



SYNTHÈSE

RÉGULER LES FILIÈRES ET LES ÉCHANGES COMMERCIAUX POUR DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES ET ÉQUITABLES

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble, aujourd'hui, 182 ONG, adhérentes directes ou au travers de six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Agissant avec et en faveur des populations les plus laissées pour compte, ces organisations mènent des actions humanitaires d'urgence, de développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains, ou encore de plaidoyer et d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale. Pour le secteur associatif de droit français de la solidarité internationale, Coordination SUD, avec ses organisations membres, assure quatre missions : la promotion et la défense d'un environnement favorable à l'action et l'expression des organisations de la société civile (OSC), l'appui et le renforcement de ces mêmes OSC, la construction et la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde sur les politiques de solidarité internationale ; et enfin, la veille et la prospective sur la solidarité internationale et son secteur associatif, leurs évolutions et enjeux.

La commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD

Cette publication est réalisée par la commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la C2A regroupe des ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : ActionAid France – Peuples Solidaires, Action Contre la Faim, AgriSud, Agter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, Gret, Iram, ISF Agrista, MADERA, Max Havelaar, Oxfam France, Réseau foi et Justice Afrique Europe, Secours Catholique – Caritas France, SOL – Alternatives Agroécologiques et Solidaires, Terre et Humanisme, UNMFREO.

La C2A assure la représentation de Coordination SUD auprès des institutions traitant de l'agriculture et de l'alimentation telles que le Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (GISA) et le Mécanisme de la société civile (MSC) pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

Contact de la commission Agriculture et alimentation (C2A) :

Carline Mainenti, AVSF

Email : c.mainenti@avsf.org

Site web : www.coordinationsud.org

Cette note a été rédigée par Lorine Azoulai, Aurélie Carimentrand et Karine Laroche (consultantes).

Avec les contributions du comité de pilotage coordonné par SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaire et auquel ont participé : AVSF, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, GRE T, Max Havelaar France, Oxfam France.



Porté au sein de la C2A et avec le soutien financier de l'Agence française de développement. Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel des organismes ayant apporté leur soutien financier.



Édition janvier 2024

PRÉAMBULE

Synthèse basée sur une étude réalisée par Lorine Azoulai, Aurélie Carimentrand et Karine Laroche pour la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud

Après des décennies de libéralisation effrénée, les crises récentes (pandémie, guerres et crise alimentaire) et les chiffres de la faim qui repartent à la hausse nous rappellent la nécessité de réguler les systèmes alimentaires. Mesures miroirs, lutte contre la déforestation : l'arrivée à l'agenda européen de nouvelles mesures de régulation des filières et des échanges commerciaux marque le retour timide de l'intervention publique sur les marchés. Au-delà de la dimension sanitaire, ce sont les dimensions socio-économiques et environnementales qui s'invitent désormais à la réflexion, pour une évolution vers des systèmes alimentaires et des échanges plus justes, qui respectent les droits humains et environnementaux.

Hausse de la faim et des inégalités, changement climatique, effondrement de la biodiversité : quel rôle peuvent jouer les mesures de régulation des systèmes alimentaires à l'aune des enjeux actuels ? Quelles leçons pouvons-nous tirer des politiques passées, ou mises en œuvre dans d'autres régions du monde ? Si les enjeux et les défis évoluent en fonction des filières, nous disposons tout de même d'une palette de mécanismes qui permettent de réguler, à différents niveaux, les volumes, les prix et la qualité des produits. Comment identifier, parmi l'ensemble des mesures de régulation, la combinaison qui offre une réponse adaptée, aussi bien du point de vue des droits des paysans, que du droit à une alimentation saine, diversifiée et accessible, et au respect de l'environnement ?

Cette note, tirée de l'étude du même nom, présente les principales stratégies de régulation des systèmes alimentaires, et leur application aux filières lait et cacao.

INTRODUCTION

Le commerce international, encadré par les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), repose sur le paradigme selon lequel la libéralisation et l'augmentation des échanges commerciaux contribuent à la paix et au développement des nations. Pourtant, la mondialisation des systèmes alimentaires n'a pas empêché la multiplication des crises alimentaires : pour la sixième année consécutive, la faim est en hausse¹. **Les impacts négatifs du commerce international sur le développement des filières locales, les écosystèmes et les moyens de production, et in fine sur la souveraineté alimentaire, poussent à remettre en question ce paradigme** : il est temps de changer les règles du jeu, pour que les droits humains et environnementaux fassent partie intégrante de l'équation. La libéralisation des secteurs agricole et alimentaire fait plutôt figure d'exception dans l'histoire. En effet, des années 1930 jusqu'aux années 1980, **le consensus international a privilégié la mise en place de politiques agricoles interventionnistes², dans une perspective de stabilisation des marchés**. Pour garantir un revenu décent aux agriculteurs et agricultrices ainsi qu'une alimentation accessible aux populations, les productions agricoles étaient orientées voire planifiées par les États afin de stabiliser les prix et l'offre.

Avec le tournant libéral des années 1980 et la création de l'OMC, les États et les unions économiques suppriment progressivement l'intervention publique dans les secteurs agricole et alimentaire. Les accords internationaux sur les produits de base³ et le principe de non-réciprocité⁴, supposés stabiliser les cours des marchés et assurer la solidarité entre pays du Sud, pays producteurs de matières premières (café, cacao, coton...), et pays consommateurs au Nord, prennent alors fin. Est **confié ainsi au marché un rôle d'auto-régulation, qui s'est accompagné de dommages socio-économiques et environnementaux considérables**. La dérégulation des marchés agricoles a ouvert la porte à la financiarisation de l'alimentation et à la spéculation sur les matières premières agricoles⁵, accéléré la concentration des acteurs économiques et le déséquilibre croissant des rapports de force au sein des filières⁶, et la dégradation des conditions et des moyens de production, entre autres. **Le paradigme actuel ne permet pas d'entamer les transitions écologiques et sociales nécessaires pour des systèmes alimentaires durables et équitables**. Dans ce contexte, des mécanismes privés comme le commerce équitable se sont développés pour promouvoir des échanges commerciaux favorables aux agricultures paysannes des pays du Sud. On assiste par ailleurs à un retour timide de l'intervention publique. En effet, **aux niveaux français et européen, de nouvelles mesures de régulation des filières et des échanges commerciaux, s'appuyant sur des critères sociaux et environnementaux, émergent** : devoir de vigilance, lutte contre la déforestation, et mesures miroirs.

Après trois décennies de libéralisation continue, les politiques de régulation des marchés agricoles reviennent donc sur le devant de la scène. Quelles leçons tirer des politiques de régulation passées, ou mises en œuvre ailleurs dans le monde ? Comment peuvent-elles accompagner la transition agroécologique et soutenir le développement des agricultures paysannes ? Quelles sont les conditions de leur mise en œuvre et qu'impliquent-elles en matière de coopération internationale et d'aide au développement ? Bien que les enjeux et les défis varient selon les filières, le panel de mesures est suffisamment étoffé pour proposer des réponses adaptées tenant compte des enjeux de solidarité internationale. Cette note présente quelques outils de régulation publique des filières et des marchés agricoles, en illustrant leur mise en œuvre concrète dans les filières lait et cacao. Dans un souci de clarté, quatre grandes familles de mesures de régulation⁷ sont présentées : les politiques agricoles, les politiques commerciales, les politiques fiscales, le cadre réglementaire et les nouvelles réglementations qui s'appliquent aux acteurs et actrices économiques.

1. FAO, Rapport SOFI 2023.

2. Prix d'intervention de la PAC, mesures de protection aux frontières, livraisons obligatoires à bas prix et collectivisation des terres en URSS et en Chine, caisses de stabilisation pour les produits de rente dans les pays ouest-africains, quotas d'exportation des accords internationaux de produits de base, entre autres.

3. Qui proposaient des mécanismes de régulation tels que les stocks régulateurs internationaux pour encadrer les variations de prix, des mesures de contingentement, l'application de bandes de prix ou de prix minimum, entre autres.

4. Remis en cause dans les années 1990 dans le cadre d'un différend au niveau de l'OMC, ce principe permettait aux États d'accorder à certains partenaires commerciaux, notamment les pays du Sud, des préférences – de type exonération de droits de douane – sans que lesdits partenaires soient contraints d'en faire de même et de leur ouvrir leur marché en retour.

5. Inflation : quand les spéculateurs profitent de la crise alimentaire, rapport CCFD-Terre Solidaire & Foodwatch, <https://ccfd-terresolidaire.org/wp-content/uploads/2023/06/ccfd-terresolidaire.org-rapport-inflation-quand-les-speculateurs-profitent-de-la-crise-alimentaire-ccfd-ts-foodwatch.pdf>

6. *Qui fait pencher la balance ?* Rapport IPES-Food, 2023, https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/WhosTippingTheScales_FR.pdf

7. Dans la pratique, ces catégories peuvent être liées, voire s'interpénétrer.

1 | POLITIQUES AGRICOLES

La politique agricole commune (PAC) et son homologue ouest-africaine, l'ECOWAP, proposent diverses mesures de régulation des prix, des volumes et des modes de production⁸. Au niveau européen, c'est notamment l'Organisation commune des marchés agricoles (OCM) qui met à disposition des États Membres une diversité d'instruments de régulation.

a. Réguler les volumes produits ou les volumes mis sur le marché

La régulation des volumes permet d'éviter les situations de surproduction qui font chuter les prix sur les marchés. **Plusieurs mécanismes assurent cette fonction : les quotas de production, les jachères obligatoires, les droits de plantation, les primes d'arrachage, les primes au renouvellement et à la conversion...** On peut également citer les aides au développement de débouchés alternatifs, comme la politique sucrière brésilienne qui a fait basculer les surplus de sucre dans la filière éthanol vers la production d'agrocarburants. **Mais ce sont surtout les mécanismes de stockage qui apparaissent comme des leviers efficaces pour rééquilibrer l'offre et la demande.** La constitution de stocks tampons peut s'effectuer via des stocks publics ou des aides au stockage privé. Ces mécanismes ont été mis en place dans le cadre des politiques agricoles de nombreux pays et unions économiques afin de stabiliser leur marché intérieur, mais aussi dans le cadre des accords internationaux sur les produits de base⁹.

EXEMPLES 1 & 2

Exemple 1 – Les quotas laitiers, meilleurs remparts contre la chute des prix et le dumping alimentaire ?

Les quotas de production consistent à définir un volume de production maximum, qui peut ensuite être réparti entre les pays, les régions et les producteurs. Au niveau européen, la PAC a fixé des quotas pour le lait jusqu'en 2015. En France, **la fin de ces quotas s'est traduite par une surproduction, entraînant les prix du lait à la baisse, et marquant le début d'une crise majeure pour la filière laitière européenne.** Les impacts de cette crise se sont fait ressentir jusque dans les pays tiers, dont le dumping alimentaire de l'UE et l'exportation de poudres de lait à bas coûts ont déstabilisé, voire détruit, les filières locales. Aujourd'hui, certaines organisations comme l'*European Milk Board*¹⁰, plébiscitent la mise en place de mesures similaires aux quotas, mais plus flexibles.

Exemple 2 – Réguler l'offre de cacao via une combinaison de mécanismes, la proposition de Nitidae :

En 2022, l'ONG Nitidae propose une politique de régulation de l'offre combinant plusieurs instruments pour adapter la production de cacao à la demande à court, moyen et long termes avec : 1) la modélisation de la production, 2) les primes au renouvellement¹¹, 3) les primes à la conversion, 4) les primes à la jachère, 5) la subvention des engrais minéraux et des engrais organiques, 6) la segmentation du marché par différenciation des offres par gammes.

8. Le conditionnement des aides à certaines pratiques peut avoir un effet de régulation indirecte sur la quantité et la qualité des productions, mais ne sera pas traité dans cette note.

9. Voir l'exemple de l'accord international sur le cacao dans le rapport complet.

10. Organisation représentant vingt associations de producteurs laitiers de 15 pays européens.

11. Compris comme un processus complet de « régénération » et de « restructuration » des cacaoyères qui est différent d'une simple « replantation » de cacaoyers.



© ECANOM, Côte d'Ivoire, 2022

b. Stabiliser les prix des matières premières agricoles pour garantir un prix rémunérateur

Les pouvoirs publics peuvent imposer un prix minimum d'achat aux producteurs à travers divers mécanismes : **les prix minimum garantis, ou prix d'intervention, avec le rachat des productions par les autorités publiques, la gestion des ventes à terme par un organisme parapublic (exemple 3), ou enfin la pénalisation financière de la filière** (amendes, saisie des stocks, retraits de licence). C'est le cas des filières noix de cajou dans de nombreux pays africains (Côte d'Ivoire, Mali, Mozambique...) ou encore de la filière karité au Bénin. La capacité de contrôle de la part des pouvoirs publics du respect par les opérateurs commerciaux des prix minima garantis aux producteurs et productrices, est cependant insuffisante, dans le cas de la filière cacao en Côte d'Ivoire notamment.

EXEMPLE 3

Les caisses nationales de stabilisation pour le cacao

Du milieu des années 1950 aux années 1990, le cacao africain était commercialisé selon deux dispositifs publics de régulation de la filière :

- un office national de commercialisation, qui fixe à l'avance les prix à la production et centralise la commercialisation (Ghana, Nigeria) ;
- une caisse de stabilisation qui garantit des prix minimum à la production, et fixe des prix de référence à l'exportation (Côte d'Ivoire, Cameroun, Togo).

La Côte d'Ivoire crée en 1964 sa Caisse de stabilisation et de soutien des prix des productions agricoles (Caistab). Les prix sont alors totalement régulés par cette société d'Etat, avec l'établissement de deux prix garantis pour chaque campagne agricole, en plus d'un barème de coût définissant les prix et les marges pour le marché intérieur et l'exportation¹² :

- un prix bord-champ, c'est à dire le prix payé au cacaoculteur ;
- un prix à l'exportation.

Ces organismes ont été démantelés dans les années 1980-90, sous la pression des institutions financières internationales de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale), dans le contexte des crises de la dette et des plans d'ajustement structurel.

12. Kpele Hervé, La filière café-cacao, de la CAISTAB aux réformes de 2011

EXEMPLE 4

L'imposition d'une nouvelle prime à l'exportation : le différentiel de revenu décent pour le cacao

Afin d'augmenter les prix aux cacaoculteurs et cacaocultrices, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont annoncé en 2019 la mise en place conjointe du différentiel de revenu décent (DRD). Le DRD instaure le principe d'une prime de 400 \$ par tonne de cacao, censée être intégralement reversée aux producteurs et productrices afin de leur garantir un revenu décent. Cette mesure s'accompagne d'une augmentation de la part du prix total qui leur est reversée.

À son lancement, le DRD a été en grande partie compensé par la baisse du niveau des différentiels d'origine du cacao ivoirien et ghanéen sur le marché, ce qui n'a pas permis de réévaluer le prix des fèves au producteur. Les opérateurs se sont également tournés vers d'autres origines et ont utilisé des stocks préexistants afin de s'affranchir temporairement de cette taxe.

c. Organisation des filières et appui à la commercialisation :

Certaines mesures, par exemple prévues par le **“paquet lait” de l'organisation commune des marchés (OCM)**, prévoient un appui aux organisations de producteurs et productrices et interprofessionnelles, justement pour leur permettre de réguler les volumes de production, mais aussi les prix, en rééquilibrant les rapports de force avec l'aval des filières. **L'OCM permet notamment de déroger aux règles de la concurrence européenne dans le cas de négociations collectives, pour planifier la production, réguler l'offre ou encore assurer une meilleure entente sur les prix.**



Les règles de l'OMC et les clauses plus spécifiques prévues dans les accords commerciaux bilatéraux encadrent les échanges et en particulier l'utilisation de mesures de régulation par les États susceptibles de créer des effets de distorsions sur le marché. Cet encadrement s'est accentué avec la fin du principe de non-réciprocité au profit des pays du Sud, remis en cause avec la dénonciation de nombreux accords qui en faisaient l'usage¹³. Cette dynamique favorise l'ouverture des marchés et la mise en concurrence de systèmes de productions très différents, au détriment de la protection et du développement de filières locales et *in fine* de la souveraineté alimentaire.

a. La régulation des échanges par les barrières tarifaires

Les mécanismes les plus classiques de régulation des échanges commerciaux consistent à imposer une taxe sur les produits importés. **Ces droits de douane peuvent être fixes ou variables – c'est-à-dire évoluer en fonction des prix** : si le marché est saturé et les prix trop bas, un pays peut maintenir une barrière tarifaire dissuasive, pour limiter les effets de dumping. Les droits de douane peuvent aussi varier selon les quantités importées, on parle alors de **contingent tarifaire** : au-delà d'un quota défini, les importations sont taxées de façon plus importante. L'UE et la CEDEAO disposent toutes deux d'un **tarif extérieur commun (TEC)** qui précise les niveaux de droits de douane appliqués aux produits, selon différentes catégories. Tout l'enjeu consiste, pour les produits stratégiques ou sensibles, à rendre ces tarifications suffisamment dissuasives pour favoriser le marché intérieur : une démarche à contre-courant de la libéralisation croissante et de la création récente de la zone de libre-échange africaine (ZLECAF).

EXEMPLE 5

Le Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO et les produits laitiers

Le TEC de la CEDEAO définit les niveaux de taxes sur les produits laitiers importés : selon les catégories de produits, différentes bandes tarifaires s'appliquent :

- 5 % à 10 % pour les poudres de lait et le lait concentré (selon le type d'emballage) ;
- 20 % pour le beurre et les fromages ;
- 35 % pour les yaourts.

Longtemps protégés par un régime spécial¹⁴ leur permettant d'accéder au marché européen, tout en protégeant leur marché intérieur, les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ont finalement ouvert leurs marchés à l'UE, sous l'impulsion de l'OMC et de certains pays africains qui y voyaient une opportunité économique. Cela a permis à la majorité des laiteries implantées en Afrique d'utiliser exclusivement des poudres de lait importées, taxées à seulement 5%. Les organisations paysannes plaident aujourd'hui pour un rehaussement du TEC à 35% pour l'ensemble des produits laitiers : "une bataille forte", selon Hindatou Amadou, responsable plaidoyer et genre de l'APÉSS.

13. L'exemple des accords de partenariats entre l'Union européenne et les pays du groupe ACP - Haguenu-Moizard C. et Montalieu T. 2004. L'évolution du partenariat UE ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation. Mondes en développement, n° 128, 65-88. DOI : <https://doi.org/10.3917/med.128.0065>

14. Régime spécial "tout sauf les armes" qui suspend les droits de douane pour l'ensemble des exportations en provenance des PMA, à l'exception des armes et munitions.

EXEMPLE 6

Les accords internationaux sur le cacao (CNUCED, ICCO)

Sept accords sur le cacao se sont succédés depuis 1972, négociés au sein de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce Et le Développement (CNUCED), et dont le Secrétariat est assuré depuis 1973 par l'organisation internationale du cacao (ICCO). A partir de 1993 la régulation ne repose plus que sur un simple plan de gestion de la production « dont l'efficacité, en l'absence de stipulations réellement contraignantes, reste suspendue à la bonne volonté des États parties à l'accord »¹⁵. L'accord de 2010 amendé, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2024, pourrait permettre la mise en place de mécanismes plus ambitieux de pilotage par les prix et par les volumes, tout en intégrant les ODD.

b. Barrières non tarifaires et nouvelles mesures de régulation fondées sur des critères sociaux et environnementaux

Suite à la pandémie COVID-19, la guerre en Ukraine et la crise alimentaire mondiale qui a succédé, de nouvelles mesures de réciprocité des normes apparaissent dans les agendas politiques français et européens. Portées par une volonté des nations de regagner leur souveraineté alimentaire, **ces mesures dites “miroirs” consistent à conditionner l'importation de produits à des normes de production sociales et/ou environnementales** équivalentes à celles appliquées dans le pays ou la région qui les importent. Ce mécanisme doit limiter les distorsions de concurrence en égalisant les contraintes de production, et garantir que les produits importés ne soient pas issus de pratiques non durables. Des mesures miroirs sont à l'étude au niveau européen, en particulier pour mieux contrôler et limiter les importations de produits contenant des pesticides interdits dans l'UE.

La mise en œuvre de telles mesures pose toutefois une question de cohérence des politiques publiques, quand dans le même temps l'UE continue de produire et d'exporter des pesticides dans les pays tiers, interdits en Europe, et pratique le dumping alimentaire dans ces mêmes pays.

EXEMPLE 7

Lutte contre la déforestation, au niveau européen :

Le règlement européen voté au début de l'été 2023 sur la lutte contre la déforestation et dégradation des forêts se focalise sur sept produits de base, et leurs dérivés importés au sein de l'UE, qui contribuent à la déforestation des forêts tropicales : cacao, café, soja, huile de palme, caoutchouc, bois et viande bovine.

Il s'agit d'un mécanisme **d'interdiction de commercialiser ces produits sur le marché européen si les exigences de « légalité » et de « zéro déforestation » à compter de 2021 ne peuvent être vérifiées** dans le cadre d'une déclaration obligatoire de diligence raisonnée (incluant la géolocalisation des parcelles de production). Ce règlement entraîne des coûts importants de mise en conformité, dont la répartition équitable pose question notamment pour les petits producteurs et productrices.

c. Libre-échange et multiplication des accords commerciaux

Les accords commerciaux permettent, aux gouvernements signataires, de se mettre d'accord sur les règles à respecter dans le cadre de leurs échanges. **Leurs négociations portent généralement sur les droits de douane et les barrières non tarifaires**, d'ordre technique, administratif ou juridique, comme les mesures sanitaires et phytosanitaires¹⁶.

15. Rapport du Sénat n° 236 (1995-1996) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord international sur le cacao de 1993. <https://www.senat.fr/rap/195-236/195-236.html>

16. Par exemple l'interdiction pour les pays tiers d'exporter vers l'Union européenne des animaux ou produits animaux élevés aux hormones de croissance.



Si l'OMC pose un cadre pour ses membres, **les négociations agricoles (cycle de Doha) sont au point mort, et les accords bilatéraux se multiplient** : accords UE-Nouvelle Zélande, UE-Mercosur ou encore accords de partenariats économiques (APE) entre l'UE et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Ces accords – soumis au respect des règles générales de l'OMC – permettent aux États de développer de nouvelles alliances économiques. Bien qu'ils répondent aux blocages de l'OMC, ces nouveaux accords engendrent autant de règles, de normes et de négociations – pas toujours équitables – à suivre. Bien que certains acteurs, comme Olivier de Schutter, ex rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme à l'ONU, évoquent les marges de manœuvre existantes au sein de l'OMC¹⁷ pour faire évoluer les règles du commerce international vers plus de justice et d'équité, d'autres encouragent la création d'un nouveau cadre pour sortir du cadre actuel perçu comme obsolète¹⁸.

EXEMPLE 8

Le blocage de l'APE UE-Afrique de l'Ouest par le Nigéria

À partir des années 2000 et en lien avec la remise en cause du principe de non-réciprocité dans les enceintes de l'OMC, l'Union européenne est progressivement passée de l'application d'un régime de préférences à la négociation d'Accords de partenariats économiques avec les pays ACP impliquant l'ouverture de leurs marchés aux produits européens. Loin de faire l'unanimité, la négociation des APE fait l'objet de nombreux blocages.

En Afrique de l'Ouest les négociations ont débuté 2003 et n'ont toujours pas abouti à l'entrée en vigueur d'un accord au niveau régional. Les pays les moins avancés de la région (PMA) bénéficiant du régime "tout sauf les armes"¹⁹, n'ont pas intérêt à ouvrir leur marché à l'UE, au contraire. Ainsi, le Nigéria a confirmé en 2018 qu'il ne signerait pas l'accord en l'état, bloquant le processus. En réponse, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont signé des APE intérimaires, susceptibles de devenir une porte d'entrée vers d'autres États de la CEDEAO pour les produits importés²⁰. En plus d'une perte de recette douanière importante, ces accords sont une pression supplémentaire pour les filières locales qui subissent la concurrence des produits importés, ainsi qu'une superposition de régimes commerciaux au détriment de l'intégration et du développement du marché régional²¹.

17. <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2020/01/Reconstruire-lOMC-pour-un-d%C3%A9veloppement-plan%C3%A9taire-durable-J.-Berthelot-12-juillet-2020.pdf>

18. <https://www.eurovia.org/fr/communique-de-presse/regulation-des-marches-et-prix-justes-essentiels-pour-les-objectifs-du-pacte-vert-et-une-nouvelle-pac-ancree-dans-la-souverainete-alimentaire/>

19. Exonération de droits de douane et de contingents pour toutes les exportations de biens vers l'UE à l'exception des armes et des munitions.

20. Risque de contournement des protections douanières via ces « chevaux de Troie ».

21. Afrique de l'Ouest-Union européenne : faire germer une coopération et des échanges agricoles équitables et durable (p.38), rapport de SOL, ROPPA, CNCR, CFSI, Oxfam Belgique, Humundi, SOS Faim Luxembourg, 2023, https://www.sol-asso.fr/publication_afrique_de_louest-union_europeenne/

3 MESURES FISCALES, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET RÉGULATION DU SECTEUR PRIVÉ

a. Des mesures fiscales au service des filières locales

Les mesures fiscales peuvent soutenir des objectifs de promotion des filières locales, agroécologiques et équitables : on peut citer par exemple la défiscalisation du matériel et des équipements, ou encore l'exonération fiscale pour les entreprises agro-alimentaires s'approvisionnant en produits locaux, et l'exonération de TVA pour les produits issus de productions locales. Ces mesures s'appliquent toutefois à des acteurs et actrices économiques de taille moyenne à plus importante, avec le risque d'exclure le secteur informel (majoritaires dans le cas de la transformation du lait en Afrique de l'Ouest, par exemple). Ces mesures posent aussi la question des ressources à mobiliser pour contrôler et limiter le risque de fraude (s'assurer que les entreprises et produits exonérés utilisent réellement des produits locaux).

On peut également citer d'autres outils, comme les taxes sur certains types de produits.

EXEMPLE 9

Exonération de TVA pour les produits issus de productions locales

Plusieurs pays ouest-africains ont mis en place des dispositifs d'exonération de la TVA sur certains produits laitiers. Au Sénégal, par exemple, le gouvernement a décidé d'exonérer de TVA le lait liquide (frais et pasteurisé) issu du lait local. Cette mesure, proposée en 2019 pour répondre à la demande des organisations d'éleveurs et d'éleveuses confrontées à la concurrence des poudres importées sur le marché de la transformation, n'a pas encore été mise en application²².



© AVSF

22. Politique commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'ouest : analyse de cinq scénarios possibles d'évolution des politiques dans quatre pays de la région (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal), mars 2019, L. Levard, avec les contributions de C. Broutin, MC. Gouda, M. Hainikoye, Kabore et M. Traoré, <https://www.alimenterre.org/system/files/2020-03/1191-gret-Rapport-Etude-politiques-commerciales-et-fiscales-lait-AO-2019.pdf>

b. Le cadre réglementaire, une régulation des systèmes alimentaires par les normes

Les normes réglementaires **imposent des contraintes et des standards aux pratiques des opérateurs actifs dans la chaîne de production.**

Au niveau de la commercialisation, **les catégories commerciales et normes de qualité obligatoires ont pour objet de standardiser et discriminer les produits agricoles selon leurs caractéristiques.** Elles comprennent les critères liés au conditionnement et définissent les règles en matière d'étiquetage et de dénomination.

Il existe également **un cadre réglementaire portant sur la protection de la santé des consommateurs** : à partir du Codex Alimentarius, la loi fixe des critères d'hygiène à respecter à chaque étape de la chaîne de valeur. L'accord SPS sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC fixe les règles auxquelles les membres doivent se conformer.

Au niveau européen, plusieurs cadres réglementaires conditionnent les modes de production (reconnaisances des variétés végétales, mise sur le marché des engrais et des pesticides, contrôle des aliments pour bétail, autorisation des médicaments vétérinaires, etc.). L'UE dispose également d'un cadre sur la protection du foncier, les infrastructures agricoles, la protection des écosystèmes ou des consommateurs et consommatrices, en imposant des limites maximum de résidus de pesticides autorisés dans les aliments (LMR). **Ces réglementations peuvent avoir des impacts très concrets en matière de réduction des volumes** (en limitant les élevages intensifs, par exemple).

Toutefois, de grosses disparités demeurent en matière de réglementations : les mesures miroirs pourraient représenter une opportunité pour les pays du Sud de rehausser l'ambition de leur cadre réglementaire à condition de ne pas manquer de moyens ou de volonté politique pour le mettre en œuvre.

c. Mécanismes de régulation des acteurs économiques

Cette insuffisance a motivé la négociation, au niveau européen, d'une directive sur le devoir de vigilance (DDV) des entreprises²³. Cette directive propose de **contraindre les grandes entreprises à prévenir et réparer les atteintes aux droits humains et environnementaux dont elles, ou leurs filiales, seraient responsables**, dans un contexte de mondialisation des chaînes de valeur. En ce qui concerne les filières agricoles, la directive devrait permettre de limiter certains risques relatifs à l'accaparement des terres et des ressources en eau, au respect des droits des paysan·e·s et des communautés rurales, à la protection de la biodiversité, à l'usage de pesticides et à la criminalisation des lanceurs et lanceuses d'alerte.

EXEMPLE 10

La plainte contre le groupe Casino sur le fondement de la loi sur le devoir de vigilance

Le cas Casino constitue la première plainte contre une chaîne d'hypermarchés pour des faits de déforestation et de violation de droits humains dans sa chaîne d'approvisionnement, sur le fondement de la loi française sur le devoir de vigilance. Le groupe Casino a été mis en demeure en septembre 2020, puis assigné en justice en mars 2021, par une coalition internationale d'associations représentantes des peuples autochtones d'Amazonie brésilienne et colombienne, ONG françaises et américaines, "en raison de ses ventes en Amérique du Sud de produits à base de viande bovine, liés à la déforestation et à l'accaparement de terres des peuples autochtones". Des enquêtes réalisées par l'ONG Envol Vert ont permis de montrer l'existence de liens entre plusieurs fermes impliquées dans la déforestation illégale et des produits vendus dans les supermarchés de sa filiale Grupo Pão de Açúcar au Brésil.

23. Ce principe a été introduit en France en 2017.

Les grandes familles d'instruments de régulation publique peuvent être classées selon la typologie suivante :

POLITIQUES AGRICOLES

Régulation au niveau de la production	Régulation des volumes mis sur le marché	Régulation des prix	Commercialisation et organisation des filières
Quotas de production	Stockage public	Prix d'intervention	Aides à l'organisation des filières / programmes opérationnels
Jachères obligatoires	Aides au stockage privé	Caisses nationales de stabilisation	
Droits de plantation	Mécanisme de dénaturation / destruction de l'offre	Partage de la valeur administré	
Primes à l'arrachage			
Aides couplées ciblées	Achat d'excédents pour l'aide alimentaire	Prime administrée	Obligation de contractualisation entre les producteurs et le secteur agroalimentaire
Aides à l'investissement et à l'achat d'intrants			
Aides compensatoires (ICHN)			
Aides à la conversion et au maintien de l'AB	Aide alimentaire interne	Aides contracycliques	
Paiements pour services environnementaux (PSE)	Achats publics	Tunnel de prix et adaptation aux coûts de production	Aide à la distribution et à la commercialisation

Mesures commerciales		Mesures fiscales	Cadre réglementaire et régulation des entreprises	
Droits de douane et prélèvements variables	Suspension des droits à l'importation / interdiction d'importation	Réduction de TVA pour certains type de produits	Cadre réglementaire de la coopération dans la chaîne de valeur	Devoir de vigilance des multinationales
Mesures de sauvegardes (pour limiter certaines importations)	Taxes sur les importations / droits anti-dumping	Défiscalisation de certains types d'équipement	Catégories commerciales et normes de qualité obligatoires	Réglementation de lutte contre la déforestation
Quotas d'importation et contingents tarifaires	Exigence de certificats d'importation / d'exportation	Exonérations fiscales pour certaines entreprises	Réglementations concernant la qualité sanitaire et nutritionnelle des produits	Différentiel de revenu décent
Quotas d'exportation	Mécanismes différenciés d'accès au marché (ex. du Nigéria)	Subventions à la consommation de certains types de produits	Normes réglementaires de commercialisation des intrants (semences, pesticides et engrais, aliments pour bétail)	Imposition d'un taux minimum de matières premières locales dans les produits transformés
Barrières non-tarifaires (sanitaires et phytosanitaires)	Prix seuil d'importation			
Subventions à l'exportation et restitution des aides PAC à l'exportation	Accords commerciaux	Taxes sur certains types de produits	Cadre réglementaire de protection de l'environnement et du foncier agricole	
Mesures miroirs				

4

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Vers des politiques de régulation cohérentes avec les droits humains et environnementaux, le développement des filières locales et la souveraineté alimentaires des pays du Sud

Pour répondre aux enjeux de souveraineté alimentaire, réduire les inégalités et s'adapter aux changements climatiques – principales causes de la faim – la Commission agriculture et alimentation de Coordination Sud propose 5 recommandations majeures :

1. Rendre visibles les impacts extraterritoriaux de nos systèmes alimentaires

Nos systèmes alimentaires et notre modèle agro-industriel mondialisé causent des dommages considérables aux écosystèmes et aux agricultures paysannes du Sud mais aussi du Nord : **Identifier et rendre visibles ces externalités négatives** est un prérequis indispensable.

En ce sens, les autorités doivent assurer la veille, le suivi et l'évaluation des effets des politiques publiques de régulation des systèmes alimentaires, en particulier leurs impacts extra-territoriaux, et **garantir un accès public des données résultantes**.

Rendre visible les enjeux partagés entre pays du Nord et pays du Sud, et leurs solutions “gagnants-gagnants”, représente aussi un enjeu majeur. Souveraineté alimentaire, juste rémunération des producteurs, accès digne de l'ensemble de la population à une alimentation de qualité et choisie, protection des écosystèmes et des ressources naturelles sont autant d'enjeux partagés auxquels **l'agroécologie paysanne est en capacité de répondre**, en Europe comme en Afrique de l'Ouest.

Promouvoir et enclencher cette transition agroécologique bénéficierait aux producteurs; productrices, aux citoyens et citoyennes ainsi qu'à l'environnement dans ces deux régions, et représente un objectif de première importance en matière de régulation.

2. Assurer une meilleure cohérence des politiques publiques

Les politiques agricoles, environnementales, commerciales et de coopération internationales **doivent être mises en cohérence et sortir d'une logique de double standard** : nous ne pouvons pas promouvoir la souveraineté alimentaire de la France et de l'UE et affaiblir, dans le même temps, celle des pays tiers, en particulier en Afrique de l'Ouest.

Une gouvernance plus transversale des marchés et des systèmes alimentaires est indispensable pour **sortir d'une vision purement marchande** de l'agriculture : les systèmes alimentaires doivent être considérés dans toutes leurs dimensions, en particulier en matière de **santé humaine et environnementale et de droits humains**.

De par sa forte capacité d'influence des marchés ouest-africains (pouvoir d'influence des multinationales européennes sur les prix et les habitudes de consommation, politiques publiques européennes favorisant le dumping alimentaire, aide publique au développement), **l'UE joue un rôle important et doit relever le défi de la mise en cohérence de ses politiques publiques** avec les enjeux de solidarité internationale et de souveraineté alimentaire mondiale.

Les incohérences doivent pouvoir être identifiées et adressées par les pouvoirs publics, **notamment par le biais d'un dialogue constructif et inclusif avec la société civile et les acteurs et actrices des systèmes alimentaires**.

3. Réguler les échanges commerciaux : pour des règles justes et équitables

Le commerce international doit évoluer vers un commerce plus équitable et de meilleure qualité, **en laissant avant tout la priorité au développement des filières vivrières agroécologiques et des marchés locaux**, seuls à même de répondre durablement aux besoins des populations. Pour atteindre les objectifs de souveraineté alimentaire, la reterritorialisation des systèmes alimentaires doit primer sur les logiques d'extraversion.

Les règles commerciales doivent évoluer afin de garantir des prix rémunérateurs pour les producteurs, la mise sur le marché de productions agroécologiques et la fin des pratiques de dumping. **En d'autres termes : échanger moins mais mieux.**

Quant aux nouvelles mesures de régulation des marchés (mesures miroirs, réglementations de lutte contre la déforestation), l'UE doit assurer une vigilance particulière concernant **leurs impacts extra-territoriaux, en particulier en termes de coûts et de conséquences pour les petits producteurs et productrices, en proposant des études d'impacts préalables** ou dans les deux années suivant le début de leur application²⁴. ainsi que des outils de financement appropriés.

Les mesures de restriction des importations européennes, comme les mesures miroir, fondées sur des enjeux sanitaires et environnementaux, doivent intégrer des dispositifs d'accompagnement pour assurer la mise en œuvre dans les pays exportateurs des nouvelles exigences au sein des filières. Dans le cas contraire, elles n'auront pas d'effet suffisant en matière de changements de pratiques dans les pays tiers, et renforceront un système alimentaire à deux vitesses, avec filières "vertueuses" destinées au marché européen et productions moins disantes destinées aux autres marchés.

Plus spécifiquement, la mise en œuvre de mesures miroirs pour les pesticides interdits doit s'appuyer sur **une interdiction préalable de production et d'exportation de ces mêmes pesticides**. Il en va de la crédibilité de l'UE et du respect des droits humains.

Enfin, concernant la cohérence des politiques de régulation avec l'OMC : les pouvoirs publics doivent entamer, en s'appuyant sur un dialogue avec la société civile, un renforcement de leur expertise juridique et institutionnelle pour identifier les marges d'évolutions du cadre actuel, porter des propositions pour un nouveau paradigme international sur l'agriculture et l'alimentation et à défaut **promouvoir de nouveaux espaces de négociations de règles commerciales justes et équitables**.

4. Réguler les prix et les acteurs économiques pour une répartition juste de la valeur

Une meilleure rémunération des producteurs et productrices, et une alimentation accessible sont les deux facteurs essentiels d'une transition agroécologique réussie. Pour cela, **ce sont non seulement les prix, mais également les marges qui doivent être encadrées**, pour une répartition plus juste de la valeur, du champ à l'assiette.

Les pouvoirs publics doivent également veiller à **renforcer l'encadrement des activités des acteurs économiques, à travers trois axes majeurs** :

- ↳ garantir la mise en œuvre effective du devoir de vigilance, son suivi et le partage équitable des coûts de mise en œuvre ;
- ↳ promouvoir **le passage d'une logique de marché à une logique de valeur, en intégrant le coût des externalités négatives et positives dans la construction des prix** (taxes, paiements pour services environnementaux, etc.) ;
- ↳ accompagner la transformation des pratiques du secteur privé, notamment les entreprises dominantes et soutenir les opérateurs qui intègrent déjà les coûts sociaux-environnementaux de leurs pratiques dans leur modèle économique.

Les mesures de régulation existantes ayant des effets directs ou indirects sur les prix (fiscalité agricole, subventions de la PAC) doivent ainsi être réorientées afin d'encourager la transformation sociale et environnementale des systèmes alimentaires, et non le maintien d'un système agro-industriel à bout de souffle. En ce sens, **les subventions de la PAC doivent répondre en priorité aux enjeux alimentaires et de santé humaine et environnementale**, plutôt que de continuer à promouvoir un modèle agro-industriel mondialisé délétère.

24. La commission ENVI du Parlement Européen a proposé un amendement demandant une étude d'impact sous 2 ans (au lieu des 5 ans prévus dans le texte initial du règlement, cf. article 32 sur le réexamen)

Enfin, face à l'ultra-concentration des acteurs du secteur privé lucratif à tous les maillons de la chaîne et leur influence croissante dans les espaces de gouvernance des systèmes alimentaires, **les pouvoirs publics doivent faire de leur priorité le renforcement des espaces de gouvernance démocratiques, qui permette à la société civile et les organisations de producteurs et productrices une réelle participation dans les débats, les négociations et la prise de décision.** La multiplication des espaces et initiatives multi-acteurs et multi-actrices affaiblissent les espaces multilatéraux tels que le Comité mondial sur la Sécurité Alimentaire, et renforcent au contraire l'influence du secteur privé dans l'orientation des politiques publiques agricoles et alimentaires, au détriment de l'intérêt général.

5. Renforcer la coopération entre l'UE et ses partenaires commerciaux

L'UE doit co-construire ses politiques commerciales avec ses partenaires commerciaux, en particulier en Afrique de l'Ouest, et s'appuyer sur une coopération étroite de la société civile et des organisations de producteurs et productrices ouest-africaines, directement impactés par les échanges commerciaux.

En premier lieu, la France et l'UE doivent soutenir une politique d'aide publique au développement (APD) en faveur de l'agroécologie paysanne :

- L'APD doit soutenir, y compris financièrement, **la participation de la société civile dans les espaces de gouvernance des systèmes alimentaires**, en particulier les organisations des pays du Sud dont la souveraineté alimentaire est menacée par le modèle agro-exportateur occidental ;
- L'APD doit **soutenir les initiatives de régulation en faveur de la souveraineté alimentaire dans les pays du Sud**, comme l'Offensive lait en Afrique de l'ouest, ou toute autre mesure de promotion des productions locales et de lutte contre la pauvreté et la précarité alimentaire ;
- Enfin, l'APD doit faciliter l'organisation des filières et des producteur·trice.s pour **les accompagner dans l'intensification de leur production de produits de qualité à même de répondre aux besoins des populations locales et de répondre aux nouvelles exigences des marchés sous-régionaux et internationaux y compris du marché européen.**

Ensuite, des moyens doivent être mis à disposition pour appuyer²⁵ les initiatives Ouest-africaines d'analyse du commerce international :

- Donner les moyens à la société civile de **renforcer sa capacité d'analyse, de plaidoyer et de participation** aux espaces de gouvernance des systèmes alimentaires ;
- Inviter des porte-paroles en Europe, **leur donner une voix et de la visibilité dans les espaces de discussions** (initiatives européennes pour un cacao durable, nouvelles mesures de régulation) et faciliter leur participation à des alliances ;
- D'une manière générale, **s'assurer que la société civile** impactée par les mesures en cours de discussion ou de mise en œuvre **soit en pleine mesure de participer** à leur élaboration, critique et évaluation.

25. Notamment un « socle » de financement stable sur le moyen/long terme pour arriver à s'affranchir des aléas de l'APD et du mode projet.



**Rassembler et agir
pour la Solidarité internationale**

14, passage Dubail 75010 Paris
Tél. : +33 1 44 72 93 72
www.coordinationsud.org