

08

AGIR SUR L'INIQUITÉ STRUCTURELLE : LES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL ET LEUR IMPACT SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Biraj Patnaik

Biraj Patnaik est chargé de recherches honoraire à l'Université de Coventry et Directeur régional (Asie du Sud) d'Amnesty International, une organisation de défense des droits humains qui compte plus de sept millions de membres et sympathisants à travers le monde. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

« *Les répercussions des règles commerciales inévitables sur la faim et la dénutrition étaient déjà relativement bien comprises et documentées. Ce n'est qu'aujourd'hui que l'on mesure pleinement leurs impacts sur la malnutrition sous toutes ses formes, y compris l'obésité, et leur retentissement sur la marge de manœuvre réservée à la politique intérieure.* »

La question des règles du commerce international et de leur impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle a été abondamment débattue ces dernières années. Au cœur de ces débats figurent les règles inévitables de l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui autorisent l'Europe, les États-Unis et d'autres pays riches à maintenir leurs régimes de subventions tout en limitant fortement les marges de manœuvre politiques et fiscales des pays asiatiques et africains leur permettant d'accorder des subventions. Forts de cette position, les pays riches, qui subventionnent leurs agriculteurs, riches et pauvres, à coup de milliards de dollars, interpellent l'Inde sur sa législation nationale, notamment la Loi nationale sur la sécurité alimentaire (National Food Security Act) de 2013. À leurs yeux, cette loi équivaut à une distorsion des échanges, alors même qu'une grande partie des subventions octroyées par le gouvernement indien est destinée aux petits agriculteurs marginaux et aux consommateurs en situation de pauvreté.

La dixième Conférence ministérielle de l'OMC organisée à Nairobi en 2015 a également marqué la fin du Cycle de Doha pour le développement, dans lequel s'inscrivaient les négociations sur toutes les questions relatives à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et aux subventions¹. Si, d'un point de vue technique, ces questions pouvaient encore être discutées à l'OMC, le fait est que le Cycle de Doha n'avait pas seulement pour objet un simple ensemble de questions, mais bien une série de principes et un cadre de négociation sans lesquels il est très peu probable qu'une majorité de pays puisse mener des négociations efficaces sur les questions d'agriculture et de sécurité alimentaire qui concernent des centaines de millions de paysans-ne-s et de consommatrices et consommateurs.

Les répercussions des règles commerciales inévitables sur la faim et la dénutrition étaient déjà relativement bien comprises et documentées. Ce n'est qu'aujourd'hui que l'on mesure pleinement leur impact sur la malnutrition sous toutes ses formes, y compris l'obésité, et leur retentissement sur la marge de manœuvre réservée à la politique intérieure.

Prenons par exemple l'État indépendant des Samoa, pays insulaire du Pacifique, qui présente l'un des taux d'obésité les plus élevés au monde. Le gouvernement a identifié que la libre importation de croupions de dinde en provenance des États-Unis figurait parmi les facteurs ayant encouragé des régimes alimentaires inadéquats². Riches en matières grasses (32 %), les croupions de dinde constituaient un sous-produit du secteur avicole américain non-consommé dans ce pays et étaient donc écoulés aux Samoa. En août 2007, le gouvernement décida d'interdire ces importations, amenant un quart de la population à réduire sa consommation de viande et conduisant un autre quart de la population à se tourner vers des viandes moins grasses ou des produits de la mer. Malgré le succès de cette mesure, l'État

Remerciements

Merci à Rolf Künemann (FIAN International) et Bernhard Walter (Pain pour le Monde – Service protestant de développement) pour leur aide à la révision du présent article.

Photo

Un vendeur de légumes au marché *Muara Karang* (Jakarta, Indonésie, 2013). Image de Frank Yuwono.

- 1 Pour en savoir plus sur le Cycle de Doha pour le développement, voir : Biraj, Patnaik, « Iniquité à volonté : l'alimentation à la table de l'OMC », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2015, pp. 53-58. www.righttofoodandnutrition.org/fr/node/49
- 2 Thow, Anne Marie *et al.*, "Trade and food policy: case studies from three Pacific Island countries", *Food Policy*, vol. 35, n° 6, 2010, pp. 556-564. www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919210000771 (en anglais)

samoan a été contraint de lever l'interdiction sur l'importation de croupions de dinde sous la pression des États-Unis, qui la considéraient comme une barrière commerciale. De plus, la levée de l'interdiction était posée comme une condition préalable à l'adhésion des Samoa à l'OMC. Cet exemple bien documenté démontre combien les règles commerciales ont des conséquences néfastes sur les habitudes alimentaires des consommateurs des pays en développement et entravent la capacité des États à remplir leurs obligations au titre du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates. Le fait de réduire la capacité d'un autre État à respecter ses obligations au titre de ce droit constitue une violation des droits humains³.

D'autres données témoignent également de l'impact des règles commerciales sur le développement d'une alimentation malsaine au Canada. Une illustration parfaite en est fournie par la récente étude⁴ publiée dans le Journal de l'Association médicale canadienne, qui montre comment l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) a entraîné un bond de la consommation de sirop de maïs à haute teneur en fructose dans le pays⁵, provoquant une augmentation du taux d'obésité et du diabète de type II. Suite à l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les importations de ce sirop ont été à l'origine d'une hausse du taux d'obésité de 5,6 % (1985) à 14,8 % (1998). De même, le taux de diabète est passé de 3,3 % à 5,6 % entre 1998-1999 et 2008-2009.

De nouveaux éléments relatifs aux effets des règles commerciales indiquent aujourd'hui que ces dernières menacent l'état nutritionnel dans de nombreux pays, quel que soit leur niveau de développement. Tous les pays devraient donc s'intéresser à ces questions de façon beaucoup plus urgente. Or, au lieu de cela, en guise de réponse, la FAO a de nouveau publié, en collaboration avec l'OMC, un énième rapport sur le commerce et les normes alimentaires. Cette dernière entend prodiguer de « bons » conseils aux pays africains, asiatiques et latino-américains pour respecter les règles actuelles et investir dans leurs capacités et leurs compétences afin de s'associer efficacement aux institutions et aux organismes multilatéraux, tels que l'OMC et le Codex Alimentarius – le principal organe chargé d'établir des normes internationales pour les aliments⁷.

À moins que les États membres du Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies (CSA) ne jouent un rôle plus actif dans la redéfinition de l'architecture de la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en incluant dans leur mandat les règles inévitables du commerce international qui aggravent le double fardeau de la malnutrition, il y a peu d'espoir que les choses changent. L'étude de cas ci-dessous sur l'Indonésie met en évidence ce problème du rétrécissement de la marge de manœuvre réservée à la politique intérieure.

ENCADRÉ 8.1 L'expérience de l'Indonésie : les paysans et la souveraineté alimentaire, proies d'un accord commercial Rachmi Hertanti⁸

Le 22 décembre 2016, les paysans d'Indonésie apprenaient qu'ils venaient de perdre leur moyen de protéger la sécurité alimentaire nationale devant le groupe spécial de l'Organe de règlement des différends (ORD). L'Organisation mondiale du commerce (OMC) venait en effet, par la voix de ce dernier, de rendre une décision favorable à la Nouvelle-Zélande et aux États-Unis en matière de politiques relatives à l'importation de denrées alimentaires.

En conséquence, l'Indonésie fut alors contrainte de revoir sa politique alimentaire et de la mettre en conformité avec la décision de l'OMC. Il s'agit là d'un

- 3 ETO Consortium, *Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels*, Heidelberg : FIAN International, 2013. www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=22
- 4 Barlow, Pepita *et al.*, "Impact of the North American Free Trade Agreement on high-fructose corn syrup supply in Canada: a natural experiment using synthetic control methods", *Canadian Medical Association Journal*, vol. 189, n° 26, 2017. www.cmaj.ca/content/189/26/E881.abstract (en anglais)
- 5 Alina, Erica, "NAFTA is making Canadians fat, new study suggests", *Global News*, 5 juillet 2017. globalnews.ca/news/3577044/nafta-obesity-canada/ (en anglais)
- 6 FAO et OMC, Trade and Food Standards, FAO et OMC, 2017. www.fao.org/3/a-i7407e.pdf (en anglais)
- 7 FAO, "Countries urged to reap benefits of food trade by engaging in standards setting", *Thomson Reuters Foundation News*, 12 juillet 2017. news.trust.org/item/20170712142924-m0c46/ (en anglais)
- 8 Rachmi Hertanti est la directrice exécutive de Indonesia for Global Justice (IGJ). Établie en 2001, IGJ œuvre à la construction d'un système commercial juste en développant la prise de conscience critique et en donnant les moyens d'agir aux groupes stratégiques de la société civile. Merci à Laura Michèle (FIAN International) et Biraj Patnaik (Université de Coventry et Amnesty International) pour leur aide à la révision du présent encadré.

nouvel exemple illustrant l'injustice des règles commerciales mondiales, qui vont à l'encontre de l'esprit de la souveraineté alimentaire. Cette décision affectera sans nul doute les droits et le bien-être des paysan-ne-s⁹.

LES ANTÉCÉDENTS DE LA POLITIQUE D'IMPORTATION DE DENRÉES ALIMENTAIRES EN INDONÉSIE

En mai 2014, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis demandèrent l'ouverture de consultations avec l'Indonésie auprès de l'ORD en raison de leurs objections aux politiques alimentaires suivies par cette dernière. En effet, celles-ci ne permettaient l'importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale qu'au motif d'une insuffisance de la disponibilité des produits agricoles nationaux. Ainsi, les besoins nationaux du pays devaient-ils être satisfaits par la production nationale d'aliments, conformément à deux politiques : la Loi 18 sur l'alimentation (*Food Act 18*) de 2012¹⁰ et la Loi 19 relative à la protection et à l'autonomisation des agriculteurs (*Law on the Protection and Empowerment of Farmers 19*) de 2013¹¹. Ces deux législations trouvaient leur origine dans la mobilisation des organisations paysannes contre l'impact dévastateur de l'ouverture du marché national aux importations, notamment dans le secteur alimentaire.

LES ACCORDS COMMERCIAUX ET LEURS RÉPERCUSSIONS

Après avoir ratifié l'Accord sur l'agriculture de l'OMC et d'autres accords de « libre »-échange tels que la Communauté économique de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'Indonésie fut obligée d'ouvrir son marché alimentaire national. De ce fait, les subventions octroyées aux paysan-ne-s furent réduites. C'est ainsi que la production alimentaire est devenue une marchandise commerciale et ne constitue plus la source de l'offre alimentaire nationale, garante de la sécurité alimentaire du pays.

L'ouverture de l'accès au marché a provoqué une augmentation des importations de denrées alimentaires en Indonésie, entraînant un affaiblissement des moyens d'existence des paysan-ne-s et la destruction de leurs systèmes alimentaires locaux. Ces impacts se trouvent exacerbés par le retrait des subventions destinées aux agriculteurs conformément à la règle de l'OMC, s'ajoutant à une hausse des coûts de production et à une baisse de la compétitivité des petits agriculteurs. Sur les 26,14 millions de paysan-ne-s que compte le pays, 55,33 % (soit 14,62 millions) pratiquent la production vivrière à petite échelle et possèdent à peine un demi-hectare¹². En outre, une enquête portant sur le coût de la vie réalisée en 2012 par le Bureau central des statistiques (BPS) estimait le revenu agricole mensuel moyen à seulement 1,4 million d'IDR par hectare (105 USD), un chiffre bien en deçà du niveau de consommation mensuelle moyen des ménages, estimé quant à lui à 5,58 millions d'IDR (419 USD)¹³.

Parallèlement, le nombre de paysan-ne-s touché-e-s par la pauvreté s'est accru, en raison de leur incapacité à concurrencer les importations. En témoignent la pression exercée sur le taux de change des agriculteurs et le déclin du nombre de personnes employées dans le secteur agricole, qui a chuté de 36,39 % en 2011 à 33,2 % en 2014¹⁴.

Cette situation a conduit l'Indonésie à promulguer, en 2012, la Loi 18 sur l'alimentation (*Food Act 18*)¹⁵, dont le but était de limiter les importations alimentaires et de donner la priorité aux obligations nationales en termes de

9 IGJ, *Notes from Dispute Investment and International Trade: From Churchill Mining to Import Cases in WTO in Protectionism Era*, Jakarta : IGJ, 2016. igj.or.id/catatan-akhir-awal-tahun-2017-indonesia-for-global-justice/ (en indonésien)

10 extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ins139581E.pdf (en anglais)

11 www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=95245&p_classification=22.01 (en anglais)

12 BPS, *Agricultural Census Report*, Indonésie, 2013.

13 BPS, *Cost of Living Survey*, Indonésie, 2012.

14 Soit 1,53 million de personnes touchées. BPS, *Social and Economic Statistics Data*, Indonésie, 2015.

15 Pour plus d'information sur les dispositions législatives liées à la production alimentaire nationale destinée à satisfaire la consommation de la population, voir les articles 14 et 15 de la Loi 18 sur l'alimentation, *op. cit.*, note 3 ; et l'article 15 de la Loi 19 relative à la protection et à l'autonomisation des agriculteurs, *op. cit.*, note 4.

production alimentaire. Par conséquent, les importations ne devaient être envisagées qu'en dernier recours, et non comme stratégie à adopter pour satisfaire les besoins du pays en matière de sécurité alimentaire. Cette loi est l'une des deux qui ont été contestées par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis auprès de l'OMC.

LES EFFETS DÉLÉTÈRES DE LA LIBÉRALISATION DE L'AGRICULTURE

La libéralisation de l'agriculture a permis de renforcer la domination des entreprises transnationales sur le contrôle de l'offre et des prix alimentaires. La cartellisation de grands acteurs du secteur alimentaire est donc une conséquence inévitable. Par exemple, entre novembre 2012 et février 2013, la pénurie d'ail entraîna une fluctuation des cours de cette denrée, faisant plus que doubler les prix, qui passèrent de 40 000 IDR/kg (3 USD) à 90 000 IDR/kg (6,75 USD). La Commission de supervision de la concurrence (*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, KPPU) diligenta une enquête qui révéla que 19 sociétés importatrices contrôlaient plus de 56,68 % de l'ail alimentant les marchés grâce à la formation de cartels¹⁶.

Il n'est pas rare que des agents officiels soient impliqués dans cette pratique (qui est un moyen de légaliser les importations d'aliments), ce qui aboutit fréquemment à des actes de corruption. L'affaire Luthfi Hasan, du nom du dirigeant politique appartenant au Parti pour la Justice et la Prospérité (*Partai Keadilan Sejahtera*, PKS), est un cas d'espèce qui s'est soldé par la condamnation de cette personne à seize ans de prison pour avoir accepté un pot-de-vin de 1,3 milliard d'IDR de la part de PT Indoguna Utama, une société d'importation. À travers cette manœuvre, l'entreprise souhaitait influencer des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture de sorte à ce qu'ils préconisent une hausse de l'ordre de 8 000 tonnes du quota d'importation de viande de bœuf¹⁷.

LA CRIMINALISATION DES PAYSAN-NE-S

Kuncoro, Tukirin, et Suprpto figurent parmi les paysan-ne-s ayant vécu la pénible expérience de l'emprisonnement. Ces trois paysans ont été accusés d'avoir volé des semences de maïs et fourni des certificats illicites au regard de la Loi 12 relative au système de culture des plantes (*Law on Plant Cultivation System 12*, 2012) par PT BISI, une entreprise semencière filiale de Charoen Pokphand¹⁸.

Cette criminalisation a été rendue possible suite à la légalisation du monopole des entreprises en matière de propriété des semences permise par les réglementations relatives à la protection des brevets au titre de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), régi par les règles commerciales de l'OMC. Conformément à l'Accord, le brevet détenu par les entreprises semencières impose des restrictions aux paysan-ne-s indonésien-ne-s et sur leurs droits en matière de sélection traditionnelle des semences, une activité que ces femmes et ces hommes pratiquent depuis des générations¹⁹.

Pour mettre fin au monopole des grandes entreprises sur le contrôle des semences ainsi qu'à la criminalisation des paysan-ne-s, plusieurs mouvements sociaux indonésiens ont déposé un recours contre la Loi auprès de la Cour constitutionnelle et obtenu gain de cause, cette dernière ayant reconnu les droits des communautés à la sélection et à la dissémination des semences²⁰.

16 Hertanti, Rachmi, et Febriani, Rika, *The Path to Food Sovereignty In Indonesia: Between WTO G33 and National Food Policy*, Jakarta : IGJ, 2014, p. 5.

17 Pour en savoir plus, voir : Maharani, Dian, "Luthfi Hasan Ishaq Divonis 16 Tahun Penjara", *Kompas*, 12 septembre 2013. nasional.kompas.com/read/2013/12/09/2106550/Luthfi.Hasan.Ishaq.Divonis.16.Tahun. Penjara (en indonésien)

18 IGJ, *Ancaman WTO & FTA. Series of Guidelines to Understand WTO and Free Trade Agreement*, Jakarta : IGJ, 2013, p. 11. Voir aussi : Indonesian Human Rights Committee for Social Justice, "Our seed, our sovereignty – seed law victory in Indonesia", *Grain*, 22 août 2013. www.grain.org/bulletin_board/entries/4774-our-seed-our-sovereignty-seed-law-victory-in-indonesia (en anglais)

19 Pour en savoir plus sur ces menaces, voir : Peschard, Karine, « Droits des paysan-ne-s sur les semences : les conflits inhérents aux régimes juridiques internationaux », dans : Monsalve Suárez, Sofia, Rahmanian, Maryam, et Onorati, Antonio, « Semences et biodiversité agricole : la cheville ouvrière délaissée du droit à l'alimentation et à la nutrition », *l'Observation du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2016, pp. 19-27 [pp. 23-24]. www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2016_article_1_french_semences_et_biodiversite_agricole.pdf

20 Avis rendu par la Cour constitutionnelle à propos de la Loi 12 relative au système de culture des plantes (*Law on Plant Cultivation System 12*), Perkara Nomor 99/PUU-X/2012.

DROITS AUX SEMENCES ET ACCORDS DE « LIBRE »-ÉCHANGE : LE CAP À SUIVRE

Les politiques semencières et les règles encadrant l'importation d'aliments ne sont pas propres à l'Accord de partenariat transpacifique (TPP) ; on les retrouve également au sein d'autres blocs commerciaux comme l'ASEAN et le Partenariat économique régional global (RCEP), actuellement en cours de négociation. Tout porte à croire que le RCEP suivra le modèle du TPP. En tant que membre de l'ASEAN, l'Indonésie participera aux négociations et se trouvera à nouveau confrontée aux mêmes difficultés, une fois le RCEP en vigueur.

Aussi, l'avis positif rendu par la Cour constitutionnelle en faveur des paysan-ne-s et de leurs droits à la sélection et à la distribution collective de semences risque-t-il d'être à nouveau remis en question. Les dénommés accords de « libre »-échange tels que le RCEP continueront à mettre en danger les droits des paysan-ne-s et la souveraineté alimentaire de l'Indonésie en les menaçant de perdre l'accès à leurs semences et leur contrôle, au profit des entreprises multinationales.

À l'ère du protectionnisme et de l'iniquité des règles commerciales qui pénalisent les pays en développement²¹, ces litiges en matière d'investissement et de commerce international mettent en exergue l'urgence à reconnaître les droits des paysan-ne-s à l'échelle mondiale²². Non seulement l'OMC est-elle tenue de respecter, protéger et concrétiser le droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates, mais la société civile, quant à elle, doit continuer à unir ses forces pour parvenir à une « véritable » sécurité alimentaire au niveau national en protégeant ses marchés alimentaires locaux. Et elle doit aussi continuer à garder l'esprit de la souveraineté alimentaire bien vivant.

21 Pour en savoir plus sur le degré d'iniquité caractérisant le commerce mondial et les quatre principes fondamentaux sur lesquels devraient insister les pays en développement au niveau de l'OMC, voir : Patnaik, Biraj, « Iniquité à volonté : l'alimentation à la table de l'OMC », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2015, pp. 53-61. www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2015_article_6_french_l'alimentation_a_la_table_de_lomc.pdf

22 Pour en savoir plus, voir : Golay, Christophe, *Legal reflections on the rights of peasants and other people working in rural areas*, Document d'information élaboré à l'occasion de la première session du groupe de travail sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, juillet 2013. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/Golay.pdf (en anglais)