

Etablissement de liens entre les petits exploitants et les marchés Ce que le MSC préconise.¹

Le MSC apporte au CSA les voix des producteurs d'aliments à petite échelle², des travailleurs agricoles, des populations urbaines en situation d'insécurité alimentaire ainsi que des consommateurs, des femmes en milieu rural et des jeunes ruraux. Nous avons été activement engagés dans ce chantier au cours des deux dernières années, développant nos positions et compilant des études de cas et des analyses pour confirmer nos conclusions par des données probantes³. Nous l'avons fait parce que ce sujet est d'une importance vitale pour nous. Que préconisons nous, au sein du CSA?

Reconnaître, soutenir et protéger les marchés territoriaux

Cette Axe de travail du CSA examine la relation entre les petits exploitants, les marchés et la sécurité alimentaire et non pas les questions générales relatives à la production agricole et aux marchés. La plus grande partie de la nourriture consommée dans le monde (70%) est produite par les petits producteurs et les travailleurs agricoles. La plupart de ces aliments est canalisée à travers ce que nous proposons d'appeler des «**marchés territoriaux**», comme expliqué ci-dessous. Seulement 10-12% des produits agricoles est négocié sur le marché international et notamment seulement 9% de la production de lait, 9,8% de la production de viande, 8,9% de la production de riz et 12,5% de la production de céréales.⁴ En conséquence, le concept de vouloir "établir des liens entre les petits exploitants et les marchés" est trompeur: dans le monde entier, plus de 80% des petits exploitants opèrent déjà sur des marchés territoriaux qui jouent un rôle primordial pour garantir la sécurité alimentaire et la nutrition⁵. Nous voulons que ces marchés soient reconnus, soutenus et défendus par des politiques publiques appropriées.

Nous proposons d'appeler ces marchés "territoriaux" car ils sont situés dans des territoires spécifiques et sont identifiés à travers ces territoires. Ils peuvent opérer au niveau du village mais aller jusqu'à l'échelle du district, du pays, transfrontalier ou régional. En conséquence, ils ne peuvent pas être définis comme étant des marchés «locaux». Leur organisation et leur gestion peuvent incorporer une dimension formelle plus ou moins forte, mais ils conservent toujours un lien avec les autorités compétentes. En conséquence de sorte ils ne peuvent pas être définis comme étant purement «informels». Ils répondent à la demande alimentaire dans différents types de zones: rurales, périurbaines et urbaines. Ils impliquent d'autres acteurs à petite échelle sur le territoire: grossistes, transporteurs, transformateurs, détaillants,

¹ Cette note fournit une synthèse des préoccupations fondamentales les plus importantes du MSC. Les suggestions de formulation spécifiques seront présentées séparément

² Les agriculteurs familiaux, les pêcheurs, les éleveurs pastoraux, les peuples autochtones, les travailleurs agricoles

³ Cf. la bibliographie à l'adresse: http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/CSM_MarketsBibliography_150421.pdf

⁴ FAO (2015) 2015-2016 - *The State of Agricultural Commodity Markets*; FAO (2015) *Food Outlook - Biannual Report on Global Food Markets*.

⁵ T.Reardon et J. Berdequé (à publier), "Agrifood markets and value chains" dans FIDA, *Rural Development Report*; E. Del Pozo-Vergnes (2013) *From survival to competition: informality in agrifood markets in countries under transition. The case of Peru*, IIED.

commerçants... Parfois, ces autres fonctions sont assurées par des petits exploitants ou leurs associations. Les femmes sont les acteurs clés dans ces marchés, ils leur fournissent une source importante d'autorité et des revenus dont bénéficient également leurs familles.

Ces marchés sont extrêmement divers, mais ils se distinguent tous par certaines caractéristiques, par rapport aux systèmes d'approvisionnement alimentaire dans le monde et notamment:

- Ils sont directement liés aux systèmes alimentaires locaux, nationaux et/ou régionaux: l'aliment concerné est produit, transformé, commercialisé et consommé dans un «territoire» donné, réduisant d'autant la distance entre les producteurs et les consommateurs/utilisateurs finaux et raccourcissant la longueur du circuit commercial.
- Ils remplissent des fonctions économiques, sociales et culturelles multiples au sein de leurs territoires respectifs - à commencer par, mais sans s'y limiter, la fourniture de nourriture.
- Ils sont les plus rémunérateurs pour les petits exploitants, étant donné qu'ils permettent un plus grand contrôle des conditions d'accès et des prix par rapport aux chaînes de valeur traditionnelles.
- Ils contribuent à l'économie du territoire, étant donné qu'ils permettent de conserver une plus grande part de la valeur ajoutée et de reverser une plus grande part de revenu dans l'exploitation ainsi que dans les économies locales. Ils représentent donc une contribution importante à la lutte contre la pauvreté rurale et contribuent à la création d'emplois.

Dans le monde entier il existe des marchés liés aux territoires. Dans leur grande majorité, ces espaces sont les plus importantes sources pour l'approvisionnement alimentaire dans des régions comme l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et le Proche-Orient. Ils gagnent également en importance en Europe et en Amérique du Nord. Tous les membres et les participants du CSA ont en tête des exemples de ce type de marchés dans leurs régions. Malgré cela, jusqu'à présent, ces marchés ont été ignorés par les travaux de recherche, par les enquêtes et collectes de données ainsi que par les politiques publiques ou encore lors de la prise de décision d'investissement, de sorte que leur fonctionnement est insuffisamment compris, soutenu et protégé. Cela explique pourquoi il n'existe pas encore de terme convenu pour les décrire.

L'approche territoriale - dont les marchés sont une composante importante - est utilisée de manière croissante et de plus en plus largement dans le contexte de la gestion des ressources naturelles, de la planification du développement, de la gestion de l'évolution des relations entre les espaces ruraux et urbains - y compris dans le travail du CSA sur l'urbanisation et la transformation rurale⁶.

⁶ Cf: CFS, *Projet de Document de référence sur l'urbanisation et la transformation rurale. Conséquences pour la sécurité alimentaire et la nutrition*, pp. 17-18. Les approches territoriales soutiennent une compréhension de la portée spatiale, sociale, économique et politique que la politique internationale ne parvient souvent pas à intégrer pleinement et offre la possibilité de créer des économies plus fortes, des stratégies climatiques et de durabilité plus efficaces ainsi que des possibilités d'inclusion des petits exploitants.http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/files/126_Urban_Rural_Transformation/UrbRurZeroDraft.pdf. Voir aussi Cistuli et al. (2014) *Addressing food and nutrition security by means of a territorial approach*, FAO

Le document que doit produire le CSA sur " Etablissement de liens entre les petits exploitants et les marchés " devra inclure ce terme dans le titre de la Section 1 et le chapeau devra fournir une description adéquate de ce que l'on entend par «marchés territoriaux» dans le contexte du document, sur la base des explications ci-dessus. Il devra reconnaître la primauté de ces types de marchés pour la sécurité alimentaire et la nutrition ainsi que pour les petits exploitants.

Reconnaissant que les marchés territoriaux ont des caractéristiques structurellement spécifiques qui nécessitent qu'ils soient soutenus par des politiques spécifiques⁷, le chapeau devra être suivi de recommandations concrètes en matière de politiques publiques - pour lesquelles le CSM fournira des propositions de formulation - visant à renforcer ces marchés:

- en comblant les lacunes dans les connaissances et les données rassemblées sur les marchés territoriaux⁸,
- en veillant à ce que le renforcement de la formalisation de ces marchés soit mené d'une manière qui soutienne plutôt qu'entrave la capacité des petits exploitants à participer aux dits marchés,
- en investissant dans des systèmes de crédit et dans des infrastructures qui sont appropriés pour les petits exploitants et qui soutiennent leur participation aux marchés liés aux territoires,
- en soutenant l'organisation et l'action collective des petits exploitants, leur permettant d'avoir accès aux marchés liés aux territoires,
- en veillant à ce que les politiques de tarification et de définition des prix rémunèrent pleinement le travail des petits exploitants ainsi que leurs propres investissements,
- en faisant la promotion d'une gouvernance inclusive des systèmes alimentaires territoriaux à travers un soutien apporté aux conseils alimentaires locaux/plateformes alimentaires locales qui rassemblent les autorités locales ainsi que tous les acteurs intéressés.

La Nutrition et l'accès aux marchés pour les petits exploitants

Sous cette rubrique, nous avons trois préoccupations majeures, qui seront reflétées dans nos propositions de formulation. Tout d'abord, il est important de reconnaître - comme cela a été largement établi et documenté par la littérature scientifique existante - que l'agriculture familiale à petite échelle, qui pratique des approches agroécologiques durables, est la meilleure source de régimes alimentaires sains, équilibrés, nutritifs et diversifiés, tels que promus par la CIN2⁹. Il faut également reconnaître que, pour la plupart des populations précaires, tant en milieu urbain, que dans les zones rurales, les points de vente traditionnels d'alimentation sont le

Concept Paper; B. Vorley and L. Lancon (forthcoming) *Food consumption, urbanization and rural transformation: The trade dimension*, IFAD; L.Hitimana et al. (2011) *Informal economy and food security* (2011) SWAC/OECD; Resolis (2015) *Systèmes alimentaires territorialisés en France*, Resolis Journal (4); EU Committee of the Regions, *Mission Statement* 2009

⁷ P.Hebinck et al. eds.(2015), *Rural development and the construction of new markets*, Routledge.

⁸ Pour voir un exemple de cartographie participative d'un type de marché territorial – AMAP - cf.

<http://urgenci.net/the-mediterranean-csa-project/mediterranean-exploratory-mapping/>

⁹ <http://www.fao.org/nutrition/education/food-dietary-guidelines/regions/brazil/en/>;

http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/guia_alimentar_populacao_ingles.pdf, p. 19.

principal canal pour obtenir des produits alimentaires riches en éléments nutritifs, comme par exemple les fruits, les légumes et les produits de l'élevage¹⁰. Les marchés territoriaux, avec leur interface directe entre producteurs et consommateurs, sont également essentiels pour informer les gens sur les qualités de la nourriture et sur la façon de les conserver et de les préparer. Le document rédigé par le CSA devra recommander que ces qualités associées aux marchés territoriaux soient prises en compte dans les programmes de sensibilisation du grand-public et que les politiques publiques doivent mettre en place des mesures de sauvegarde contre les menaces auxquelles sont confrontés les marchés territoriaux en raison de l'hégémonie croissante des grandes chaînes de distribution.

En second lieu, il faut réaffirmer la pertinence des programmes complémentaires qui améliorent l'accès des petits exploitants aux services de santé, à l'eau et aux besoins sanitaires, mis en évidence dans l'Avant-projet, mais supprimés dans la Proposition de la présidence... et souligner le fait qu'une telle pertinence doit avoir des conséquences en matière de politiques publiques.

Enfin, alors qu'il est indispensable de garantir la sécurité alimentaire aux consommateurs, il faut reconnaître que la plupart des normes et réglementations existantes en matière de sécurité alimentaire ont été élaborées pour répondre à la situation spécifique de la chaîne alimentaire agro-industrielle et qu'elles ne sont donc pas adaptés aux contextes et conditions de l'agriculture familiale à petite échelle (par exemple, la nécessité de disposer de toilettes séparées pour les hommes et les femmes) ou de celles des marchés territoriaux.

Il existe un ensemble considérable de données probantes qui démontrent que - contrairement aux préjugés fréquemment entendus - les marchés territoriaux contribuent de manière importante à la sécurité alimentaire et que la meilleure voie à suivre est le développement de pratiques et de règlements adaptés aux conditions de production et de commercialisation des petits producteurs plutôt que de les obliger à se conformer à des règles qui ont été conçues pour un système très différent d'agro-industrie et de grandes chaînes de distribution alimentaire¹¹. Des normes de sécurité différentes sont justifiées tout simplement parce que les risques encourus - contre lesquels les consommateurs doivent être défendus - sont très différents. Les commentaires qui ont été apportés à l'Avant-projet par l'Université de Coventry et le Comité de recherche sur la Sociologie de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Association internationale de sociologie, publiés sur le site Web du CSA, contiennent des suggestions pertinentes sur la manière d'élaborer des lignes directrices appropriées et spécifiques au contexte. Le document final du CSA devra inclure une recommandation concrète à cet effet.

¹⁰ FAO, *L'état de l'alimentation et de l'agriculture 2013: Les systèmes alimentaires pour une meilleure nutrition*, p. xi; J. Batterby and S.Peyton (2014) "La géographie des supermarchés à Cape Town: l'expansion des supermarchés et l'accès à la nourriture", Urban Forum 25; E.Robinson and J.Humphrey (2015) *Une meilleure nutrition pour les pauvres à travers les marchés informels*, IDS.

¹¹ K.Roesel & D.Grace, eds. (2015), *Food safety and informal markets: animal products in Sub-Saharan Africa*, Routledge; E.Blackmore (2015), *Legitimising informal markets: a case study of the dairy sector in Kenya*, IIED; E.Del Pozo-Vergnes and B.Vorley (2015) *Global or local food chains: uncovering the dilemmas in Senegal and Peru*, IIED; EIP-AGRI Focus Group (2015) *Innovative Short Food Supply Chain Management*.

La commande publique

Le texte introductif de cette section doit être renforcée. Il doit clairement mentionner que, parmi les nombreux avantages sociaux, économiques et environnementaux qu'apportent les stratégies d'approvisionnement public aux agriculteurs, aux citoyens et aux consommateurs, il faut compter la réduction des "food miles" (les kilomètres parcourus entre le producteur et le consommateur), l'accès à des aliments frais et nutritifs et la fourniture de marchés stables aux petits exploitants pour écouler leur production. Des initiatives ciblées d'approvisionnement public qui soutiennent des systèmes agricoles à petite échelle peuvent engendrer tout un ensemble de retombées positives directes et indirectes et vont dans le sens de l'obligation des États à réaliser progressivement le droit à une alimentation adéquate¹². Certains achats, même s'ils sont moins chers à court terme, ont pour corollaire des violations des droits humains et, sur le long terme, ont également des retombées négatives sur le plan social et économique pour les petits exploitants, en exerçant une pression accrue sur d'autres programmes et aides publiques.

Les rôles du gouvernement et des autorités locales dans la régulation et l'exploitation de ces programmes doivent être reconnus. Il doit être clairement précisé que ces programmes de commande publique pour les écoles, les hôpitaux, les prisons, les maisons de retraite ou encore les restaurants d'entreprises et des administrations publiques sont une composante légitime des marchés dans lesquels opèrent les petits exploitants et non pas un "coup de pouce" pour aider les petits exploitants à se "développer".

Les règlements et procédures régissant les programmes de marchés publics doivent tenir compte de ces principes et une recommandation à cet effet devra être incluse immédiatement après le chapeau.

Les règlements et procédures doivent donner la préférence à la fourniture de produits locaux et frais étant donné leur plus grande valeur nutritive ainsi qu'à un accès collectif par des groupes de petits exploitants. Dans ce contexte, il existe une base considérable d'expériences sur laquelle s'appuyer, comme par exemple le programme "Zéro Faim" au Brésil et le programme "Les Africains achètent pour l'Afrique" ("Purchase from Africans for Africa"), qui a récemment subi un examen approfondi par le PAM / FAO, ou encore les commentaires des universitaires sur l'Avant-projet¹³.

Politiques publiques en faveur des petits exploitants en transition

Dans leurs commentaires et leurs interventions écrites au cours de la consultation informelle, de nombreuses délégations, issues de toutes les régions, ont souligné la nécessité que le document final du CSA mette l'accent sur le rôle important des politiques publiques dans la création d'un

¹² O. De Schutter (2014), *The Power of Procurement, Public Purchasing in the Service of the Realisation of the Right to Food*.

¹³ Voir les commentaires des universités de Coventry et Wageningen et du Comité de recherche sur la sociologie de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Association internationale de sociologie. Voir aussi : Collectif Stratégies Alimentaires (2014) *Institutional production serving family farming*; J.Hitchman (2016), *Framework legislation and levers for connecting smallholders to markets*, Urgenci; F.Galli and G.Brunori eds.(2013) *Les chaînes d'approvisionnement courtes comme moteurs du développement durable*.

environnement favorable aux petits exploitants. Ceci est probablement le point sur lequel le consensus est le plus grand.

La section sur les petits exploitants en transition, que le MSC propose d'intituler "Politiques publiques en faveur des petits exploitants en transition", est le lieu approprié pour exprimer ce consensus. Il doit être clairement établi que les transitions sont constantes et dynamiques et que les petits exploitants sont des acteurs clés de ce changement. Les transformations en cours aujourd'hui ne sont pas des "états de fait" inévitables auxquels nous devons simplement nous adapter. Au contraire, le rapport HLPE 2013 et les travaux en cours dans l'Axe de travail du CSA sur l'urbanisation et la transformation rurale mettent clairement en évidence le fait que ces changements sont affectés par - ou sont parfois le résultat de - l'orientation des politiques et des investissements publics. Les marchés territoriaux sont aujourd'hui menacés par une combinaison d'éléments moteurs, comme par exemple les tendances migratoires, la progression constante des grandes chaînes de distribution (qui s'étendent même dans les zones rurales), la pénétration accrue d'importations à bas prix à la suite d'accord commerciaux et de régimes commerciaux favorables au dumping ou encore la commercialisation massive d'aliments industriels de valeur nutritionnelle douteuse, pour ne citer que ceux là. En outre, de nombreuses réglementations commerciales (qui devraient être appliquées aux produits commercialisés à l'échelle mondiale) ont un impact négatif sur les marchés liés aux territoires sur lesquels sont commercialisés des produits qui ne transitent pas par le marché mondial.

Ces évolutions ne sont pas inévitables. Les pays peuvent choisir de promouvoir ce qui est maintenant appelé le «**développement territorial intégré**»¹⁴, suggérant un nouveau type d'espace - des villes petites et moyennes ainsi que les zones rurales qui les entourent. Cette situation est beaucoup plus compatible avec les conditions de travail des petits exploitants que la course actuelle vers les mégapoles. Les politiques pourraient se concentrer sur la construction de marchés liés aux territoires, qui renforcent la capacité des petits exploitants à répondre à la demande alimentaire croissante en milieu urbain, une zone stratégique dans laquelle ils rencontrent aujourd'hui des difficultés. Cette section devra proposer une vision selon laquelle la dynamique qui nous entoure peut être source d'opportunités de marché qui peuvent être un moyen de sortir de la pauvreté rurale et permettre la réalisation et l'opérationnalisation des obligations des États en matière de droits humains.

Le chapeau doit donc être considérablement renforcé et doit être suivi par quelques fortes recommandations en matière de politique publique, invitant notamment les gouvernements à:

- Promouvoir des approches intégrées et équilibrées ainsi qu'une cohérence entre les politiques publiques et les investissements, afin de garantir qu'ils soutiennent et défendent les marchés territoriaux.
- Intégrer la dimension de genre, allant au-delà l'autonomisation économique des femmes pour couvrir leurs droits en tant qu'êtres humains - il est important de

¹⁴ EC 2015, Scénarios pour des investissements territoriaux intégrés http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf; ECDPM 2015 *What is territorial development?* <http://ecdpm.org/great-insights/territorial-development-2/what-is-territorial-development/>.

faire la distinction entre "l'autonomisation des femmes" et le respect de leurs droits légaux.

- Soutenir un engagement innovant des jeunes sur les marchés de manière à permettre la poursuite et l'enrichissement de nos pratiques et de nos connaissances grâce à des méthodes de suivi, coaching et formation. Par exemple à travers des stages de formation aux côtés de producteurs expérimentés ou bien des "fermes couveuses de talents" ou encore des schémas d'apprentissage.
- Veiller à ce que les petits exploitants bénéficient d'une protection adéquate et de capacités suffisantes pour pouvoir négocier en position de force dans les systèmes de PPP et d'agriculture contractuelle.

Il ne serait pas crédible pour cet ensemble de recommandations de ne faire aucune référence au fait que les politiques internationales - en particulier dans les domaines du commerce et de l'investissement - ont des répercussions importantes sur l'accès des petits exploitants aux marchés territoriaux et sur l'espace des politiques gouvernementales. Reconnaisant la nature controversée de cette question, nous suggérons que le HLPE soit mandaté pour rédiger un rapport sur ce sujet, une proposition qui est actuellement à l'étude par le GTCNL sur le PTPA.

Enfin, afin de renforcer l'application des recommandations au niveau des pays, le texte devra conclure avec un paragraphe concernant les mesures de suivi. Ce paragraphe devra mettre l'accent sur la responsabilité première des gouvernements nationaux ainsi que l'engagement de tous les participants du CSA concernant le fait d'appliquer les recommandations à leurs propres programmes, aux actions de soutien qui pourraient être mises en oeuvre par les Agences basées à Rome et enfin un engagement de la part du CSA de se pencher sur la question dans un délai donné.

Le MSC fera des propositions de formulation tant pour le chapeau que pour les recommandations de cette section importante.