

Version préliminaire des commentaires du MSC sur l'Avant-projet relatif à l'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés

Les commentaires suivants se basent sur les échanges tenus lors des quatre derniers mois au sein du groupe du MSC sur l'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés, coordonné par Nadjirou Sall (ROPPA) et Javier Sanchez (La Via Campesina). Le groupe se compose de membres des différentes régions et des différents secteurs (petits agriculteurs, artisans-pêcheurs, pasteurs, peuples autochtones, travailleurs agricoles, consommateurs, citoyens pauvres, ONG). Les commentaires suivants seront complétés par des communications de nature verbale et écrite, qui interviendront lors de la Consultation informelle du 28 avril, après la tenue d'une réunion en face à face de la délégation du MSC.

Généralités

- Le MSC salue le travail du Secrétariat et de l'Equipe spéciale, notamment les efforts entrepris pour élargir la composition de l'Equipe spéciale à la participation du MSC et pour garantir des conditions adéquates pour la consultation au sein des secteurs de la société civile. Nous pensons que la validité de l'adoption d'une approche inclusive de la construction d'une « base de données factuelles » pour les discussions politiques a été confirmée par cette expérience. En effet, l'aspect le plus innovant de l'Avant-projet (et des discussions préalables tenues lors du Forum de haut niveau) a été la « découverte » de l'importance des marchés informels liés aux territoires, qui émane initialement en grande partie d'une contribution du MSC, ultérieurement reconnue par les autres acteurs.

- Le MSC est d'avis que cette série de recommandations devrait constituer un ensemble précis, cohérent et disposant d'une logique interne, axé sur les liens entre les « petits exploitants », les « marchés » et « la sécurité alimentaire et la nutrition » et adapté à une application à l'échelle nationale. Nous sommes d'accord avec l'approche consistant à se concentrer sur un nombre limité de questions clés n'ayant pas été adéquatement traitées par le passé et souscrivons avec les questions spécifiques ayant été sélectionnées.
Cependant, afin de faire sens, les recommandations doivent être définies dans un contexte de politiques publiques plus général ; des recommandations suivant cette logique sont facilement accessibles pour le CSA dans l'excellent rapport élaboré par le HLPE en 2013 « Investir dans la petite agriculture en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition » et des discussions politiques et des recommandations qui se sont ensuivies, incorporées au rapport de la 40^e session du CSA (paragraphe 29 à 51). C'est à partir de ces discussions qu'est née la proposition de se concentrer sur l'aspect « marchés » de l'équation petits exploitants-sécurité alimentaire.
Le résultat des négociations des 8 et 9 juin ne devrait pas dupliquer ces recommandations, mais il doit y renvoyer. Le texte devrait souligner le fait que – comme l'indique le rapport du HLPE et les recommandations sur les politiques du CSA – l'aspect « marchés » doit s'inscrire dans le cadre d'une orientation plus large des politiques nationales, déterminée avec la participation des organisations de petits exploitants et des autres acteurs nationaux. Autrement, il ne constituera qu'un recueil quelque peu hétérogène de points disparates. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous commenterons l'Introduction et la section finale, « Petits exploitants en transition ».

- L'Avant-projet reste trop silencieux sur qui devrait faire quoi pour mettre en œuvre les recommandations. Le rôle futur du CSA n'est pas mentionné. Compte tenu du fait – reconnu – que la lacune en termes de données relatives aux marchés reliés aux territoires doit être comblée, il

semblerait raisonnable de suggérer que le CSA revienne sur ce point, y compris dans le contexte des travaux qu'il réalise régulièrement en matière de suivi.

- La dimension « genre » de la question doit être renforcée, comme indiqué, par exemple, dans notre suggestion concernant la section « Petits exploitants en transition ».

Introduction

- Inclure une référence au rapport du HLPE de 2013 et aux recommandations sur les politiques en matière d'investissement dans la petite agriculture en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition comme cadre global des politiques publiques pour les recommandations contenues dans le document (voir la remarque ci-dessous).

Systèmes alimentaires locaux et marchés liés aux territoires

- Le chapeau de cette section omet des caractéristiques très importantes, bien documentées dans la littérature¹. Nous suggérons d'inclure le texte suivant au chapeau :
« Les marchés territoriaux sont la principale source des aliments consommés dans le monde. Ils sont les plus rémunérateurs pour les petits exploitants, car ils leur permettent un plus grand contrôle sur les conditions d'accès et les prix. Ils permettent de conserver et de réinjecter une plus grande part de valeur ajoutée dans les exploitations et les économies locales et réalisent, à ce titre, une importante contribution à la lutte contre la pauvreté rurale. Les marchés territoriaux présentent des caractéristiques structurellement différentes à celles des marchés conventionnels et exigent un soutien par le biais de politiques spécifiques, en accordant une attention particulière à l'accès des femmes et des jeunes aux marchés. »
- Nous suggérons également d'inclure la proposition de conclusion normative découlant logiquement du chapeau :
« En raison du rôle fondamental qu'ils jouent pour garantir la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des petits exploitants, les politiques publiques devraient être orientées vers le renforcement des marchés territoriaux existants et le soutien à la création de nouveaux. »
- La Recommandation a) concernant la lacune en termes de données est extrêmement importante ; au vu du libellé actuel, elle est trop vague. Il devrait être clair que nous parlons non (seulement) d'un mécanisme centralisé de recueil de données, mais d'aider les gouvernements pour qu'ils incluent cette dimension à leurs systèmes de données à l'échelle nationale. Nous proposons le libellé suivant :
« Les gouvernements, les institutions régionales et les agences spécialisées des Nations Unies, en collaboration avec les organisations de petits producteurs d'aliments, devraient établir des systèmes de recueil de données sur ces marchés, en adoptant des méthodologies appropriées spécifiques. Il devrait être demandé à la FAO d'envisager d'intégrer un soutien à cette tâche dans les travaux en cours concernant la révision des statistiques agricoles qu'elle coordonne ».
- La Recommandation f) passe à côté de la question des politiques tarifaires, qui n'est pas seulement une question de transparence. Nous suggérons le libellé suivant :
"Veiller à ce que les politiques tarifaires garantissent la pleine rémunération du travail des petits exploitants et de leurs investissements en établissant des mesures visant à instaurer des

observatoires des prix comptant avec la participation des petits exploitants, à mettre à disposition des informations en temps réel issues des TIC concernant le niveau des prix aussi bien sur les marchés territoriaux que dans les supermarchés et à assurer une protection contre les abus de position dominante, notamment sur les marchés concentrés ».

Il serait préférable que cette recommandation soit déplacée à la section finale sur les « Petits exploitants en transition » comme l'une des principales politiques publiques nationales devant être adoptées.

- A la recommandation g), une référence devrait être faite à l'établissement de conseils alimentaires locaux comptant avec la participation de tous les acteurs, en tant que mécanisme institutionnel de consultation, plutôt que de simplement laisser l'initiative aux autorités locales. Ceci serait plus en harmonie avec l'esprit multipartite du CSA.

Nutrition et accès des petits exploitants aux marchés

- La Recommandation c) suggère que les petits exploitants devraient renforcer leurs capacités pour satisfaire aux normes alimentaires existantes ; ceci entre en contradiction avec la recommandation b) de la section précédente, qui stipule que « les exigences formelles du marché, telles que les règlements de sécurité sanitaire [...] ne devraient pas ébranler la capacité de participation des petits exploitants ». En réalité, la littérature suggère que les marchés territoriaux ne sont pas aussi défaillants en termes de sécurité sanitaire des aliments qu'on l'entend souvent, et que le meilleur moyen d'améliorer la sécurité sanitaire des aliments est de développer des pratiques et des réglementations adaptées aux conditions de production et de commercialisation des petits producteurs, plutôt que de soumettre ces derniers à des règles ayant été développées pour l'univers très différent des aliments industriels et des supermarchés.ⁱⁱ Nous suggérons le libellé suivant :

« Elaborer des politiques publiques spécifiques en matière d'hygiène et de santé qui soient adaptées à la situation des petits producteurs d'aliments, à appliquer depuis la phase de production jusqu'à la transformation et la distribution sur les marchés territoriaux ».

Approvisionnement institutionnel

- Nous pensons que cette section pourrait être renforcée par deux ajouts : une reconnaissance du rôle des autorités locales dans ces programmes, qui pourrait être ajoutée au chapeau, et une indication que les programmes d'approvisionnement institutionnel devraient tenir compte des objectifs sociaux et environnementaux.

Petits exploitants en transition

- Cette section donne l'impression que les changements en cours sont forcément inévitables, et que les petits exploitants doivent simplement s'adapter. Au contraire, le rapport du HLPE de 2013 et les travaux en cours dans le cadre des autres axes de travail du CSA sur l'urbanisation et la transformation rurale soulignent que ces transformations sont affectées par – ou sont parfois le résultat de – l'orientation des politiques publiques et de l'investissement. Ces dernières pourraient bien être orientées en direction de ce que l'on appelle maintenant « le développement territorial intégré », suggérant un nouveau type d'espace – constitué des petites et moyennes villes et des zones rurales qui les entourent – bien plus compatible aux conditions des petits producteurs que ne l'est la course actuelle vers les mégapoles. Elles pourraient se concentrer sur le renforcement et la protection des marchés liés aux territoires et le renforcement de leurs capacités à répondre à la

demande alimentaire des zones urbaines. Nous suggérons que la section soit renommée « Petits exploitants en transition et politiques publiques », afin de mettre en exergue le rôle décisif que jouent les politiques publiques.

- Cette section serait un endroit adapté pour insérer une recommandation forte concernant les femmes ; elle pourrait prendre la forme suivante :
« En reconnaissance de leur rôle fondamental pour l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la qualité de vie de leurs communautés, autonomiser les femmes en leur garantissant un accès aux ressources productives, y compris la terre et les programmes de crédit, les opportunités de revenus et les informations et services de vulgarisation et introduire systématiquement des mesures de discrimination positive en faveur des femmes et des jeunes et de leurs réseaux/organisations en lien avec les marchés territoriaux, l'approvisionnement institutionnel et les politiques fiscales. »
- Concernant la Recommandation b), nous suggérons la reformulation suivante afin d'indiquer clairement que nous recommandons des mesures qui se basent sur les pratiques des petits producteurs – y compris les producteurs les moins dotés en ressources, qui sont les plus sujets à l'insécurité alimentaire – et qui leur soient accessibles :
« Promouvoir les approches agroécologiques afin d'accroître la productivité et la résilience des petits exploitants et promouvoir la diversification de l'emploi rural permettant ainsi de s'assurer contre la volatilité du prix des denrées alimentaires et d'atténuer l'impact des risques et des chocs pouvant impacter le revenu agricole ».
- La formulation actuelle de la Recommandation e) est trop vague. Etant donné que l'objectif de cette série de recommandations est de défendre et de renforcer les petits exploitants, en reconnaissant l'existence de rapports de force inégaux, nous suggérons le libellé suivant :
« En cas de partenariat public-privé et d'agriculture contractuelle, les gouvernements doivent veiller à ce que les agriculteurs bénéficient d'une protection adéquate et qu'ils aient la capacité de négocier depuis une position de force. »
- Il ne serait pas crédible que cette série de recommandations ne fasse aucune référence au fait que les politiques internationales – notamment dans le domaine du commerce et de l'investissement – ont des répercussions significatives sur l'accès des petits exploitants aux marchés territoriaux et à l'espace politique gouvernemental. Nous reconnaissons que le libellé exact de ces références sera sujet à discussion, mais le CSA a le mandat de reconnaître et de traiter les questions contentieuses, au lieu de prétendre qu'elles n'existent pas. Pour débiter la discussion, nous proposons la formulation suivante :

« Les gouvernements devraient être autorisés à accorder des dérogations ou appliquer des moratoires sur les réglementations et accords internationaux dans des domaines tels que la sécurité alimentaire ou les marchés publics, dans le cas où ces règles entravent l'accès des petits exploitants aux marchés territoriaux et sont préjudiciables à la réalisation de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation

Le CSA devrait procéder à une évaluation de l'impact des accords internationaux de commerce et d'investissement sur l'accès des petits exploitants aux marchés territoriaux et sur la réalisation de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, conformément au mandat dont il dispose de faciliter la cohérence des politiques et d'apporter des contributions utiles aux instances dans lesquelles se prennent les décisions sur ces accords. Il pourrait être demandé au HLPE d'élaborer un rapport afin de fournir une base d'analyse solide pour discussion. »

- Le texte devrait finir avec un paragraphe relatif à la mise en œuvre et au suivi de cette série de recommandations. Nous ferons une proposition dans ce sens lors de la Consultation informelle du 28 avril.

ⁱ Hebinck, Paul, Jan Douwe van der Ploeg et Sergio Schneider (eds), *Rural development and the construction of new markets*, Routledge, 2015. ROPPA, *Capitalisation d'expériences dans le domaine de la production, la transformation, la commercialisation en Afrique de l'Ouest*, ROPPA, 2015. Vorley, Bill, *Meeting smallholders in their markets : understanding and improving the institutions and governance of informal agrifood trade*, IIED, 2013.

ⁱⁱ Roesel & Grace, *Food safety and informal markets: animal products in Sub-Saharan Africa*, Routledge 2015. Blackmore, *Legitimising informal markets: a case study of the dairy sector in Kenya*, IIED, 2015.