

Echec des négociations de l'OMC, de la FAO et de Copenhague en novembre et décembre 2009 - Analyse et proposition de "feuille de route" pour le programme Lascaux

François COLLART DUTILLEUL

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

Après le dernier échec des négociations sur le commerce des produits agricoles à l'OMC en décembre 2009, l'échec du sommet de la FAO à Rome sur la sécurité alimentaire en novembre 2009, et l'échec du sommet de Copenhague sur le réchauffement climatique en décembre 2009, quelles leçons pouvons-nous tirer de ces échecs successifs et quelles questions nous conduisent-ils à poser dans la mise en œuvre du programme Lascaux ?

A l'intersection de ces trois négociations, on retrouve le problème de l'accès des paysans à une terre productive et l'accès de tous les individus à une alimentation saine et suffisante, c'est-à-dire, pour une part, un problème d'ineffectivité de droits de l'Homme économiques et sociaux. Lors du 4^{ème} Forum mondial des droits de l'Homme à Nantes les 28 et 29 juin 2010, nous nous interrogerons sur cette ineffectivité, sur ses causes et sur les moyens juridiques d'y remédier. La tâche est ardue mais nécessaire. Ce sera une des principales « feuilles de route » du programme Lascaux : comprendre puis proposer...

Les principes qui gouvernent le commerce à l'OMC limitent considérablement la possibilité pour les Etats de traiter différemment des produits en concurrence en fonction de leur coût environnemental. C'est pourquoi, au regard des règles du commerce international, il serait très difficile pour un Etat d'imposer à ses frontières une taxe carbone aux importations de produits dont la production a occasionné davantage de gaz à effet de serre que les produits concurrents nationaux. Si on voulait y parvenir, il faudrait mener de front, et non pas de manière distincte, les négociations commerciale et environnementale.

Par ailleurs, les négociations de l'OMC sur l'agriculture achoppent notamment sur le degré d'ouverture des pays en développement aux produits originaires des pays riches, en contrepartie du démantèlement des subventions dans ces derniers et tout particulièrement en Europe et aux USA. La perspective de crises alimentaires dans les pays du sud impose en effet de limiter la libéralisation du commerce sur leur territoire. Pour ce faire, la négociation commerciale prévoit la possibilité pour chaque Etat de mettre en œuvre un mécanisme de sauvegarde lui permettant d'augmenter ses tarifs douaniers en cas d'augmentation des importations de produits agricoles sur son marché intérieur. Chaque Etat devrait ainsi pouvoir limiter les importations de produits agricoles de base qui concurrencent la production nationale. Mais subsiste un important désaccord sur le seuil de déclenchement de ce mécanisme de sauvegarde. Or ce seuil dépend tout autant de la négociation commerciale à l'OMC que de celle de la FAO sur la sécurité alimentaire.

Ce lien intime et nécessaire entre des négociations qui sont menées séparément explique sans doute pour une part leur échec ou, à tout le moins, rend plus difficile à atteindre l'horizon de leur succès. Il faudrait au moins que les organisateurs de ces différentes négociations coordonnent leurs actions, établissent ensemble l'argumentaire des compromis possibles en reliant les uns aux autres les avantages issus de l'une d'entre elles à des contreparties pouvant venir d'une autre.

Ainsi, les trois négociations, liées entre elles, doivent impérativement faire l'objet d'une analyse commune. Ensuite, au regard de la mise en œuvre du droit à la terre et à l'alimentation, il y a une double synergie entre la négociation commerciale à l'OMC d'un côté et celles sur le réchauffement climatique et sur la sécurité alimentaire, de l'autre.

Cela ouvre, pour le programme Lascaux, deux directions de recherche.

La première direction est celle qui permettra d'analyser l'enchevêtrement des négociations et la raison commune de leur échec. Ces négociations lient en effet ensemble le sort d'une question économique – celle du développement des échanges et du commerce international –, une question environnementale – celle du réchauffement climatique, et une question sociale – celle de la pauvreté liée aux crises alimentaires. Or ces trois questions sont précisément celles qui composent le concept de **développement durable**. Dès lors, comment pourrait-on lier les trois questions économique, environnementale et sociale dans la recherche de compromis recouvrant les différentes négociations et sous quelles formes juridiques pourrait-on leur donner une force contraignante ?

La seconde direction conduit à analyser les concepts en œuvre dans le champ commun des négociations économique, environnementale et sociale. Il va de soi que ces concepts n'auront pas la même charge politique et juridique selon qu'ils seront mis au service de l'expansion de la loi du marché ou à celui de sa régulation.

Pour certains, en effet, la libéralisation du commerce agroalimentaire ne peut que profiter aux pays les plus riches, comme c'est le cas depuis toujours dans les autres secteurs d'activité soumis à la loi du marché. Il conviendrait donc plutôt de limiter l'expansion de la loi du marché par une régulation juridiquement contraignante.

Pour d'autres, toutes les solutions passent par une plus grande libéralisation des échanges. La libéralisation du commerce des biens et services environnementaux serait censée avoir un effet positif sur le réchauffement climatique. Et la libéralisation du commerce des produits agricoles serait censée être favorable au développement et ainsi contribuer à réduire la perspective de crises alimentaires.

Que la libéralisation soit l'une des causes des problèmes ou au contraire leur solution, il est nécessaire d'analyser les concepts susceptibles de fonder des principes juridiques et notamment ceux de souveraineté foncière, de sécurité alimentaire et de spécificité agroalimentaire:



La **souveraineté foncière** détermine les moyens par lesquels les Etats peuvent garder le contrôle de la terre agricole et notamment empêcher sa captation par des puissances publiques ou privées étrangères. Cette forme de souveraineté est ainsi destinée à s'opposer à une forme nouvelle de colonisation qui se cantonne aux terres riches des territoires pauvres, qu'il s'agisse de ce que cette terre recèle (métaux rares, pétrole...) ou de ce qu'elle peut produire (produits alimentaires, biocarburants...). Une telle souveraineté est ainsi directement issue de la souveraineté territoriale de l'Etat et légitimée par elle. C'est dans ce cadre qu'on doit analyser les modes juridiques d'accès à une terre productive pour les agriculteurs en parcourant les modes d'appropriation (acquisition), de mise à disposition (bail, prêt...), d'affectation des terres à un usage agricole (contrôle public ou collectif de l'usage) et d'approvisionnement en eau (collectivisation, droit de captage...). C'est sur une conception juridique de la propriété que le droit foncier se fonde et se construit. La **propriété** peut être conçue comme un monopole quasi absolu pour le propriétaire privé, comme un bien public lorsque la terre appartient à l'Etat ou comme un bien collectif si la terre relève d'une propriété coutumière. En réalité, la question centrale est de savoir si la terre doit ou non être considérée comme une simple marchandise dès lors qu'elle est un bien quantitativement non extensible et dont l'usage doit être partagé entre un nombre de plus en plus grand de personnes. Dans bien des régions du monde, cette question est encore en suspens et elle oscille entre un **droit foncier** coutumier et un droit foncier moderne. Quel droit foncier choisir et quelle conception de la propriété retenir si on veut tout à la fois assurer l'accès des paysans à une terre productive, développer l'agriculture pour nourrir la population, garantir la stabilité juridique de ceux qui exploitent la terre ?



La **sécurité alimentaire** permet aux Etats d'assurer tout à la fois un approvisionnement suffisant en nourriture pour l'ensemble de la population et la qualité sanitaire de cette alimentation. La sécurité alimentaire suppose nécessairement que l'Etat conserve un certain pouvoir de contrôle sur les produits agricoles qui entrent ou sortent de son territoire. Cela s'exprime par une **souveraineté alimentaire** qui détermine dans quelle mesure l'Etat peut définir des politiques publiques destinées à garantir un accès suffisant de la population à une alimentation saine, en tenant compte des impératifs et des principes du droit international. La sécurité alimentaire suppose également que l'Etat fasse respecter sur son territoire un **ordre public alimentaire** (et/ou humanitaire), afin de garantir la quantité et la qualité des aliments à destination de la population. Mais il n'est pas aisé de déterminer la nature de cet ordre public (qui, ordre de direction ou de protection, caractérise un degré de protectionnisme assumé) et sa portée au-delà des frontières (notamment assurée par les mécanismes du droit international privé et limitée par le droit du commerce international). Peut-on concilier un impératif national de sécurité alimentaire avec l'ordre international des échanges commerciaux, et par quelles voies juridiques ?



La **spécificité agroalimentaire** permet de poser une question essentielle : le commerce des produits de l'agriculture, parce que ceux-ci sont vitaux pour les populations, doit-il faire l'objet d'un traitement juridique spécifique ? Globalement, ces produits sont plutôt considérés aujourd'hui comme des marchandises comme les autres. Leur commerce est un commerce ordinaire, comme l'est d'ailleurs le commerce de la terre agricole dans de nombreux pays. Or le moins qu'on puisse dire est que cette conception du commerce n'a en rien endigué la montée de la pauvreté et de la famine dans les pays du sud. D'où la nécessité de s'interroger sur les correctifs à apporter au droit général pour mettre en œuvre un **droit spécial des biens** agricoles. La spécificité agroalimentaire pourrait déjà se manifester au stade de la **propriété intellectuelle** (au sens large), notamment en adaptant le droit des brevets appliqué aux semences, en spécifiant le droit des obtentions végétales appliqué aux produits de l'agriculture, en développant au plan international les moyens juridiques de valorisation des produits. La spécificité agroalimentaire pourrait aussi concerner les mécanismes de **formation des prix**, afin de soustraire au moins les produits agroalimentaires de base aux méfaits de la spéculation. Car on oublie trop vite qu'il n'y a de spéculation possible que sur les hausses et les baisses successives des prix. La stabilité des prix tue dans l'œuf toute velléité spéculative. Par conséquent, la spéculation sur les denrées dont les populations, spécialement dans les pays du sud, se nourrissent pour vivre ou survivre, conduit inéluctablement à de l'instabilité et à la volatilité des prix et, par conséquent, à des crises alimentaires successives et inéluctables. Cette même spécificité pourrait aussi concerner les **mécanismes de concurrence**, en particulier lorsqu'il serait nécessaire de limiter les exportations d'un produit de base au nom de la sécurité des approvisionnements, ou de limiter les importations au nom de la survie des producteurs nationaux.

Si les biens agricoles faisaient ainsi l'objet d'une régulation juridique spécifique, ce serait sans doute un pas dans le sens de l'effectivité des droits de l'homme à la terre et à l'alimentation. C'est en tout cas la voie que le programme Lascaux tente d'explorer, voie qui va « *de la terre à l'aliment et des valeurs aux règles* » avec une prochaine étape lors du Forum Lascaux à Nantes les 28 et 29 juin 2010.