

Contributions du MSC à l'avant-projet sur l'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés 8 février 2016¹

Introduction

Le CSA a reconnu que les petits exploitants sont à l'origine de la plupart des aliments produits (rapport de la séance plénière du CSA de 2011 ; rapport de la séance plénière du CSA de 2013), dont la majorité sont acheminés par le biais des marchés territoriaux, internes et informels (Del Pozo-Vergnes and Vorley, 2015). Compte tenu du rôle fondamental de ces marchés pour garantir la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des petits exploitants, les politiques publiques devraient être orientées de telle sorte à les préserver et à soutenir la création de nouveaux marchés de ce type. L'accent devrait être mis sur l'adaptation des réglementations et des systèmes de marchés dominants, afin de répondre aux besoins et aux impératifs des petits exploitants, et non pas le contraire. En raison du lien étroit qu'ils entretiennent avec l'agriculture familiale/paysanne/autochtone, les marchés territoriaux présentent des caractéristiques structurellement différentes de celles des marchés conventionnels. Ils exigent un soutien par le biais de politiques spécifiques, accordant une attention particulière à l'accès des femmes et des jeunes aux marchés (rapport du HLPE de 2013 ; Hebinck, Van Der Ploeg, Schneider, 2015 ; ROPPA, EAFF, PROPAC, 2013).

Les petits exploitants ne sont pas immobiles, contrairement à ce qui est souvent décrit. Bien qu'ils aient été négligés par les politiques lors des dernières décennies, ils ont continué d'innover, en créant des opportunités de marchés ; cependant, il existe un manque de données sur leurs initiatives (Loconto et al. 2015). Le concept de « transition » est un concept dynamique, qui revêt plusieurs facettes. L'hypothèse selon laquelle toutes les sociétés, où qu'elles soient, doivent évoluer inexorablement vers des « chaînes de distribution et d'approvisionnement mondiales modernes », en raison des tendances « inévitables » vers la méga-urbanisation et la modification des préférences du consommateur, entre autres, a été remise en question par le HLPE, en 2013 (voir également Milone et al., 2015). Les transitions, au contraire, sont le fruit des décisions politiques et les politiques leur étant favorables exigent des processus politiques transparents et inclusifs impliquant les petits exploitants et leurs organisations (rapport du HLPE de 2013). Nos recommandations dans cette direction sont formulées dans les sections suivantes.

1. Marchés territoriaux, internes et informels

Ce terme désigne les marchés qui opèrent sur un espace territorial donné, pouvant s'étendre du niveau local au niveau transfrontalier et régional – par opposition aux marchés mondiaux – et qui peuvent se situer dans des zones rurales, périurbaines (Shi Yan et al., 2011) ou urbaines (Gathuru, 2016). Si ces marchés intègrent souvent un « marché » physique, ils peuvent également prendre la forme de réseaux ou de flux d'approvisionnement en aliments multi-sites, par exemple dans le domaine de l'approvisionnement en œufs de la ville de Dar es Salaam (Wegerif, 2014). Ils constituent la source prédominante des aliments consommés dans le monde (après l'auto-consommation), notamment dans les pays du Sud (Hitimana et al., 2011). Ils sont aussi en progression constante dans les pays du Nord (EIP-AGRI Forus Group, McKee Van Slooton and Varghese, 2016, USDA). Ce sont les marchés sur lesquels les petits exploitants sont les plus présents et ont le plus grand contrôle, et auxquels ils accèdent de manière autonome, individuelle ou par le biais de leurs propres associations. Ces marchés, parce qu'ils permettent de conserver et de restituer au niveau de l'exploitation une plus grande valeur, contribuent sensiblement à combattre la pauvreté rurale. En raison de la nature décentralisée et axée sur le social des systèmes alimentaires dans lesquels ils sont intégrés, ces marchés permettent d'éviter la désertification de l'espace rural. L'accès sécurisé des petits exploitants à la terre et aux autres ressources naturelles constitue, bien sûr, une exigence préalable à l'obtention de cet objectif. (Diop, 2016).

¹ Bien que nous continuions d'y préférer « petit producteur », nous adoptons l'expression « petit exploitant », étant donné qu'il s'agit de celui qui figure dans le libellé de cet axe de travail. Les documents référencés au présent document sont répertoriés dans la bibliographie consolidée du MSC.

Les marchés territoriaux sont définis par des caractéristiques supplémentaires, qui incluent :

- De multiples fonctions allant au-delà de l'échange de marchandises, compte tenu qu'ils font office d'espaces d'interaction sociale, d'échange de connaissances entre producteurs, de redistribution de produits tels que les semences et de maintien des identités culturelles.
- L'interaction directe entre producteurs et consommateurs, y compris pour la négociation des prix.
- Des aménagements logistiques plus respectueux du climat.
- Une réduction des pertes alimentaires grâce à la transformation artisanale et la commercialisation.
- Des systèmes nécessitant une main d'œuvre abondante, générant plus d'emploi par valeur unitaire de marchandise.
- La résilience découlant de l'autonomie des petits exploitants, qui doit être défendue et renforcée.

Les aspects présentés ci-dessous sont fondamentaux au moment de protéger et de multiplier les marchés territoriaux (voir ROPPA, 2015) :

Absence de données

Malgré l'importance de ces marchés, ils ne sont pas inclus aux systèmes de recueil de données, ce qui a des impacts négatifs sur la qualité des éléments factuels servant de base aux politiques (Vorley, 2013).

Recommandations

- Les gouvernements, les institutions régionales et les organismes des Nations Unies, en collaboration avec les organisations de petits producteurs d'aliments, devraient établir des systèmes de recueil de données sur ces marchés et investir les ressources nécessaires pour les faire fonctionner.
- Sur la base des techniques statistiques existantes, des méthodologies appropriées spécifiques devraient être développées en consultation avec les organisations de petits exploitants, dans le but de contribuer aux processus de définition de politiques publiques. Cette tâche devrait être ajoutée aux travaux en cours en matière de révision des statistiques agricoles, coordonnés par la FAO. Une édition spéciale du SOFA présentant les données recueillies, similaire à celle sur l'agriculture familiale, pourrait être envisagée.

Financement

Les petits exploitants sont les principaux investisseurs dans l'agriculture. Le volet financier de l'aide publique en faveur de leurs investissements devrait inclure deux aspects : les systèmes de crédit et le développement d'infrastructures.

Recommandations

- Des **systèmes de crédit** appropriés, adaptés aux besoins des petits exploitants, pour les soutenir dans les activités de transformation artisanale et dans la commercialisation de leurs produits devraient être développés avec la participation des petits exploitants. Les financements publics devraient privilégier l'aide directe aux réseaux de petits exploitants afin d'être présents sur les marchés de leur choix, évitant ainsi les intermédiaires.
- Le **développement d'infrastructures** devrait privilégier les formes soutenant l'ajout de valeur par les petits exploitants et l'accès de ces derniers aux marchés territoriaux, comme :
 - ✓ Les routes de campagne facilitant l'accès aux marchés locaux
 - ✓ Les unités de transformation à petite échelle, pouvant être gérées par les réseaux de petits exploitants, en particulier les femmes
 - ✓ La gestion du stockage par les organisations de petits exploitants
 - ✓ Les centres de transformation et de conditionnement des aliments à petite échelle, sous la forme d'un service collectif

- ✓ L'allocation, par les pouvoirs publics, d'espaces dédiés à la vente directe, couvert et disposant des infrastructures de base nécessaires, tels que le raccordement à l'électricité et à l'eau.

Soutenir la mise en réseau parmi les petits exploitants

L'importance du renforcement de la capacité des petits exploitants est reconnue par l'ensemble des parties.

Recommandation

- Le soutien apporté devrait être orienté vers la mise en réseau des petits exploitants sous des formes déterminées et contrôlées par ces derniers, telles que les coopératives ou les associations informelles de producteurs, en accordant une attention particulière aux associations de femmes axées sur la transformation et la commercialisation.

Gouvernance des marchés territoriaux

La gouvernance des marchés territoriaux est une importante question. « La formalisation de l'informel » ne doit pas conduire à rendre les marchés informels illégaux, à réduire l'autonomie et le contrôle des petits exploitants ou à les soumettre à l'impôt sans leur apporter de soutien. Une certaine flexibilité est nécessaire pour veiller à ce que les petits exploitants ne soient pas paralysés par les réglementations (Del Pozo-Vergnes, 2013, 2015 ; Renting et al., 2012)

Recommandations

- La gouvernance des marchés territoriaux devrait être assurée par les conseils locaux, en impliquant grandement les producteurs.
- La création de conseils locaux de politique alimentaire devrait être encouragée, dans la mesure où ils peuvent constituer une interface précieuse entre l'ensemble des acteurs des systèmes alimentaires locaux, notamment les OSC locales et l'agriculture soutenue par la communauté, laquelle rapproche producteurs et consommateurs, notamment s'agissant des questions en lien avec la passation de marchés publics dans le domaine de l'alimentation axés sur la solidarité locale.

2. Nutrition

L'afflux d'aliments industriels dans les pays du Sud, dans des conditions de concurrence déloyale par rapport aux produits locaux, a un impact négatif sur la capacité des petits exploitants à produire des aliments sains pour toutes et tous. Il affecte les habitudes des consommateurs, également renforcé par des campagnes de publicité conduisant souvent à la désinformation, telles que celles qui contribuent à dissuader les femmes d'allaiter. L'une de raisons justifiant la consolidation des marchés territoriaux sur lesquels sont présents les petits exploitants est de veiller à ce que les gens puissent produire des aliments qu'ils connaissent.

Les marchés territoriaux sont des espaces essentiels pour maintenir (ou rétablir) le lien entre alimentation et nutrition, lesquelles ont été de plus en plus dissociées, ces dernières années. En raison de l'importante disponibilité qu'ils garantissent en matière de produits frais, locaux et respectueux de la biodiversité agricole, ces marchés constituent la pierre angulaire de la promotion de régimes diversifiés, équilibrés et sains.

Grâce à l'interaction directe qu'ils permettent entre producteurs et consommateurs, ces marchés fournissent un espace permettant de comprendre et d'apprécier les aliments et leurs qualités nutritionnelles, s'inscrivant ainsi à l'opposé des grands canaux de distribution, caractérisé par leur distance et leur impersonnalité. Ceci constitue une alternative bien plus dynamique et plus adaptée au contexte par rapport aux appels répétés en faveur de « l'éducation du consommateur à la nutrition », étant donné que cela se fait de manière naturelle et interactive.

3. Sécurité sanitaire

Les normes actuelles en matière de sécurité sanitaire des aliments ont été pensées en fonction de la production et de la transformation industrielles des aliments. Elles ne sont pas adaptées aux petits exploitants et ne tiennent pas compte des caractéristiques spécifiques des marchés territoriaux telles que la fraîcheur des produits et leur courte « durée de conservation ». (Roesel and Della Grace, 2015). Elles constituent une grave entrave à l'accès des petits exploitants aux marchés. Des règles et des normes adaptées aux petits exploitants et garantissant la santé du consommateur doivent être développées. Ceci implique :

Recommandations

- Des politiques publiques en matière d'hygiène et santé spécifiques aux petits producteurs d'aliments devraient être développées, et appliquées à la phase de production ainsi qu'à la transformation et la distribution sur les marchés territoriaux (Blackmore, 2015)
- Les systèmes de certification participatifs devraient inclure des normes de sécurité sanitaire spécifiques aux cultures alimentaires locales, convenues de concert avec les consommateurs.

4. Approvisionnement public

L'approvisionnement public constitue un marché extrêmement important pour les petits exploitants et est reconnu comme étant un outil de politique pratique et utile. Les expériences brésilienne et indienne sont bien connues, mais elles ne sont pas les seules ; des informations supplémentaires doivent être recueillies et analysées. Comme pour toute politique publique, l'approvisionnement institutionnel peut être orienté de sorte à soutenir une série d'objectifs selon les critères et les modalités appliqués. L'accent devrait être mis sur les critères et les conditions qui devraient être appliqués pour que les marchés publics fonctionnent pour les petits exploitants ainsi que sur les entraves devant être examinées.

Recommandations

- Les marchés publics devraient tenir compte des objectifs sociaux et environnementaux. Par exemple : Le « meilleur rapport qualité-prix » figurant dans la Directive de l'UE sur les marchés publics pondérant les coûts avec les critères sociaux, environnementaux et fonctionnels ; les normes de passation de marchés publics de l'administration britannique en matière de services alimentaires et de restauration (*UK Government Buying Standards for Food and Catering Services*) incluent des normes obligatoires relatives à l'inclusion des PME (y compris les petits producteurs d'aliments) ainsi que sur des éléments tels que la production, la traçabilité, le bien-être animal, l'environnement, la saisonnalité, la nutrition, l'efficacité des ressources et le commerce éthique avec des directives en termes de bonnes pratiques.
- Les marchés publics peuvent servir d'outil pour renforcer les capacités des petits exploitants et de leurs organisations et aider à corriger les défaillances du marché, dans le but d'améliorer la compétitivité et la diversification des petits exploitants.
- Les conditions selon lesquelles les marchés publics opèrent ne devraient en aucun cas ébranler l'autonomie et le contrôle des petits exploitants.
- Les normes des marchés publics en matière de sécurité sanitaire devraient respecter les besoins des petits exploitants, comme mentionné précédemment.
- Les marchés publics devraient être utilisés de manière plus forte et plus active pour soutenir le droit à l'alimentation et les moyens d'existence des petits exploitants (comme au Brésil, en Inde) ainsi que dans le contexte des programmes de protection sociale, y compris la constitution de stocks publics composés de produits locaux. Les autorités locales peuvent délivrer des coupons d'alimentation aux personnes socialement exclues, que ces dernières peuvent utiliser pour acheter des fruits et des légumes frais, sains, auprès d'exploitations locales, par exemple sous la forme d'une affiliation à une AMAP, et sur les marchés paysans locaux.

(Sources : Bavagnoli, 2015, Borth & Argandonas eds 2014, Collective Stratégies Alimentaires 2014 a & b, McKee VanSlooten & Varghese, 2016, Patnaik, 2015, Sneider 2015)

5. Petits exploitants en transition

Comme mentionné précédemment, les transitions sont en grande partie guidées par les cadres politiques et les décisions explicites ou implicites. La tendance pouvant sembler, à première vue, inéluctable vers la méga-urbanisation, par exemple, peut être affectée par toute une série de choix politiques visant à stimuler les économies rurales, à promouvoir le développement de pôles urbains disséminés sur le territoire et à fournir des services sociaux ainsi que des opportunités pour les jeunes des zones rurales. Pour que les petits exploitants répondent à la demande urbaine croissante, les marchés territoriaux existants doivent faire l'objet d'une protection délibérée et de nouveaux systèmes de marchés préservant leur autonomie et leur contrôle doivent être établis. Il est donc essentiel d'examiner les impacts, sur les petits exploitants, aussi bien des règles et accords internationaux qui affectent les marchés territoriaux que des règles et politiques nationales.

Politiques nationales

Les sections précédentes ont décrit un certain nombre de domaines dans lesquels les politiques publiques peuvent jouer un rôle de soutien (voir également Hitchman, 2016). D'autres domaines sont répertoriés ci-dessous :

Politiques de détermination des prix

Les politiques de détermination des prix devraient garantir la pleine rémunération du travail des petits exploitants et de leurs investissements. Pour cela, plusieurs recommandations ont été formulées :

Recommandations

- Les gouvernements devraient établir des observatoires des prix compétents pour assurer un suivi des prix, comptant avec la participation des petits exploitants, afin de garantir la transparence. Ces observatoires devraient également faciliter la prise de mesures visant à servir d'amortisseur en cas d'épisode de volatilité extrême des prix.
- Les gouvernements devraient être invités à mettre à disposition des informations en temps réel issues des TIC concernant le niveau des prix aussi bien dans les supermarchés que sur les marchés territoriaux, afin que les consommateurs et les producteurs soient informés en permanence.
- Les politiques publiques devraient assurer une protection contre les abus de position dominante, notamment sur les marchés concentrés. Ceci est particulièrement préoccupant compte tenu de la tendance vers l'expansion des supermarchés (Abrahams, 2009).

Politiques fiscales

Recommandation

- Les politiques fiscales devraient faciliter l'accès des réseaux de petits exploitants aux marchés territoriaux (ex. : exonération de TVA, exonération des taxes sur les marchés locaux, exonération de TVA de l'approvisionnement institutionnelle)

Partenariats publics-privés

De nombreux gouvernements promeuvent les Partenariats public-privé qui facilitent les accords d'agriculture contractuelle entre les petits producteurs et les entreprises, en vertu desquels les entreprises sont libres de fixer les prix et d'autres termes du contrat, tandis que les agriculteurs se situent dans une position de négociation faible, en l'absence de soutien gouvernemental.

Recommandations

- Les gouvernements devraient formuler et promulguer des réglementations et des politiques nationales sur le contrôle des prix, l'approvisionnement public, la vente au détail, etc., en intégrant pleinement les petits producteurs d'aliments.
- Dans les scénarios d'agriculture contractuelle, les gouvernements doivent garantir que les

agriculteurs bénéficient d'une protection adéquate/suffisante et d'une capacité à négocier en position de force.

- Tel que recommandé lors de la session plénière du CSA de 2013, une évaluation comparative des stratégies d'établissement de liens entre les petits exploitants et les chaînes de valeur alimentaires, ainsi qu'une évaluation des impacts des partenariats public-privé sur les petits exploitants devraient être réalisées, et des orientations relatives aux mesures politiques visant à réguler l'agriculture contractuelle et les PPP devraient être élaborées. La participation des réseaux de petits exploitants à ces exercices est essentielle.

Politiques internationales

1. Les accords de commerce et d'investissement internationaux peuvent affecter négativement l'accès des petits exploitants aux marchés territoriaux en raison des règles qui facilitent l'entrée des entreprises de l'agro-industrie sur les marchés alimentaires nationaux selon des conditions de concurrence déloyale et qui limitent l'espace des gouvernements dédiés aux politiques publiques. Leurs effets incluent notamment : la réduction des droits/taxes sur les importations de produits agricoles ; l'abandon des aides nationales en faveur des petits producteurs d'aliments et des réglementations relatives à la qualité et à la quantité des importations ; les restrictions portant sur les programmes publics de distribution et d'approvisionnement public en aliments (qui assurent des marchés aux petits producteurs) ; la libéralisation de la vente au détail au niveau national par le biais de l'IDE, ce qui permet aux grandes enseignes de vente au détail de produits alimentaires de dominer les marchés alimentaires nationaux et ; l'abandon du contrôle des prix dans la vente au détail et l'approvisionnement en aliments.

Recommandations

- Les gouvernements devraient pouvoir octroyer des dérogations aux moratoires ou appliquer des moratoires sur les règlements et les accords internationaux dans les domaines tels que la sécurité sanitaire des aliments ou l'approvisionnement public, lorsque ces règles empêchent les petits exploitants d'accéder aux marchés territoriaux et portent préjudice à la concrétisation de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation.
- Le CSA devrait réaliser une évaluation des impacts des accords de commerce et d'investissement internationaux sur l'accès des petits exploitants aux marchés territoriaux et sur la concrétisation de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, afin d'honorer son mandat, qui consiste à faciliter la cohérence des politiques et à fournir des contributions utiles aux autres instances au sein desquelles les décisions sur ces accords sont prises. Le HLPE pourrait être invité à élaborer un rapport afin de fournir une base analytique solide pour la discussion.