les prix ne devraient certes pas être rigides, mais les agriculteurs prennent des risques financiers considérables lorsqu'ils plantent des cultures alors que les pauvres consommateurs dépensent déjà trop pour se nourrir, au risque de ne pas pouvoir absorber une augmentation brutale des prix. La théorie selon laquelle il fallait construire un marché mondial unique parlait de réduire la volatilité en proposant à chaque pays un accès à l'offre mondiale. Dans la pratique, les efforts visant à construire un marché unique ont eu des conséquences pour le moins différentes : Ils ont fourni aux consommateurs les plus riches un accès à l'offre mondiale, sapant les revendications des moins riches qui souhaitaient garder pour eux une part de leur capacité productive en termes de terres, d'eau et d'agriculture.

La volatilité des marchés alimentaires et agricoles mondiaux nuit aux systèmes alimentaires locaux et nationaux. Lorsque les prix mondiaux sont bas, les importations bon marché (souvent vendues à perte) inondent les marchés locaux et détruisent la production locale ainsi que les moyens d'existence des producteurs qui ne parviennent pas à trouver des sources de revenus alternatives. Les dons destinés à l'aide alimentaire sont en augmentation, bien que l'aide nécessaire soit en diminution. D'autre part, lorsque les prix mondiaux sont élevés, les pays qui dépendent du marché mondial pour nourrir leur population sont incapables de payer les factures de leurs importations alimentaires (qui ont pris l'ascenseur) et les contributions à l'aide alimentaire diminuent, parfois très fortement. Ces pratiques sont inacceptables dans le cadre des droits humains, qui demandent aux gouvernements de prendre des mesures pour assurer l'accès économique et physique à une alimentation suffisante en tout temps.

³⁰ SUNS. « Development: Is a food bank answer to the crisis? » New York, 7 octobre (IPS/Thalif Deen)

³¹<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:21936922~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>

³² <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>

6) Entreprises commerciales d'Etat

La disponibilité de la nourriture « vise les possibilités [...] de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande. »

General Comment 12, the Right to Adequate Food

Un certain nombre d'Etats ont une longue tradition d'entreprises gérées par l'Etat dans le secteur agricole. La plupart des pays en développement dont les communautés rurales sont importantes ont fait appel aux entreprises commerciales d'Etat (ECE) y compris la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, les Philippines et la Malaisie. Depuis les années 1990, ces entreprises ont été soumises à une vaste réforme. Dans les années 1980 et 1990, de nombreux pays en développement ont vu leurs ECE démantelées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI. Actuellement, seuls trois pays (les Philippines, l'Indonésie et la Malaisie) disposent d'ECE importantes, bien que d'autres pays en développement continuent à s'en servir à différents degrés.

Les ECE ont le potentiel de créer des distorsions commerciales, mais il est encore plus important de souligner que du point de vue des droits humains, ces entreprises ont été considérées comme fortement corrompues et inefficaces dans de nombreux pays en développement. Lamon Rutten de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) donne l'exemple de Food Corporation of India comme une ECE qui a rempli des fonctions importantes mais de manière inefficace. « La présence de montagnes de nourriture autour de ses entrepôts au milieu de la faim, et ses coûts opérationnels en rapide augmentation ont été source de litiges. »³³

Cependant, les ECE peuvent jouer un rôle indispensable, particulièrement dans des pays où la faim et la pauvreté sont largement répandues. Elles peuvent soutenir les communautés rurales, garantir des prix stables pour les plus pauvres, procéder au commerce de cultures de base, et s'assurer que la nourriture est bien distribuée à la population qui en a besoin. Récemment, M. Rutten a défendu la présence d'ECE dans les pays en développement à cause du rôle qu'elles jouent au niveau de la sécurité alimentaire, de l'indépendance alimentaire et des fonctions sur le marché.³⁴ En Asie par exemple, le système de distribution de nourriture public a contribué à augmenter la disponibilité et l'accessibilité du riz et la proportion de personnes souffrant de malnutrition est passée de près de 40% à 15% en l'espace de 40 ans.³⁵

La création d'un rôle pour l'Etat dans les échanges et la distribution peut servir de support à la réalisation du droit à l'alimentation. Le cadre relatif aux droits humains plus large doit être utilisé en parallèle pour s'assurer que les actions des institutions sont légitimes, transparentes et responsables et servent les intérêts des personnes qu'elles doivent secourir.

³³ Traduction libre du texte rédigé par Lamon Rutten, « Roles and status of state supported trading enterprises in developing countries, » in WTO rules for agriculture compatible with development, FAO 2007

³⁴ M. Rutten fait un examen minutieux des types d'activités entreprises par les ECE dans les pays en développement. Concernant la sécurité alimentaire, cela inclut les systèmes de distribution publique et les régimes de prévoyance, stockant des réserves alimentaires et intervenant en temps de crise. Concernant l'indépendance alimentaire, cela inclut les achats intérieurs pour encourager la production de cultures nécessaires à la sécurité nationale et des investissements agricoles plus importants. Les fonctions sur le marché des ECE reviennent notamment à fournir un marché et un prix aux producteurs. En tant qu'investisseurs et négociateurs des prix avec les acheteurs, à fournir des prêts concurrentiels, de meilleurs taux de fret, des contrats sur le plus long terme et des infrastructures agricoles solides, y compris des entrepôts, des transports et de la distribution. Traduction libre du texte rédigé par Lamon Rutten, « Roles and status of state supported trading enterprises in developing countries, » in WTO rules for agriculture compatible with development, FAO 2007.

³⁵ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5650e/y5650e00.pdf>

7) Règles anti-dumping

Les règles actuelles de l'OMC s'attaquent au dumping en autorisant les pays à taxer des importations vendues moins cher que leur prix sur le marché intérieur. Ces règles ignorent le problème de base du dumping, qui se déroule aux portes des exploitations agricoles, avec des agriculteurs qui ne reçoivent pas un prix équitable pour le marché intérieur. La production américaine de produits de base destinés à l'exportation, notamment le maïs, le soya, le riz et le coton, est constamment écoulee à un prix inférieur aux coûts de production dans les marchés intérieurs.³⁶ L'Alliance œcuménique « agir ensemble » et l'ONG Foodfirst Information and Action Network (FIAN) ont mené trois études de cas (au Honduras, au Ghana et en Indonésie) pour démontrer que le dumping du riz sur les marchés mondiaux a porté atteinte au droit à l'alimentation.³⁷ Ces études ont montré que tous les pays avaient connu une augmentation des importations de riz comme conséquence de la libéralisation des échanges. Des communautés agricoles ont perdu des revenus, de nombreux agriculteurs ont quitté le secteur et leur accès à l'alimentation s'est retrouvé moins sûr qu'il ne l'avait été au cours des décennies précédentes. Ces études reconnaissent que la nourriture est l'un des derniers biens sur lesquels les gens font des économies, mais a observé qu'en « temps de faim » (avant la prochaine récolte, lorsque les réserves des dernières récoltes s'amenuisent), la population a réduit tant son nombre de repas que le contenu nutritionnel.

La surproduction chronique dans les pays développés fait partie des problèmes qui ont rendu le dumping endémique. En lien avec la surproduction, le pouvoir écrasant d'un petit nombre de conserveries et d'entreprises de vente, dont les intérêts sont servis au mieux par des réserves de produits de base agricoles abondantes et par conséquent bon marché. Ces entreprises ont un pouvoir de marché suffisant pour dominer les prix sur un certain nombre de marchés, notamment pour leurs achats auprès des agriculteurs.

Les règles de l'OMC sur le dumping des exportations agricoles sont inadéquates. Pour les Etats membres, agir contre les pratiques de dumping au sein du système commercial est une démarche compliquée qui prend beaucoup de temps. Chaque pays est censé disposer de règles anti-dumping nationales pour imposer des droits de douane à l'importation sur les produits vendus à perte, une première barrière que de nombreux pays en développement ne parviennent pas à instaurer. Ensuite, le plaignant doit déposer plainte auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, une procédure qui peut prendre jusqu'à quatre ans et qui coûte des centaines de milliers de dollars. En définitive, il n'y a que très peu de solutions rapides pour les gouvernements prêts à protéger les droits humains lorsque les moyens d'existence sont menacés : les actions anti-dumping sont lentes et leurs résultats incertains.

Les règles antidumping de l'OMC devraient être renforcées et simplifiées. Elles peuvent être renforcées en revoyant la définition du dumping et en s'assurant que les marges définies dans le cadre du dumping sont mesurées par rapport aux coûts de production, et non pas aux prix sur le marché intérieur. Les pays devraient également accéder à des mesures « bouche-trou » qui permettraient d'imposer des mesures de sauvegarde pour empêcher les produits de base agricoles subventionnés de porter atteinte aux marchés locaux pendant que l'enquête sur les dommages rapportés est en cours.³⁸

³⁶ <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=48532>;
<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=26080>;
<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=26018>;
<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=25825>;

³⁷ http://www.e-alliance.ch/trade_policiesandhunger.jsp

³⁸ This was a proposal put forward by the Group of 33 developing countries at the WTO who defend food and livelihood security and rural development.

8) Aide alimentaire

« Autant que faire se peut, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux, et devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaire de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire. Cette aide devrait être fonction des besoins des bénéficiaires. Les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programmes d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire. »

General Comment 12, the Right to Adequate Food

L'intégration de disciplines d'aide alimentaire dans les négociations agricoles du Cycle de Doha a donné à l'OMC une sorte de statut prioritaire dans les cercles d'aide alimentaire multilatérale, malgré le faible intérêt et le manque d'expérience des représentants du commerce en termes d'aide alimentaire. Les représentants commerciaux (particulièrement des pays exportateurs de céréales telles que le blé) sont préoccupés par le fait que l'aide alimentaire (plus spécifiquement des Etats-Unis) soit utilisée comme outil pour subventionner les exportations. Cette préoccupation relativement secondaire a dominé les négociations concernant l'aide alimentaire dans d'autres forums, y compris lors de la Convention relative à l'aide alimentaire. Entre-temps, les quelques simples démarches pour empêcher que l'aide alimentaire serve aussi facilement à déplacer la production locale continuent d'être rejetées, avant tout par les Etats Unis, de concert avec certains des bénéficiaires de l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire n'est pas un outil de droits humains puissant, mais elle offre la possibilité d'appréhender l'obligation la plus immédiate des Etats par rapport au droit à l'alimentation : empêcher que la population ne meure de faim en temps de crise. L'aide alimentaire fournit un filet de sécurité sociale important et si elle est guidée par les bonnes exigences en termes de bénéficiaires et qu'elle a lieu au bon moment, tout en respectant les préférences culturelles, elle joue un rôle important. Néanmoins, l'aide alimentaire peut également avoir un effet perturbateur et même destructeur sur la sécurité alimentaire à long terme en portant atteinte à la production locale et aux marchés locaux. Ces effets ont été bien documentés. Les règles commerciales peuvent contribuer à protéger la sécurité alimentaire en insistant pour que l'aide alimentaire réponde à des critères relativement simples mais essentiels pour éviter tout abus ou dommage non intentionnel causé à des systèmes alimentaires déjà fragiles.

Conclusion

Le monde est prêt à accueillir une vision nouvelle en matière d'alimentation et d'agriculture. Ce ne sont pas les idées qui manquent pour paver cette nouvelle voie. La solution différera d'un pays à l'autre en fonction de leur contexte particulier et du stade de leur développement.

Le défi posé à chaque gouvernement, aux citoyens et aux organisations internationales qui ont mot au chapitre des politiques alimentaires et agricoles, est de trouver le bon mélange de politiques et de règles permettant de satisfaire les nombreux objectifs variés du système alimentaire. Parmi ces objectifs : mettre un terme à la faim dans le monde, améliorer l'accès à la santé et à une alimentation à des prix abordables pour les consommateurs, assurer un salaire décent aux ouvriers agricoles, proposer des prix équitables et rémunérateurs aux agriculteurs, créer un cadre pour encourager l'investissement, l'innovation et le transfert de technologies, et procéder à une distribution plus équitable des richesses dans la chaîne alimentaire.

Le cadre relatif aux droits humains fournit une série de directives importantes pour se lancer dans cette voie. Les droits humains sont indispensables si l'on veut s'assurer que l'approche de l'alimentation et de l'agriculture soit centrée sur la personne. L'approche centrée sur la production n'est pas parvenue à garantir l'accès à une alimentation adéquate pour tous. L'approche centrée sur le commerce a stimulé la croissance dans une poignée de pays, mais n'est pas parvenue à réduire la pauvreté, ou à offrir une perspective de développement viable pour les pays les plus pauvres.

De plus, les droits humains fournissent une série d'outils permettant de vérifier que les équilibres sont respectés et de s'assurer qu'une politique visant un groupe spécifique, par exemple les exploitants agricoles urbains, n'aura pas de répercussion négative sur un autre groupe, par exemple les ouvriers agricoles, ou encore que la stratégie de développement agricole d'un pays n'affecte pas celle d'un autre pays. La Revue périodique de l'exécution des obligations en termes de droits humains fournit un espace important pour les gouvernements et leur donnent l'occasion de revoir et de réformer les politiques démodées qui ne répondent plus aux besoins des populations les plus pauvres et les plus vulnérables.

Une nouvelle vision de l'alimentation et de l'agriculture nécessite l'appui de citoyens actifs et de gouvernements prêts à réagir. Elle requiert également une série d'institutions multilatérales capables de changer à mesure que de nouveaux défis apparaissent, travaillant en étroite collaboration et s'attaquant aux problèmes de ce monde comme un tout complexe, enchevêtré et nébuleux. L'heure est venue d'être audacieux, vraiment.