

Analyse de la contribution du Secrétariat de la FAO pour la définition des objectifs et les possibles décisions du Sommet mondial des 16, 17 et 18 novembre 2009 sur la sécurité alimentaire

François COLLART DUTILLEUL

Professeur à l'Université de Nantes

Membre de l'Institut Universitaire de France

Directeur du programme européen Lascaux (www.droit-aliments-terre.eu)

Les propositions du Secrétariat de la FAO peuvent être consultées à l'adresse suivante : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Secretariat_Contribution_fr_Summit_1.pdf

Ces propositions sont destinées à venir complètement à bout de la faim dans le monde en 2025 et à permettre de nourrir le monde à échéance de 2050. Les objectifs sont donc extrêmement ambitieux. Les décisions préconisées sont-elles à la hauteur de ces objectifs ? Rien n'est moins sûr. Il est en tout cas nécessaire de les analyser.

1. Gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale

On ne peut qu'approuver l'objectif d'améliorer la gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale en renforçant les pouvoirs et les moyens du Comité de la sécurité alimentaire (CSA). Mais on ne compte plus aujourd'hui toutes les instances mondiales de gouvernance destinées à diminuer la pauvreté, à réduire l'écart entre pays du nord et du sud, à vaincre la famine, etc. Et tandis que ces instances se multiplient, le nombre de personnes qui souffrent de la faim continue de croître. On peut optimiser l'analyse en reconnaissant que, sans la multiplication de telles instances, la situation serait plus grave encore. Mais les instances internationales qui ne sont dotées ni d'un pouvoir économique de développement ni d'un pouvoir juridique de contrainte n'ont qu'une efficacité très limitée. Lorsqu'elles en sont dotées (FMI, Banque mondiale), la pauvreté et la famine disparaissent-elles là où elles passent ?

2. Investissements et financement publics

On ne peut qu'applaudir au vœu d'augmenter les investissements et les financements publics. Globalement, ils tendent à augmenter au fil des décennies, même s'ils ont baissé depuis une vingtaine d'années dans l'agriculture. IL faut bien sûr inverser la tendance dans l'agriculture. Mais dans les secteurs où ces investissements publics ont augmenté, la pauvreté a-t-elle diminué ? Dans l'agriculture, quelle part de ces investissements a atteint les agriculteurs et quel pourcentage s'est « évaporé » ? Autrement dit, pour les décennies écoulées, quel est le ratio entre le montant des investissements et le montant du PIB ?

3. Investissements privés

On s'interroge davantage sur l'opportunité de promouvoir le développement des investissements privés dans les pays touchés par la famine. Les investissements privés vont partout où cela rapporte. Ils n'attendent pas que l'intérêt général ou l'intérêt d'autrui les appelle ! Nul doute qu'ils se démultiplient au fil des décennies, avec certainement une

accélération très rapide dans la période contemporaine. Mais qu'on ne s'y trompe pas. Les sociétés privées, spécialement les sociétés transnationales, n'investissent pas *dans un pays*. Elles investissent *un pays dans* leurs intérêts. Et elles continueront de le faire tant que « quelque chose » ne les arrêtera ou freinera pas.

4. Commerce international et appui aux agriculteurs

C'est sans doute sur la question du commerce international que les préconisations du secrétariat sont les plus fragiles. Il commence en effet par réaffirmer « *qu'un système international de commerce agricole, fondé sur des règles, sans distorsion, non discriminatoire, ouvert, équitable et juste peut favoriser le développement agricole et rural et contribuer à la sécurité alimentaire mondiale* ». S'il n'est pas certain qu'un tel système puisse être tout à la fois juste, équitable et sans distorsion et non discriminatoire, en tout cas le Secrétariat n'affirme pas qu'un tel système est favorable au développement *des pays les plus pauvres*. Il affirme même le contraire en ajoutant, en forme de réquisitoire, que « *pendant que le commerce international de produits agricoles et alimentaires était en plein essor, de nombreux pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, n'ont pas bénéficié de cette évolution* ». Dès lors peut-on vraiment espérer que le développement des pays pauvres viendra de l'application des règles de l'OMC, fussent-elles complétées par l'aboutissement du cycle de Doha ? La démonstration est loin d'être faite.

5. Stabilité des marchés

Au regard de la stabilité des marchés, les préconisations faites par le Secrétariat sont là encore surprenantes. Il préconise en effet que soient menées « *des études approfondies et complètes afin d'analyser des liens de cause à effet entre la spéculation et les fluctuations des prix des produits agricoles* ». Mais quelqu'un en doute t-il encore ? Et peut-on se contenter alors d'élaborer des principes et des dispositifs destinés à « *assurer un minimum de stabilité des marchés* » et de « *limiter les incidences négatives sur la sécurité alimentaire* » ? Une telle approche a minima n'est pas de nature à permettre d'atteindre les objectifs initiaux d'éradication de la famine, même en 2025, et d'approvisionner une humanité de 9 milliards d'individus, même en 2050.

En réalité, le Secrétariat préconise surtout, concrètement, de lutter non contre l'instabilité spéculative des marchés, mais contre ses effets néfastes : mesures propres à faire face à des dysfonctionnements des marchés, développement de stockage de denrées nécessaires, création de « *filets de sécurité sociaux* ». Autant de mesures pour traiter les manifestations du mal (symptômes) sans agir vraiment sur les causes.

6. Autres mesures

Le Secrétariat, en plus de la nécessité de lutter mondialement contre les effets du changement climatique sur l'agriculture, préconise plusieurs séries de mesures utiles à mettre en œuvre dans les pays en développement :

- renforcer leurs institutions et leurs capacités
- accroître la qualité et la sécurité alimentaire dans ces pays
- lutter contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes

Toutes ces mesures sont nécessaires et le Secrétariat a sans aucun doute raison de les promouvoir. Mais peut-on vraiment espérer qu'il suffira pour cela « *d'exhorter* » les pays

riches à financer des systèmes de contrôle de qualité ou de prévention/alerte des maladies dans les pays les plus pauvres ? La réponse ne paraît pas à la hauteur des enjeux.

En réalité, il est tout à fait nécessaire et légitime de traiter les symptômes comme le fait le Secrétariat au fil de ses préconisations. Mais cela n'a d'effet que sur l'instant. Si l'on veut avoir un impact sur l'avenir, il n'y a pas d'autre voie que de commencer par un diagnostic afin de mettre en lumière et de neutraliser les causes.

Un médecin qui décide d'un traitement sur la seule base des symptômes, sans passer par une analyse des causes (diagnostic), fait du bien sur l'instant tout en laissant le mal s'aggraver dans l'avenir. Ce n'est pas de la bonne médecine.

Le droit ne peut pas tout, loin s'en faut. Mais sans un droit « corrigé » en fonction des causes identifiées et des objectifs à atteindre, il n'y a tout simplement rien à espérer. Seule une loi socialisée par une instance souveraine, qui peut être nationale ou internationale, peut contenir les effets des lois de la nature et de la science, domestiquer les lois de l'économie et assurer un pouvoir de contrainte aux lois éthiques dans lesquelles une société puise ses valeurs.

C'est pourquoi il est essentiel d'analyser les causes économiques, sociales, politiques, culturelles des problèmes que l'on souhaite traiter et de repérer en quoi le droit existant, national, régional ou international leur permet de développer leurs effets néfastes. A partir de ce repérage, il devient possible d'imaginer les voies juridiques de solutions, de définir de nouveaux modèles juridiques de développement.

Nantes, le 7 novembre 2009