

Penser une
démocratie alimentaire

(Vol. 1)

Le Programme Lascaux (2009-2014) est dirigé par François Collart Dutilleul, Professeur à l'Université de Nantes.

Les travaux menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Conseil européen de la recherche au titre du 7e programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC/2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.

Ces travaux ne reflètent que les opinions de leurs auteurs et l'Union n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des données figurant dans les publications.

Penser une démocratie alimentaire

(Vol. 1)

*Sous la direction scientifique de
François Collart Dutilleul*

*Coordinateur éditorial
Thomas Bréger*



Instituto de Investigación en Derecho Alimentario, 2013

INIDA

P.O. Box 161-2400 Desamparados,
San José, Costa Rica

contact@inida.eu

www.inida.eu

Penser une démocratie alimentaire (Vol. 1)

INIDA, Collection “ouvrages collectifs” (Serie obras colectivas), Vol. III

1ère édition, 2013

ISBN : 978-2-918382-07-2

© INIDA S.A., 2013

Ces travaux ne reflètent que les opinions de leurs auteurs.

Cet ouvrage « Penser une démocratie alimentaire » a été réalisé grâce au soutien et à la collaboration des membres de « l'équipe Lascaux », en particulier de Claire BLANDEL, de Sarah TURBEAUX, de Jean-Philippe BUGNICOURT, de Camille COLLART DUTILLEUL et de Sylvestre YAMTHIEU. Le programme Lascaux tient également à remercier chaleureusement Marlen LEON GUZMAN et Hugo MUÑOZ UREÑA (Dir. Editions Inida) pour leur disponibilité et leur soutien constant aux projets menés par le programme.

Sommaire

Préface	1
Penser une démocratie alimentaire <i>F. COLLART DUTILLEUL</i>	
Le Programme Lascaux	7
Un Cap	
Proposition Lascaux	13
Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire » sur le modèle de « l'exception culturelle » <i>FRANÇOIS COLLART DUTILLEUL</i>	
Des Repères	
Le libéralisme et les déchets de l'Occident	47
<i>ALAIN BERNARD</i>	
Comment le fonctionnement actuel du système économique mondialisé influence-t-il la sécurité alimentaire ?	57
<i>LAURE DESPRES</i>	
Sécurité alimentaire et commerce international : nourrir la planète par le marché ou sauver le « pacte colonial » ?	69
<i>FABRICE RIEM</i>	
Des Regards	
I.- L'accès des paysans aux moyens de production et aux ressources naturelles	81
Proposition Lascaux	83
Investissements internationaux et accaparement des terres : la recherche d'un équilibre <i>FRANÇOIS COLLART DUTILLEUL</i>	

Le triptyque Terre-Eau-Développement, une autre histoire sur les origines de la révolution tunisienne <i>TARAK BACCOUCHE</i>	103
Il faut que la maison abritant l'investissement étranger ouvre ses portes au développement durable et à la sécurité alimentaire ! <i>HUGO A. MUÑOZ UREÑA</i>	111
Le droit des investissements étrangers et l'accès à une alimentation adéquate <i>MARIE CUQ</i>	123
L'accès à l'eau des populations du Bassin du Lac Tchad <i>DAVID HOUDEINGAR</i>	133
Le respect du droit à l'eau et la sécurité alimentaire dans le cadre des aménagements hydro-agricoles au Mali <i>FRANÇOIS COLLART DUTILLEUL, ALHOUSSEINI DIABATE & ISSA SIDIBE</i>	143
La « Grande Transformation » des semences <i>ANNABEL QUIN</i>	155
Position du Réseau Semences Paysannes sur la commercialisation des semences et la santé des plantes <i>GUY KASTLER</i> <i>en collaboration avec ROBERT ALI BRAC DE LA PERRIERE</i>	167
Responsabilidad por posibles daños económicos, sobre la salud y el medio ambiente derivados del cultivo de OMGs en el Derecho español <i>ANA CARRETERO GARCIA</i>	181
Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire <i>ISABELLE DOUSSAN & GAËL THEVENOT</i>	193
Re-drawing existing powers over natural resources for food security at the light of a natural resources constrained world <i>CLAIRE MALWE & EDGAR FERNANDEZ FERNANDEZ</i>	201

II.- La sécurité alimentaire entre échelle mondiale, échelle nationale et échelle locale	211
Proposition Lascaux	213
Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce <i>FRANÇOIS COLLART DUTILLEUL</i>	
Tres verdades incomodas para la seguridad alimentaria <i>RAFAEL GONZALEZ BALLAR</i>	243
La sécurité alimentaire dans le droit de l'OMC ; analyse critique et prospective <i>CLOTILDE JOURDAIN-FORTIER & VALERIE PIRONON</i>	255
Mondialisation, marchandisation des biens essentiels et ordre public <i>THOMAS BREGER</i>	273
La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit <i>CELINE FERCOT</i>	285
Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'État à réguler les affaires alimentaires : aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification d'un outil effectif de restauration politique <i>FREDERIC PARE</i> <i>avec la collaboration de CHARLOTTE PERROLLAZ</i>	297
Souveraineté alimentaire et agriculture familiale. Réflexions autour d'une démarche volontaire de renforcement de capacité des organisations de producteurs: le commerce équitable <i>JEAN-PIERRE DOUSSIN</i>	319
Propuestas para la seguridad alimentaria desde la perspectiva regional del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) <i>ENRIQUE ULATE CHACON & VANESSA FISHER GONZALEZ</i>	329
Une nouvelle articulation entre concurrence et agriculture pour renforcer la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en Europe <i>CATHERINE DEL CONT</i>	337

Gestion des risques alimentaires : la nécessité d'une conciliation durable des approches multilatérale et européenne <i>FLORENCE AUBRY-CAILLAUD</i>	347
La construcción más local de la seguridad de los alimentos: El caso de la Argentina <i>GONZALO SOZZO</i>	355
Alimentos producidos localmente: beneficios de la proximidad <i>MARIA VALERIA BERROS</i>	365
Le rôle des agences de notation de l'agroalimentaire dans la fixation des normes transnationales <i>SANDRINE DRAPIER</i>	371
Le projet de développement au service de la sécurité alimentaire des consommateurs : pour une approche territoriale <i>GHISLAIN BREGEOT & ANNIE CHENEAU-LOQUAY</i>	381
III.- Les droits fondamentaux des mangeurs-consommateurs-citoyens	389
Contribution pour un ajustement du curseur juridique en matière de sécurité alimentaire (Une approche de microbiologiste) <i>MAX BUGNICOURT</i>	391
Le droit à la sécurité alimentaire : réponses et non réponses du droit international <i>DOMINIQUE ROSENBERG</i>	399
Propuesta para conseguir que el derecho a la alimentación sea considerado como norma imperativa de derecho internacional general <i>MIGUEL ANGEL MARTIN LOPEZ</i>	409
Les interdits alimentaires religieux : quel possible rapport avec une forme de sécurité alimentaire ? <i>DOMINIQUE GAURIER</i>	413
Organismes génétiquement modifiés & démocratie – pourquoi un contentieux des faucheurs volontaires ? <i>JEROME BOUQUET-ELKAÏM</i>	421

Child Consumption and Food (In)security in Brazil <i>LUCAS ABREU BARROSO</i>	431
Information et qualité des aliments : de l'étiquette à l'assiette, comment garantir au consommateur européen le choix de son alimentation ? <i>MARINE FRIANT-PERROT</i>	437
Une affaire salée : la protection des indications géographiques protégées du sel face aux exigences nutritionnelles de la législation costaricienne <i>MARLEN LEON GUZMAN</i>	445
Le comportement écologique du consommateur, un facteur déterminant de la sécurité alimentaire <i>CORALIE BONNIN-DE TOFFOLI & NATHALIE LAZARIC</i>	451
Publications du Programme Lascaux	457

Préface

Après cinq années de recherche, le programme Lascaux en arrive au stade des propositions. Il ne s'agit évidemment pas de prétendre que des chercheurs juristes détiennent les clés qui permettraient de garantir la sécurité alimentaire dans le monde. Mais ils ont dans leur bibliothèque le dictionnaire et la grammaire qui permettent aux citoyens de penser le monde qu'ils souhaitent. En effet, le droit est ce langage politique, au sens premier, qui porte les valeurs qu'une société se donne à elle-même. A l'oublier, on laisse le champ libre à la loi du plus fort ou du plus rusé.

Il n'est pas douteux que, face à des problèmes mondiaux tels que la famine, la malnutrition, les scandales alimentaires et autres tromperies, le droit est, parmi beaucoup d'autres, du côté des causes. Soit il laisse faire parce que des règles manquent et font défaut, laissant ouvertes des brèches, soit il est frappé d'inefficacité. En lui-même, le droit substantiel n'est pas une cause. Les règles, en elles-mêmes, ne visent pas à créer des famines ou des scandales. Mais le droit accompagne les causes et ne les contre pas.

Le droit des investissements internationaux est une condition du développement dans un monde ouvert. Il permet de donner à l'agriculture, en particulier dans les pays les plus pauvres, les moyens de produire à la hauteur des besoins fondamentaux de la population. Mais que doit-on en penser lorsqu'il laisse se multiplier les cas d'accaparement de terres par des sociétés du Nord dans les pays en développement ? Lorsqu'il prête même sa force contraignante à ces accaparements en expulsant les paysans locaux qui en sont les premières victimes ? Lorsqu'il se fait le complice du pillage des ressources naturelles des pays du Sud ? Lorsque les conditions de son application sont convenues dans l'ombre par des corrupteurs et des corrompus ? Lorsqu'il ne conduit pas à produire les aliments dont les populations du pays d'accueil ont besoin ? Lorsqu'il prête la main à des opérations de colonisation économique ? Lorsqu'il laisse se détériorer les sols et l'environnement par une exploitation non durable ? Lorsqu'il permet de donner à l'exploitant étranger la terre pour presque rien et sans contrepartie réelle ? Comment le droit doit-il être configuré pour permettre le dévelop-

pement des investissements internationaux tout en contrant ces dévolements ?

Le droit de la propriété industrielle est une condition de l'innovation et du progrès. L'incitation dont il est porteur est une forme de la reconnaissance de la société pour celles et ceux qui la font progresser. La propriété industrielle est ainsi un accélérateur du développement. Mais que doit-on en penser lorsqu'elle donne à des sociétés trop puissantes les moyens de détourner à leur profit les ressources et les richesses naturelles des pays les plus pauvres ? Lorsqu'elle devient un instrument de domination économique en accordant aux mieux nantis des monopoles qui restreignent la concurrence et faussent le jeu de la loi de l'offre et de la demande ? Lorsque les droits de l'inventeur ou du découvreur priment systématiquement ceux du chercheur et de l'agriculteur ? Lorsque le droit de la propriété industrielle est interprété et appliqué sans considération pour des enjeux majeurs tels que la sécurité alimentaire et la préservation de la biodiversité agricole ? Comment le droit doit-il être configuré pour récompenser la créativité sans les excès constatés ?

Le droit du commerce international est le signe d'un monde ouvert et le développement de ce commerce a permis aux pays impliqués de se relever des destructions de la Seconde Guerre mondiale. La mondialisation des échanges est un puissant moteur de distribution des richesses. Mais que doit-on en penser lorsque ce droit permet aux continents les plus riches de promouvoir le protectionnisme en subventionnant leur agriculture tout en exigeant des pays en développement l'ouverture de leurs frontières ? Lorsque le droit du commerce international se développe en dehors de la communauté des Nations Unies et de la mondialisation des droits de l'Homme ? Lorsqu'il ne garantit pas le respect de la loi de l'offre et de la demande en laissant se développer sans contraintes la spéculation internationale sur les matières premières agricoles ? Lorsqu'on constate que, après des décennies de GATT et d'OMC, la famine frappe encore plus de 800 millions de personnes et laisse 1 milliard et demi de personnes en état de malnutrition ? Comment le droit du commerce international devrait-il être configuré pour favoriser la libre circulation des produits agricoles en intégrant les objectifs de sécurité alimentaire et de préservation des ressources naturelles ?

Les chiffres publiés par la FAO sur la situation alimentaire dans le monde montrent que le système mondialisé de libre-échange ne permet pas d'atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire, ni d'éradiquer la pauvreté, ni de préserver les ressources naturelles. L'absence de gouvernance mondiale des économies, l'insuffisance de l'encadrement international des investissements internationaux, les excès d'un système de propriété industrielle rattaché à l'OMC plutôt qu'à l'OMPI, l'indépendance de l'OMC par rapport à l'ONU et l'étanchéité du droit de l'OMC aux droits de l'Homme qui en résulte, l'absence de pouvoir de la FAO, tout concourt à une sorte de désorganisation institutionnelle dont le droit international est le reflet. Finalement, c'est la loi du plus fort qui l'emporte, à savoir le droit de l'OMC. Verrouillé par un principe d'unanimité qui défie le libre-échange y compris pour les matières premières agricoles alimentaires, le droit de l'OMC s'étend également à la propriété industrielle par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et domine le droit des investissements internationaux par l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Indépendant et autonome vis-à-vis du droit onusien, le droit de l'OMC exclut de fait les considérations liées aux droits de l'Homme, à la protection de la biodiversité, à la lutte contre le réchauffement climatique, à la lutte contre l'insécurité alimentaire, et assure sa force par un système de règlement des conflits qui conduit à n'interpréter le droit du libre-échange que par rapport à lui-même.

C'est face à cela, face à ce verrouillage international qui fait prévaloir les marchandises sur les personnes, les richesses sur les ressources, le court terme sur le long terme, l'économique sur le politique, que la proposition est faite de penser une démocratie alimentaire. L'expression veut d'emblée signifier la prééminence de chaque personne et de chaque communauté, celle de la décision politique et du vivre ensemble, celle des besoins fondamentaux des populations du monde.

Penser une démocratie alimentaire, c'est établir une « exception alimentaire » à la manière de « l'exception culturelle » :

- en préservant l'accès des petits paysans à la terre, à l'eau, aux ressources de la biodiversité face au développement de l'agro-industrie,
- en gardant aux Etats un espace de souveraineté alimentaire dans la mondialisation du commerce,

- en garantissant les besoins fondamentaux des personnes dans un droit du marché encadré,
- en assurant le respect des droits de l'Homme dans un monde gouverné par les libertés économiques.

Penser une démocratie alimentaire, c'est définir un nouveau contrat social pour préserver les ressources naturelles et aider la Terre à nourrir l'Humanité.

Penser une démocratie alimentaire, c'est coordonner les enjeux écologiques, alimentaires et démographiques de l'exploitation des ressources naturelles.

Penser une démocratie alimentaire, c'est élargir le droit des consommateurs-mangeurs à un droit des consommateurs-citoyens.

Dès lors, quelles sont les conditions juridiques d'une telle démocratie ? Quels verrous faut-il ouvrir ? Quels nouveaux principes doit-on forger ?

Le présent ouvrage ouvre des voies de réflexion. Il n'a pas vocation à présenter un système complet et raisonné de droit international qui se suffirait à lui-même. Mais il réunit un ensemble de repères, de regards et de propositions pour un débat juridique qui n'a pas encore eu lieu sur la sécurité alimentaire dans le monde et qu'il est temps d'initier.

Chaque contribution, en elle-même, propose une analyse et dessine des perspectives d'évolution. Chacune d'entre elles ouvre ainsi une discussion qui nous paraît pertinente et légitime. Ces contributions sont autant de regards particuliers et complémentaires sur le thème commun de la sécurité alimentaire¹. Si elles n'engagent que leurs auteurs, ceux-ci ont suffisamment côtoyé le programme Lascaux pour qu'aujourd'hui nous puissions tous regarder un même point de l'horizon. Certaines de ces contributions constituent des repères intellectuels pour le programme Lascaux et elles sont identifiées comme telles. Elles ne constituent pas pour autant une « doctrine officielle ». Mais elles permettent de guider une analyse des pro-

¹ A ce titre, et compte tenu de la diversité tant des disciplines dont relèvent les contributeurs de cet ouvrage que de leur origine géographique et culturelle, chaque texte a été rédigé en respect des pratiques et règles de composition d'articles scientifiques propres à chacun. Par conséquent, il a été choisi de s'abstenir de toute harmonisation formelle, notamment, des références bibliographiques mentionnées dans chacun des articles.

blèmes auxquels le programme Lascaux essaie de faire face. A côté de ces repères et de ces regards, le programme Lascaux entend bien faire des propositions d'évolution du droit. Certaines propositions sont présentées dans cet ouvrage. Elles sont faites par le directeur du programme, rédacteur de ces lignes, et n'engagent que lui. D'autres viendront un peu plus tard.

En effet, cet ouvrage sera suivi d'un second volume, nourri avec les débats et discussions des Rencontres internationales Lascaux des 25, 26 et 27 novembre 2013. Ce second volume, qui intégrera les préoccupations liées à la gestion des ressources naturelles, complétera les propositions faites par le programme Lascaux, en particulier sur les aspects de propriété industrielle, de droit de la qualité et de droit de la consommation.

Sans attendre, le présent ouvrage ouvre une porte, fermée depuis trop longtemps.

François Collart Dutilleul
Professeur à l'Université de Nantes
Directeur du programme Lascaux (ERC)

Le Programme Lascaux

Accueilli par l'Université de Nantes, le programme « **Lascaux** »¹ est un programme de recherche sélectionné en 2008 par le Conseil européen de la recherche et financé pour une durée de 5 ans (ERC n° 203400). Placé sous la direction scientifique de François Collart Dutilleul, professeur de droit à l'Université de Nantes, le programme Lascaux analyse, par le biais du droit, les problèmes juridiques liés à l'agriculture et à l'alimentation dans le monde.

Le programme Lascaux, c'est une équipe de dix ingénieurs d'études, doctorants et post-doctorant hébergée à la Maison des Sciences de l'Homme Ange Guépin à Nantes, USR CNRS 3491.

« Lascaux » c'est aussi un réseau international d'une centaine de chercheurs en Europe, en Afrique, en Asie et aux Amériques, qui chacun dans leur champ de compétence alimente les travaux du programme.

Pourquoi « Lascaux » ?

Les hommes qui ont peint les fresques de la grotte de Lascaux n'auraient jamais pu réaliser ce chef-d'œuvre s'ils avaient dû consacrer l'essentiel de leur temps à la recherche nomade de nourriture, jour après jour, pour eux-mêmes et leurs proches. Les fresques de Lascaux témoignent d'une organisation sociale et d'une division des tâches, d'un ancrage sur un territoire et de solutions trouvées localement pour nourrir celles et ceux qui y vivent.

Aujourd'hui, les sociétés se sont complexifiées, diversifiées, mais **près d'1 milliard de personnes souffrent encore d'une alimentation insuffisante en quantité et/ou en qualité**. Avec les **moyens du droit**, le programme « Lascaux » veut contribuer à ce que les différentes sociétés humaines puissent trouver les modes d'organisation sociale et économique qui leur permettent, par elles-mêmes et par des échanges entre elles, de satisfaire le besoin fondamental de se nourrir pour chacun de leurs

¹ Programme Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>

membres tout en maintenant leur développement ainsi que l'accès à la culture et à la liberté.

La tâche est ambitieuse et innovante. Il s'agit d'**imaginer un Droit humaniste pour aider la Terre à nourrir l'Humanité**.

Les objectifs du programme Lascaux

La sécurité alimentaire revêt deux aspects : l'accès à une alimentation en **quantité** suffisante, et l'accès à une alimentation de **qualité**, c'est-à-dire saine et conforme aux besoins nutritionnels et aux préférences alimentaires des individus².

Dans ce cadre, le **premier objectif** de « Lascaux » a été d'analyser et de diffuser le droit européen de l'alimentation. Face à l'exigence des consommateurs pour la nourriture qu'ils consomment, les normes imposées aux acteurs de la filière en réponse à cette préoccupation se sont multipliées. Afin de mener à bien les analyses juridiques liées à la sécurité alimentaire et à la qualité sanitaire des aliments, il est apparu nécessaire de rassembler l'ensemble de ces normes de manière raisonnée dans un **Code de droit européen de l'alimentation**³.

Le programme Lascaux s'est fixé un **deuxième objectif** : analyser juridiquement la situation agricole et alimentaire mondiale afin de formuler des propositions d'évolution du droit orientées vers la prévention des crises alimentaires et sanitaires, le développement durable de l'agriculture, la sécurité alimentaire dans le monde et le rééquilibrage du commerce entre le Nord et le Sud. Dans ce travail d'analyse, il est apparu essentiel au programme Lascaux d'apporter aux chercheurs et aux divers acteurs de la société civile, spécialistes ou non spécialistes, un savoir juridique précis, utile et pertinent sur la sécurité alimentaire mondiale, et de les aider à formuler en termes juridiques les questions qu'ils se posent. Plus d'une centaine de chercheurs du réseau international Lascaux ont ainsi contribué à la

² Définition de la sécurité alimentaire à l'occasion du Sommet de l'alimentation en 1996.

³ Ce code a été publié en quatre langues -français, anglais, espagnol et néerlandais- aux éditions Bruylant.

réalisation du ***Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde***⁴.

Les récentes crises financière, alimentaire, sanitaire, économique... sont le prix payé par les États ou les groupes d'États (Europe, par exemple) pour n'avoir pas suffisamment encadré juridiquement les échanges de monnaies, de produits boursiers, de biens immobiliers ou de matières premières agricoles... Au-delà des drames humains qu'elles engendrent, ces crises se manifestent par des expropriations de petits paysans sans terre, par l'accroissement de la pauvreté et de la sous-alimentation au pourtour des mégalopoles, par la volatilité des prix avec des hausses qui restreignent l'accès de tous à une alimentation suffisante, par l'accaparement de terres cultivables par des États ou des sociétés étrangères au détriment des populations locales, *etc.*

Le programme Lascaux a ainsi identifié quatre champs problématiques inhérents à la sécurité alimentaire :

- **la souveraineté sur les ressources naturelles et les investissements fonciers internationaux** (accès à la terre et à l'eau, accaparement des terres, agriculture durable, agro-carburants) ;
- **l'accès aux intrants et l'impact de la propriété intellectuelle internationale** (brevetabilité du vivant et des semences, usage des organismes génétiquement modifiés, biodiversité) ;
- **la sécurité alimentaire et le commerce international** (OMC, gouvernance mondiale, impact de la réglementation commerciale internationale relative aux échanges de matières premières agricoles sur la capacité de chaque État de satisfaire les besoins alimentaires locaux) ;
- **la santé du consommateur et la régulation du commerce** (droit de l'alimentation, droit de l'agriculture, agriculture biologique, signes de qualité, crises sanitaires).

⁴ COLLART DUTILLEUL F. et BUGNICOURT J.-P. (dir.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, éd. Larcier, Bruxelles (à paraître fin 2013).

Les différentes étapes de la recherche Lascaux

Du diagnostic...

De sa création en 2009 jusqu'à la fin de l'année 2011, les activités du programme Lascaux furent donc consacrées au « diagnostic ». Rythmée par de nombreux séminaires et colloques ayant permis aux équipes du Programme d'aller à la rencontre de chercheurs étrangers au Costa-Rica, en Chine ou encore au Canada, cette première phase de travail a permis de dresser un état des lieux des problèmes socio-économiques liés à la terre et à l'alimentation, « de la fourche à la fourchette ». En même temps que cette identification, le programme Lascaux a cherché à repérer la trame juridique de ces problèmes, à identifier les questions de droit qui se posent et qu'ils posent.

... aux propositions

L'année 2012 a marqué le début d'une nouvelle étape du Programme : construire et proposer des évolutions juridiques, tout particulièrement dans le droit international, dans le sens de la sécurité alimentaire de chaque pays et de la préservation des ressources naturelles alimentaires. Les thèmes de la propriété (foncière et intellectuelle), du commerce international, des besoins fondamentaux des personnes et la définition des moyens juridiques à mettre en œuvre pour les satisfaire (droits fondamentaux, politiques publiques...) ont fait l'objet d'une attention spécifique. **Le programme Lascaux a maintenant des solutions à proposer pour mettre le droit au service d'une amélioration de la sécurité alimentaire dans le monde.** Ces analyses et ces propositions permettront d'apporter à la société civile, aux acteurs publics et privés des éléments d'expertise juridique sur des questions fondamentales telles que les moyens nécessaires au rééquilibrage de la mondialisation des échanges, la nécessité d'assurer dans chaque pays une sécurité alimentaire effective, la façon dont le droit international à caractère économique peut être rendu porteur de valeurs sociales et environnementales, ou encore le passage d'un droit de consommateurs-protégés à un droit de « consommateurs-citoyens ».

Un Cap

***Proposition pour la reconnaissance internationale
d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »***

François COLLART DUTILLEUL *

Si le programme Lascaux invite à « penser une démocratie alimentaire », c'est avant tout avec le souci de faire reconnaître que les produits agricoles ne sont pas des marchandises ordinaires. D'une part, ces produits sont destinés à répondre à un besoin fondamental parce que vital de l'être humain. D'autre part, ces produits sont issus de la nature et proviennent de l'exploitation de ressources naturelles diversifiées mais fragiles et limitées. Derrière ces produits, il y a donc des enjeux personnalistes tels que la sécurité alimentaire, la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité agricole.

Etablir une démocratie alimentaire supposerait ainsi de placer au premier plan du système économique qui gouverne la production agroalimentaire la personne à nourrir et la nature à préserver, situant au second plan la libre circulation des marchandises et la loi du marché. Cela ne signifierait pas qu'il faudrait renoncer au libre-échange ou à la mondialisation du commerce. Mais cela conduirait à reconnaître la nécessité de les encadrer l'un et l'autre pour permettre d'atteindre des objectifs sociaux et environnementaux jugés vitaux. Autrement dit, faire référence à une démocratie alimentaire supposerait de penser le secteur agroalimentaire autant politiquement qu'économiquement.

Si les produits de l'agriculture ne sont pas des marchandises comme les autres, il conviendrait alors de leur appliquer des règles spécialement adaptées, partiellement dérogoatoires aux principes qui gouvernent le libre-échange, comme on le fait de manière assez consensuelle pour les biens culturels. Il y a une certaine contradiction, à la fois éthique et économique, à admettre que les produits culturels, qui sont nécessaires à la vie de l'esprit humain, puissent bénéficier d'une « exception » dans le système du libre-échange mondial, sans admettre au moins l'équivalent d'une « excep-

* Professeur à l'Université de Nantes. Directeur du Programme Lascaux (ERC).

tion alimentaire » pour les produits agricoles de base dont dépend la vie physique de chaque être humain.

La reconnaissance d'une exception culturelle est déjà ancienne. Le GATT¹ de 1947, qui constituait la première étape d'une mondialisation du commerce fondé sur le principe du libre-échange, admettait un régime juridique d'exception pour certains produits culturels et en particulier pour les films de cinéma et pour les trésors nationaux. C'est toujours le cas aujourd'hui avec l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui a succédé au GATT. Mais le GATT n'était en réalité qu'une partie d'un traité international plus complet qui prévoyait également un régime dérogatoire pour les « produits de base » : produits de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de sous-sol². Il s'agissait de la Charte de La Havane, signée par 53 pays en mars 1948³. Pour des raisons factuelles secondaires, cette Charte n'a jamais été ratifiée ni mise en œuvre, tandis que le GATT l'a été. Il en est résulté la reconnaissance d'une « exception culturelle » et pas celle d'une « exception alimentaire ».

Dans le GATT, l'exception culturelle ne s'appliquait qu'au commerce de certains biens. Il ne concernait ni tous les produits culturels, ni tous les problèmes liés à la préservation des richesses culturelles du monde. D'où l'idée de compléter les règles spéciales du GATT avec une convention internationale plus large, politiquement significative, consacrant la souveraineté des Etats dans le domaine considéré⁴. Cela a conduit à l'adoption, le

¹ General Agreement on Tariffs and Trade (en français : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : Agetac).

² Voir infra, F. COLLART DUTILLEUL, *Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce*, proposition du programme Lascaux, p. 213 et ss.

³ *Charte de la Havane instituant une Organisation Internationale du Commerce*, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi (La Havane, Cuba du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948), Acte Final et documents connexes, E/CONF.2/78, Commission intérimaire de l'Organisation Internationale du Commerce, New York, Avril 1948, pp. 5 - 166.

⁴ V. S. REGOURD, *De l'exception à la diversité culturelle*, La documentation française, problèmes politiques et sociaux, n° 904, sept. 2004, p. 6

20 octobre 2005 à l'UNESCO, de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*⁵.

Dès lors, que pourrait être une « *Convention sur la réalisation de la sécurité alimentaire et sur la préservation de la biodiversité agricole* » qui serait négociée au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ? Une telle convention devrait viser la réalisation des trois objectifs que contient la définition que la FAO donne de la sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire « *est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine* »⁶. Cela suppose donc l'accès à une alimentation suffisante en quantité et en pouvoir nutritionnel, l'accès à des aliments sains et l'accès à une alimentation choisie. Il en résulte, comme pour l'accès à la culture, qu'il ne suffit pas d'accéder à des aliments standardisés par l'effet d'une économie mondialisée. Chaque population et chaque personne doit pouvoir accéder à une alimentation correspondant aux spécificités agricoles, traditionnelles, religieuses, gastronomiques de son lieu de vie. De même qu'il ne suffit pas que le monde entier ait accès aux mêmes séries télévisées pour que le droit de chacun à la culture soit assuré. C'est pourquoi, tout comme la protection de la diversité des expressions culturelles est une nécessité, celle de la biodiversité agricole en est également une.

Cette parenté entre l'accès à la culture et l'accès à l'alimentation justifie qu'on puisse concevoir l'exception alimentaire par référence à l'exception culturelle. Cela justifie du même coup qu'une convention internationale sur la sécurité alimentaire puisse être envisagée sur le modèle de la Convention sur la culture. Afin de s'en faire une idée et d'initier une réflexion dans cette direction, le mieux était d'essayer de mettre à l'épreuve

⁵ *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, adoptée le 20 octobre 2005 par la Conférence générale de l'UNESCO réunie à Paris du 3 au 21 octobre 2005, 33e session. V. Texte de la Convention : <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919f.pdf>

⁶ V. not. : ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_fr.pdf

un projet de convention écrit à partir du texte même de celui destiné à préserver la diversité culturelle.

Ainsi, la colonne de gauche reproduit la Convention adoptée en 2005 par l'UNESCO. Celle de droite contient un essai de transposition à l'agriculture et l'alimentation.

<p>Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles</p>	<p>Convention sur la réalisation de la sécurité alimentaire et sur la préservation de la biodiversité agricole</p>
<p>La Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, réunie à Paris du 3 au 21 octobre 2005 pour sa 33e session,</p> <p><i>Affirmant</i> que la diversité culturelle est une caractéristique inhérente à l'humanité,</p> <p><i>Consciente</i> que la diversité culturelle constitue un patrimoine commun de l'humanité et qu'elle devrait être célébrée et préservée au profit de tous,</p> <p><i>Sachant</i> que la diversité culturelle crée un monde riche et varié qui élargit les choix possibles, nourrit les capacités et les valeurs humaines, et qu'elle est donc un ressort fondamental du développement durable des communautés, des peuples et des nations,</p> <p><i>Rappelant</i> que la diversité culturelle, qui s'épanouit dans un cadre de démocratie, de tolérance, de justice sociale et de respect mutuel entre les peuples et les cultures, est indispensable à la paix et à la sécurité aux plans local, national et international,</p> <p><i>Célébrant</i> l'importance de la diversité</p>	<p>La Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ...</p> <p><i>Affirmant</i> la nécessité de la sécurité alimentaire pour toute l'humanité,</p> <p><i>Consciente</i> que la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation devraient être effectifs au profit de tous,</p> <p><i>Sachant</i> que la sécurité alimentaire prend appui sur une biodiversité agricole qui crée un monde riche et varié, qui élargit les choix possibles, nourrit les capacités et les valeurs humaines, et qu'elle est donc un ressort fondamental du développement durable des communautés, des peuples et des nations,</p> <p><i>Rappelant</i> que la sécurité alimentaire, qui s'épanouit dans un cadre de démocratie, de tolérance, de justice sociale et de respect mutuel entre les peuples, les religions et les cultures, est indispensable à la paix et à la sécurité aux plans local, national et international,</p> <p><i>Célébrant</i> l'importance de la sécurité</p>

Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »

culturelle pour la pleine réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres instruments universellement reconnus,

Soulignant la nécessité d'intégrer la culture en tant qu'élément stratégique dans les politiques nationales et internationales de développement, ainsi que dans la coopération internationale pour le développement, en tenant également compte de la Déclaration du Millénaire de l'ONU (2000) qui met l'accent sur l'éradication de la pauvreté,

Considérant que la culture prend diverses formes dans le temps et dans l'espace et que cette diversité s'incarne dans l'originalité et la pluralité des identités ainsi que dans les expressions culturelles des peuples et des sociétés qui constituent l'humanité,

Reconnaissant l'importance des savoirs traditionnels en tant que source de richesse immatérielle et matérielle, et en particulier des systèmes de connaissance des peuples autochtones, et leur contribution positive au développement durable, ainsi que la nécessité d'assurer leur protection et promotion de façon adéquate,

alimentaire pour la pleine réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et dans d'autres instruments universellement reconnus,

Soulignant la nécessité d'intégrer la sécurité alimentaire en tant qu'objectif dans les politiques nationales et internationales de développement, ainsi que dans la coopération internationale pour le développement, en tenant également compte de la Déclaration du Millénaire de l'ONU (2000) qui met l'accent sur l'éradication de la pauvreté,

Considérant que l'agriculture et l'alimentation prennent diverses formes dans le temps et dans l'espace et que leur diversité, d'un côté est le produit de contraintes géographiques et climatiques et d'un autre côté s'incarne dans l'originalité et la pluralité des identités, des religions ainsi que dans les histoires des peuples et des sociétés qui constituent l'humanité,

Reconnaissant l'importance des savoirs traditionnels et des patrimoines de semences paysannes et de variétés en tant que sources de richesse immatérielle et matérielle, et en particulier des systèmes de connaissance des paysans comme des peuples autochtones, et leur contribution positive à la sécurité alimentaire, à l'adaptation des variétés cultivées au climat, à la préservation de la biodiversité agricole, au développement durable, ainsi que la nécessité

Reconnaissant la nécessité de prendre des mesures pour protéger la diversité des expressions culturelles, y compris de leurs contenus, en particulier dans des situations où les expressions culturelles peuvent être menacées d'extinction ou de graves altérations,

Soulignant l'importance de la culture pour la cohésion sociale en général, et en particulier sa contribution à l'amélioration du statut et du rôle des femmes dans la société,

Consciente que la diversité culturelle est renforcée par la libre circulation des idées, et qu'elle se nourrit d'échanges constants et d'interactions entre les cultures,

Réaffirmant que la liberté de pensée, d'expression et d'information, ainsi que la diversité des médias, permettent l'épanouissement des expressions culturelles au sein des sociétés,

Reconnaissant que la diversité des expressions culturelles, y compris des expressions culturelles tradition-

d'assurer leur protection et promotion de façon adéquate,

Reconnaissant la nécessité de prendre des mesures pour protéger la sécurité alimentaire et la biodiversité agricole, en particulier dans des situations où elles sont menacées, et pour adapter l'agriculture et la circulation des produits agricoles et alimentaires aux contraintes géographiques et climatiques,

Soulignant l'importance de la sécurité alimentaire pour la cohésion sociale en général, et en particulier sa contribution à l'amélioration du statut et du rôle des paysans, avec une attention particulière portée aux femmes, dans l'agriculture et dans la société,

Consciente que la sécurité alimentaire ne peut pas résulter de l'autosuffisance alimentaire pour chaque pays, mais qu'elle suppose le choix démocratique d'un degré d'autonomie résultant de la production nationale complétée par la libre circulation des denrées alimentaires, et qu'elle se nourrit donc d'échanges commerciaux constants entre les pays,

Réaffirmant que la liberté de choix de l'alimentation pour les consommateurs est une composante essentielle de la sécurité alimentaire et que cette liberté peut s'exercer à partir de critères eux-mêmes librement déterminés, qu'ils soient relatifs à la qualité des aliments, à leur origine géographique, aux conditions sociales et environnementales de leur production comme de leur commerce,

Reconnaissant que la typicité et la diversité des alimentations sont des facteurs importants qui permettent

Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »

nelles, est un facteur important qui permet aux individus et aux peuples d'exprimer et de partager avec d'autres leurs idées et leurs valeurs,

Rappelant que la diversité linguistique est un élément fondamental de la diversité culturelle, et réaffirmant le rôle fondamental que joue l'éducation dans la protection et la promotion des expressions culturelles,

Considérant l'importance de la vitalité des cultures pour tous, y compris pour les personnes appartenant aux minorités et pour les peuples autochtones, telle qu'elle se manifeste par leur liberté de créer, diffuser et distribuer leurs expressions culturelles traditionnelles et d'y avoir accès de manière à favoriser leur propre développement,

Soulignant le rôle essentiel de l'interaction et de la créativité culturelles, qui nourrissent et renouvellent les expressions culturelles, et renforcent le rôle de ceux qui œuvrent au développement de la culture pour le progrès de la société dans son ensemble,

Reconnaissant l'importance des droits de propriété intellectuelle pour soutenir les personnes qui participent à la créativité culturelle,

Convaincue que les activités, biens et services culturels ont une double nature, économique et culturelle,

aux individus et aux peuples d'exprimer et de partager avec d'autres leurs traditions et leurs valeurs,

Rappelant que la diversité des traditions, des usages alimentaires et des gastronomies est un élément fondamental de la souveraineté alimentaire, et réaffirmant le rôle fondamental de l'agriculture vivrière et des connaissances et savoir-faire paysans dans la protection de la diversité agricole,

Considérant l'importance de la vitalité des agricultures pour tous, et spécialement pour les femmes des pays en développement, pour les paysans pauvres, pour les personnes appartenant aux minorités et pour les peuples autochtones, telle que cette vitalité se manifeste par leur liberté de cultiver les variétés locales, de consommer leurs aliments traditionnels et d'y avoir accès de manière à favoriser leur propre développement,

-

Reconnaissant l'importance des droits de propriété intellectuelle pour soutenir les personnes qui contribuent au bien commun en participant à l'amélioration de la sécurité alimentaire,

Convaincue que les denrées alimentaires et les matières premières agricoles ont une quadruple nature,

parce qu'ils sont porteurs d'identités, de valeurs et de sens et qu'ils ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale,

Constatant que les processus de mondialisation, facilités par l'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication, s'ils créent les conditions inédites d'une interaction renforcée entre les cultures, représentent aussi un défi pour la diversité culturelle, notamment au regard des risques de déséquilibres entre pays riches et pays pauvres,

Consciente du mandat spécifique confié à l'UNESCO d'assurer le respect de la diversité des cultures et de recommander les accords internationaux qu'elle juge utiles pour faciliter la libre circulation des idées par le mot et par l'image,

Se référant aux dispositions des instruments internationaux adoptés par l'UNESCO ayant trait à la diversité culturelle et à l'exercice des droits culturels, et en particulier à la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de 2001,

Adopte, le 20 octobre 2005, la présente Convention.

I. Objectifs et principes directeurs

Article premier – Objectifs

Les objectifs de la présente Convention sont :

(a) de protéger et promouvoir la di-

économique, sociale, environnementale et culturelle, parce qu'elles sont porteuses d'identités, de valeurs et de sens et qu'elles ne doivent donc pas être traitées comme ayant exclusivement une valeur commerciale,

Constatant que les processus de mondialisation, facilités par l'évolution rapide des technologies entrant dans l'alimentation, représentent un défi pour la sécurité alimentaire, notamment au regard des risques de déséquilibres entre pays riches et pays pauvres, au regard des différences d'impact de la géographie et du climat sur la production agricole et au regard des débats scientifiques et sociaux dont ces technologies sont l'objet,

Consciente du mandat spécifique confié à la FAO d'améliorer les niveaux de nutrition, la productivité agricole et la qualité de vie des populations rurales et de contribuer à l'essor de l'économie mondiale.

Se référant aux dispositions des instruments internationaux ayant trait à la sécurité alimentaire, à la préservation de l'environnement et de la biodiversité agricole, au dérèglement climatique et au droit à l'alimentation,

Adopte, le ..., la présente Convention.

I. Objectifs et principes directeurs

Article premier – Objectifs

Les objectifs de la présente Convention sont :

(a) de protéger et promouvoir le droit fondamental à l'alimentation et

Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »

versité des expressions culturelles ;	d'assurer la sécurité alimentaire partout dans le monde ;
(b) de créer les conditions permettant aux cultures de s'épanouir et interagir librement de manière à s'enrichir mutuellement ;	(b) de créer les conditions permettant aux diverses formes d'agricultures de s'épanouir ;
(c) d'encourager le dialogue entre les cultures afin d'assurer des échanges culturels plus intenses et équilibrés dans le monde en faveur du respect interculturel et d'une culture de la paix ;	(c) d'encourager le dialogue entre les pays soumis à des contraintes géographiques et climatiques différentes afin d'assurer des échanges commerciaux équilibrés dans le monde en tenant compte de ces contraintes ;
(d) de stimuler l'interculturalité afin de développer l'interaction culturelle dans l'esprit de bâtir des passerelles entre les peuples ;	-
(e) de promouvoir le respect de la diversité des expressions culturelles et la prise de conscience de sa valeur aux niveaux local, national et international ;	(e) de promouvoir le respect de la diversité agricole et la prise de conscience de sa valeur aux niveaux local, national et international ;
(f) de réaffirmer l'importance du lien entre culture et développement pour tous les pays, en particulier les pays en développement, et d'encourager les actions menées aux plans national et international pour que soit reconnue la véritable valeur de ce lien ;	(f) de réaffirmer l'importance des liens entre agriculture, sécurité alimentaire et développement pour tous les pays, en particulier les pays en développement, et d'encourager les actions menées aux plans national et international pour que soit reconnue la véritable valeur de ces liens ;
(g) de reconnaître la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens ;	(g) de reconnaître la nature spécifique des activités, biens et services agricoles et alimentaires en tant que nécessaires à la vie même des personnes et porteurs d'identité, de valeurs et de sens ;
(h) de réaffirmer le droit souverain des États de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de	(h) de réaffirmer le droit souverain des États de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour assurer la sécurité alimentaire

la diversité des expressions culturelles sur leur territoire ;

(i) de renforcer la coopération et la solidarité internationales dans un esprit de partenariat afin, notamment, d'accroître les capacités des pays en développement de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles.

Article 2 - Principes directeurs

1. Principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

La diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir les expressions culturelles, sont garantis. Nul ne peut invoquer les dispositions de la présente Convention pour porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales tels que consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme ou garantis par le droit international, ou pour en limiter la portée.

2. Principe de souveraineté

Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, le droit souverain d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire.

sur leur territoire et préserver la biodiversité agricole en fonction des contraintes géographiques et climatiques auxquels ils sont soumis ;

(i) de renforcer la coopération et la solidarité internationales dans un esprit de partenariat afin, notamment, d'accroître les capacités des pays en développement à assurer leur sécurité alimentaire par le développement de leur agriculture.

Article 2 - Principes directeurs

1. Principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

La sécurité alimentaire ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales, telles que le droit à l'alimentation, le droit à la terre et le droit à l'eau, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir leur alimentation selon leurs propres critères, sont garantis. Nul ne peut invoquer les dispositions de la présente Convention pour porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales tels que consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou garantis par le droit international, ou pour en limiter la portée.

2. Principe de souveraineté

Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, le droit souverain de gérer leurs ressources naturelles de manière à satisfaire les besoins fondamentaux de la génération présente et des générations fu-

Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »

3. Principe de l'égalité et du respect de toutes les cultures

La protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles impliquent la reconnaissance de l'égalité et du respect de toutes les cultures, y compris celles des personnes appartenant aux minorités et celles des peuples autochtones.

4. Principe de solidarité et de coopération internationales

La coopération et la solidarité internationales devraient permettre à tous les pays, particulièrement aux pays en développement, de créer et renforcer les moyens nécessaires à leur expression culturelle, y compris leurs industries culturelles, qu'elles soient naissantes ou établies, aux niveaux local, national et international.

5. Principe de la complémentarité des aspects économiques et culturels du développement

La culture étant un des ressorts fondamentaux du développement, les aspects culturels du développement sont aussi importants que ses aspects économiques, et les individus et les peuples ont le droit fondamental d'y participer et d'en jouir.

6. Principe de développement durable

La diversité culturelle est une grande richesse pour les individus et les sociétés. La protection, la promotion

tures, d'adopter en conséquence les mesures et les politiques qu'ils jugent appropriés pour assurer la sécurité alimentaire sur leur territoire en fonction des ressources naturelles agricoles dont ils disposent.

3. Principe de l'égalité et du respect de toutes les formes d'agriculture et d'alimentation

La souveraineté alimentaire et les contraintes géographiques et climatiques impliquent la reconnaissance de l'égalité et du respect de toutes les formes d'agriculture et d'alimentation.

4. Principe de solidarité et de coopération internationales

La coopération et la solidarité internationales devraient permettre à tous les pays, particulièrement aux pays en développement, de créer et renforcer les moyens nécessaires à leur sécurité alimentaire, y compris leurs agricultures et leurs industries agroalimentaires, qu'elles soient naissantes ou établies, aux niveaux local, national et international.

5. Principe de la complémentarité des aspects économiques et sociaux du développement

L'agriculture étant un des ressorts fondamentaux du développement, les aspects sociaux du développement sont aussi importants que ses aspects économiques, et les individus et les peuples ont le droit fondamental d'y participer et d'en jouir.

6. Principe de développement durable

Les ressources naturelles et la biodiversité agricole sont des grandes richesses pour tous les individus et

et le maintien de la diversité culturelle sont une condition essentielle pour un développement durable au bénéfice des générations présentes et futures.

7. Principe d'accès équitable

L'accès équitable à une gamme riche et diversifiée d'expressions culturelles provenant du monde entier et l'accès des cultures aux moyens d'expression et de diffusion constituent des éléments importants pour mettre en valeur la diversité culturelle et encourager la compréhension mutuelle.

8. Principe d'ouverture et d'équilibre

Quand les États adoptent des mesures pour favoriser la diversité des expressions culturelles, ils devraient veiller à promouvoir, de façon appropriée, l'ouverture aux autres cultures du monde et à s'assurer que ces mesures sont conformes aux objectifs poursuivis par la présente Convention.

II. Champ d'application

Article 3 - Champ d'application

La présente Convention s'applique aux politiques et aux mesures adoptées par les Parties relatives à la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

tous les pays. Leur protection doit être assurée en tenant compte des effets du réchauffement climatique et elle est une condition essentielle pour un développement durable au bénéfice des générations présentes et futures.

7. Principe d'accès équitable

L'accès équitable à une gamme riche et diversifiée de denrées alimentaires constitue un élément important pour assurer la sécurité alimentaire. Cet accès équitable doit pouvoir avoir lieu dans le cadre de circuits d'approvisionnement de proximité comme par l'intermédiaire de marchés nationaux et dans le cadre du commerce international ;

8. Principe d'ouverture et d'équilibre

Quand les États adoptent des mesures pour assurer la sécurité alimentaire de leur population, ils devraient prendre en compte, de façon appropriée, l'ouverture aux différentes sources d'alimentation locales, nationales, continentales et internationales, et s'assurer que ces mesures sont conformes aux souhaits de leur population et aux objectifs poursuivis par la présente Convention.

II. Champ d'application

Article 3 - Champ d'application

La présente Convention s'applique aux politiques et aux mesures adoptées par les Parties dans le but d'assurer souverainement la sécurité alimentaire de leurs populations.

III. Définitions

Article 4 – Définitions

Aux fins de la présente Convention, il est entendu que :

1. Diversité culturelle

« Diversité culturelle » renvoie à la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression. Ces expressions se transmettent au sein des groupes et des sociétés et entre eux.

La diversité culturelle se manifeste non seulement dans les formes variées à travers lesquelles le patrimoine culturel de l'humanité est exprimé, enrichi et transmis grâce à la variété des expressions culturelles, mais aussi à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisés.

2. Contenu culturel

« Contenu culturel » renvoie au sens symbolique, à la dimension artistique et aux valeurs culturelles qui ont pour origine ou expriment des identités culturelles.

III. Définitions

Article 4 – Définitions

Aux fins de la présente Convention, il est entendu que :

1. Sécurité alimentaire

En conformité avec le Sommet mondial sur l'alimentation de 1996 (FAO), la « sécurité alimentaire » est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine.

2. Biodiversité agricole

L'expression « biodiversité agricole » renvoie à la diversité biologique agricole « qui désigne de façon générale tous les éléments constitutifs de la diversité biologique qui relèvent de l'alimentation et de l'agriculture. Elle recouvre, au niveau génétique, à celui des espèces et des micro-systèmes, la variété et la variabilité des animaux, des plantes et des micro-organismes nécessaires au maintien de fonctions clés de l'écosystème agricole, de ses structures et de ses processus permettant la production des aliments et la sécurité alimen-

3. Expressions culturelles

« Expressions culturelles » sont les expressions qui résultent de la créativité des individus, des groupes et des sociétés, et qui ont un contenu culturel.

4. Activités, biens et services culturels

« Activités, biens et services culturels » renvoie aux activités, biens et services qui, dès lors qu'ils sont considérés du point de vue de leur qualité, de leur usage ou de leur finalité spécifiques, incarnent ou transmettent des expressions culturelles, indépendamment de la valeur commerciale qu'ils peuvent avoir. Les activités culturelles peuvent être une fin en elles-mêmes, ou bien contribuer à la production de biens et services culturels.

5. Industries culturelles

« Industries culturelles » renvoie aux industries produisant et distribuant des biens ou services culturels tels que définis au paragraphe 4 ci-dessus.

taire »⁷.

3. Souveraineté alimentaire

Droit qu'a toute Partie contractante de mettre en œuvre des politiques agricoles et alimentaires ou de prendre des mesures nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire sur son territoire, sous réserve que ces politiques ou ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction injustifiée et déguisée au commerce international.

4. Activités, biens et services agricoles

« Activités, biens et services agricoles » renvoie aux activités, biens et services qui, dès lors qu'ils sont considérés du point de vue de leur qualité, de leur usage ou de leur finalité spécifiques, incarnent ou transmettent des valeurs sociales et environnementales, indépendamment de la valeur commerciale qu'ils peuvent avoir.

5. ...

⁷ Note du secrétaire exécutif de la Convention sur la diversité biologique : UNEP/CBD/SBSTTA/5/10, 23 octobre 1999.

Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »

6. Politiques et mesures culturelles

« Politiques et mesures culturelles » renvoie aux politiques et mesures relatives à la culture, à un niveau local, national, régional ou international, qu'elles soient centrées sur la culture en tant que telle, ou destinées à avoir un effet direct sur les expressions culturelles des individus, groupes ou sociétés, y compris sur la création, la production, la diffusion et la distribution d'activités, de biens et de services culturels et sur l'accès à ceux-ci.

7. Protection

« Protection » signifie l'adoption de mesures visant à la préservation, la sauvegarde et la mise en valeur de la diversité des expressions culturelles.

« Protéger » signifie adopter de telles mesures.

8. Interculturalité

« Interculturalité » renvoie à l'existence et à l'interaction équitable de diverses cultures ainsi qu'à la possibilité de générer des expressions culturelles partagées par le dialogue et le respect mutuel.

IV. Droits et obligations des Parties

Article 5 - Règle générale concernant les droits et obligations

1. Les Parties réaffirment, conformément à la Charte des Nations Unies, aux principes du droit international et aux instruments universellement reconnus en matière de

6. Politiques agricoles et alimentaires

« Politiques agricole et alimentaire » renvoie aux politiques et mesures relatives à l'agriculture et à l'alimentation, à un niveau local, national, régional ou international, qu'elles soient centrées sur l'agriculture et l'alimentation en tant que telles, sur l'adaptation à la géographie et du climat, ou indirectement sur la préservation des ressources naturelles et la lutte contre les effets du réchauffement climatique ou encore destinées à avoir un effet direct sur la sécurité alimentaire et sur la mise en œuvre du droit fondamental à l'alimentation.

7. Disponibilité alimentaire

« Disponibilité alimentaire » renvoie à la disponibilité d'aliments en quantité suffisante et d'une qualité appropriée, dont l'approvisionnement est assuré par la production nationale ou les importations.

8. Autonomie alimentaire

« Autonomie alimentaire » renvoie à la part de l'alimentation de la population d'un Etat qui est produite sur le territoire même de cet Etat.

IV. Droits et obligations des Parties

Article 5 - Règle générale concernant les droits et obligations

1. Les Parties réaffirment, conformément à la Charte des Nations Unies, aux principes du droit international et aux instruments universellement reconnus en matière de

droits de l'homme, leur droit souverain de formuler et mettre en œuvre leurs politiques culturelles et d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles ainsi que pour renforcer la coopération internationale afin d'atteindre les objectifs de la présente Convention.

2. Lorsqu'une Partie met en œuvre des politiques et prend des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur son territoire, ses politiques et mesures doivent être compatibles avec les dispositions de la présente Convention.

Article 6 - Droits des parties au niveau national

1. Dans le cadre de ses politiques et mesures culturelles telles que décrites à l'article 4.6, et compte tenu des circonstances et des besoins qui lui sont propres, chaque Partie peut adopter des mesures destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur son territoire.

2. Ces mesures peuvent inclure :

(a) les mesures réglementaires qui visent à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles ;

(b) les mesures qui, d'une manière appropriée, offrent des opportunités aux activités, biens et services culturels nationaux, de trouver leur place parmi l'ensemble des activités, biens et services culturels disponibles sur son territoire, pour ce qui est de leur création, production, diffusion, distribution et jouissance, y compris les

droits de l'homme, leur droit souverain de formuler et mettre en œuvre leurs politiques agricoles et alimentaires et d'adopter des mesures pour assurer la sécurité alimentaire de leur population ainsi que pour renforcer la coopération internationale afin d'atteindre les objectifs de la présente Convention.

2. Lorsqu'une Partie met en œuvre des politiques et prend des mesures pour assurer la sécurité alimentaire sur son territoire, ses politiques et mesures doivent être compatibles avec les dispositions de la présente Convention.

Article 6 - Droits des parties au niveau national

1. Dans le cadre de ses politiques agricoles et alimentaires telles que décrites à l'article 4.6, et compte tenu de ses conditions géographiques et climatiques, des circonstances et des besoins qui lui sont propres, chaque Partie peut adopter des mesures destinées à assurer la sécurité alimentaire sur son territoire.

2. Ces mesures peuvent inclure :

(a) les mesures réglementaires qui visent à protéger et sauvegarder la biodiversité agricole ;

(b) les mesures qui, d'une manière appropriée, offrent des opportunités aux activités, biens et services agricoles nationaux, de trouver leur place parmi l'ensemble des activités, biens et services agricoles disponibles sur son territoire, pour ce qui est de leur production, distribution, disponibilité, valorisation par des signes

Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »

dispositions relatives à la langue utilisée pour lesdits activités, biens et services ;	de qualité, promotion par des indications géographiques ou des labels, y compris les dispositions relatives à la qualité requise pour lesdits activités, biens et services ;
(c) les mesures qui visent à fournir aux industries culturelles nationales indépendantes et aux activités du secteur informel un accès véritable aux moyens de production, de diffusion et de distribution d'activités, biens et services culturels ;	(c) les mesures qui visent à fournir aux agriculteurs et aux entreprises agroalimentaires nationales un accès véritable aux moyens de production et de distribution d'activités, biens et services agricoles ;
(d) les mesures qui visent à accorder des aides financières publiques ;	(d) les mesures qui visent à accorder des aides financières publiques aux agriculteurs dans le but d'une amélioration de la sécurité alimentaire du pays ;
(e) les mesures qui visent à encourager les organismes à but non lucratif, ainsi que les institutions publiques et privées, les artistes et les autres professionnels de la culture, à développer et promouvoir le libre-échange et la libre circulation des idées et des expressions culturelles ainsi que des activités, biens et services culturels, et à stimuler la création et l'esprit d'entreprise dans leurs activités ;	(e) les mesures qui visent à encourager les organismes à but non lucratif, ainsi que les institutions publiques et privées, les paysans et les autres professionnels de l'agriculture, à développer et promouvoir le libre-échange et la libre circulation des savoir-faire et connaissances traditionnels, des semences, des variétés végétales ainsi que des activités, biens et services agricoles, et à stimuler la création et l'esprit d'entreprise dans leurs activités ;
(f) les mesures qui visent à établir et soutenir, de façon appropriée, les institutions de service public ;	(f) les mesures qui visent à établir et soutenir, de façon appropriée, les institutions de service public engagées dans les politiques agricoles, alimentaires et nutritionnelles ;
(g) les mesures qui visent à encourager et soutenir les artistes ainsi que tous ceux qui sont impliqués dans la création d'expressions culturelles ;	(g) les mesures qui visent à encourager et soutenir les paysans, avec une attention particulière à la situation des femmes, ainsi que tous ceux qui sont impliqués dans la production agricole alimentaire ;
(h) les mesures qui visent à pro-	(h) les mesures qui, dans le respect

mouvoir la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion.

Article 7 - Mesures destinées à promouvoir les expressions culturelles

1. Les Parties s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux :

(a) à créer, produire, diffuser et distribuer leurs propres expressions culturelles et à y avoir accès, en tenant dûment compte des conditions et besoins particuliers des femmes, ainsi que de divers groupes sociaux, y compris les personnes appartenant aux minorités et les peuples autochtones ;

(b) à avoir accès aux diverses expressions culturelles provenant de

des contraintes propres à chaque pays, visent à promouvoir une diversité de formes d'agriculture extensive et respectueuses de l'environnement ; à faciliter l'adaptation des variétés végétales ou animales au changement climatique, en particulier par la libre production et commercialisation de toutes les formes de semences, industrielles et paysannes ; à valoriser les produits agricoles ou alimentaires, notamment par la mention de leur origine géographique (indication d'origine) ou d'une qualité particulière ou des conditions sociales, économiques et environnementales de leur production ou de leur commercialisation ;

Article 7 - Mesures destinées à assurer la sécurité alimentaire

1. Les Parties s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus, les agriculteurs, les entreprises et les groupes sociaux :

(a) à créer, produire, distribuer et commercialiser leurs propres productions et à permettre à la population d'y avoir accès par des circuits de commercialisation adaptés, en tenant dûment compte des conditions et besoins alimentaires des catégories particulières de consommateurs que sont les enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées, ainsi que de divers groupes sociaux, y compris les personnes appartenant aux minorités et les peuples autochtones ;

(b) à donner accès à toute la population aux diverses productions

Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »

leur territoire ainsi que des autres pays du monde.

2. Les Parties s'efforcent également de reconnaître l'importante contribution des artistes et de tous ceux qui sont impliqués dans le processus créateur, des communautés culturelles et des organisations qui les soutiennent dans leur travail, ainsi que leur rôle central qui est de nourrir la diversité des expressions culturelles.

-

-

-

agricoles et alimentaires provenant de leur territoire ainsi que des autres pays du monde.

2. Les Parties s'efforcent également de reconnaître l'importante contribution des agriculteurs et de tous ceux qui sont impliqués dans le processus de production, des entreprises et des organisations qui les soutiennent dans leur travail, ainsi que leur rôle central qui est de nourrir la population.

3. Sans préjudice des dispositions des articles 5 et 6, une Partie qui diagnostique l'existence d'une situation où la sécurité alimentaire, sur son territoire, est compromise ou nécessite de quelque façon que ce soit des mesures urgentes peut en informer le Directeur général de la FAO qui pourra prendre toutes initiatives appropriées en direction des différentes instances des Nations Unies et de l'Organisation Mondiale du Commerce.

4. Les Parties peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité alimentaire dans les situations mentionnées au paragraphe 1 conformément aux dispositions de la présente Convention.

5. Les Parties font rapport au Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO sur toutes les mesures prises pour faire face aux exigences de la situation, et le Comité peut formuler des recommandations appropriées.

Article 8 - Mesures destinées à protéger les expressions culturelles

1. Sans préjudice des dispositions des articles 5 et 6, une Partie peut diagnostiquer l'existence de situations spéciales où les expressions culturelles, sur son territoire, sont soumises à un risque d'extinction, à une grave menace, ou nécessitent de quelque façon que ce soit une sauvegarde urgente.

2. Les Parties peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les expressions culturelles dans les situations mentionnées au paragraphe 1 conformément aux dispositions de la présente Convention.

3. Les Parties font rapport au Comité intergouvernemental visé à l'article 23 sur toutes les mesures prises pour faire face aux exigences de la situation, et le Comité peut formuler des recommandations appropriées.

Article 9 - Partage de l'information et transparence

Les Parties :

(a) fournissent tous les quatre ans, dans leurs rapports à l'UNESCO, l'information appropriée sur les mesures prises en vue de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire et au niveau international ;

(b) désignent un point de contact chargé du partage de l'information relative à la présente Convention ;

Article 8 - Mesures destinées à protéger la biodiversité agricole

1. Sans préjudice des dispositions des articles 5 et 6, une Partie peut diagnostiquer l'existence de situations spéciales où des variétés végétales ou animales à vocation alimentaire, sur son territoire, sont soumises à un risque d'extinction, à une grave menace, ou nécessitent de quelque façon que ce soit une sauvegarde urgente.

2. Les Parties peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver ces variétés dans les situations mentionnées au paragraphe 1 conformément aux dispositions de la présente Convention ou à celles du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

-

Article 9 - Partage de l'information et transparence

Les Parties :

(a) fournissent chaque année à la FAO l'information appropriée sur les mesures prises en vue d'assurer la sécurité alimentaire sur leur territoire et au niveau international ;

(b) désignent un point de contact chargé du partage de l'information relative à la présente Convention ;

(c) partagent et échangent l'information relative à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Article 10 - Éducation et sensibilisation du public

Les Parties :

(a) favorisent et développent la compréhension de l'importance de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles, notamment par le biais de programmes d'éducation et de sensibilisation accrue du public ;

(b) coopèrent avec les autres Parties et les organisations internationales et régionales pour atteindre l'objectif du présent article ;

(c) s'emploient à encourager la créativité et à renforcer les capacités de production par la mise en place de programmes d'éducation, de formation et d'échanges dans le domaine des industries culturelles. Ces mesures devraient être appliquées de manière à ne pas avoir d'impact négatif sur les formes de production traditionnelles.

Article 11 - Participation de la société civile

Les Parties reconnaissent le rôle fondamental de la société civile dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Les Parties encouragent la participation active de la société civile à leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs de la présente Convention.

(c) partagent et échangent l'information relative à la sécurité alimentaire.

Article 10 - Éducation et sensibilisation du public

Les Parties :

(a) favorisent et développent la compréhension de l'importance de la protection de la biodiversité agricole et de l'objectif de sécurité alimentaire, notamment par le biais de programmes d'éducation et de sensibilisation accrue du public ;

(b) coopèrent avec les autres Parties et les organisations internationales et régionales pour atteindre l'objectif du présent article ;

(c) s'emploient à encourager la créativité et à renforcer les capacités de production par la mise en place de programmes d'éducation, de formation et d'échanges dans le domaine de l'agriculture et des industries agroalimentaires. Ces mesures devraient être appliquées de manière à ne pas avoir d'impact négatif sur les variétés et sur les formes de production traditionnelles.

Article 11 - Participation de la société civile

Les Parties reconnaissent le rôle fondamental de la société civile dans la protection de la biodiversité agricole et dans la mise en œuvre de la sécurité alimentaire pour tous. Les Parties encouragent la participation active de la société civile à leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs

de la présente Convention.

Article 12 - Promotion de la coopération internationale

Les Parties s'emploient à renforcer leur coopération bilatérale, régionale et internationale afin de créer des conditions propices à la promotion de la diversité des expressions culturelles, en tenant particulièrement compte des situations mentionnées aux articles 8 et 17, en vue notamment de :

(a) faciliter le dialogue entre elles sur la politique culturelle ;

(b) renforcer les capacités stratégiques et de gestion du secteur public dans les institutions culturelles publiques, grâce aux échanges culturels professionnels et internationaux, ainsi qu'au partage des meilleures pratiques ;

(c) renforcer les partenariats avec la société civile, les organisations non gouvernementales et le secteur privé, et entre ces entités, pour favoriser et promouvoir la diversité des expressions culturelles ;

(d) promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies et encourager les partenariats afin de renforcer le partage de l'information et la compréhension culturelle, et de favoriser la diversité des expressions culturelles ;

Article 12 - Promotion de la coopération internationale

Les Parties s'emploient à renforcer leur coopération bilatérale, régionale et internationale afin de créer des conditions propices à la protection de la biodiversité agricole, en tenant particulièrement compte des situations mentionnées aux articles 8 et 17, en vue notamment de :

(a) faciliter le dialogue entre elles sur leurs politiques agricoles et alimentaires ;

(b) renforcer les capacités stratégiques et de gestion du secteur public dans les institutions publiques en charge des politiques agricoles et alimentaires, grâce aux échanges professionnels et internationaux, ainsi qu'au partage des meilleures pratiques ;

(c) renforcer les partenariats avec la société civile, les organisations non gouvernementales et le secteur privé, et entre ces entités, pour favoriser et protéger la biodiversité agricole et assurer la sécurité alimentaire dans le monde ;

(d) promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies et encourager les partenariats afin de renforcer le partage de l'information, en tenant compte des risques pour la santé des personnes, des animaux et des végétaux et des risques pour l'environnement, de l'acceptabilité sociale de ces technologies selon les cultures, les besoins, les attentes exprimées par les consommateurs et

(e) encourager la conclusion d'accords de coproduction et de codistribution.

Article 13 - Intégration de la culture dans le développement durable

Les Parties s'emploient à intégrer la culture dans leurs politiques de développement, à tous les niveaux, en vue de créer des conditions propices au développement durable et, dans ce cadre, de favoriser les aspects liés à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Article 14 - Coopération pour le développement

Les Parties s'attachent à soutenir la coopération pour le développement durable et la réduction de la pauvreté, particulièrement pour ce qui est des besoins spécifiques des pays en développement, en vue de favoriser l'émergence d'un secteur culturel dynamique, entre autres par les moyens suivants :

(a) Le renforcement des industries culturelles des pays en développement :

(i) en créant et en renforçant les capacités de production et de distribution culturelles dans les pays en développement ;

les traditions propres à chaque pays ou peuple ;

(e) encourager la conclusion d'accords permettant aux agriculteurs de participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture issus de leur territoire.

Article 13 - Intégration de l'agriculture et de l'alimentation dans le développement durable

Les Parties s'emploient à intégrer l'agriculture et l'alimentation dans leurs politiques de développement, à tous les niveaux, en vue de créer des conditions propices au développement durable et, dans ce cadre, de favoriser les aspects liés à la protection de la biodiversité agricole et à la garantie de la sécurité alimentaire.

Article 14 - Coopération pour le développement

Les Parties s'attachent à soutenir la coopération pour le développement durable et la réduction de la pauvreté, particulièrement pour ce qui est des besoins spécifiques des pays en développement, en vue de favoriser l'émergence d'un secteur agricole et agroalimentaire dynamique, entre autres par les moyens suivants :

(a) Le renforcement des exploitations agricoles, des opérateurs et des entreprises agroalimentaires des pays en développement :

(i) en créant et en renforçant les capacités de production et de distribution de biens agricoles et alimentaires dans les pays en dé-

(ii) en facilitant l'accès plus large de leurs activités, biens et services culturels au marché mondial et aux circuits de distribution internationaux ;

(iii) en permettant l'émergence de marchés locaux et régionaux viables ;

(iv) en adoptant, chaque fois que possible, des mesures appropriées dans les pays développés en vue de faciliter l'accès à leur territoire des activités, biens et services culturels des pays en développement ;

(v) en soutenant le travail créatif et en facilitant, dans la mesure du possible, la mobilité des artistes des pays en développement ;

(vi) en encourageant une collaboration appropriée entre pays développés et pays en développement, notamment dans les domaines de la musique et du film ;

(b) Le renforcement des capacités par l'échange d'information, d'expérience et d'expertise, ainsi que la formation des ressources humaines dans les pays en développement dans les secteurs public et privé concernant notamment les capacités stratégiques et de gestion, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, la promotion et la distribution des expressions culturelles, le développement des moyennes, petites et microentreprises, l'utilisation des technologies ainsi que le développement et le transfert des

veloppement ;

(ii) en facilitant l'accès plus large de leurs activités, biens et services agricoles et alimentaires au marché mondial et aux circuits de distribution internationaux ;

(iii) en renforçant les marchés locaux et régionaux ;

(iv) en adoptant, chaque fois que possible, des mesures appropriées dans les pays développés en vue de faciliter l'accès à leur territoire des produits agricoles et alimentaires des pays en développement ;

(v) en assurant la sécurité juridique des agriculteurs sur les espaces où ils vivent et dont ils tirent leurs moyens de subsistance ;

(vi) en encourageant une collaboration appropriée entre pays développés et pays en développement, notamment dans les domaines de la productivité et de la qualité des produits agricoles et alimentaires ;

(b) Le renforcement des capacités par l'échange d'information, d'expérience et d'expertise, ainsi que la formation des ressources humaines dans les pays en développement dans les secteurs public et privé concernant notamment les capacités stratégiques et de gestion, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, la promotion et la distribution des produits agricoles et alimentaires, le développement des moyennes, petites et microentreprises, l'utilisation des technologies ainsi que le développement et le transfert des

compétences ;

(c) Le transfert de technologies et de savoir-faire par la mise en place de mesures incitatives appropriées, en particulier dans le domaine des industries et des entreprises culturelles ;

(d) Le soutien financier par :

(i) l'établissement d'un Fonds international pour la diversité culturelle, comme prévu à l'article 18 ;

(ii) l'octroi d'une aide publique au développement, en tant que de besoin, y compris une assistance technique destinée à stimuler et soutenir la créativité ;

(iii) d'autres formes d'aide financière telles que des prêts à faible taux d'intérêt, des subventions et d'autres mécanismes de financement.

Article 15 - Modalités de collaboration

Les Parties encouragent le développement de partenariats, entre les secteurs public et privé et les organisations à but non lucratif et en leur sein, afin de coopérer avec les pays en développement au renforcement de leur capacité de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles. Ces partenariats novateurs mettront l'accent, en réponse aux besoins concrets des pays en développement, sur le développement des infrastructures, des ressources humaines et des politiques ainsi que sur les échanges

compétences ;

(c) Le transfert de technologies et de savoir-faire par la mise en place de mesures incitatives appropriées, en particulier dans le domaine de l'agriculture, des industries et des entreprises agroalimentaires ;

(d) ...

(i) ...

(ii) ...

(iii) Le développement de diverses formes d'aide financière telles que des prêts à faible taux d'intérêt, des subventions et d'autres mécanismes de financement de l'agriculture et des entreprises agroalimentaires.

Article 15 - Modalités de collaboration

Les Parties encouragent le développement de partenariats, entre les secteurs public et privé et les organisations à but non lucratif et en leur sein, afin de coopérer avec les pays en développement au renforcement de leur capacité de protéger et promouvoir leurs ressources phytogénétiques, la biodiversité agricole ainsi que la sécurité alimentaire. Ces partenariats novateurs mettront l'accent, en réponse aux besoins concrets des pays en développement, sur le développement des infrastructures, des ressources

d'activités, biens et services culturels.

Article 16 - Traitement préférentiel pour les pays en développement

Les pays développés facilitent les échanges culturels avec les pays en développement en accordant, au moyen de cadres institutionnels et juridiques appropriés, un traitement préférentiel à leurs artistes et autres professionnels et praticiens de la culture, ainsi qu'à leurs biens et services culturels.

Article 17 - Coopération internationale dans les situations de menace grave contre les expressions culturelles

Les Parties coopèrent pour se porter mutuellement assistance, en veillant en particulier aux pays en développement, dans les situations mentionnées à l'article 8.

Article 18 - Fonds international pour la diversité culturelle

1. Il est créé un Fonds international pour la diversité culturelle, ci-après dénommé « le Fonds ».
2. Le Fonds est constitué en fonds-en-dépôt conformément au Règlement financier de l'UNESCO.
3. Les ressources du Fonds sont constituées par :
 - (a) les contributions volontaires des Parties ;
 - (b) les fonds alloués à cette fin par

humaines et des politiques ainsi que sur les échanges d'activités, biens et services au service des politiques agricoles et alimentaires.

Article 16 - Traitement préférentiel pour les pays en développement

Les pays développés facilitent les échanges commerciaux avec les pays en développement en accordant, au moyen de cadres institutionnels et juridiques appropriés, un traitement préférentiel à leurs produits agricoles et alimentaires, sous réserve que ce traitement préférentiel ne porte pas atteinte à la sécurité alimentaire des pays en développement producteurs.

Article 17 - Coopération internationale dans les situations de menace grave contre la sécurité alimentaire ou contre la biodiversité agricole

Les Parties coopèrent pour se porter mutuellement assistance, en veillant en particulier aux pays en développement, dans les situations mentionnées aux articles 7 et 8.

Article 18 - ...

la Conférence générale de l'UNESCO ;

(c) les versements, dons ou legs que pourront faire d'autres États, des organisations et programmes du système des Nations Unies, d'autres organisations régionales ou internationales, et des organismes publics ou privés ou des personnes privées ;

(d) tout intérêt dû sur les ressources du Fonds ;

(e) le produit des collectes et les recettes des manifestations organisées au profit du Fonds ;

(f) toutes autres ressources autorisées par le règlement du Fonds.

4. L'utilisation des ressources du Fonds est décidée par le Comité intergouvernemental sur la base des orientations de la Conférence des Parties visée à l'article 22.

5. Le Comité intergouvernemental peut accepter des contributions et autres formes d'assistance à des fins générales ou spécifiques se rapportant à des projets déterminés, pourvu que ces projets soient approuvés par lui.

6. Les contributions au Fonds ne peuvent être assorties d'aucune condition politique, économique ou autre qui soit incompatible avec les objectifs de la présente Convention.

7. Les Parties s'attachent à verser des contributions volontaires sur une base régulière pour la mise en œuvre de la présente Convention.

Article 19 - Échange, analyse et diffusion de l'information

1. Les Parties s'accordent pour

Article 19 - Échange, analyse et diffusion de l'information

1. Les Parties s'accordent pour

échanger l'information et l'expertise relatives à la collecte des données et aux statistiques concernant la diversité des expressions culturelles, ainsi qu'aux meilleures pratiques pour la protection et la promotion de celle-ci.

2. L'UNESCO facilite, grâce aux mécanismes existant au sein du Secrétariat, la collecte, l'analyse et la diffusion de toutes les informations, statistiques et meilleures pratiques en la matière.

3. Par ailleurs, l'UNESCO constitue et tient à jour une banque de données concernant les différents secteurs et organismes gouvernementaux, privés et à but non lucratif, œuvrant dans le domaine des expressions culturelles.

4. En vue de faciliter la collecte des données, l'UNESCO accorde une attention particulière au renforcement des capacités et de l'expertise des Parties qui formulent la demande d'une assistance en la matière.

5. La collecte de l'information définie dans le présent article complète l'information visée par les dispositions de l'article 9.

V. Relations avec les autres instruments

Article 20 - Relations avec les autres instruments : soutien mutuel, complémentarité et non-subordination

1. Les Parties reconnaissent qu'elles doivent remplir de bonne foi leurs obligations en vertu de la présente Convention et de tous les autres traités auxquels elles sont parties. Ainsi, sans subordonner cette Con-

échanger l'information et l'expertise relatives à la collecte des données et aux statistiques concernant la sécurité alimentaire ainsi qu'aux meilleures pratiques pour la garantie de celle-ci.

2. Les Parties confient à la FAO l'organisation et la centralisation de ces échanges.

3. ...

4. ...

5. ...

V. Relations avec les autres instruments

Article 20 - Relations avec les autres instruments : soutien mutuel, complémentarité et non-subordination

1. Les Parties reconnaissent qu'elles doivent remplir de bonne foi leurs obligations en vertu de la présente Convention et de tous les autres traités auxquels elles sont parties. Ainsi, sans subordonner cette Con-

vention aux autres traités,

(a) elles encouragent le soutien mutuel entre cette Convention et les autres traités auxquels elles sont parties ; et

(b) lorsqu'elles interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, les Parties prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention.

2. Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités auxquels elles sont parties.

Article 21 - Concertation et coordination internationales

Les Parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales. À cette fin, les Parties se consultent, s'il y a lieu, en gardant à l'esprit ces objectifs et ces principes.

VI. Organes de la Convention

(...)

vention aux autres traités,

(a) elles encouragent le soutien mutuel entre cette Convention et les autres traités auxquels elles sont parties ; et

(b) lorsqu'elles interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, les Parties prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention.

2. Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités auxquels elles sont parties.

Article 21 - Concertation et coordination internationales

Les Parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales et en particulier à l'Organisation Mondiale du Commerce. À cette fin, les Parties se consultent, s'il y a lieu, en gardant à l'esprit ces objectifs et ces principes.

VI. Organes de la Convention

(...)

VII. Dispositions finales

Article 25 - Règlement des différends

1. En cas de différend entre les Parties à la présente Convention sur l'interprétation ou l'application de la Convention, les Parties recherchent une solution par voie de négociation.

2. Si les Parties concernées ne peuvent parvenir à un accord par voie de négociation, elles peuvent recourir d'un commun accord aux bons offices ou demander la médiation d'un tiers.

3. S'il n'y a pas eu de bons offices ou de médiation ou si le différend n'a pu être réglé par négociation, bons offices ou médiation, une Partie peut avoir recours à la conciliation conformément à la procédure figurant en Annexe à la présente Convention.

VII. Dispositions finales

Article 25 - Règlement des différends⁸

1. En cas de différend entre les Parties à la présente Convention sur l'interprétation ou l'application de la Convention, les Parties recherchent une solution par voie de négociation avant toute saisine d'une instance d'arbitrage ou de jugement nationale, régionale ou internationale.

2. Une Commission de conciliation est créée à la demande de l'une des parties au différend. À moins que les parties au différend n'en conviennent autrement, la Commission se compose de cinq membres, chaque partie concernée en désignant deux et le Président étant choisi d'un commun accord par les membres ainsi désignés. En cas de différend entre plus de deux Parties contractantes, les parties au différend ayant le même intérêt désignent leurs membres de la commission d'un commun accord. Lorsque deux parties au différend au moins ont des intérêts indépendants ou lorsqu'elles sont en désaccord sur la question de savoir si elles ont le même intérêt, elles nomment leurs membres séparément.

3. Si, dans un délai de deux mois après la demande de création d'une commission de conciliation, tous les membres de la commission n'ont pas été nommés par les parties au différend, le Directeur général de la FAO procède, à la requête de la partie au

⁸ Partie II de l'Appendice 2 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire »
sur le modèle de « l'exception culturelle »

Les Parties examinent de bonne foi la proposition de résolution du différend rendue par la Commission de conciliation.

4. Chaque Partie peut, au moment de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion, déclarer qu'elle ne reconnaît pas la procédure de conciliation prévue ci-dessus. Toute Partie ayant fait une telle déclaration, peut, à tout moment, retirer cette déclaration par une notification au Directeur général de l'UNESCO.

(...)

différend qui a fait la demande, aux désignations nécessaires dans un nouveau délai de deux mois. Si, dans un délai de deux mois après la dernière nomination d'un membre de la Commission, celle-ci n'a pas choisi son Président, le Directeur général de la FAO procède, à la requête d'une partie au différend, à la désignation du Président dans un nouveau délai de deux mois.

4. La Commission de conciliation prend ses décisions à la majorité des voix de ses membres. À moins que les parties au différend n'en conviennent autrement, elle établit sa propre procédure. Elle rend une proposition de règlement du différend que les parties examinent de bonne foi. En cas de désaccord au sujet de la compétence de la Commission de conciliation, celle-ci décide si elle est ou non compétente.

(...)

Des Repères

Le libéralisme et les déchets de l'Occident *

Alain BERNARD **

La présente contribution s'inspire directement d'un ouvrage du philosophe italien Domenico Losurdo, récemment traduit en français, *Contre-histoire du libéralisme*¹. Cet ouvrage aborde une question difficile : comment une civilisation qui prétend se fonder sur la liberté de l'individu aboutit à son contraire exact et nous enferme dans une « cage d'acier », selon l'expression célèbre de Max Weber². L'auteur nous demande si un régime politique, celui des Etats-Unis d'Amérique par exemple, mérite le qualificatif de « libéral ». Alors qu'il se construit sur l'extermination des indigènes, l'esclavage, le colonialisme, l'exclusion systématique d'une partie de la population des droits politiques, l'eugénisme et la déportation.

Les représentations communes, et pas seulement la propagande impériale, conduisent à occulter les pages noires de l'histoire de l'Occident et le fait, extrêmement dérangeant, que les icônes intellectuelles du libéralisme, John Locke ou Alexis de Tocqueville, ont souvent légitimé ces pratiques. L'ouvrage ne se contente pas de retracer l'histoire des idées, mais dans la perspective de l'école des Annales ou de celle de Cambridge³, il

* Ce titre fait référence à Claude Lévi-Strauss qui observait que les voyages montrent d'abord « notre ordure lancée au visage de l'humanité », *Tristes tropiques*, Paris, Plon, 1955, p. 38.

** Agrégé des Facultés de droit, Professeur à la Faculté pluridisciplinaire de Bayonne (CDRE).

¹ Paris, La Découverte, 2013, publié en italien à Rome en 2006.

² *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 2^e éd., 1967, p. 224. Selon le texte, le souci des biens extérieurs ne pèse sur les épaules des saints puritains que le poids d'un léger manteau, mais la fatalité, dit WEBER, « a transformé ce manteau en une cage d'acier ». Par extension, l'expression s'appliquerait à la civilisation capitaliste comme système. Une traduction plus exacte serait celle « d'habitable dur comme l'acier ». Cf. sur ce point Michael Löwy, *La cage d'acier. Max Weber et le marxisme wébérien*, Paris, Stock, 2013.

³ Dans une littérature très abondante sur la question de savoir comment on écrit l'histoire, voir, en dernier lieu, Christophe CHARLE, *Homo historicus. Réflexions sur l'histoire, les historiens et les sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 2013 ; contre une vision téléologique et donc anachronique de l'histoire des idées politiques, voir, par exemple, Quentin SKINNER, *Les fondements de la pensée politique moderne*, Paris, Albin Michel, 2009.

tente de saisir « le libéralisme en tant que mouvement, et les sociétés libérales dans leur réalité concrète » (p. 8). Autant dire qu'il prend à contre-pied l'hagiographie libérale, largement répandue, qui, à l'instar de Catherine Audard, met à l'actif des libéraux « la lutte contre les persécutions religieuses, contre l'esclavage et la ségrégation raciale, contre la terreur d'État et les génocides ou contre un protectionnisme économique qui appauvrit au lieu d'ouvrir des possibilités de prospérité. Le libéralisme a inventé l'idiome moral de la politique moderne, celui des droits de l'homme et de la lutte pour la justice et la dignité, comme celui du développement économique en vue du bien-être de tous »⁴. Dans les faits, cette représentation relève de l'escroquerie intellectuelle et les premiers régimes politiques libéraux - Hollande, Angleterre ou États-Unis d'Amérique - se sont bien gardés de les mettre en œuvre, tout au contraire.

Pour le démontrer, Domenico Losurdo prend pour point de départ la guerre d'indépendance de l'Amérique, les colons britanniques refusent « d'être traités comme des nègres » et se révoltent contre la taxation des citoyens sans leur consentement explicite. De façon ironique, les adversaires de l'époque se livrent à une impitoyable démythification réciproque. Les anglais clament que « les plus bruyants avocats de la liberté sont les maîtres d'esclaves les plus durs et les plus méchants ». Les indépendantistes américains soulignent l'hypocrisie de leurs cousins qui participent sans vergogne à la traite des noirs, colonisent impitoyablement l'Irlande et traitent les pauvres comme du bétail.

Autrement dit, l'exigence d'égalité ne fait partie du programme libéral ni d'un côté de l'Atlantique ni de l'autre. Les esclaves rentrent dans la catégorie des choses. Les maîtres invoquent le droit de propriété pour s'opposer à toute idée d'abolition. Les indigènes ne connaissent pas un sort plus enviable. George Washington compare les indiens à des sauvages et à des bêtes féroces. Benjamin Franklin affirme que le plan de destruction d'un peuple qui adore le démon est un plan eugénique d'inspiration divine. Le Congrès ordonne donc son extermination. Pour charger la barque des anglais, les américains constatent que les célèbres *workhouses* constituent un gigantesque univers concentrationnaire qui permet la transformation en

⁴ Catherine AUDARD, *Qu'est-ce que le libéralisme ? Éthique, politique, société*, Paris, Gallimard, 2009, p. 25.

argent de la masse des pauvres (Bentham parle du « déchet de la population », de « matériel de rebut », expressions courantes sous les plumes libérales de l'époque, Sieyès, par exemple, décrit « la foule immense des instruments bipèdes, sans liberté, sans moralité, sans intellectualité »). Franklin ne manque pas non plus d'observer que l'armée anglaise adopte un régime esclavagiste : les officiers disposent d'un droit de vie et de mort sur les soldats. Car l'armée, particulièrement la marine, se nourrit des « gibiers de potence » très généreusement offerts par une justice pénale acharnée à multiplier les délits, tout particulièrement ceux qui répriment les atteintes à la propriété.

Constatons donc que la liberté revendiquée par les rebelles bénéficie seulement à une classe très restreinte de planteurs et de maîtres absolus. Le régime qui se met en place se réduit à une « démocratie pour le peuple des seigneurs » car il faut bien constater que « l'esclavage, dans sa forme radicale, triomphe aux siècles d'or du libéralisme et au cœur du monde libéral » (p. 49). Plus encore, l'ordre hiérarchique de la société apparaît comme la condition même du libéralisme et d'une classe sociale libérale : « la richesse et l'aisance dont elle jouit, et la culture qu'elle réussit par là à acquérir, renforcent la fière conscience de soi d'une classe qui tolère de moins en moins les abus, les intrusions, les ingérences, les limitations imposés par le pouvoir politique ou l'autorité religieuse. En se débarrassant de ces contraintes, le planteur ou le propriétaire d'esclaves développent un esprit libéral et une pensée libre » (p. 51). Car l'esprit du temps ou la féodalité comme origine de l'esclavage ne peuvent pas servir de justification à cette pratique sociale. L'esclavage avait été condamné par l'Eglise depuis le IXe siècle⁵. En France, le Code noir de 1685 vise à donner un statut juridique aux esclaves des Antilles où il avait été introduit par des marchands hollandais. Les colons luttent pour se libérer de ces tutelles et se prétendent donc « combattants de la liberté ». De la liberté d'exploiter à leur guise. Ils ne cherchent pas le bonheur de l'humanité.

Or la défense féroce de la propriété n'est jamais si bien assurée que lorsque les propriétaires monopolisent le pouvoir. Cette démocratie res-

⁵ Le pape Jean VIII en septembre 873 dans sa lettre *Unum est* au prince de Sardaigne. L'interdiction a été renouvelée par le pape Paul III dans la lettre *Veritas ipsa* à l'archevêque de Tolède en 1537.

treinte trouve pléthore de justifications chez ceux qui passent pour les pères fondateurs du libéralisme. John Locke, par exemple, affirme que les pauvres ne font pas partie de la société civile car elle a pour fin principale la défense de la propriété. Montesquieu développe une idée voisine : « il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs : mais, s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État » (p. 284).

Voilà un enseignement majeur du livre : le libéralisme ne suppose pas le retrait de l'Etat. Tout au contraire, la « démocratie des seigneurs » fondée sur le « *white power* » s'accompagne d'un renforcement considérable de la contrainte sociale, particulièrement juridique, sous la forme, en premier lieu, d'un développement d'un appareil répressif démesuré et impitoyable. Ceux qui s'indignent avec virulence du despotisme jacobin ou monarchique saluent avec enthousiasme le despotisme domestique ou colonial permettant d'élever les barbares à la civilisation et à la paix. Tocqueville célèbre donc comme « empire de la démocratie » le premier Etat racial de l'histoire.

La distinction entre la sphère politique et les rapports privés permet de surmonter la contradiction. Le droit de propriété, fournit un argument puissant pour s'opposer au projet d'abolition de l'esclavage. La hiérarchie est claire : lorsque l'égalité rentre en conflit avec une autre valeur, liberté, propriété ou sécurité (la lutte contre le terrorisme, par exemple), l'égalité doit céder dit Jeremy Bentham (p. 229). Ainsi, un ordre fondamentalement inégalitaire se construit par l'usage de catégories et de hiérarchies diverses.

La religion se trouve au fondement du système inégalitaire. La référence au « peuple élu » et à la bible est constamment présente dans le discours des colons. Pas pour prêcher l'amour universel, mais en écho aux passages des pages les plus sanglantes du peuple d'Israël. Les blancs prennent possession de la terre promise et la Bible donne l'exemple, avec Jéricho ou Sodome, de l'extermination totale, homme et nature, au cours de cette guerre sainte (p. 345). Albert Beveridge, sénateur américain, au début du XXe siècle poursuit cette tradition : « la disparition des civilisations

inférieures et des races décadentes devant l'avancée des civilisations supérieures formées des types les plus nobles parmi les hommes fait partie de l'imprescriptible plan du Tout-Puissant » (p. 373).

Les religions du livre, mais aussi la religion des philosophes des Lumières, celle du progrès et de la civilisation, conforte ces pratiques. La loi de l'évolution des espèces viendrait confirmer la suprématie blanche. Les libéraux européens, en rupture avec un courant important des Lumières françaises⁶ n'ont aucun doute sur la domination que la « race » européenne aurait pour vocation d'exercer sur la planète entière. John Stuart Mill écrit que « le despotisme est un mode légitime de gouvernement quand on a affaire à des barbares », « tout souverain plein de l'esprit du progrès est autorisé à se servir de tous les expédients pour atteindre ce but ». Il s'agit d'éduquer les sauvages au travail continu, fondement de toute civilisation. L'esclave n'aurait pas de quoi se plaindre, puisque cette condition le tient « un pas en avant du sauvage » (pp. 454 et 455). A la fin du XIXe siècle « le mythe généalogique teutonique remporte un grand succès » (p. 301). Un axe libéral et darwiniste va des Etats-Unis à l'Angleterre et à l'Allemagne. Les représentants de ce courant ont tendance à considérer que les latins sont des perdants, à expliquer leur succès comme l'œuvre de la sélection naturelle qui opère à l'intérieur de chaque société mais aussi au niveau international.

La construction de l'indifférence au sort d'autrui se fonde ensuite sur les divisions des sphères d'existence, une autre forme de « désencastrement » selon l'expression de Polanyi. La séparation entre la sphère poli-

⁶ Voir, notamment, l'ouvrage célèbre paru, sans nom d'auteur, à Amsterdam en 1770, *Histoire philosophique et politique des Etablissements de Commerce des Européens dans les deux Indes*. La direction en est attribuée à l'abbé Guillaume-Thomas RAYNAL et Denis DIDEROT. Il faut dire que la dénonciation de l'extermination des Indiens et de la traite des noirs est plus facile depuis la France de l'époque que la guerre de sept ans a privé d'une bonne partie de ses colonies. Avec la reprise de l'expansion coloniale, les libéraux français du XIXe siècle vont perdre le goût du dialogue des cultures. TOCQUEVILLE en fournit un bon exemple. Il pense que la Chine est dotée d'un gouvernement imbécile et barbare. Comme ministre des affaires étrangères, il approuve une politique brutale de colonisation en Algérie. Il écrit « en ce moment nous faisons la guerre d'une manière beaucoup plus barbare que les Arabes eux-mêmes. C'est quant à présent, de leur côté que la civilisation se rencontre ». Il conclut pourtant « ce sont là, suivant moi, des nécessités fâcheuses, mais auxquelles tout peuple qui voudra faire la guerre aux Arabes devra se soumettre », *Sur l'Algérie*, Paris, Flammarion, 2003, p. 112.

tique et la société civile se trouve au fondement de la pensée libérale. Il y aurait, d'un côté, la sphère politique, réservée aux hommes véritablement libres, donc propriétaires, chargés du destin commun. Et de l'autre, la sphère civile dominée par la propriété et les rapports privés. Dans les rapports de travail, la bourgeoisie libérale ne tolère pas l'intervention du pouvoir politique. L'opposition à la législation sur les pauvres ou sur le travail des enfants tire ainsi argument de la destruction de l'équilibre voulu par la nature puisque la lutte pour la survie sélectionne les éléments les plus forts. L'Etat ne doit en aucune façon intervenir dans cette sorte de jugement de Dieu car la société civile relève de l'auto gouvernement.

De la démocratie en Amérique, au chapitre X du tome premier, fournit un bon exemple de ce type de désencastrement de la sphère politique de la sphère sociale. Après avoir mené une analyse en termes politiques - le développement de « l'égalité des conditions » qui conduit à l'affirmation d'une « immense et complète démocratie » - Tocqueville écrit « la tâche principale que je m'étais imposée est maintenant remplie ». « Faire le portrait » de la démocratie ne supposait pas de parler des « Indiens et des nègres ». Pourtant, pour satisfaire un lecteur un peu curieux, il ajoute « quelques considérations sur l'état actuel et l'avenir probable des trois races qui habitent le territoire des Etats-Unis »⁷. Autrement dit, si l'égalité des conditions sert de critère à la démocratie, il faut, à considérer le statut civil des opprimés, conclure que l'Amérique est aux antipodes de la démocratie. Pourtant ce syllogisme élémentaire ne traverse pas l'esprit de l'auteur. Malgré cet aveuglement, assumé, aux conditions sociales, les libéraux d'aujourd'hui font de Tocqueville un des pères fondateurs de la sociologie⁸. Une démarche identique conduit à la construction du marché comme modalité d'expression de l'auto gouvernement de la société civile. Or « la célébration de la spontanéité du marché se révèle très naïve sur le plan philosophique, comme si sa configuration historiquement déterminée n'était pas le résultat de l'action politique ! » (p. 317).

⁷ Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1981, tome I, p. 426.

⁸ Voir Raymond ARON, Idées politiques et vision historique de Tocqueville, *Revue française de science politique*, 1960, n° 3, p. 509. Sur cette « invention », voir Roland LARDINOIS, L'invention de Tocqueville, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 135, déc. 2000, p. 76.

Le dernier chapitre du livre, « Le libéralisme et les catastrophes du XXe siècle », apporte une contribution importante à un débat ouvert au lendemain de la Seconde Guerre mondiale par Hannah Arendt⁹. Comme elle, l'auteur souligne la continuité entre le XIXe et le XXe siècle : « caractériser les catastrophes du XXe siècle comme une sorte de nouvelle invasion barbare qui agresse et chamboule à l'improviste une société saine et heureuse » paraît relever « d'un discours totalement imaginaire » (p. 381). Croire que nous avons définitivement chassé nos démons serait une erreur impardonnable après la lecture du philosophe italien. Trois intellectuels renommés peuvent écrire, dans un rapport destiné à la Commission Trilatérale¹⁰, que « le système démocratique suppose une certaine dose d'apathie et de désengagement de la part de certains individus et de certains groupes ». Il faudrait donc préserver les « valeurs aristocratiques » car « il y a une limite désirable à l'extension de la démocratie politique »¹¹. L'éloge du marché et « de la suprématie blanche » continue d'inspirer le libéralisme dans sa forme « néo » qui n'invente rien et ne change rien à ses convictions originelles¹².

Dernier enseignement, Domenico Losurdo dévoile la lettre volée que nous avons sous les yeux. Pour parler de mon expérience, je connaissais bien, me semblait-il, les textes canoniques que l'auteur utilise pour sa démonstration. Notamment ceux de Locke ou de Tocqueville pour les avoir

⁹ *Les origines du totalitarisme*, Paris, Gallimard, 2002. Voir, par exemple, Zygmunt BAUMAN, *Modernité et Holocauste*, Paris, Complexe, 2008, ou encore R. GERWARTH et S. MALINOWSKI, L'antichambre de l'Holocauste, *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, 2008/3, n° 99, p. 143 et s.

¹⁰ Structure de droit privé néerlandais, la Commission a été fondée en 1972 à l'initiative de David ROCKEFELLER. Elle réunit des hommes de pouvoir et d'influence des Etats-Unis, d'Europe et d'Asie. A l'exemple d'autres structures plus ou moins publiques, comme les rencontres de Davos ou le groupe Bilderberg, la Commission permet aussi aux puissants d'exercer leur domination sur les organes politiques et d'opinion. L'ouvrage cité à la note suivante constitue l'acte fondateur du groupement.

¹¹ Michel CROZIER, Samuel Huntington et Joji Watanuki, rapport pour la Trilatérale, *The Crisis of Democracy*, 1975, disponible en anglais sur internet, pp. 114 et 115, traduit par moi.

¹² Keith DIXON, Le « groupe de Saint Andrews ». Aux origines du mouvement néolibéral britannique, in Jean-Louis FOURNEL, Jacques GUILHAUMOU, Jean-Pierre POTIER (dir.), *Libertés et libéralisme. Formation et circulation des concepts*, Lyon, ENS Editions, 2012, p. 407 et s.

encore explorés dans une recherche récente pour le Programme Lascaux. Pourtant bon nombre des implications m'avaient échappées. J'avais lu avec un intérêt « ethnologique » les passages consacrés aux indiens par Tocqueville. Amusé par exemple, par le contraste que l'auteur relève entre les anglais et les français. Ces derniers, dit-il, sont de mauvais colonisateurs car ils ont adopté le mode de vie des indigènes « au lieu de donner aux barbares le goût et les habitudes de la vie civilisée, ce sont eux qui se sont attachés avec passion à la vie sauvage »¹³.

L'illusion scolastique s'ajoute à la séduction de l'anecdotique pour égarer le mauvais lecteur que je suis. Cette « illusion scolastique » incline, écrit Pierre Bourdieu, « à mettre en suspens les exigences de la situation, les contraintes de la nécessité économique et sociale, et les urgences qu'elle impose ou les fins qu'elle propose »¹⁴. L'étude du libéralisme développe particulièrement cette pathologie intellectuelle car elle se fonde sur une lecture répétée à chaque génération de textes canoniques. Nous autres juristes français connaissons bien le mécanisme qui consiste à « construire des pyramides sur des têtes d'épingle », disait Jean Carbonnier à propos du droit de la responsabilité civile. Or un auteur comme John Locke et sa théorie de la propriété privée individuelle, droit naturel, fondée sur le travail, produit des constructions intellectuelles incroyablement sophistiquées, échevelées voire délirantes, chez les philosophes, les économistes ou les spécialistes des idées politiques. Domenico Losurdo dégonfle d'un petit coup d'épingle la baudruche de ces constructions imaginaires. Il rappelle que Locke était actionnaire de la *Royal African Company* et qu'il a été secrétaire du *Council of Trade and Plantations*. La question qui se posait à lui, comme homme politique et comme intéressé au commerce outre-mer, est beaucoup plus prosaïque. Le chapitre V, *De la propriété des choses*, du *Traité du gouvernement civil*¹⁵, devrait plutôt s'intituler *De l'expropriation*. Car il s'agissait de justifier la captation des terres des indigènes par les colons. L'argument du travail, donc de la mise en culture de terres laissées en friche par des indigènes aussi incultes que leurs terres,

¹³ Alexis DE TOCQUEVILLE, préc., tome I, p. 442, note n° 17.

¹⁴ *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, 24.

¹⁵ J'utilise la traduction de David MAZEL, avec une présentation très utile de Simone GOYARD-FABRE, Paris, Garnier Flammarion, 1984, page 193 et s.

relève de la fausse généralité et de l'opportunisme argumentatif. Quant à la question de savoir si le droit de propriété relève du droit naturel ou pas, elle ne présente aucun intérêt à notre époque et depuis David Hume au moins¹⁶, qui croit encore au droit naturel ?

A en croire Marcel Gauchet, il n'y a pas de politique libérale, il n'y a qu'une critique libérale du politique, qui ne serait que « la doctrine même du monde moderne »¹⁷. Critique libérale du politique à la disposition des mieux dotés en capital qui réclament deux choses : d'une part, la maîtrise de la sphère politique ; d'autre part, la liberté d'action la plus étendue dans la sphère civile, économique notamment. En matière de commerce international, le même mécanisme joue à plein, mais de façon plus discrète. L'apparente démocratie des organisations internationales camoufle de purs mécanismes de force et d'intérêt des agents les plus puissants et les plus féroces.

Claude Lévi-Strauss écrivait à propos des voyages - « coffrets magiques aux promesses rêveuses » - qu'ils nous confrontaient « aux formes les plus malheureuses de notre existence historique ». Car « l'ordre et l'harmonie de l'Occident exigent l'élimination d'une masse prodigieuse de sous-produits maléfiques ». Et il disait « ce que d'abord vous nous montrez, voyages, c'est notre ordure lancée au visage de l'humanité »¹⁸. Le voyage historique proposé par Domenico Losurdo conduit au même constat et au dégoût de soi comme occidental. Et si la liberté internationale du commerce faisait partie des « ordures » jetées par notre civilisation à la face de l'homme ?

¹⁶ Voir sur ce point Eléonore LE JALLE, La propriété comme « relation morale » : Hume critique de Locke, in Blaise Bachofen (dir.), *Le libéralisme au miroir du droit. L'Etat, la personne, la propriété*, Paris, ENS éditions, 2008, p. 77.

¹⁷ *L'Avènement de la démocratie, tome 2, La crise du libéralisme, 1880-1914*, Paris, Gallimard, p. 299.

¹⁸ *Tristes tropiques*, Paris, Plon, 1955, p. 38.

Comment le fonctionnement actuel du système économique mondialisé influence-t-il la sécurité alimentaire ?

Laure DESPRES *

Depuis les années 1970, des réformes successives ont assuré une extension continue des marchés ainsi que leur libéralisation. Inauguré par l'instauration d'un nouveau système monétaire international de taux de change flottants en 1973¹, ce mouvement s'accélère sous l'influence de l'agenda libéral et néoconservateur des gouvernements de Thatcher au Royaume-Uni et de Reagan aux Etats-Unis. Il s'est ensuite étendu progressivement au reste du monde. Ce double mouvement a favorisé, outre l'accroissement des inégalités, la persistance ou même l'amplification de l'insécurité alimentaire pour une grande partie de la population mondiale.

En effet, ces dernières décennies de nouveaux marchés ont été créés et des marchés préexistants se sont étendus, en particulier pour les ressources productives nécessaires à la production agricole vivrière : terre, eau, biodiversité, alors que, dans la situation antérieure, elles étaient conçues comme des biens communs. Ces ressources étaient l'objet d'un droit de propriété traditionnel inaliénable, complexe, avec de forts aspects collectifs variables d'une période et d'un territoire à l'autre. Or, dans la pensée libérale, les communs ne peuvent se justifier que lorsque la pression démographique est très faible. Avec la croissance de la population mondiale, la propriété commune que les libéraux réduisent toujours à une absence de droits de propriété, ne peut qu'entraîner un gaspillage et une surexploitation des ressources. Au nom de l'efficacité, il faut développer la propriété privée et donc l'échange marchand. Ce raisonnement néglige le fait que cette propriété collective traditionnelle s'accompagne toujours de règles d'exploitation strictes et respectées, du moins tant que la pression des potentiels

* Professeur émérite en sciences économiques, Laboratoire d'économie et de management de Nantes Atlantique (LEMNA), Université de Nantes.

¹ Par là, les Etats renoncent à défendre la valeur internationale de leur monnaie et laissent les marchés de devises déterminer leur taux de change.

propriétaires privés ou une situation d'effondrement social ne les a pas abolies².

Ce mouvement de privatisation des terres communales a commencé dès le XI^e siècle en Angleterre, et les communs ne subsistent plus, pour les terres agricoles, qu'à l'état de traces en Europe. Mais à l'inverse, il est en plein essor en Afrique, Amérique latine, Asie et Océanie où la propriété traditionnelle des terres couvre encore des surfaces importantes, permettant ainsi aux populations concernées d'assurer leur subsistance. Or très souvent, ces terres sont achetées par des capitaux étrangers, avec la complicité des classes dirigeantes locales. Les populations expulsées de leurs terres migrent alors vers les mégapoles. L'exode rural est présenté par la vulgate libérale comme un facteur de croissance, car il entraîne une augmentation du Produit Intérieur Brut, c'est-à-dire des revenus monétaires et de la production marchande. Pourtant, il est loin d'améliorer automatiquement le bien-être des populations. Dans le Tiers monde, la destruction de l'économie de subsistance largement non monétisée, qui accompagne la privatisation des communs, est un facteur important d'accroissement de l'insécurité alimentaire car elle ne s'accompagne pas de la création d'emplois urbains dans les secteurs secondaires et tertiaires qui pourrait permettre à cette population déracinée de participer à l'économie monétaire par une demande solvable suffisante. Dans ce cas, l'inadéquation des mesures habituelles de richesse telles le PIB, est particulièrement flagrante, même si c'est également le cas dans les pays riches³.

Or, les marchés sont particulièrement inaptes à satisfaire les besoins fondamentaux des populations, et en particulier à assurer leur sécurité alimentaire, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord les marchés, par construction, ne peuvent pas répondre à la demande non solvable, c'est-à-dire aux besoins fondamentaux des

² Cette thèse libérale a été exposée en 1968 dans un article séminal de HARDING « The tragedy of the commons ». Pour une réhabilitation de l'efficacité de la propriété commune associée à des règles de gestion durables, voir FEENY David, BERKES Fikret, McCAY Bonnie J., ACHESON James M., "The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later".

³ Voir à ce sujet la tentative, réussie, d'élaborer des indicateurs non monétaires de bien-être au Vanuatu. *Alternative Indicators of Well-being for Melanesia. Vanuatu Pilot Study Report 2012.*

Comment le fonctionnement actuel du système économique mondialisé influence-t-il la sécurité alimentaire ?

personnes qui n'ont pas de revenus monétaires suffisants pour pouvoir acheter ce dont elles ont besoin, même s'il s'agit de la consommation alimentaire minimale.

Ensuite, les prix de marché ne reflètent pas les vrais coûts et la vraie utilité des biens et des services produits et vendus car ils n'incorporent pas les coûts externes des décisions prises par les producteurs et les consommateurs. Les conséquences de ces effets négatifs (pollution, pauvreté accrue...) sont au mieux pris en charge par le secteur public dans les pays où l'Etat est puissant et légitime, et au pire non traitées dans les pays où l'Etat est faible ou dictatorial. C'est d'ailleurs l'une des causes de la croissance inexorable des dépenses publiques au cours du XXe siècle dans les pays de l'OCDE, puisqu'il faut bien que l'Etat assure une production accrue de biens publics (eau et air purs, système de soin pour pallier les "maladies de civilisation"...) et gère un système redistributif qui croît avec les inégalités et la "nouvelle pauvreté".

Deux autres domaines dans lesquels la privatisation des communs a largement avancé ces dernières années sont l'accès à l'eau⁴ et la brevetabilité du vivant⁵. Ceci illustre particulièrement bien une autre caractéristique des marchés mondialisés qui les empêche d'assurer correctement leur fonction d'allocation optimale des ressources entre les différents emplois productifs, en particulier en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire. En effet, ces marchés sont dominés par des macro-acteurs extrêmement puissants, capables de dicter les réglementations internationales et d'influencer les politiques publiques des Etats. Au côté du complexe militaro industriel, dénoncé en son temps par Eisenhower⁶, désormais l'agrobusiness est en mesure d'imposer au monde entier son modèle d'agriculture industrielle, particulièrement dangereux pour les écosystèmes naturels et pour la santé des populations. De leur côté, les multinationales de l'eau ont largement réussi à imposer l'idée que la privatisation des réseaux de distribution et le renchérissement du prix de l'eau parvien-

⁴ HOEDEMANN Olivier, KISHIMOTO Satoko, BOURDIN Stéphanie (2010) *L'eau, un bien public : alternatives démocratiques à la privatisation de l'eau dans le monde entier*.

⁵ AZAM Geneviève (2008), « Les droits de propriété sur le vivant ».

⁶ Discours d'adieu prononcé par le Président Dwight David EISENHOWER, le 17 janvier 1961.

draient à résoudre le problème de la rareté croissante de cette ressource essentielle. L'accès à l'eau, traditionnellement gratuit et devenu payant, devient alors une cause supplémentaire de pauvreté extrême.

Dans le cas de l'agrobusiness en particulier, le discours libéral sert particulièrement bien à masquer son contraire, c'est-à-dire l'organisation systématique de monopoles. En imposant la brevetabilité du vivant, l'objectif des multinationales est d'empêcher les agriculteurs d'utiliser librement le pouvoir de reproduction de la nature et de les obliger à avoir recours à leurs semences hybrides ou génétiquement modifiées, avec les produits phytosanitaires, herbicides et pesticides associés indispensables. Selon les mots de Geneviève Azam, "les brevets sur le vivant apparaissent comme une protection des transnationales de la concurrence que leur fait la nature, *res communis*"⁷. Malgré des oppositions et des résistances fortes, ce monopole en voie de constitution a déjà entraîné une perte dramatique de biodiversité par l'uniformisation des cultures, alors que l'agriculture traditionnelle repose depuis des millénaires sur la diversification des espèces et leur adaptation maximale aux conditions locales. Or, les changements climatiques en cours vont soumettre à rude épreuve les écosystèmes naturels et une grande diversité des espèces paraît une condition nécessaire à leur évolution rapide. Enfin, ces droits de propriété intellectuelle sur le vivant abolissent la notion de souveraineté des Etats et des peuples indigènes sur leurs ressources naturelles, telle qu'elle est définie par le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (Art. 1^{er} al 2).

Compte tenu de ces caractéristiques, les marchés sont "myopes". Le changement climatique, un facteur crucial d'accroissement actuel et futur de l'insécurité alimentaire, en est un exemple particulièrement frappant. En effet, selon Nicholas Stern, ancien chef économiste et vice-président de la Banque mondiale, auteur d'un rapport qui fit l'effet d'une bombe en 2006 parmi les économistes : "Le changement climatique présente un défi unique pour l'économie : il constitue l'échec du marché le plus important et le plus étendu que l'on n'ait jamais connu"⁸. On peut argumenter cependant que

⁷ Elle évoque à ce propos le célèbre pamphlet de Frédéric BASTIAT de 1845 dans lequel les « Fabricants de Chandelles » demandaient à « MM. les Membres de la Chambre des Députés » de les protéger contre la concurrence du soleil!

⁸ *Stern Review: The Economics of Climate Change, Executive Summary.*

Comment le fonctionnement actuel du système économique mondialisé influence-t-il la sécurité alimentaire ?

cette myopie tenait pour l'essentiel à l'ignorance. Il n'en est rien. En effet les acteurs, même quand ils en sont conscients, sont dans l'incapacité de prendre en compte dans leurs décisions les conséquences à long terme qu'elles entraînent, si catastrophiques soient-elles y compris pour eux-mêmes⁹.

Ainsi, en 2013 encore, les capitaux vont s'investir massivement dans la recherche de nouvelles sources d'hydrocarbures non conventionnels, sables bitumineux, gaz de schiste ou pétrole sous-marin à grande profondeur. Les réserves actuelles d'énergies fossiles connues représentent 2860 gigatonnes (Gt) de CO₂. Pour que la probabilité que le réchauffement moyen du climat reste inférieur à 2° soit de 80 %, les émissions mondiales ne doivent pas dépasser 900 Gt de CO₂ d'ici 2050, et 1075 Gt pour une probabilité de 50 %. On doit donc s'interdire de brûler la majorité des réserves connues, surtout si l'on tient compte des autres émissions de gaz à effet de serre, tels que le méthane. Or, les analystes de la banque HSBC ont pu estimer que si les acteurs des marchés financiers intégraient la décision politique des Etats de limiter à 2° la hausse moyenne des températures sur la planète, la capitalisation boursière des firmes pétrolières et gazières devrait être réduite de moitié¹⁰.

Quels sont donc les facteurs qui expliquent ce "court-termisme" des marchés ? Pour l'essentiel, il provient de ce que les marchés financiers, dominés depuis leur création par la spéculation, ont servi d'une part de modèle universel à la création de nouveaux marchés ou à la réforme de marchés préexistants, et, d'autre part, ont renforcé énormément leur influence sur les dirigeants des entreprises industrielles, leur imposant de privilégier les intérêts des actionnaires sur ceux des autres parties prenantes, souvent au détriment des intérêts à long terme de l'entreprise.

En effet, la libéralisation des mouvements de capitaux et des marchés financiers depuis les années 1970 a favorisé le développement de la spéculation, jugée par les théories financières dominantes comme stabili-

⁹ ORLEAN André (2008), "L'aveuglement au désastre. Le cas des crises financières", *Esprit*.

¹⁰ Carbon Tracker, Grantham Research Institute of Climate Change and the Environment (2013), *Unburnable Carbon 2013: Wasted capital and stranded assets*, préface de Lord STERN, London School of Economics and Political Science.

sante et favorable à la révélation des vraies valeurs des actifs échangés. Or les marchés financiers sont au contraire caractérisés par une instabilité intrinsèque. La concurrence y produit des excès de prix et amplifie les déséquilibres au lieu de les corriger, car les intervenants sur le marché sont essentiellement des spécialistes de la spéculation, des traders, alternativement offreurs et demandeurs selon les anticipations qu'ils font sur l'évolution future des prix à très court terme. L'essentiel des échanges n'a pas pour objectif de se procurer l'actif en question, mais seulement de gagner de l'argent sur des différentiels de son prix dans le temps (marché à terme dérivés) ou dans l'espace (arbitrage). Dans leur logique de profit, les acteurs des marchés ne doivent pas chercher à découvrir la vraie valeur du titre, mais seulement celle que les autres acteurs du marché croient la plus plausible. Leur comportement est donc mimétique car il vaut mieux avoir tort avec le marché que raison contre lui. Ce fonctionnement entraîne périodiquement des emballements spéculatifs et la formation de bulles, puis des vagues de panique et des krachs¹¹.

Dans ces conditions, il est tragique mais en aucun cas le fait du hasard, que l'Union européenne ait choisi, pour atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport au niveau de 1990, fixé par le Protocole de Kyoto (1997), d'imposer des quotas échangeables à ses plus grosses entreprises émettrices et de créer un marché de permis d'émission organisé d'emblée comme un marché dominé par la spéculation. Pour plusieurs raisons, ce marché a complètement échoué à donner un prix représentant, même de loin, le coût externe des émissions de gaz à effet de serre. En effet, le Centre d'analyse stratégique estimait en 2009 que la valeur tutélaire de la tonne de CO₂ en 2010 devrait être de 32 euros et de 100 euros en 2030, niveaux estimés nécessaires pour qu'émerge une "économie verte" capable de limiter à 2° la hausse moyenne des températures en 2100¹². Or, le prix de la tonne de CO₂ ne cesse de baisser depuis 2008 et est tombé à moins de 5 euros en 2013.

¹¹ Quoique minoritaires et inaudibles par l'opinion publique, de nombreux économistes ont analysé ces phénomènes. Voir entre autres André ORLEAN (2009), *De l'euphorie à la panique : Penser la crise financière*.

¹² Centre d'Analyse Stratégique, *La valeur tutélaire du carbone (rapport Quinet)*.

Comment le fonctionnement actuel du système économique mondialisé influence-t-il la sécurité alimentaire ?

En effet, dès le début du fonctionnement de ce marché en 2005, les différents gouvernements de l'UE ont fixé, sous l'influence des plus gros émetteurs, des quotas non limitatifs, à peine inférieurs ou même supérieurs aux émissions réelles. Depuis 2007, la baisse de l'activité industrielle en Europe a amplifié le phénomène. Par ailleurs, les pays héritiers de l'ex-URSS et du COMECON s'étaient vu fixer des quotas calculés par rapport aux niveaux de 1990, juste avant l'effondrement de leurs économies planifiées, si bien qu'ils ont pu facilement respecter leurs engagements. Les nouveaux entrants dans l'UE ont ainsi contribué puissamment à l'excédent de quotas disponibles. A ce jour, l'Union européenne s'est révélée incapable de prendre les mesures politiques indispensables pour limiter l'excédent de quotas sur le marché européen et faire remonter ainsi le prix à un niveau efficace, suffisamment élevé pour orienter les capitaux vers des investissements économes en énergie carbonée.

Au total, le financement de l'économie réelle par les marchés de carbone correspond à 2 % environ du volume global des transactions. En effet, il faut ajouter aux quotas carbone du marché européen, de loin le plus actif, les quotas assignés aux Etats de l'annexe 1 du Protocole de Kyoto en 2012¹³, ainsi que ceux résultant des Mécanismes de Développement Propre et des Engagements Conjoints. Ces derniers permettent à des entreprises ou à des pays de dépasser leurs quotas pour peu qu'ils financent une baisse équivalente d'émissions dans un pays en développement ou bien dans un pays de l'ex-URSS.

Les lobbies financiers, acteurs principaux de ce marché, n'ont pas d'intérêt réel à la remontée des prix, puisque la source de leur profit, ce n'est ni le haut niveau des prix ni leur croissance, mais leur variabilité. En réalité, comme tous les autres marchés financiers, le marché européen du carbone ne sert pas essentiellement à lever des fonds pour financer des investissements, en l'occurrence la transition énergétique, mais à gagner de l'argent par la spéculation.

C'est ce qui explique l'apparent paradoxe de la multiplication des projets de création de systèmes de quotas de carbone échangeables depuis la Conférence de Durban de 2011 (Californie, Australie, Québec, Mexique,

¹³ L'annexe 1 donne la liste des pays.

Corée du Sud et quelques régions en Chine) alors qu'il était déjà patent que le système européen était en voie de s'effondrer. Tout ceci s'enchaîne dans un contexte où depuis la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, les émissions mondiales ont continué à augmenter à un rythme accéléré, conduisant le monde, si la tendance actuelle se poursuit, à un réchauffement moyen de 4° ou 5°, lui-même déclencheur d'une catastrophe annoncée. De ce fait, une menace gravissime pèse sur la sécurité alimentaire future des populations, par multiplication des événements extrêmes, tornades, sécheresses et inondations.

A plus court terme, l'évolution récente des marchés de matières premières agricoles est également préoccupante pour la sécurité alimentaire. En effet, alors que les activités spéculatives représentaient environ 35 % des transactions sur les marchés de matières premières agricoles, depuis 2007 elles en représentent 65 % environ. Ceci est dû à la présence massive des banques et d'autres institutions financières à la recherche de nouvelles opportunités de profit depuis l'effondrement du marché des subprimes. Les prix dépendent donc beaucoup plus des anticipations des traders sur les variations à court terme des prix, et beaucoup moins des fondamentaux, c'est-à-dire du rapport entre les quantités offertes et demandées. On observe un accroissement de la volatilité des prix en plus d'une tendance de longue période à la croissance de ces prix, qui accentuent l'insécurité alimentaire pour toutes les populations qui dépendent des marchés mondiaux pour leur alimentation. C'est le cas en particulier des citoyens des pays où de grandes cultures industrielles d'exportation ont été développées au détriment de l'agriculture vivrière¹⁴.

Certes la spéculation existe sur les marchés de produits alimentaires depuis l'Antiquité, mais elle était combattue et limitée par les autorités publiques. Il serait tout à fait possible, comme le propose Oxfam, d'interdire aux banques de proposer certaines catégories d'actifs particulièrement spéculatifs, et de laisser les producteurs et les commerçants physiques utiliser les marchés de matières premières agricoles pour couvrir leurs risques. Le politique reprendrait ainsi la main pour réencastrer ces mar-

¹⁴ Oxfam France (2013), *Réforme bancaire : ces banques françaises qui spéculent sur la faim*.

Comment le fonctionnement actuel du système économique mondialisé influence-t-il la sécurité alimentaire ?

chés, c'est-à-dire pour contrôler le comportement des acteurs et limiter les variations de prix, afin d'éviter crises alimentaires et famines¹⁵.

On aurait pu penser que la crise persistante du capitalisme financier depuis 2007 aurait ébranlé les certitudes des partisans du tout marché. Il n'en est rien¹⁶. Grâce à sa transformation en crise des finances publiques, elle sert au contraire de justification renouvelée à un recours accru aux mécanismes de marchés et à la financiarisation de leur fonctionnement, singulièrement pour gérer les problèmes de destruction des écosystèmes naturels et d'atteinte à la biodiversité.

Ainsi l'ONU a-t-elle mis en place depuis 2008 le programme REDD¹⁷ qui permet de lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts, en préservant leur fonction de puits de carbone. En fait, il s'est révélé difficile de s'assurer que les projets financés respectent bien les conditions d'additionnalité (le projet ne se serait pas réalisé en l'absence de financement), d'absence de fuite (la destruction de forêt n'a pas lieu ailleurs), de permanence (la forêt ne sera pas détruite un peu plus tard), de coûts de transactions limités et de sanctions en cas de non conformité. Pire encore, dans de très nombreux cas, les projets pénalisent les populations locales qui vivaient d'agroforesterie en les expulsant de leurs terres traditionnelles, les condamnant ainsi à une vie misérable. Si la nécessité de consulter les populations locales avant que le projet soit adopté est bien officiellement reconnue, la puissance des investisseurs, la corruption des élites locales et la faiblesse des Etats concernés vident cette condition de toute substance.

Face à ces lacunes, des négociations sont en cours pour améliorer le programme (REDD+), en incluant la conservation, la gestion durable et l'accroissement des stocks de carbone des forêts. Pour l'instant, le financement est assuré par un fonds dédié, mais il est prévu d'utiliser les marchés du carbone pour financer les projets¹⁸. Ceci ne va pas améliorer la

¹⁵ BOUGET Denis, DESPRES Laure (2013) "Marché (Economie)" in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Programme Lascaux.

¹⁶ CROUCH, C. (2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*.

¹⁷ REDD signifie Reducing Emissions from Deforestation and Degradation.

¹⁸ http://www.iucn.org/about/work/programmes/forest/fp_our_work/fp_our_work_the_matic/redd/redd_plus_explained/

position de faiblesse dramatique des populations concernées face aux investisseurs internationaux.

Ainsi les formes actuelles très diversifiées du mouvement de marchandisation de la nature vont-elles toutes dans le sens d'une augmentation de l'insécurité alimentaire.

Références

- Azam Geneviève (2008) « Les droits de propriété sur le vivant », *Développement durable et territoires*, Dossier 10, Biens communs et propriété, 11 p.
<http://developpementdurable.revues.org/5443>
- Banque Mondiale (2012) *Etat et tendances du marché carbone, résumé analytique*,
http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/Executive_Summary_S_andT_2012_French_FINAL_120528.pdf
- Bouget Denis, Després Laure (2013) "Marché (Economie)" in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, à paraître.
- Carbon Market Watch (ex CDM Watch): <http://carbonmarketwatch.org/fr/>
- Carbon Tracker, Grantham Research Institute of Climate Change and the Environment (2013), *Unburnable Carbon 2013: Wasted capital and stranded assets*, LSE, 40 p.
<http://carbontracker.live.kiln.it/Unburnable-Carbon-2-Web-Version.pdf>
- Carbon Trade Watch (2013) *Protecting Carbon to destroy forests. Land enclosures and REDD+*, Hands Off The Land Project, TransNational Institute, Institute of Global Responsibility, The Center for Research and Documentation Chile-Latin America,
http://www.redd-monitor.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/redd_and_land-web.pdf
- Centre d'Analyse Stratégique (2009), *La valeur tutélaire du carbone (rapport Quinet)*, La Documentation Française, 422 pages.
- Crouch Colin (2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, Polity Press, 224 p.
- Feeny David, Berkes Fikret, McCay Bonnie J., Acheson James M., The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later, *Human ecology*, Vol. 18, n°1, 1990, pp. 1-19.
- Hardin Garrett, 1968, « The tragedy of the commons », *Science*, Vol. 162 No. 3859, pp. 1243-1248.
- Hoedeman Olivier, Kishimoto Satoko, Bourdin Stéphanie (2010), *L'eau, un bien public : alternatives démocratiques à la privatisation de l'eau dans le monde entier*, Dossier pour un débat, Transnational Institute, Corporate Europe Observatory, 322 p.
- Le changement climatique (2011), Dossier, La Documentation Française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000122-le-changement-climatique/>
- OECD (2013), *Scaling-up Finance Mechanisms for Biodiversity*, OECD Publishing, may, 164 p.
- Orléan André (2008), "L'aveuglement au désastre. Le cas des crises financières", *Esprit*, n° 343, pp. 9-19.
- Orléan André (2009), *De l'euphorie à la panique : Penser la crise financière*, éd. de la Rue d'Ulm, Collection du CEPREMAP, 111 p.

Comment le fonctionnement actuel du système économique mondialisé influence-t-il la sécurité alimentaire ?

Oxfam France (2013), *Réforme bancaire : ces banques françaises qui spéculent sur la faim*, Rapport, 12 février, 22 p.

Stern Nicholas (2006) *Stern Review: The Economics of Climate Change, Executive Summary*, HM Treasury, London: http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm [archive]

Tanguay Jamie (project coordinator) (2012) *Alternative Indicators of Well-being for Melanesia. Vanuatu Pilot Study Report 2012*, Vanuatu National Statistics Office, Malvatumauri National Council of Chiefs, Vanuatu Cultural Center, The Secretariat for the Pacific Community, The Christensen Fund.

UN-REDD programme : <http://www.un-redd.org/>

Sécurité alimentaire et commerce international : nourrir la planète par le marché ou sauver le « pacte colonial » ?

Fabrice RIEM^{*}

Pourquoi les pays commercent-ils ? Sans aucun déficit de production, l'Inde est devenu le plus gros importateur mondial de blé. En Roumanie, l'ouverture du marché porcin aux importations a provoqué la disparition de 90 % des éleveurs entre 2003 et 2007. Alors, pourquoi les pays commercent-ils ? A cette question, la science économique a longtemps répondu que les pays trouvaient un intérêt à échanger parce qu'ils sont différents. C'est l'essence du principe des avantages comparatifs, esquissé par Robert Torrens en 1815, puis formulé par David Ricardo en 1817. Les pays gagnent à l'échange parce que celui-ci conduit, grâce à la division internationale du travail, à une utilisation optimale des ressources de chacun¹. Les pays sont supposés, par leurs avantages comparatifs, dégager les ressources susceptibles de financer les importations alimentaires et ainsi d'assurer la disponibilité et l'accès de tous aux denrées. Les pays les plus pauvres pourraient facilement financer les importations nécessaires grâce à des exportations en croissance puisque l'accès aux marchés des pays développés doit être rendu de plus en plus aisé par le processus de libéralisation. C'est donc en améliorant l'accès aux marchés que la sécurité alimentaire de tous serait garantie.

Le droit du commerce international épouse la philosophie *générale* de ce modèle économique. Le mode actuel de fonctionnement de l'économie agricole mondiale est le fruit d'un changement de paradigme intervenu dans les années 1980 substituant des mécanismes d'équilibre de marché à des processus de régulation d'inspiration keynésienne². La croissance de la production nationale « qui constituait le noyau de toute stratégie d'autosuffisance (...) » a ainsi été progressivement réduite à un rôle se-

* Maître de conférences HDR à la Faculté de Bayonne.

¹ M. CROZET, « Commerce et géographie : la mondialisation selon Paul Krugman », *Revue d'Economie Politique* 2009/4, p. 515.

² G. AZOULAY, « Sécurité alimentaire mondiale et crise structurelle d'un mode de fonctionnement de l'économie agricole », *L'Homme et la société*, 2012/1, p. 63.

condaire »³. Les objectifs de l'Accord sur l'agriculture négocié au sein de l'OMC en 1994 sont ainsi « d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché »⁴. C'est bien un système de commerce « axé sur le marché », dut-il être équitable, qui doit permettre de lutter contre l'insécurité alimentaire. Selon la FAO elle-même, le commerce serait essentiel pour lutter contre l'insécurité alimentaire parce qu'il accroît les disponibilités alimentaires dans le monde et *permet à l'offre de rencontrer la demande*⁵. Les travaux du Cycle de Doha confortent cette orientation. Cette ronde de négociations entamée en 2001 sous l'égide de l'OMC, baptisée « cycle du développement », était destinée à « intégrer les PED dans la division internationale du travail censée favoriser une dynamique de sortie de la pauvreté par la croissance, elle-même tirée par les exportations »⁶. Depuis l'ouverture de ce cycle, l'essentiel des efforts s'est concentré sur les liens entre la libéralisation des échanges internationaux et le développement.

Tout irait très bien, du moins pour les tenants du modèle théorique, si les pratiques mises en œuvre sur ces marchés libéralisés, ou en voie de l'être, ressemblaient, même de loin au fonctionnement d'un marché. Mais les faits sont têtus et la réalité de la mondialisation des échanges agricoles rechigne à tendre vers l'économie de tableau noir. Le commerce international a en effet été accaparé par de puissants oligopoles multinationaux⁷

³ Id.

⁴ Préambule de l'Accord sur l'agriculture.

⁵ C. JOURDAIN-FORTIER et E. LOQUIN, « Droit du commerce international et sécurité alimentaire, » *RIDE* 2012/4, p. 31.

⁶ Th. POUCH, « Le visiteur de Genève : Malthus, l'Organisation mondiale du commerce et l'agriculture », *Revue française de socio-économie*, 2009/1, p. 19.

⁷ La chaîne alimentaire complète a glissé entre les mains de trois sortes de conglomérats mondiaux : Monsanto/Syngenta pour les entreprises technologiques ; Cargill/ADM pour les négociants en alimentation ; Walmart/Tesco pour la vente alimentaire de détail. C'est ainsi, par exemple, que Monsanto contrôle plus de 90 % du marché des semences de soja. Les 4 plus grosses sociétés évoluant sur le marché des céréales (les « ABCD ») se partagent 90 % du marché. Ces sociétés interviennent à toutes les étapes de la chaîne agricole industrielle, à la fois comme fournisseur de semences, d'engrais, de produits phytosanitaires, comme propriétaires terriens, financeurs, transporteurs. Par ailleurs, les ABCD jouent un rôle déterminant dans la financiarisation du marché des matières premières agricoles en créant des branches dédiées à des activités financières. Enfin, ce sont des fonds d'investissement qui contrôlent aujourd'hui 50 à 60 % des transactions de blé. Sur

bénéficiant d'économies d'échelle considérables et qui sont en mesure de fournir la variété des produits qu'aucun pays seul n'aurait les moyens d'offrir. Les terres fertiles des pays les plus pauvres sont cédées à des investisseurs étrangers qui produisent pour l'exportation, tandis que le pays hôte doit importer pour tenter de nourrir sa population⁸. « Dans un tel contexte, l'argument ricardien des avantages comparatifs s'écroule »⁹. Pire : il devient un moyen de « pérenniser », au-delà des indépendances formelles, « le pacte colonial qui réservait aux pays du Sud les produits de base et les produits industriels peu élaborés, et aux pays riches les hautes technologies et les activités à plus forte valeur ajoutée »¹⁰.

Qui ne voit que la dynamique à l'œuvre est celle du capitalisme, non celle du marché, et que ces deux dynamiques obéissent à des logiques incompatibles ? Le *marché* a été conçu comme une machine de guerre contre les monopoles. Avec la concurrence comme moteur de croissance, « l'horizon prévu par le libéralisme est peu équivoque, c'est la baisse tendancielle des profits » énoncée par A. Smith lui-même¹¹. La théorie de

ces chiffres, cf. F. PARE, « Pour la sécurité alimentaire, restaurer la responsabilité d'Etat », *RIDE* 2012/4, p. 87 ; G. AZOULAY, préc., p. 64.

⁸ « Main basse sur la terre : land grabbing et nouveau colonialisme », *Compte rendu par l'association Ecocampus ENS*, 8 avril 2013, p. 4.

⁹ G. GIRAUD, préc., p. 88, qui rappelle que « l'ouverture des frontières peut fort bien signifier qu'une entreprise étrangère viendra investir dans un pays pour y produire des biens destinés à ses propres ressortissants (et non aux habitants du pays hôte) et redistribuer ses bénéfices au profit, encore, de ses ressortissants (propriétaires du capital) ».

¹⁰ J. GENEREUX, *Les vraies lois de l'économie*, Seuil, 2005, p. 277 ; G. Giraud, (« L'épouvantail du protectionnisme », *Projet 2011*, p. 86) fait une analyse similaire et déplore « la réduction inavouée des pays du Sud à l'état d'économies postcoloniales condamnées à livrer les matières premières et l'énergie dont manquent les pays du Nord ». Voir encore les analyses de S. AMIN, « Le capitalisme sénile », *Actuel Marx*, 2003/1, p. 107 et s. L'auteur écrit que l'impérialisme constitue « la phase permanente du capitalisme », qu'il « n'est pas un "phénomène politique" situé en dehors de la sphère de la vie économique, il est le produit des logiques qui commandent l'accumulation du capital ». Plus radicalement encore, S. AMIN estime que la fonction réelle de l'OMC « n'est pas de garantir la liberté des marchés comme elle le prétend mais au contraire de super protéger les monopoles (des centres) et de soumettre les systèmes de production des périphéries à cette exigence dévastatrice », pour conclure que « l'OMC agit alors comme un Ministère des colonies collectif » (p. 117).

¹¹ V. CHAROLLES, « Le capitalisme est-il libéral ? », *Le Débat*, 2010/4, p. 97.

l'équilibre du marché concurrentiel et la logique du capitalisme sont incompatibles puisque la concurrence pousse les prix à la baisse et lamine les profits. Le capitalisme « ne peut guère s'accommoder de cette logique-là dans la mesure où il prétend à une accumulation sans limite du capital »¹². Par ailleurs, l'effet attendu du recours au marché, c'est-à-dire à la concurrence comme mode d'allocation des ressources, est de « permettre à tous de se situer dans le champ économique »¹³. Loin de participer au commerce international, des centaines de millions de paysans se retrouvent dans la situation de réfugiés sur leurs propres terres et sont expulsés de leurs propres marchés. En d'autres termes, la théorie économique libérale, pour autant qu'on la distingue du standard néo-classique, invite à mettre en question les pratiques capitalistes actuelles¹⁴, lesquelles consistent avant tout en de « puissants processus d'éviction »¹⁵.

Alors que le système capitaliste est sans doute « l'adversaire le plus puissant du marché concurrentiel », une technique de camouflage consiste à entretenir la confusion entre l'économie de marché et le capitalisme¹⁶. Le principal résultat de cette confusion est de cantonner ceux qui veulent refreiner les excès du *capitalisme* à la recherche de tempéraments au *marché*, juristes en tête. Nous y reviendrons.

Les processus d'évictions caractéristiques du système capitaliste ne se laissent pas facilement synthétiser parce que le capitalisme est moins le résultat « d'une construction rationnelle et préméditée » que « de pratiques économiques et sociales concrètes »¹⁷. P. Rosanvallon a su montrer que parce qu'il n'obéissait à « aucune autre règle que celle de son intérêt », il pouvait être « successivement libre-échangiste et protectionniste, étatiste et anti-étatiste »¹⁸. « L'utopie libérale de la société de marché est en ce sens tout à fait étrangère au capitalisme » qui n'en a retenu « que ce qui

¹² A. BERNARD, « Le marché autorégulé, une idée folle ? », D. 2009, p. 2289.

¹³ V. CHAROLLES, préc.

¹⁴ *Ibid*, p. 103.

¹⁵ H. ROUILLE D'ORFEUIL, « Exclusions paysannes et marché international du travail », *Etudes rurales*, juillet-décembre 2012, p. 198.

¹⁶ A. BERNARD, préc.

¹⁷ P. ROSANVALLON, *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Seuil, 1989, p. 211.

¹⁸ *Ibid*.

l'arrangeait pratiquement »¹⁹. Un ouvrage publié par l'association GRAIN en 2012 en regorge d'exemples²⁰.

Il est certain que le capitalisme ne peut survivre qu'en allant vers de nouveaux marchés. Fondé sur « une exploitation des ressources et des possibilités internationales »²¹, le processus de libéralisation du commerce international est essentiel à son développement. Prenons l'exemple de la filière laitière²². Du fait de la saturation des marchés du Nord, les géants laitiers visent, pour se développer, les marchés des pays du Sud approvisionnés par le lait populaire. Le système du lait populaire est essentiel à l'alimentation de millions de personnes dans les pays du Sud. Plusieurs gouvernements de ces pays se sont toutefois montrés disposés à sacrifier la production laitière locale, pourtant réputée de bonne qualité, en échange d'autres avantages attendus de la signature d'accords de libre-échange avec des pays du Nord. La Colombie a même adopté un décret interdisant la consommation, la vente et la transformation de lait cru – dénigré par des campagnes publicitaires orchestrées par des groupes comme Nestlé – avant d'entamer des négociations en vue de conclure des accords de libre-échange avec des pays exportateurs de produits laitiers, spécialement de lait en poudre bon marché. Dans de nombreux pays du Sud, les gouvernements ont répondu aux protestations des petits producteurs évincés des marchés que ces mesures allaient forcer le secteur à se moderniser et qu'ils bénéficieraient bientôt du développement des marchés à l'exportation.

C'est dire que le système capitaliste a aussi besoin des Etats. Les capitalistes sont « les amis du Prince », écrit Braudel²³ qui négocie, pour eux, l'accès aux terres²⁴ et facilite l'attribution de droits de propriétés.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ CETIM et GRAIN, *Hold up sur l'alimentation. Comment les sociétés transnationales contrôlent l'alimentation du monde, font main basse sur les terres et détraquent le climat*, Genève, octobre 2012, 173 p.

²¹ F. BRAUDEL, *la dynamique du capitalisme*, Champs Histoire, 2008, p. 115.

²² Cf. *Hold up sur l'alimentation*, op. cit., p. 32 et s.

²³ *Op. cit.*, p. 60.

²⁴ C'est ainsi que le ministre des affaires étrangères de l'île Maurice a obtenu un bail à long terme pour 20 mille hectares de terres agricoles fertiles au Mozambique pour y produire du riz pour le marché mauricien. Le ministre de l'agro-industrie a

L'objectif des grands investisseurs est en effet de se débarrasser des lois foncières qui interdisent les possibilités de propriété aux étrangers. Pour les investisseurs nord-américains, un programme édifiant a été élaboré par le Congrès. Celui-ci consiste à octroyer des subventions aux pays « encourageant le libéralisme économique ». Les pays sélectionnés signent alors un « Compact » donnant droit au financement. Le Bénin a ainsi signé un tel accord conditionnant la distribution des fonds (destinée notamment au développement du port de Cotonou) à l'acceptation d'un Livre blanc censé servir de base à l'établissement d'un nouveau code foncier. Le nouveau cadre doit permettre de « passer progressivement d'une gestion foncière coutumière et administrative au marché et à un système d'enregistrement des droits de propriété »²⁵. C'est dire que « pour contrôler l'économie, il faut aussi contrôler les formes d'organisations sociales qui interfèrent avec l'économie »²⁶.

Les populations locales sont chassées de leur territoire : ces dernières années, plusieurs centaines de millions d'hectares de terres fertiles (suffisantes pour nourrir plusieurs centaines de millions de familles) sont passées des mains des paysans à celles des grandes entreprises. Ceux qui ont survécu²⁷ ont du accepter les conditions de la production sous contrat dans laquelle l'acheteur fixe tout : depuis le prix des denrées, jusqu'aux semences et pesticides utilisés, en passant par les normes sanitaires. Pour ne donner qu'un exemple d'un phénomène général, dans les années 1990 au Brésil, faute de pouvoir respecter les normes élaborées par les transformateurs laitiers eux-mêmes, 60 mille petits producteurs laitiers ont été radiés. Les prix des denrées alimentaires n'ont plus grand chose à voir avec le « jeu » de l'offre et de la demande, ni les normes de sécurité sani-

ensuite loué ces terres à deux grandes entreprises, l'une singapourienne, l'autre du Swaziland.

²⁵ Selon le directeur général du groupe d'agrobusiness Fludor, « si l'on veut que le développement se fasse, il faut que les gens puissent rapidement investir et que chaque portion du territoire béninois ait un propriétaire et que cela puisse être vérifié par un titre foncier » (*Hold up sur l'alimentation, op. cit.*, p. 146).

²⁶ P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 211.

²⁷ La majorité perd son outil de production. A ce rythme, un auteur évalue à 3,3 milliards le nombre d'emplois qu'il faudrait créer d'ici à 2050. V. H. ROUILLE D'ORFEUIL, « Exclusions paysannes et marché international du travail, art. préc., p. 200.

taire avec la santé publique²⁸. « Ce type d'échange substitue aux conditions normales du marché collectif des transactions individuelles dont les termes varient arbitrairement selon la situation des intéressés. Il s'agit d'échanges inégaux où la concurrence – loi essentielle de l'économie dite de marché – a peu de place »²⁹.

La Banque mondiale est bien obligée d'admettre, dans un rapport sur l'accaparement des terres³⁰, que les investissements ne rapportent presque rien aux communautés touchées en termes d'emplois ou d'indemnisation et qu'ils « ont laissé les populations locales dans une situation pire que celle qu'elle aurait été en l'absence de ces investissements »³¹. Le rapport constate que les investisseurs profitent d'une « faiblesse de la gouvernance » et d'une « absence de protection légale » des communautés locales permettant d'expulser les populations de leurs terres. C'est dire que les liens entre libéralisation du commerce et sécurité alimentaire ne vont pas de soi, en dépit de quelques succès constatés ça ou là.

Quelles conclusions tirer de ces constatations éparses ? La principale est qu'il faut renoncer à appréhender les pratiques observables à travers l'utopie du marché théorique et cesser de focaliser sa réflexion sur ce trompe-l'œil que constitue le discours sur la libéralisation des marchés.

²⁸ Par exemple, l'Union européenne a exigé que les unités de débarquement des poissons soient lavées à l'eau potable dans des pays où une part importante de la population n'a pas accès à l'eau potable. Ces normes ont permis à des entreprises européennes de développer leurs activités de pêche dans les eaux africaines et d'exclure les pêcheurs locaux du marché.

²⁹ F. BRAUDEL, *op. cit.*, p. 59.

³⁰ Banque Mondiale, *Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits*, 7 sept. 2010.

³¹ Un tableau décrit la façon dont les investissements se concrétisent sur le terrain : des communautés entières expulsées de leurs terres, des conflits violents, des investisseurs enfreignant les lois. En revanche, le rapport ne dit rien de la façon dont la Banque mondiale s'est elle-même engagée dans ces transactions. Elle s'emploie depuis des décennies à promouvoir des approches de marché pour la gestion des terres, au travers de ses pratiques de prêts. La branche d'investissement commercial de la Banque mondiale, la Société financière internationale (ICF) est l'un des principaux investisseurs dans de nombreuses sociétés de capital-investissement qui achètent des droits sur des terres agricoles, tandis que son Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) accorde à des projets d'investissement dans les terres une assurance contre les risques politiques.

« Faire du marché théorique la référence centrale ou le prisme privilégié de l'analyse est la source d'un biais méthodologique »³² entretenu par les juristes eux-mêmes. Nous autres juristes faisons en effet comme si la vie économique était effectivement régie par le principe de concurrence³³, en essayant, le cas échéant, d'en améliorer le fonctionnement ou d'en réguler les effets jugés délétères.

L'Accord sur l'agriculture en fournit une illustration. Après avoir indiqué que l'objectif à long terme est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit axé sur le marché, les membres conviennent que les engagements pris devraient l'être « de manière équitable eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire ». La formule est ambiguë dans la mesure où elle semble signifier que « face à un premier cercle d'ordre public fondé sur les principes directeurs du marché », existerait « un second cercle d'ordre public non marchand »³⁴, ce dont attesterait la jurisprudence de l'ORD³⁵. Ces deux catégories d'ordre public ne nous paraissent pas devoir être distinguées aussi radicalement dans la mesure où, dans la doctrine de l'OMC, c'est le marché qui doit assurer le développement et donc la sécurité alimentaire. La formule semble signifier qu'il peut être nécessaire d'amender le marché, comme en témoigne d'ailleurs les multiples exceptions dont sont censés bénéficier les PED et les PMA³⁶. Outre que ces exceptions sont manifestement très difficiles à mettre en œuvre³⁷, une telle démarche revient surtout à postuler que

³² S. WALERY, « Quelques conséquences politiques de la distinction entre capitalisme et marché », *L'Economie Politique*, 2008/4, p. 105.

³³ A. BERNARD, préc.

³⁴ L. BOY, « Propos conclusifs », in « Droit économique et sécurité alimentaire », *RIDE* 2012/4, p. 106.

³⁵ Id.

³⁶ Le préambule de l'Accord sur l'agriculture précise en effet que « compte tenu des effets négatifs possibles de la mise en œuvre du programme de réforme sur les PMA et les PED importateurs nets de produits alimentaires », il est « convenu qu'un traitement spécial et différencié » puisse leur être réservé.

³⁷ D'abord parce qu'elles imposent à ces pays de rapporter la preuve des dommages réellement subis ; ensuite parce qu'elles se concilient très mal avec les accords de libre-échange bilatéraux et les mesures d'ajustement structurel imposées par la Banque mondiale et le FMI. Sur cette question, cf. G. AZOULAY, préc., p. 71 qui regrette cette « duplicité internationale ».

le marché est *ce vers quoi on tend*³⁸. Elle conduit à occulter le phénomène capitaliste, lequel vise tout au contraire à « soumettre et à adapter les lois historiques du marché aux impératifs de l'accumulation du capital »³⁹.

Pareil raisonnement semble procéder d'un oubli et d'une erreur, peut-être pas tout à fait innocents. L'oubli, c'est que toute la pensée économique moderne considère le marché théorique comme une impossibilité⁴⁰. Le marché théorique est une « construction théologique purement interne au monde des idées »⁴¹ qui ne vise pas à rendre compte de la réalité mais à caractériser un idéal. L'erreur est de vouloir rapporter tout phénomène économique à un phénomène de marché. Ce que K. Polanyi avait appelé « l'erreur economiciste »⁴² consiste à confondre les « phénomènes de marché » (la loi de l'offre et de la demande) et les « phénomènes économiques » (la nécessité sociale de l'ajustement). Réduire le champ du genre « économique » au seul phénomène du marché revient à « rayer au passage la plus grande partie de l'histoire humaine »⁴³, y compris la plus contemporaine. La principale critique de Polanyi envers l'économie formelle est que « lorsque celle-ci entreprend d'étudier les économies particulières par le truchement du principe "universel" du choix, elle néglige la nécessité tout aussi universelle pour les communautés humaines d'organiser (d'institutionnaliser) leurs subsistances »⁴⁴. Etrange paradoxe qui conduit à

³⁸ Tout effort de prise en compte de la réalité nous éloigne pourtant de l'univers du marché théorique, qu'il s'agisse du marché walrassien de concurrence parfaite ou du marché ricardien des avantages comparatifs.

³⁹ S. WALERY, préc., p. 106.

⁴⁰ J. GENEREUX observe (*op. cit.*, p. 277) que l'adaptation de la théorie de Ricardo « à la réalité supposait d'abandonner la plupart des hypothèses vitales pour la théorie walrassienne de l'équilibre général (...). Comme ce fut, hélas, trop souvent le cas dans le programme de travail néoclassique, il semble que l'on ait davantage recherché une théorie de l'échange international conciliable avec le modèle irréaliste de l'équilibre général plutôt qu'une théorie compatible avec la réalité ».

⁴¹ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme : l'expérience des Etats-Unis*, Paris, Calmann-Levy, 1976, cité par S. WALERY, art. préc., p. 104.

⁴² K. POLANYI, « Le sophisme economiciste », *Revue du MAUSS*, 2007/1, p. 63.

⁴³ Id.

⁴⁴ N. BRISSET, « Retour sur le désencastrement », *Revue européenne des sciences sociales*, n° 50-1, 2012, p. 7.

anéantir des systèmes économiques substantiels et efficaces⁴⁵ en prétendant tendre vers des modèles économiques formels qui n'ont jamais existé que dans le monde des idées.

Les intérêts bien compris de la classe capitaliste ne justifient cependant pas de mépriser l'histoire : ce sont les phénomènes contre-échangistes qui ont permis le développement économique des nations⁴⁶. Malthus, contre Ricardo, affirmait par ailleurs que toute insertion dans la division internationale du travail devait être *précédée* par la construction d'un appareil de production capable *d'abord* de nourrir la population locale et *ensuite* d'exporter ce qui peut l'être. Toute négociation sur la libéralisation du commerce mondial des produits agricoles ne devrait intervenir qu'une fois réunies les conditions institutionnelles propices à l'installation des agriculteurs sur les terres et au financement de la production agricole⁴⁷.

De telles analyses paraissent toutefois très éloignées de la philosophie qui prospère à l'OMC. Écoutons son ancien Directeur général, Pascal Lamy : « A l'OMC, notre job est d'assurer que *globalement* ça fait un plus (...). Évidemment, ce plus global ne correspond pas à un plus partout, dans tous les pays, à tous les moments, sur toutes les latitudes et pour toutes les catégories de la population »⁴⁸.

⁴⁵ Contrairement à l'agriculture des pays de l'OCDE, l'agriculture de nombreux pays du Sud est diversifiée et fondée sur la richesse qu'offre la biodiversité. L'Inde, par exemple, cultive 260 cultures par an, alors que l'Union européenne et les USA ne parviennent qu'à une trentaine de cultures. En Inde, chacune de ces cultures est liée aux moyens de subsistances de millions de personnes.

⁴⁶ Voir les analyses de J. SAPIR, « Libre-échange, croissance et développement : quelques mythes de l'économie vulgaire », in *Vers une autre science économique (et donc un autre monde) ?*, Revue du MAUSS, 2007/2, p. 227 ; G. GIRAUD, « L'épouvantail du protectionnisme », préc., p. 83.

⁴⁷ Th. POUCH, « Le visiteur de Genève », préc., p. 30.

⁴⁸ « La libéralisation du commerce et l'OMC : aide ou entrave au droit à l'alimentation ? », Table ronde avec O. De Schutter, 11 mai 2009, http://www.wto.org/french/forums_f/debates_f/debate14_f.htm

Des regards

I.- L'accès des paysans aux moyens de
production et aux ressources naturelles

Proposition Lascaux

Investissements internationaux et accaparement des terres : la recherche d'un équilibre

François COLLART DUTILLEUL *

Les investissements internationaux, généralement dénommés « investissements directs étrangers » (ou à l'étranger), contribuent grandement à la mondialisation de l'économie. Ils sont devenus nécessaires au développement économique de tous les pays, riches et pauvres. Dans les pays en développement, ils peuvent fournir les moyens d'exploiter les richesses naturelles. Ces investissements prennent la forme de sociétés exploitant les mines, les forêts, les terres agricoles. Mais ils posent des problèmes graves lorsqu'ils conduisent à expulser les populations locales de leurs terres coutumières et lorsqu'ils se réduisent à une captation des ressources naturelles au profit des investisseurs, sans considération suffisante ou même minimale pour l'économie du pays d'accueil. Ils posent aussi des problèmes graves dans les pays développés lorsque, quelques années après leur réalisation avec des aides publiques, l'investisseur étranger décide de délocaliser son entreprise, laissant les salariés « sur le carreau ». Que les investissements fassent problème lorsqu'ils arrivent dans un pays ou lorsqu'ils en repartent, toujours est-il qu'ils donnent lieu à des contestations et à des débats de plus en plus importants.

D'un côté, il est clair que les investissements tant nationaux qu'internationaux peuvent promouvoir le développement de l'agriculture et la mise en valeur de terres inexploitées ou sous-exploitées, donner du travail aux nationaux, créer de la richesse au profit du pays d'accueil.

Mais d'un autre côté, spécialement dans les pays en développement, on parle des investissements internationaux comme causes « d'accaparement » des terres et des ressources naturelles, au détriment de la sécurité alimentaire, de l'emploi, de l'environnement du pays

* Professeur à l'Université de Nantes. Directeur du Programme Lascaux (ERC).

d'accueil. L'investissement peut en effet conduire à expulser les populations locales, à les priver de leurs terres et donc de la possibilité d'y vivre et d'en vivre. Dans ce cas, il aggrave la pauvreté. L'accaparement des terres peut aussi être caractérisé par un manque de transparence des conditions dans lesquelles l'investissement est réalisé, par la transformation de petits paysans en ouvriers agricoles exploités, par la production industrielle et intensive d'une monoculture destinée à l'exportation et qui ne bénéficiera donc pas au pays d'accueil, par la mise en œuvre de moyens de production sans attention aux effets dommageables à l'environnement.

L'expression d'« accaparement des terres » (en anglais *land grabbing*) s'est surtout répandue suite au rapport de l'ONG GRAIN « Main basse sur les terres agricoles »¹, publié en octobre 2008. Cette expression est née avec le constat d'une augmentation très significative du nombre d'investissements internationaux déséquilibrés dans l'agriculture, en particulier en Afrique. Ces investissements se réalisent soit directement (IDE : investissements directs étrangers), à partir de contrats d'acquisition ou de location de grandes étendues de terres, soit indirectement par l'intermédiaire d'entreprises du pays d'accueil, filialisées par l'investisseur étranger².

Les estimations les plus récentes font état d'investissements internationaux dans l'agriculture des pays en développement à hauteur de 83 millions d'hectares de terres (entre 2000 et 2010), dont 70 % en Afrique³.

Selon le *Oakland Institute*⁴, cette ruée vers les terres s'explique par la combinaison de trois crises :

¹ Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière, GRAIN, Octobre 2008.

² V° *Accaparement de terre* (L. DELCOURT), in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde* (dir. F. COLLART DUTILLEUL), éd. Larcier, 2013.

³ Source : Rapport introductif de Frédéric MOUSSEAU, Policy Director du Oakland Institute, à l'occasion des séminaires Lascaux « Et si la faim justifiait les moyens... du Droit » des 12 et 13 novembre 2012.

⁴ L'*Oakland Institute* contribue aux travaux du programme Lascaux comme organisation de référence sur la question des investissements dans l'agriculture des pays en développement. C'est un *think tank* indépendant basé en Californie, à Oakland (États-Unis d'Amérique). L'une de ses principales missions est d'enquêter sur les opérations foncières et d'améliorer la transparence des termes de la négociation, des conséquences théoriques et concrètes des investissements

- Une crise financière : les fonds d'investissement et les banques d'affaires ont dû trouver de nouveaux placements après l'explosion de la bulle immobilière et les crises mondiales qui l'ont suivie.
- Une crise pétrolière : compte tenu des prix élevés et volatils et des incertitudes sur les marchés pétroliers, de nombreux gouvernements et entreprises ont fait la promotion des agro-carburants, qui consomment de grandes surfaces de terres.
- Une crise alimentaire : les pays importateurs de denrées alimentaires ont compris l'importance de sécuriser leurs approvisionnements alimentaires et préfèrent exploiter eux-mêmes hors de leur territoire plutôt que de dépendre du commerce mondial.

Mais on peut sans peine y ajouter l'extraordinaire potentiel de profits et de retour sur investissement que l'investisseur peut réaliser dans l'agriculture d'un pays en développement et qui le motive essentiellement.

La terre - tout comme l'eau - est le premier moyen de production pour les agriculteurs qui, génération après génération, nourrissent les populations du monde. Ce moyen de production est en même temps le seul moyen de vivre et de faire vivre leur famille pour des centaines de millions de petits paysans sur tous les continents. Il y a, derrière les investissements internationaux, des enjeux lourds en termes de droits de l'Homme. Les paysans locaux ont besoin d'accéder à leur terre qui est pour eux un bien vital. Ainsi que le rappelle Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, « l'accès à la terre et à la sécurité d'exploitation sont indispensables pour pouvoir jouir du droit à l'alimentation »⁵.

D'où la question : peut-on organiser juridiquement les investissements internationaux (IDE) de telle manière qu'ils respectent le droit à la terre et donc le droit à l'alimentation des paysans, qu'ils contribuent effectivement au développement du pays d'accueil, à la sécurité alimentaire de ce pays et à la réduction de la pauvreté, qu'ils ne se limitent pas à une capta-

dans la terre, et leur impact sur le développement de plusieurs pays d'Afrique.
<http://www.oaklandinstitute.org>.

⁵ « Accès à la terre et droit à l'alimentation », Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation présenté à la 65^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies [A/65/281], 21 octobre 2010.

tion des richesses de la terre et des moyens de subsistance des populations locales ?

Sous l'angle du droit, les investissements internationaux et l'accaparement des terres qui peut en résulter font principalement appel au droit national des pays dans lesquels l'investissement est réalisé (droit des investissements, droit de l'agriculture, droit foncier, droit de l'environnement...) et à des traités bilatéraux dédiés à ces investissements (l'ONU en décompte actuellement plus de 3000). C'est dire que les questions posées, si elles justifient des commentaires et des appréciations générales, supposent des analyses spécifiques à chaque pays. L'indice « *Doing business* » que publie la Banque mondiale pour évaluer les opportunités d'investissements pour chaque pays en rend d'ailleurs bien compte⁶.

Plusieurs textes internationaux rappellent en effet la souveraineté des États sur leur territoire et sur leurs ressources naturelles, notamment la Résolution 1803 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 14 décembre 1962, et la Charte des droits et devoirs économiques des États (Résolution 3281 de l'AG du 12 décembre 1974). Chaque investissement – et par conséquent chaque accaparement de terres – se réalise en conformité avec le droit du pays d'accueil et avec l'accord au moins formel des autorités de ce pays.

Mais derrière la spécificité des situations propres à chaque pays, il y a des constantes qui méritent d'être mises conjointement en lumière, tant du côté du droit foncier que du côté du droit des investissements.

1. L'attribution aux communautés coutumières de droits collectifs sur leur terre

En droit, la question foncière est principalement liée au type de propriété applicable à la terre. On peut trouver des propriétés individuelles ou collectives, celles-ci pouvant aller jusqu'à constituer ce qu'on appelle des biens publics ou des biens communs⁷. Certains pays appliquent un principe de domanialité publique selon lequel toutes les terres non titrées ou imma-

⁶ <http://français.doingbusiness.org/custom-query>.

⁷ « *Le bien commun renvoie (...) à un ensemble de choses, de bienfaits, de ressources matérielles ou immatérielles dont la jouissance doit être commune* » : V° *Biens communs* (M. CORNU), in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde* (dir. F. COLLART DUTILLEUL), éd Larcier, 2013.

triculées, et qui n'ont donc pas un propriétaire officiellement reconnu, sont présumées appartenir à l'Etat⁸. Beaucoup de pays font coexister le droit coutumier et le droit dit « moderne ». Le droit moderne est un droit de cadastre et de titres de propriété privée ou publique répertoriés, reconnus officiellement et opposables à tous. Le droit coutumier⁹ vient des pratiques, des règles et des traditions ancestrales d'une communauté installée de tout temps sur une portion de territoire. Au regard du droit moderne normalisé et formalisé, l'occupation coutumière d'une terre par une communauté (un village, par exemple) est sans réelle valeur juridique dans un contexte de domanialité publique.

Cette diversité des régimes juridiques nourrit une opposition théorique et idéologique entre propriété individuelle et bien commun. Cette opposition se manifeste clairement entre la thèse que Garrett Hardin a défendue dans « *The tragedy of the Commons* »¹⁰ et celle développée par Elinor Ostrom¹¹. Selon Garrett Hardin la propriété privée est mieux à même de préserver les ressources naturelles, dans la mesure où la rationalité économique pousse les utilisateurs concurrents à surexploiter le bien commun, tandis que le propriétaire privé a intérêt à le préserver. De son côté Elinor Ostrom estime qu'il est possible de gérer des biens communs de manière optimale grâce à des « arrangements institutionnels » qui constituent des modes de gouvernance organisés soit en faisant appel à des régimes de propriété collective (par ex. la gestion des parties communes dans une copropriété), soit sans faire appel à la propriété, ni privée ni publique, et qui sont spécifiques à chaque situation et à chaque bien (par ex. les communaux¹²).

⁸ V° *Biens communs*, préc. ; V° *Titrement* (L. DEJOIE, D. NOURISSAT et J.-P. BUNICOURT), in Dictionnaire préc.

⁹ V° *Droit coutumier* (G. OTIS), in Dictionnaire préc.

¹⁰ HARDIN, Garrett, « The tragedy of the Commons », *Science*, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248.

¹¹ OSTROM, Elinor, *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, éd. De Boeck, 2010.

¹² V° *Communaux* (P. LEGAL), in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, préc.

L'exemple de la loi sur l'eau au Québec

Un exemple de ce type de gouvernance est d'ailleurs donné par la loi dont le Québec s'est doté en 2009, « *affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* »¹³. Cette loi énonce que, l'eau étant un bien vital, les ressources en eau - de surface ou souterraine - « *font partie du patrimoine commun de la nation québécoise* » tant qu'elles sont dans leur état naturel. Cette loi exclut toute forme d'appropriation de ces ressources, tant publique que privée, et pose des principes qui constituent un guide de bonne gouvernance : principe utilisateur/payeur, principe de prévention, principe de réparation, principe de transparence, principe de participation. Ce dernier principe conduit à associer les utilisateurs à la prise des décisions. La loi québécoise, sans constituer un modèle, fait de l'eau un bien exceptionnel, excluant d'en faire une marchandise ordinaire même si elle est l'objet d'un marché et décidant d'en faire un bien dont la gouvernance est liée à l'exercice de la démocratie.

Il ne s'agit pas ici de trancher entre les mérites respectifs de la propriété et des biens communs. L'Histoire enseigne que le phénomène des enclosures¹⁴, qui a transformé d'immenses surfaces communes en propriétés privées dans l'Angleterre du 13^{ème} au 17^{ème} siècle a provoqué des catastrophes humaines et sociales pour les paysans expulsés puis exploités par les premières industries textiles¹⁵. Il fallait de la terre pour élever les moutons dont on tissait ensuite la laine. Ces catastrophes humaines et sociales ont accompagné la naissance du capitalisme, de l'industrie, le développement économique et la production de richesses non socialement redistribuées.

¹³ Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau (Chapite C6.2), adoptée par l'Assemblée nationale du Québec, le 11 juin 2009.

¹⁴ V° *Enclosures* (D. GAURIER), in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, préc.

¹⁵ F. COLLART DUTILLEUL, « Les enjeux alimentaires du commerce des ressources naturelles », in *Les ressources*, Études réunies par I. Negrutiu et alii, Publications universitaires de Saint-Étienne, coll. Les colloques de l'Institut universitaire de France, 2011, p. 63 à 80.

L'opposition entre propriété et bien commun se prolonge d'ailleurs, au sein des régimes de propriété du droit moderne, entre la reconnaissance de droits individuels et celle de droits collectifs. On en trouve un exemple dans le traité¹⁶ signé entre la province de Colombie britannique, l'Etat du Canada et la nation Nisga'a. Par ce traité, la propriété du territoire de la vallée du Nass est restituée collectivement à la nation Nisga'a qui répartit les terres entre les villages, les citoyens Nisga'a bénéficiant personnellement d'un « droit de village ». Le traité reconnaît ainsi un droit collectif historique de la nation Nisga'a, fondé sur une occupation collective et coutumière ancestrale, antérieure à l'arrivée des colonisateurs européens. Cette restitution s'accompagne d'un transfert à la nation Nisga'a de la maîtrise des investissements réalisés sur leur territoire.

Traité de restitution des terres à la nation Nisga'a

Ce traité est entré en vigueur le 11 mai 2000¹⁷, remplaçant, mais seulement pour cette nation, la « loi fédérale sur les indiens ». Le traité organise la restitution de près de 2000 km² de terres (à l'exclusion des terres submergées) que le peuple Nisga'a occupait avant l'arrivée des colons européens. La restitution a lieu en propriété en « fief simple » selon la terminologie du droit anglais, ce qui correspond à la propriété la plus complète, cessible et transmissible.

Cette restitution respecte toutefois les investisseurs présents sur le territoire concerné et dont la liste précise est annexée au traité. Ces investisseurs sont des entreprises qui, au moment du traité, exploitaient des ressources naturelles conformément au droit provincial et fédéral. Leurs « intérêts » sont sauvegardés par accord avec les Nisga'a, sous différentes formes selon les cas : titre, permis d'exploiter, « *claim* », concession, certificats de possession... Mais les accords passés sont renégociés avec les Nisga'a qui bénéficient désormais des contreparties (loyers, redevances...).

La restitution ne porte pas sur les ressources en eau qui viennent

¹⁶ Voir le texte du traité : <http://www.nnkn.ca/files/u28/nis-eng.pdf>.

¹⁷ Sur la nation Nisga'a : <http://www.nisgaanation.ca/> La nation comprend environ 6000 personnes dont une moitié vit dans 4 villages de la vallée de la Nass et les autres principalement dans trois grandes villes du Canada, en dehors du territoire Nisga'a.

essentiellement de la rivière Nass. Mais le traité garantit une réserve d'eau à hauteur de 300 000 décimètres cubes par an pour assurer l'ensemble des besoins domestiques, industriels et agricoles de la population. En revanche, la restitution a lieu en propriété sur toutes les ressources du sol et du sous-sol ainsi que les produits de la forêt (bois, champignons), les produits de la pêche et les animaux sauvages. Le traité encadre ainsi « les droits au poisson » qui appartiennent ainsi à la nation Nisga'a qui ne peut pas les céder. Il prévoit des sortes de quotas, établis par un accord entre les Nisga'a et la Colombie britannique, spécialement pour la pêche et le commerce du saumon et de la truite arc-en-ciel dans la rivière Nass, les autres espèces ne pouvant être pêchées qu'à des fins domestiques, c'est-à-dire alimentaires, sociales et rituelles. Le traité prévoit également des « droits aux animaux sauvages » tels que l'orignal, l'ours grizzli ou la chèvre de montagne, de même que le droit de « récolter » les oiseaux migrateurs. Ces droits sont encadrés et incessibles.

Par ailleurs, le traité organise les conditions et modalités précises d'un accès public au territoire Nisga'a ainsi que du droit de passage sur les routes. Il en résulte que la nation Nisga'a retrouve la maîtrise des investissements dans les ressources naturelles de son territoire, en particulier avec un régime juridique et politique partagé relatif à l'évaluation et à la protection environnementale liée à ces investissements.

Le traité reconnaît l'existence et les pouvoirs du Gouvernement Nisga'a Lisims (gouvernement de la nation Nisga'a) et des gouvernements des villages, dont un pouvoir principal pour ce qui concerne la citoyenneté, la culture, la langue, les terres et les biens Nisga'a. Au regard de la terre, on retrouve bien là, à grande échelle, l'idée de la gouvernance d'un bien collectif telle que l'a développée Elinor Ostrom.

Le traité conclu au profit de la nation Nisga'a constitue l'un des modèles possibles pour la reconnaissance des droits collectifs des peuples autochtones ou indigènes sur leurs terres ancestrales.

Il constitue un chemin juridique vertueux notamment pour la sécurité alimentaire des populations locales : besoins collectifs fondamentaux - biens collectifs fondamentaux – droits collectifs fondamentaux. C'est ce

chemin que commencent à suivre les Cours régionales des droits de l'Homme¹⁸, et au premier chef la Cour interaméricaine¹⁹.

Mais on est loin du compte s'agissant de la sécurisation de l'occupation foncière tant des peuples autochtones ou indigènes que des paysans pauvres ici et là dans le monde. Que ce soit sur le continent américain, en Afrique, en Asie ou au Moyen-Orient, les exemples d'expulsion des paysans ou des populations rurales locales au profit de grands investisseurs ne manquent pas.

En Afrique en particulier, où la grande majorité des investissements fonciers internationaux ont lieu, on constate un imbroglio de domanialité publique, de propriété publique décentralisée, de propriété privée, de possession coutumière et de zones au statut flou et incertain qui fragilise la situation des paysans sur une terre sur laquelle ils n'ont pas de titre sécurisé officiellement reconnu. En l'absence d'un titre officiel, en effet, le principe de domanialité publique laisse à l'Etat le pouvoir d'attribuer la terre à qui il veut et en particulier aux investisseurs.

L'Histoire récente de Madagascar témoigne de cette fragilité et constitue un contre-exemple du chemin vertueux emprunté par les Nisga'a. Jusqu'en 2005-2006, plusieurs systèmes de propriété de la terre coexistaient à Madagascar : une propriété publique relevant d'un système général de domanialité publique, un mode de propriété individuelle immatriculée de type droit moderne et un mode d'occupation collective de type droit coutumier. Mais s'y ajoutaient des terres non occupées de manière permanente ainsi que des terres appropriées par les colons mais dont le statut était devenu incertain après leur départ de l'île.

En 2005, une loi-cadre du 17 octobre a tenté de clarifier et de simplifier les différentes catégories de propriété publique, privée et de terres non appropriées. Mais demeuraient au moins trois catégories potentiellement

¹⁸ V. not. G. OTIS et A. LAURENT, « Un exemple de dialogue transjudiciaire dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme : la question foncière autochtone », http://www.institut-gouvernance.org/docs/un_exemple_de_dialogue_transjudiciaire.pdf.

¹⁹ V. G. OTIS, « Les réparations pour violation des droits fonciers des peuples autochtones : Leçons de la Cour interaméricaine des droits de l'homme », Recherches amérindiennes au Québec, vol. XXXIX, n° 1-2, 2009, p. 99.

conflictuelles : celle des terres qui appartenait aux colons, celle des terres coutumières, relevant de la propriété privée mais non titrée, et celle des « terres incluses dans des aires soumises à des régimes juridiques spécifiques » parmi lesquelles les « zones réservées pour des projets d'investissement ». Pour une part, les problèmes venaient de ce que ces catégories ne correspondaient pas à des zones géographiques délimitées et identifiées.

En 2006, une loi du 24 novembre a fixé les nouvelles règles pour l'une de ces trois catégories, celle des propriétés coutumières (pour lesquelles personne n'a de titre « moderne » de propriété). En réalité, cette loi tendait à supprimer le système du droit coutumier et à faire basculer l'ensemble vers un droit « moderne » en délivrant aux « occupants » des certificats fonciers correspondant à des titres simplifiés de propriété. Mais elle l'a fait sans donner réellement aux communautés existantes, qui exploitaient les terres, les moyens de s'en faire déclarer propriétaires. La loi n'a été que très partiellement mise en œuvre et il en est résulté une situation encore plus confuse, une faible partie seulement de ces terres faisant l'objet d'un « certificat foncier » privé et parfois au profit d'une personne s'appropriant la terre occupée par une communauté. Cette loi a également créé un bureau spécial (*Economic Development Board of Madagascar*), directement rattaché à la Présidence de la République et chargé de gérer les demandes d'accès au foncier émanant des investisseurs, notamment étrangers.

Une loi du 14 janvier 2008 a ensuite libéralisé complètement la possibilité pour les étrangers d'investir dans la terre malgache (alors que ces investissements étaient interdits avant 2003, puis avaient été permis en 2003 mais de manière limitée, ce qui avait déjà provoqué une protestation populaire).

Dans le courant de l'année 2008, le gouvernement a négocié un contrat avec une grande entreprise coréenne, permettant à celle-ci de prendre la main pour 99 ans sur plus d'un million d'hectares (1 300 000). Ce projet de contrat, qui portait en réalité sur des terres relevant de catégories diverses et qui conduisait à l'expulsion de communautés de paysans, a provoqué fin 2008 et début 2009 des troubles politiques et des révoltes populaires qui ont conduit au départ du Président de la République et à l'arrivée

d'un nouveau pouvoir à Madagascar. Mais l'insécurité foncière demeure depuis lors, de même que l'insécurité politique de l'île.

Dès lors, par quels moyens juridiques pourrait-on ouvrir un chemin vertueux vers le respect de la situation des paysans sur leur terre et vers la sécurité alimentaire ? Il va de soi que la sécurisation foncière de ceux qui occupent de tout temps la terre et qui en vivent est une voie nécessaire. Aucune réforme foncière ne sera satisfaisante si elle méconnaît cet objectif.

Il y a en réalité trois catégories de populations particulièrement fragiles :

- les peuples autochtones ou indigènes qui ont perdu la maîtrise de leurs territoires au profit des Etats modernes qui les ont peu à peu investis ;
- les paysans des pays en développement qui ne bénéficient d'aucune sécurité foncière sur la terre sur laquelle ils vivent de génération en génération et dont ils tirent leurs moyens de subsistance ;
- les femmes agricultrices qui, dans bien des pays, particulièrement en Afrique, cultivent la terre qui n'appartient qu'aux hommes.

Mais chaque pays est différent et il n'y a pas de loi modèle unique à laquelle faire référence, fut-elle éprouvée comme l'est celle du droit dit moderne dans les pays développés.

Toutefois dans les pays où coexistent une occupation de la terre coutumière plutôt communautaire et des titres fonciers modernes plutôt individualistes, toute solution passe, sous une forme ou sous une autre, par la reconnaissance officielle de titres collectifs de propriété qui respectent les communautés.

La propriété collective est le meilleur moyen d'éviter la discrimination entre hommes et femmes au regard de l'appropriation de la terre puisque, par hypothèse, celle-ci appartient alors à toutes et tous. C'est aussi le meilleur moyen d'apporter une sécurité foncière à des communautés organisées qui tirent leurs moyens de subsistance d'un territoire commun. Cela n'exclut pas une répartition interne des terres, comme cela se fait par les « droits de village » chez les Nisga'a. Mais il s'agit de la répartition interne d'un ensemble dont la propriété collective est opposable aux tiers, qu'il s'agisse de l'Etat ou des investisseurs.

Certains pays en développement commencent à être sensibilisés à la situation des communautés et des populations locales. Mais les systèmes fonciers fondés sur des titres collectifs demeurent exceptionnels alors que de tels titres sont des conditions *sine qua non* de sécurisation foncière de la plupart des paysans pauvres dans le monde. A défaut de cette reconnaissance officielle de titres collectifs, le droit coutumier reste un droit par nature fragile. Sa fragilité vient aussi de ce qu'il est souvent mal connu par les populations elles-mêmes et plutôt variable (le contenu de ce droit peut varier d'un village à l'autre et largement dépendre de l'arbitraire du chef de communauté). Au surplus, spécialement en Afrique, le droit foncier est discriminant lorsqu'il réserve la propriété de la terre aux hommes alors que l'agriculture est souvent pratiquée par les femmes.

Cette fragilité, liée à la fois au flou du droit coutumier et à la difficulté d'accéder à la terre par les voies du droit moderne, permet aux investisseurs, par l'intermédiaire d'un droit des investissements très favorable (droit national et traités bilatéraux), de mettre la main sur les zones fertiles du territoire au détriment des populations locales.

2. Les conditions juridiques d'investissements internationaux responsables et profitables au pays d'accueil

Le droit des investissements comporte généralement peu d'engagements ou d'obligations susceptibles de limiter la liberté d'entreprendre des investisseurs. Lorsqu'ils sont étrangers, ces derniers ont le plus souvent le droit de rapatrier leurs bénéfices dans leur pays et ils ne peuvent être expropriés si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnisation que le pays hôte, souvent un pays en développement, est rarement en mesure de verser.

Au Mali, par exemple, le gouvernement a mis en œuvre en août 2012²⁰, en pleine période d'insécurité et d'instabilité politique, un code des investissements donnant carte blanche aux investisseurs. Les grands investisseurs peuvent en effet bénéficier d'exonérations fiscales jusqu'à 30 ans. Ils ne bénéficient de ces exonérations que s'ils exportent l'essentiel de leur production (au moins 80 %). Ils sont également autorisés à exporter

²⁰ Décret n° 2012-475 du 20 août 2012 mettant en œuvre la loi n° 2012-016 du 27 février 2012 portant Code des investissements.

librement leurs bénéfiques. En cas de crise alimentaire, le pays devra donc malgré tout laisser sortir du territoire les matières premières agricoles alimentaires produites par l'investisseur étranger, tout en laissant sortir également les bénéfices réalisés et ce, sans même recevoir la moindre compensation fiscale. Si les investissements sont réalisés sur des terres occupées, utilisées ou utilisables par les populations locales, les conséquences les plus négatives pour le pays d'accueil comme pour les paysans les plus pauvres sont inévitablement à craindre.

La convention Malibya au Mali

La convention d'investissement agricole dite « *convention MALIBYA* »²¹ conclue entre la République du Mali et La Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste en mai 2008 est formellement présentée comme étant un projet d'investissement agricole permettant la réalisation de l'autosuffisance et la sécurité alimentaire, le développement de l'agro-industrie, et le développement de l'élevage au Mali. Elle porte sur une superficie totale de 100.000 ha pour une durée de 50 ans renouvelable.

En premier lieu, cette convention engage l'État du Mali à offrir la terre libre de toutes entraves judiciaires tenant à l'existence d'une propriété individuelle ou collective qui empêcherait son exploitation. Il s'engage également à accomplir toutes les démarches administratives d'approbation provisoire de l'octroi du terrain dans le délai bref d'un mois à compter du dépôt de la demande de la terre par la partie libyenne. Il s'engage bien sûr aussi à octroyer définitivement le terrain selon les résultats des études de faisabilité technique et économique.

En second lieu, l'État du Mali garantit à la Société Malibya l'accès à la quantité d'eau nécessaire et sans restriction pour son projet, pendant la période du mois de juin à décembre de chaque année. Entre janvier et mai, en raison de l'étiage du fleuve Niger, les activités de production de la société Malybia concerneront des cultures moins consommatrices d'eau telles que le blé, le mil, le maïs, le soja ainsi que différentes sortes de légumes et l'État du Mali s'engage alors à assurer la quantité d'eau nécessaire pour lesdites cultures à partir du même canal de Macina.

²¹ F. COLLART DUTILLEUL et A. DIABATE, « La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation à l'épreuve des investissements internationaux en Afrique de l'Ouest : les risques d'une désillusion », HAL, 2013 (accessible en ligne).

L'investisseur libyen obtient ainsi de l'État du Mali un usage sans restriction de l'eau pendant toute l'année, en particulier pendant la période comprise entre janvier et mai. Une telle condition est lourde de conséquences, spécialement pour la période de janvier à mai qui est la période d'étiage du fleuve Niger qui arrose la quasi-totalité de la zone Office du Niger²² qui fournit l'essentiel de la production agricole du Mali et où se situent les superficies octroyées à la société libyenne. En cas d'étiage sévère, une partie seulement des espaces agricoles aménagés pourra être servie en eau. Or, conformément au contrat, ce sont les espaces agricoles exploités par la société libyenne qui seront prioritairement servis. Dans ce cas, de nombreux paysans ne pourraient pas se nourrir et de nombreux consommateurs souffriraient de la rareté des denrées sur le marché national.

En troisième lieu, l'État du Mali s'engage à accorder à la Société Malibya la réalisation des voies de passage (routes, rail) qui seront nécessaires pour l'accès au site du projet, à l'installation des systèmes de pompage d'eau, des réseaux électriques et des tuyaux d'approvisionnement en eau, à l'installation de canaux ou de tout élément nécessaire pour un meilleur fonctionnement du projet, conformément aux études de mise en valeur.

En outre, l'État du Mali garantit contractuellement à la Société Malibya agricole le bénéfice des avantages prévus par le code des investissements en vigueur en 2008 ainsi que le bénéfice de tous autres avantages prévus par des conventions bilatérales existantes entre le Mali et la Lybie.

Au regard des avantages importants qu'a consentis l'État du Mali au profit de l'investisseur libyen, avec leur lot de conséquences pour les paysans et les consommateurs nationaux, on serait en droit d'attendre que l'investisseur libyen fournisse une contrepartie substantielle.

Or, tout d'abord, la convention MALIBYA précise explicitement que « *les deux parties sont convenues de la gratuité de la terre affectée pour la réalisation au projet* ». La convention prévoit seulement une redevance en eau d'un montant très limité : 2470 francs CFA/ha (soit moins de 4€/ha) pour l'irrigation annuelle par aspersion et 67000 francs CFA/ha (soit environ 102€/ha) pour l'irrigation annuelle par gravité. La convention ajoute toutefois que ces taux pourront être révisés annuellement, mais seulement par voie de négociation entre les deux pays.

Par ailleurs, aucune clause ne contraint l'investisseur à employer

²² Sur l'Office du Niger, voir : <http://www.office-du-niger.org.ml>

une main d'œuvre locale, ni à cultiver des plantes alimentaires ni à réserver au moins une partie de la production au marché national. À l'évidence, une telle convention est déséquilibrée au point même d'en devenir léonine.

Cette convention d'investissement agricole ne prévoit pas davantage de mesures permettant la réalisation de la sécurité alimentaire des populations locales ?

Bien que le projet d'investissement agricole MALIBYA soit présenté comme étant un projet contribuant à l'autosuffisance et à la sécurité alimentaire du Mali, au développement de l'agro-industrie et au développement de l'élevage, force est de constater que cela restera au stade du vœu pieux. Une telle affirmation est d'autant plus permise qu'aucune disposition de la convention MALIBYA ne prévoit ni ne contraint l'investisseur libyen à écouler une partie de sa production sur le marché malien. L'insertion d'une pareille disposition dans la convention aurait au moins permis de contraindre l'investisseur à contribuer à l'approvisionnement du marché malien et subéquemment à contribuer à la réalisation de la sécurité alimentaire des populations locales. Mais on ne trouve rien dans le contrat allant dans cette direction.

Peut-on alors organiser juridiquement ces investissements, spécialement au profit d'étrangers, de telle manière qu'ils contribuent effectivement au développement du pays d'accueil, à la sécurité alimentaire de ce pays, sans les réduire à une captation de la terre productive au détriment des communautés de paysans ou des populations autochtones ?

La question met en réalité en lumière les deux faiblesses les plus communes des droits nationaux des investissements : celle qui résulte de la méconnaissance du droit d'accès à la terre et du droit à l'alimentation des communautés locales, et celle qui vient des prérogatives exorbitantes que les droits nationaux des investissements donnent aux investisseurs au détriment des intérêts du pays d'accueil.

Sur le premier point, les investissements dans la terre agricole sont réalisés par des contrats qui sont le plus souvent conclus au mépris des peuples qui vivent sur et de la terre, et qui laissent le plus souvent aux investisseurs une trop grande liberté d'investissement, de production et de

gestion de l'exploitation. Certains pays organisent la consultation de la population avant la décision de réalisation d'un investissement direct étranger. Tel est par exemple le cas au Pérou depuis une loi du 23 août 2011²³ qui concerne tout projet affectant directement les droits collectifs des peuples indigènes ou originaires. Mais cette loi prévoit seulement la consultation préalable et la recherche d'un accord. En cas de désaccord, la décision appartient à l'Etat. Il en irait forcément différemment si les communautés locales avaient des titres collectifs de propriété reconnus officiellement. Dans ce cas, en effet, il ne suffirait pas de les consulter et la décision d'autoriser l'investissement leur appartiendrait. Ils auraient alors le pouvoir de les subordonner à des conditions qui garantiraient le respect de leurs intérêts. Ainsi, la condition première d'un contrat d'investissement visant à l'exploitation de la terre ou du sous-sol devrait être, par l'effet d'un droit foncier adapté, le consentement collectif de la population qui vit sur et de la terre.

Sur le second point, l'OMC avance une justification à la conclusion de contrats déséquilibrés, tirée de la crainte d'un *hold up*. Dans son rapport annuel pour 2010²⁴, l'Organisation évoque la crainte qu'a l'investisseur étranger que l'État d'accueil n'acquière un pouvoir de négociation excessif une fois que les investissements auront été réalisés²⁵. Cela justifierait donc la surexploitation des ressources au plus vite et les montants faibles versés à l'État d'accueil dans les premiers temps du contrat. Mais l'argumentation, pour le moins cynique, ne peut qu'aggraver le discrédit qui frappe la mondialisation aux yeux de ceux qui la contestent. Surtout, au vu du déséquilibre lourd de certains contrats, on peut se demander si le *hold up* n'est pas dans l'autre sens.

En réalité, il est nécessaire d'intégrer dans l'analyse des investissements internationaux deux facteurs complémentaires. Le premier vient du droit de l'OMC qui interdit au pays d'accueil d'adopter des mesures bridant

²³ http://servindi.org/pdf/Peru_LeyConsulta_aprobada.pdf. Voir María Belén GALLARDO RIVAS, « Droits des peuples : La nouvelle loi sur la consultation préalable des peuples indigènes au Pérou » [PDF] (version espagnole) in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 21 juin 2012.

²⁴ http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/world_trade_report10_f.pdf (page 194).

²⁵ V. not. le rapport cit. note précédente, p. 192.

la libre circulation des marchandises en limitant les importations ou les exportations. En cas de crise alimentaire, par exemple, le pays d'accueil de l'investissement ne peut pas décider d'une politique publique visant à orienter la production de l'investisseur vers le marché national plutôt que vers les marchés d'exportation²⁶. La seule issue dont dispose le pays d'accueil est de remettre complètement en cause le contrat par une expropriation de l'investisseur.

Mais dans ce cas, le litige se porte sur la fixation d'une indemnité correspondant à l'atteinte ainsi portée à la propriété de l'activité. Or le CIRDI²⁷, instance d'arbitrage de l'ONU chargée du règlement de ce type de litiges, estime cette indemnisation en fonction de l'ensemble des investissements réalisés, valeur de la terre comprise, indépendamment de ce que son acquisition a réellement coûté, de l'amortissement des investissements et des profits d'ores et déjà réalisés. Ce mode d'évaluation a bien évidemment un effet dissuasif sur les États d'accueil.

La résiliation du contrat d'investissement reste donc une solution difficile à mettre en œuvre comme en témoigne la condamnation de l'Argentine pour avoir résilié le contrat de concession conclu avec un investisseur international pour la gestion de l'eau. La résiliation était justifiée par le fait que plusieurs centaines de milliers de personnes n'avaient plus accès à l'eau potable en raison du prix pratiqué. Mais l'Argentine devra verser une indemnité d'expropriation que doit fixer l'instance arbitrale²⁸.

**Droit de propriété Vs Droit à l'eau :
l'affaire Aguas Argentinas**

La société Aguas Argentinas, filiale d'un groupe français leader dans le secteur énergétique, a obtenu du Gouvernement argen-

²⁶ V. infra, Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce, Proposition Lascaux, p. 213

²⁷ Le Centre international pour le règlement des litiges relatifs aux investissements (<https://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>).

²⁸ V. not. de GOUVELLO, B., « Que reste-t-il de la gestion privée de l'eau en Argentine ? Retour sur l'échec des délégations à des consortiums internationaux », in *L'eau mondialisée, La gouvernance en question*, sous la direction de G. SCHNEIER-MADANES, Paris, éd. La Découverte, 2010, p. 177 (accessible en ligne).

tin, en 1993, la concession de distribution d'eau potable et de traitement des eaux usées du grand Buenos Aires et de la province de Santa Fé. À la suite de négociations successives, elle a revu ses tarifs d'approvisionnement d'eau à la hausse afin de compenser les conséquences de la dévaluation du *peso*. Cette hausse ayant privé d'eau potable plusieurs centaines de milliers de personnes trop pauvres pour y faire face, le Ministère de l'économie argentin a contesté la décision de l'opérateur et, face à la désapprobation massive que le projet a provoqué dans l'opinion, l'Etat a résilié le contrat en mars 2006 sur le fondement de l'« *estado de necesidad* », la profonde crise économique qu'il a traversée entre 1998 et 2002 justifiant selon lui les mesures prises relativement à sa monnaie nationale.

Aguas Argentinas s'est ainsi trouvée autoritairement dépossédée de toutes les installations et de l'activité économique prévue par le contrat. Le litige a été naturellement porté devant le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), instance issue de la Convention de Washington (1965) et chargée de trancher les litiges entre un état et un opérateur étranger lié au premier par les stipulations d'un contrat. De manière relativement prévisible, le CIRDI a reconnu en 2010 le caractère injuste et inéquitable du traitement réservé à l'investisseur et a refusé de considérer que ce traitement se justifiait par la force majeure ou l'état de nécessité.

Or, en réalité, le litige s'articulait autour d'une opposition entre deux droits dits fondamentaux. En effet, d'un côté, le droit de propriété de la société Aguas Argentinas a été heurté par la dévaluation du *peso* et la résiliation du contrat. De l'autre, la hausse du prix de l'eau envisagée par le concessionnaire privait de fait 600 000 habitants d'un quartier pauvre et surpeuplé de Buenos Aires d'un accès à l'eau potable.

Le fait que le CIRDI ait fait pencher la balance du côté de l'investisseur montre que le droit de propriété et le droit à l'eau ne sont pas traités de façon similaire.

Qu'il s'agisse d'investisseurs nationaux, relevant du droit national des investissements, ou étrangers, relevant à la fois de ce droit national et d'un traité international conclu entre deux pays, le contrat d'investissement, pour ne pas être qualifiable de contrat d'accaparement de terres ou de captation de ressources ou de contrat léonin, devrait satisfaire à des conditions exigeantes.

De telles conditions sont suggérées par les principes ou directives énoncés par diverses organisations internationales et en particulier par la FAO²⁹. À partir de ces directives, il est possible de concevoir un « clausier » comportant les obligations et engagements de l'investisseur qui devraient se retrouver dans tous les contrats d'investissement³⁰.

Ce clausier devrait ainsi comporter des obligations relatives :

- à l'association effective, publique et transparente de la population vivant sur la terre concernée à la négociation et à la mise en œuvre du contrat ;
- à la réalisation publique d'un audit environnemental et social préalable ;
- à l'emploi des paysans locaux plutôt que d'une main-d'œuvre importée par l'investisseur ;
- à la production d'un pourcentage significatif de denrées utiles pour l'alimentation de la population locale plutôt que pour la production de biocarburants ou de matières premières à destination non alimentaire (textiles...) ;
- à la commercialisation des denrées alimentaires dans l'État où elles sont produites, plutôt que destinées à l'exportation ;
- à l'utilisation de méthodes d'exploitation qui préservent l'environnement et les ressources naturelles plutôt que de méthodes

²⁹ V. Les Principes pour des investissements agricoles responsables (Principes RAI) élaborés par la FAO, la FIDA, la CNUCED et la Banque mondiale : <http://www.fao.org/economic/est/issues/investissements-etrangers-dans-lagriculture/pour-un-consensus-international-sur-les-principes-rai/fr/> ; voir également les Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsables des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, mai 2012 : http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_FR_May_2012.pdf. V. F. COLLART DUTILLEUL, « La problématique juridique des investissements dans les terres agricoles des pays en développement », in *La promotion de l'investissement pour la production agricole : aspects de droit privé*, Actes du colloque UNIDROIT (Rome, novembre 2011), *Uniform Law Review / Revue de droit uniforme*, n° 2012/1-2, pp. 73-88).

³⁰ V° *Investissements internationaux* (F. COLLART DUTILLEUL), in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, préc.

qui risquent d'épuiser la terre à l'issue d'un contrat dont la durée est très longue ;

- à la description précise des investissements réalisés par l'investisseur, avec des garanties financières pour le respect des engagements pris (par exemple, des cautions ou garanties bancaires à première demande) ;
- à des contreparties financières et économiques précises, contractualisées et significatives pour le pays d'accueil ;
- à l'interdiction de céder le contrat ou de sous-louer la terre sans l'accord de l'État souverain et sans la garantie de reprise des engagements par le nouvel exploitant.

Un tel clausier devrait être formellement intégré dans les codes nationaux des investissements et il pourrait servir de « cahier des charges » pour une certification internationale d'investissement responsable ou durable dont la FAO assurerait la mise en œuvre et la gestion.

Finalement, au-delà de la complexité économique, juridique et sociologique de la question des investissements réalisés dans la terre des pays en développement, il apparaît que les paysans pauvres sont pris en tenaille entre un droit foncier qui joue de la différence entre droit coutumier et droit dit moderne et qui ne sécurise pas leur occupation collective de la terre, d'une part, et un droit des investissements qui fait la part belle aux investisseurs, d'autre part. C'est cette tenaille qu'il est impératif de desserrer.

Le triptyque Terre-Eau-Développement ***Une autre histoire sur les origines de la révolution tunisienne***

Tarak BACCOUCHE *

Au début c'était la légende : une princesse phénicienne, appelée Didon (Elyssa), aurait trouvé refuge sur les côtes de la colline *Byrsa*. La légende apprend que Carthage fût bâtie suite à un accord passé entre la princesse et le Roi berbère *Hiarbas* (814 av. J.-C.). L'accord prévoyait la vente d'autant de terre qu'une peau d'un bœuf pouvait contenir. Un marché de dupes qui a permis à la princesse de couper finement la peau d'un bœuf et de bâtir ainsi une cité qui fonderait l'Empire Carthaginois. La guerre avec Rome pour la conquête de l'espace vital (et donc davantage de terres et des colonies) pouvait commencer. Elle se solda par la perte, le pillage et la destruction des terres de Carthage. *Carthago dalenda est*¹. Rome fit néanmoins de la province d'*Africa* son grenier à blé. Pourtant l'eau manquait manifestement et les nouveaux colons en avaient parfaitement conscience. A la sécheresse, qui sévit de 123 à 128, l'Empereur Hadrien décida de construire un aqueduc pour faire parvenir les eaux des montagnes de *Djebel Zaghouan* vers *Carthage*. Les romains réussirent leur pari. Ils implantèrent les oliviers et quantité de nouveaux fruits et agrumes résistant mieux à la pénurie furent introduits. Les romains ont apporté un réel savoir faire. Ils ont surtout créé des comptoirs commerciaux tout au long du littoral. Pour eux, l'arrière pays était de moindre importance. Le Sud de l'actuelle Tunisie fut laissé pour compte ; l'eau y manquait cruellement. Cette eau exacerba les rivalités ethniques et devint un *casus belli* entre parties tribales.

L'épopée musulmane a fait de l'*Ifriqiya* le centre de la nouvelle religion. La conquête arabo-musulmane était spécifiquement une colonisation de peuplement. La terre était au centre de l'entreprise religieuse. Les nouveaux maîtres du pays ont poussé leur conquête vers l'intérieur du pays, loin du littoral. Leur capital par exemple, Kairouan, n'était pas une ville cô-

* Faculté de Droit de Sousse, Tunisie /Imam Malek College for Shari'a and Law (I. M. C.), Dubaï, EAU.

¹ Les historiens sont divisés sur le point de savoir si les champs carthaginois furent brûlés et recouverts de sel à la fin de la troisième guerre punique.

tière. La présence musulmane allait cependant générer des résistances, voire des guerres avec les populations autochtones (berbères) qui étaient plus disposés à changer de religion qu'à céder de la terre. De nouveaux régimes fonciers ont vu le jour. Aux terres privées (*milk*) et domaniales est venu s'ajouter le *habous*. Vouées aux œuvres de charité, les terres *habous* sont des terres de mainmorte. De ce fait, elles sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles ; seul leur usufruit est affecté. Les *habous* publics ont permis la construction des *zaouïas*², des confréries et des écoles religieuses et ont grandement aidé à l'enracinement de la religion musulmane dans les tribus. Ces fondations religieuses vont jouer un important rôle dans le mouvement national de libération et seront sources de difficultés pour les nouveaux dirigeants après la libération. Lorsqu'ils sont privés, les *habous* (ou *waqfs*) permettent au propriétaire d'un bien immobilier de le frapper d'inaliénabilité et de restreindre sa transmission. L'outil vise à pérenniser la propriété dans la lignée familiale. Le *habous* mixte est un *habous* public géré par le constituant ou ses descendants.

Avec un climat aride au centre et surtout au Sud, la population nomade se déplaçait au gré de la végétation. Les terres appartenaient à plusieurs ethnies, tribus ou groupes ethniques. Les terres étaient collectives ; elles ne furent légalement reconnues et délimitées que plus tard (Décr. du 14 janvier 1901). Comme les *waqfs*, les terres collectives sont insaisissables et imprescriptibles. Chaque patriarche familial avait seulement droit à une quote-part de jouissance. Le pouvoir patriarcal passait donc par la possession de la terre. On y plantait les palmes à côté des sources d'eau (oasis) et la population, dans son ensemble, pratiquait l'élevage. Et il a fallu attendre Ibn Chabbat (1221-1285) pour concevoir un ingénieux plan de partages des eaux dans les oasis du *Djérid* (Sud tunisien). Deux mondes existaient : le monde du *makhzen* où s'exerçait le pouvoir du Calife ottoman (1574) et plus tard, la famille Husseinite (1705-1957), et un monde des *m'halla* (campagne militaire pour lever l'impôt). Une Tunisie utile et une Tunisie profonde, en somme. Ainsi, contrairement au principe d'égalité de tous devant l'impôt (Pacte fondamental de 1857), les dignitaires du régime

² Un lieu de culte et de retrait utilisé par les ermites (*soufis* en général) pour prier et méditer. Les *zaouïas* serviront ensuite à célébrer les fêtes religieuses (processions) et à créer les confréries.

(fonctionnaires, militaires et Oulémas...) et les grandes villes étaient exempts de la *mejba*, impôt de capitation institué en 1856 et légalisé par la Constitution de 1861, contrairement à la population rurale qui, elle, devait financer, sous peine de cruelles répressions (révolte de A. Ben Ghedahem 1864), les dépenses de l'exécutif. La *mejba* était « l'impôt du pauvre ».

Les beys de Tunis³ n'ont pas engagé des réformes agraires dignes de ce nom. Le pouvoir était central et s'exerçait surtout dans les grandes villes. Il a gardé le même modèle de développement. Le littoral restait privilégié au détriment de l'arrière pays. Au début du XVII^e siècle deux Tunisies se profilaient : celle des terres fertiles, des affaires et du commerce et qui s'étend sur les côtes et celle des révoltes contre la *mejba*. Les beys, leurs acolytes et les grands commis de l'Etat avaient mis la main sur les terres les plus généreuses (au nom de *henchir* : هنشير). L'histoire retiendra néanmoins deux faits marquants qui ont sérieusement affecté le monde agricole durant la seconde moitié du XIX^e siècle. Le pouvoir beylical a, coup sur coup, aboli l'esclavage (1846 par Ahmed I^{er} Bey et en 1890 par Ali III Bey) et interdit la corvée des juifs (1853). Une classe paysanne pouvait dès lors émerger.

Le protectorat français de 1881 a introduit le cadastre (Loi du 1^{er} juillet 1885). Les colons qui se partageaient les terres fertiles du pays voulaient se protéger contre toutes contestations. C'était, un peu, créer un titre à soi même ; le tribunal immobilier se chargera du reste. Une nouvelle forme de terres venait de naître : les terres immatriculées au registre foncier. Mais très peu de tunisiens ont saisi l'occasion pour immatriculer les leurs. Dans leur écrasante majorité, ils se sont contentés de détenir des titres notariés entachés des nombreuses imperfections⁴. Mieux, les actes n'ont pas fait l'objet d'une publicité les rendant opposables aux tiers. Les

³ Représentants du *Calife* Ottoman, les beys se sont, au cours des siècles, affranchis de l'autorité de la Sublime Porte pour fonder une famille royale (la famille Husseinite) et devenir les possesseurs de la Régence de Tunisie.

⁴ Ainsi, la superficie de l'immeuble et ses limites sont mentionnées d'une manière approximative et l'origine de la propriété est parfois omise. L'identité des riverains, des parties contractantes manque fréquemment de précision. L'absence de relevé topographique et de relevé précis des droits des tiers (servitudes conventionnelles, droit de passage...) dans les actes notariés a sensiblement réduit leurs intérêts en cas de contestation.

deux titres (foncier et notarié) traduisaient deux réalités bien différentes sur le terrain : ceux qui possédaient matériellement et ceux, en majorité des colons, qui possédaient matériellement et juridiquement.

Les premiers, du fait du démembrement de la terre par les partages successoraux et le manque de crédits, allaient exercer dans des parcelles aux superficies très modestes. Souvent, ils seront dans l'incapacité d'investir dans l'agriculture et de rentabiliser leurs terres. Ils finiront, sous l'effet des taxes, dont notamment la fameuse *mejba*, par vendre leurs terres et devenir des *fellahs* agricoles, parfois sur leurs propres terres. Ils seront les indigènes *khammès* – qu'une loi de 2005 a cru bon de gratifier par un terme jugé plus digne : le *métayer agricole* (articles 1369 et suiv. COC)-. Ces derniers vont, au fil des décennies, grossir la cohorte des mécontents et seront un vivier pour le mouvement national de libération. Les seconds, les colons et la bourgeoisie locale, s'accaparant les meilleures terres du pays, sauront moderniser leurs plantations et introduire une agriculture intensive. L'expropriation de la terre atteint son apogée après la Première Guerre mondiale. Pour pallier la baisse de la production agricole française, le pouvoir colonial va aider les colons à mettre la main sur 20 % des terres cultivables (4 millions d'hectares).

Or, si les colons français se sont contentés du sol, leur Gouvernement, lui, s'est plutôt rué sur le sous-sol. Le Sud, zone sous administration militaire, regorgeait des richesses minières (mines et phosphate). L'Administration coloniale a créé les fameuses Compagnies pour en assurer l'extraction. Elle a doté le pays d'un important réseau des voies ferrées pour transporter les matières premières ; pour les exporter, elle a construit les routes et les ports. Les conditions idéales pour la naissance d'une classe ouvrière prolétaire étaient réunies. Les comités syndicaux ne tardèrent pas à se constituer. Le littoral fut, là aussi, et même davantage, privilégié au dépens de la province. Une fois encore, l'intérieur du pays fut notablement oublié. Un fait à signaler néanmoins : l'installation d'un bon nombre des colons dans les régions reculées du Nord-Ouest avec la création des grandes fermes agricoles.

Le clivage entre les régions littorales et l'intérieur du pays allait encore s'accroître avec cette nouvelle donne, qui ne se démentira plus : l'émigration ouest/est (contrairement au sens traditionnel d'immigration est/ouest). Deux mondes apparaissent : un mode urbain au sens bien en-

tendu du début du vingtième siècle et un monde agricole, rustique presque démuné. Le mouvement de libération nationale va chercher ses chefs historiques dans le premier et ses *fellagas* (le bras armé) dans le second. Il va recruter parmi les mécontents du sol (*fellahs*) et du sous-sol (syndiqués). La classe politique provenant dans son ensemble de la petite bourgeoisie s'est formée dans la *Zeitouna*, la *Khaldounia* et les lycées *Sadiki et Carnot* notamment. Les *Zaouïas* et les confréries qui vivaient sur les deniers des *habous* constituaient une importante force d'appui. L'attente n'a pas duré longtemps. Le passage à l'acte eut lieu les 7 et 8 novembre 1911. Le projet d'expropriation par la municipalité de Tunis des terres du cimetière de *Djel-laz* mit en effet le feu aux poudres. Le blasphème, profondément ressenti, fut intelligemment récupéré par les politiques. Le religieux encensa la terre et déchaîna les foules. Beaucoup de sang coula et 10 condamnations à mort furent prononcées. Tout un symbole. La lutte pouvait alors s'organiser.

Les *fellagas* (1952-1956) s'acharnaient partout et sans relâche contre les signes de l'autorité française. Ils harcelaient constamment les colons. Une guérilla d'usure s'installa. Les *fellagas* finirent par faire céder la France. Les Accords d'autonomie interne (1955) menèrent la Tunisie à l'indépendance (20 mars 1956). Le nouveau pouvoir allait se servir de la terre pour marquer les esprits. Il confisqua les terres de la famille beylicale (L. 29 juill. 1957), liquida les terres *habous* pour contrer la montée des confréries (Décret 18 juill. 1957) et promulgua une loi (7 mai 1959), jamais appliquée, mettant sous séquestre les terres abandonnées. L'allégresse était générale. L'indépendance politique se traduisait dans les faits par le retour de la terre à ses propriétaires.

En 1964, le nouvel Etat récupéra les quelques 450 000 hectares de terres des colons et les nationalisa après avoir, par une série de lois votées le 27 mai 1963, préparé les éléments d'une réforme agraire⁵. La terre était le fer de lance de la réforme qui allait, pour longtemps, marquer la mémoire collective et avoir des conséquences politiques fort redoutables. Le parti au pouvoir adopta le modèle socialiste. Des terres, toutes régions confondues, furent nationalisées et exploitées en commun par des Unités de Production des Coopératives Agricoles (UCPA). Et le Code des Droits

⁵ Lois N^{os} 63-18 et 63-19 notamment.

Réels (C. D. R.), promulgué le 12 février 1965, d'interdire la constitution de *L'enzel* (emphytéose), et le *kirdar* (emphytéose à rente variable) des immeubles *habous*. Une loi imposa l'immatriculation foncière obligatoire sur toute l'étendue du territoire de la République et « *le remplacement de tous les titres traditionnels par des titres fonciers* »⁶. La même année, une autre loi érigea les terres collectives en coopératives de production et reconnut la personnalité morale aux groupements ainsi constitués⁷.

La réforme avait l'allure d'une révolution. Elle ambitionnait d'exaucer un vœu très cher aux tunisiens : l'autosuffisance alimentaire. Mais l'expérience fut un échec retentissant pour les politiques et un traumatisme pour le petit peuple. Faute d'adhésion populaire à la réforme, la production agricole a dangereusement chuté. Une période de vaches maigres s'en est suivie. La frustration était à la mesure des attentes ; la gronde populaire allait rapidement dégénérer en émeutes générales (Ouardanine, 1969). En 1969, le Gouvernement Ben Salah tombe et sonne le glas de l'ère socialiste. L'échec cuisant de la première et dernière collectivisation des terres scellera pour les décennies à venir le sort de la gauche tunisienne. Le vent tourne, en ce début des années soixante dix. Le parti au pouvoir décide de rectifier le tir. Un nouveau Premier Ministre est nommé. L'ère libérale de Hédi Nouira commence dans le soulagement et l'allégresse.

Les « Dix glorieuses » ont apporté un début de prospérité. Désormais, la terre est regardée comme un capital qu'il faut investir et dans lequel il faut investir. Une loi du 19 mai 1970 autorisa la cession des terres domaniales à vocation agricole aux particuliers ; une deuxième promulguée le 10 juin 1974 créa les certificats de possession permettant aux agriculteurs de protéger leurs possessions (article 1^{er}), d'avoir un droit de préemption en cas d'immatriculation, et surtout de solliciter un financement bancaire garanti par une hypothèque de premier rang (article 2, L. préc). La privatisation s'est poursuivie avec la promulgation du Code des Investissements Agricoles (1982) et la création des Sociétés Mixtes de Mise en Valeur et de Développement Agricole (SMVDA). Les résultats du partenariat public/privé sont restés toutefois mitigés. La taille de certaines SMVDA (dépassant parfois 4000 hectares) rendait leur gestion délicate. Leur

⁶ Décret-Loi 20 fév. 1964 ratifié par la loi du 21 fév. 1964, art. 2).

⁷ V. les articles 3, 4 et 6, L. 4 juin 1964.

nombre demeurait également timide au regard des potentialités du pays. En vérité, les investisseurs rechignaient à miser sur des projets à faible rendement et dont la propriété restait exclusivement étatique. Les projets immobiliers et touristiques, plus rentables, allaient priver le littoral de ses meilleures terres. L'expropriation des terres à cet effet a été vécue comme une injustice par certains pauvres paysans que les maigres indemnités n'ont pas fait oublier.

Le XX^{ème} siècle tire vers sa fin et les années 90 sont empreintes d'essoufflement. Dans l'ensemble, les réformes entreprises n'ont pas été concluantes. Les maux de l'agriculture sont restés les mêmes (démembrement de la terre, insuffisance des crédits, étroitesse des surfaces irriguées...). Le 7 novembre 1987, le pouvoir change de main. Le nouvel homme fort du régime, le Général Ben Ali, verrouille le pouvoir et promet le changement. Un changement en trompe-l'œil qui s'inscrivait dans la continuité politique de son prédécesseur. Le pouvoir en place va néanmoins améliorer les dispositions du pays en eau même si la facture d'eau reste relativement chère. Des gros œuvres (barrages, réserves, lacs et retenues collinaires) ont augmenté les réserves du pays. Le partage d'eau restait toutefois inique. Des régions entières, comme Kasserine (centre-Ouest), qui connaissent une pluviométrie abondante, souffrent néanmoins d'une pénurie en eau potable. Et pourtant l'eau du Nord, la leur en somme, va desservir les régions du littoral. A l'injustice s'ajoute la frustration. La politique agricole des années 90 va faciliter l'accès des petits exploitants aux sources traditionnelles de financement. Elle va néanmoins les courber sous le poids de la dette. Sans véritables études sur la viabilité des projets et leur rentabilité, les banques publiques ont rarement accordé les prêts sur des critères objectifs. L'injustice entre les petits et les grands agriculteurs pour l'accès aux crédits, était criante. Un bon nombre (hauts dignitaires du régime, fonctionnaires...) a bénéficié d'incitations, de rééchelonnements, d'abattements et de remises de dettes au détriment des deniers publics. Le petit agriculteur professionnel est largement surendetté.

Depuis la situation juridique de la terre ne s'est pas améliorée malgré la réforme de l'article 305 du C. D. R. qui, désormais, subordonne la trans-

mission de la propriété à son immatriculation au Livre Foncier⁸. La régularisation de certains exploitants des terres domaniales agricoles (L. 13 fév. 1995) n'a pas porté ses fruits. Le dégel des titres fonciers n'a pas été mené à terme et le recensement cadastral est encore à l'ordre du jour (L. 10 avr. 2001). L'impressionnant schisme entre la propriété juridique et la propriété réelle de la terre empêche toujours sa viabilisation.

Sur le plan politique, le pouvoir continue à produire les mêmes crises qu'il n'arrive plus à gérer. Ses discours politiques se rouillent et n'émeuvent plus cette classe moyenne qui a toujours assuré sa stabilité. Les petits exploitants agricoles souffrent de la cherté des moyens de production, des difficultés liées à la commercialisation de leurs produits et du manque de subventions ou de leur caractère obsolète (blé et huile d'olive en particulier). Les difficultés s'accumulent, et les solutions réelles manquent. La maitraque prend le relais des promesses non tenues. Le tout sécuritaire prend le dessus et les libertés sont continuellement bafouées. Une vraie mafia s'installe aux commandes et s'arroe bon nombre des terres domaniales. Son audace ira jusqu'à faire changer l'affectation du domaine public pour y mettre la main. Du jamais vu dans toute l'histoire de la Tunisie.

Or une réelle politique agricole aurait sensiblement participé à réduire le nombre impressionnant de demandeurs d'emploi, à limiter les importations des produits agricoles et à alléger la caisse de compensation de l'Etat. Le pouvoir a réussi à faire l'unanimité contre lui lorsqu'il réprime, dans le sang, les émeutiers du bassin minier de *Gafsa* (juin 2008) qui demandent désespérément du travail à une Compagnie qui recrute ailleurs. L'émeute se propage et se mue en rébellion contre le népotisme et la corruption généralisée. Un signe qui ne trompe plus : en perdant le soutien de la classe moyenne, le pouvoir a scié la branche qui le tenait. Ces jours sont désormais comptés (émeutes de *Ben Gueradane*, août 2010). L'immolation par le feu d'un vendeur ambulant à *Sidi Bouzid* soulèvera un tollé général dans l'arrière pays. L'onde de choc atteindra ensuite le littoral et les grandes villes côtières (Sfax, Sousse, et Tunis). Le 14 janvier 2011 le pouvoir est soufflé par les masses révoltées. Une nouvelle ère s'annonce enfin retraçant une nouvelle page d'un pays qui doit tout à la terre...

⁸ V. l'article 1er du Code des Droits Réels ; cf.art. 308 al. 2 du même Code.

Il faut que la maison abritant l'investissement étranger ouvre ses portes au développement durable et à la sécurité alimentaire !

Hugo A. MUÑOZ UREÑA *

L'investissement étranger direct (IED) est aujourd'hui considéré comme un outil déterminant de l'essor des pays en développement et du soutien à la croissance économique des pays développés¹. Ainsi la « concurrence » pour attirer les investisseurs étrangers est très forte. Les États ont donc adopté des politiques nationales d'attraction, de promotion et de protection des investissements étrangers. De telles politiques visent la création d'un « environnement d'investissement » le plus stable et sûr possible², par l'instauration d'un régime juridique de protection de l'IED (A), fixant l'obligation pour l'Etat hôte de s'abstenir de prendre des mesures équivalentes à une expropriation de l'IED (B) et s'appuyant sur une conception très large de l' « investissement » (C).

* Professeur associé de l'Université du Costa Rica, Docteur en Droit de l'Université de Nantes et Membre du programme Lascaux.

¹ V. Déclaration de Johannesburg de 4 septembre 2002. Dans le même sens, V. GEIGER, Rainer, *Eléments clés d'un cadre international pour l'investissement, in Un accord multilatéral sur l'investissement : d'un forum de négociation à l'autre ?*, Journée d'études de la Société française pour le Droit International, Paris, Éditions A. Pedone, 1999, p. 41.

² Un exemple de cette tendance est un Traité bilatéral d'investissement (TBI) signé entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et la République du Burundi, dans lequel les Etats s'engagent à « ... ne prendre aucune mesure privative ou restrictive de propriété, ni aucune autre mesure ayant un effet similaire à l'égard des investissements situés sur son territoire, si ce n'est lorsque des impératifs d'utilité publique, de sécurité ou d'intérêt national l'exigent exceptionnellement, auquel cas les conditions suivantes doivent être remplies : a) les mesures sont prises selon une procédure légale ; b) elles ne sont ni discriminatoires, ni contrares à un accord particulier... ; c) elles sont assorties de dispositions prévoyant le paiement d'une indemnité adéquate et effective. » (art. 4). Pris de http://unctad.org/sections/dite/ia/docs/bits/belg_lux_burundi_fr.pdf.

A. Le régime exceptionnel de protection de l'investissement étranger direct

Cette politique se traduit par l'instauration progressive d'un véritable régime juridique de protection des investissements étrangers³, dont les fondements sont issus du droit international. En effet, c'est à partir d'une pléiade de traités bilatéraux dits de protection réciproque de l'investissement (TBI)⁴ et de chapitres sur l'investissement contenus dans les accords de libre-échange (ALE) que ce régime prend forme⁵.

Ces accords et traités bilatéraux d'investissement contiennent un certain nombre d'obligations standards à la charge des Etats signataires. Les Etats d'accueil de l'investissement s'engagent ainsi à : a) protéger suffisamment l'IED ; b) garantir un traitement « juste et équitable » à l'IED ; c) lui réserver un traitement non-discriminatoire ; et d) s'abstenir de prendre des « mesures équivalentes » à une expropriation⁶. Ces quatre obligations - relativement vastes - constituent le cœur de l'engagement international des Etats hôtes *vis-à-vis* de l'investissement étranger. A ceci s'ajoute la possibilité pour l'investisseur étranger de saisir un tribunal arbitral international pour sanctionner le non respect des obligations étatiques précitées⁷. L'engagement de l'Etat hôte concernant ces quatre obligations, ainsi

³ A ce sujet voir le travail de HOUDE, Marie-France et YANNACA-SMALL, Catherine, *Relations entre les accords internationaux sur l'investissement*, OCDE, Paris, Documents de Travail sur l'investissement international, N° 2004/1, mai 2004.

⁴ La CNUCED a estimé qu'à la fin 2011 le nombre des TBI s'élevait à 2.833. V. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2012, Vers une nouvelle génération de politiques de l'investissement*, New York/Genève, 2012.

⁵ Dans ce sens : LEBEN, Charles, L'évolution du Droit international des investissements, in *Un accord multilatéral sur l'investissement : d'un forum de négociation à l'autre ?*, *op. cit.*, p. 7. V. également : Organisation mondiale du commerce, *Rapport sur le commerce mondial 2011, L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence*, 2012 (http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/world_trade_report11_f.pdf). V. la base de données gérée par l'OMC au site : <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

⁶ Dans ce sens : GAILLARD, Emmanuel, L'arbitrage sur le fondement des traités de protection des investissements, in *Revue de l'arbitrage*, Paris, N°3, juillet-septembre, 2003, p. 854 ; LEBEN, Charles, *op. cit.*, pp. 13-16.

⁷ Dans ce sens : LEBEN, Charles, *op. cit.*, pp. 16-18 ; LEMAIRE, Axelle, Le nouveau visage de l'arbitrage entre Etat et investisseur étranger : Le chapitre 11 de L'Aléna, in *Revue de l'arbitrage*, Paris, N° 1, 2001, pp. 49-60.

Il faut que la maison abritant l'investissement étranger ouvre ses portes
au développement durable et à la sécurité alimentaire !

que l'accès « facile » et direct à l'arbitrage international⁸, sont considérés par l'investisseur étranger comme des mesures assurant son investissement.

Ce nouveau régime de protection de l'IED modifie profondément la configuration des éventuels différends entre l'Etat hôte et l'investisseur étranger, tant du point de vue de l'identité des parties et la nature du différend que du point de vue du droit substantiel.

En premier lieu, l'arbitrage instauré sur la base d'un TBI/ALE confrontera toujours l'investisseur étranger à l'Etat récepteur de l'IED. Cela empêche l'intervention de l'Etat d'origine de l'investisseur. Par conséquent, ce type de différends va conserver une nature strictement commerciale et ne peut donc pas devenir, comme c'était le cas auparavant, un conflit diplomatique opposant deux Etats.

En second lieu, les arbitrages internationaux permettent de juger la responsabilité de l'Etat en dehors de son ordre juridique. En effet, le droit substantiel appliqué lors de l'arbitrage international n'est constitué que par les engagements pris par l'Etat dans l'accord ou le traité qui se trouve à la base dudit arbitrage. Ceci représente bien plus que l'établissement d'un droit spécial, on assiste ici à la constitution d'un véritable droit d'exception en faveur des investisseurs étrangers. Après la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), en 1992, un auteur avait déjà remarqué une telle possibilité en affirmant que : « ... le rôle de l'arbitrage transnational pourrait se trouver sensiblement modifié, puisqu'il sortirait du cadre contractuel qui avait très largement été le sien jusqu'à présent, *pour devenir une sorte d'instrument de contrôle du respect par les Etats de la légalité dans le domaine économique* »⁹. Dans ce genre d'arbitrage, l'analyse du Tribunal porte exclusivement sur la possible violation (par l'Etat hôte) des obligations relatives à la protection des investissements étrangers issues du TBI/ALE. La responsabilité internationale de l'Etat sera évaluée à la

⁸ Ces arbitrages internationaux sont principalement réalisés dans le cadre de l'ONU – CNUDCI (Convention de New York de 1958) et de la Banque mondiale - CIRDI (Convention de Washington de 1965).

⁹ BURDEAU, Geneviève, Nouvelles perspectives pour l'arbitrage dans le contentieux économique intéressant les Etats, *in Revue de l'Arbitrage*, Paris, N°1, Janvier-Mars, 1995, p. 21.

lumière de ces seules obligations conventionnelles. Par conséquent, la prise en compte des autres obligations étatiques issues de son propre ordre juridique¹⁰ ou d'autres sources du droit international, comme les droits de l'homme ou le droit international de l'environnement¹¹, est *a priori* exclue¹².

En effet, l'arbitrage sur le fondement d'un TBI/ALE permet d'analyser la conduite de l'Etat, y compris ses activités inhérentes à l'exercice de son pouvoir législatif ou de police, sous l'angle du droit commercial¹³. Face à face, l'intérêt privé de l'investisseur et l'intérêt public sont mis sur un pied d'égalité : « Le débat autour des atteintes à la souveraineté législative des Etats s'accompagne également d'une inquiétude quant au contenu démocratique du mécanisme d'arbitrage. La légitimité du rôle dévolu aux arbitres est ainsi mise en doute. Il est demandé à des personnes privées, sans légitimité démocratique aucune, de se prononcer sur des mesures de politique nationale prises à l'instigation de gouvernements démocratiquement élus. [...] En outre, il est reproché aux arbitres de ne manifester qu'un intérêt très relatif pour les politiques publiques menées par les Etats, favorisant ainsi, intentionnellement ou non, les intérêts des investisseurs privés »¹⁴. Cette situation explique peut-être le recours croissant à l'arbitrage international par les investisseurs privés étrangers¹⁵ au cours de ces deux dernières

¹⁰ H. MANN signale : "... in the context of the linkages between an investment and the domestic legal regime: labour law, health standards, zoning, pollution controls, taxation, and many more, the singular focus of investment agreements on the rights of foreign investors when compared to the complex interaction of many types of laws on domestic investors carries a significant advantage for foreign investors." MANN, Howard, *International economic law: Water for money's sake?*, Brasília, I Seminario Latinoamericano de Políticas Públicas en Recursos Hídricos, 22 septembre 2004, p. 17.

¹¹ Dans le même sens, V. MANN, Howard, *op. cit.*, p. 16.

¹² V. dans ce sens, l'affaire *Compañía de Santa Elena c. Costa Rica*, (ARB/96/1), sentence du 17 février 2000, § 71; Affaire *Metalclad c./ Mexique*, (ARB(AF)/97/1), sentence rendue le 30 août 2000, § 111. V. aussi YANNACA-SMALL, Catherine, *L'« expropriation indirecte » et le « droit de réglementer » dans le droit international de l'investissement*, OCDE, Paris, Documents de Travail sur l'investissement international, N° 2004/4, sept. 2004, p. 17

¹³ LEMAIRE, Axelle, *op. cit.*, pp. 70-81.

¹⁴ LEMAIRE, Axelle, *op. cit.*, p. 72.

¹⁵ V. dans ce sens MANN, Howard, *op. cit.*, pp. 17-18.

Il faut que la maison abritant l'investissement étranger ouvre ses portes au développement durable et à la sécurité alimentaire !

décennies¹⁶. Pour certains, cette tendance marque surtout un véritable abus de droit des investisseurs étrangers¹⁷.

Cette deuxième caractéristique met en évidence un conflit possible entre d'une part, le régime de protection de l'IED et d'autre part, les mesures visant une amélioration de la protection sociale et environnementale¹⁸ qui pourraient contribuer, à terme, aux objectifs de développement durable et de sécurité alimentaire¹⁹. En effet, la possibilité d'un tel conflit est

¹⁶ E. GAILLARD commente que : « ... la première sentence CIRDI [*Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements*] rendu sur le fondement d'un traité bilatéral, et non d'une convention d'arbitrage classique [*clause compromissoire*], est la sentence AAPL/ Sri Lanka rendu le 27 juin 1990... ». GAILLARD, Emmanuel, L'arbitrage sur le fondement des traités de protection des investissements, in *Revue de l'arbitrage*, Paris, N° 3, juillet-septembre 2003, p. 856. Au 31 décembre 2012, d'après des statistiques fournies par le CIRDI, 63 % des arbitrages enregistrés par ce Centre se fondent sur un TBI. Ces mêmes statistiques signalent que dans 48 % des cas la sentence a fait droit aux demandes en tout ou partie ; que dans 28 % des cas la sentence a rejeté toutes les demandes ; que dans 23 % des cas la sentence a rejeté la compétence ; et que seulement dans 1 % des cas les demandes sont manifestement dénuées de fondement juridique. CIRDI, *Informations générales sur le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Cirdi)*, consultable au site web : <https://icsid.worldbank.org> (Information consultée le 28 mai 2013).

¹⁷ V. CHIU, Christine, Chapter 11 and the Environment, in *Environmental Policy and Law*, Amsterdam, IOS Press, Vol. 33, # 2, 2003, pp. 71-75.

¹⁸ A ce sujet, l'article 1114 (1) de l'Aléna établit que : « Aucune disposition du présent chapitre ne pourra être interprétée comme empêchant une Partie d'adopter, de maintenir ou d'appliquer une mesure, par ailleurs conforme au présent chapitre, qu'elle considère nécessaire pour que les activités d'investissement sur son territoire soient menées d'une manière conforme à la protection de l'environnement. » Cependant, l'obligation de conformité des normes de protection de l'environnement, avec le chapitre de protection de l'investissement, n'apporte guère de solution à la résolution d'un conflit entre le régime de protection à l'IED et la protection de l'environnement. Dans ce sens, A. LEMAIRE affirme que : « ... cette disposition ne pose pas un régime d'exception d'ordre public, puisque la validité des mesures prises sur ce fondement reste subordonnée à leur conformité au chapitre 11. Aucun mécanisme obligatoire n'est en outre prévu pour assurer le respect de la disposition ». LEMAIRE, Axelle, *op. cit.*, p.80. Dans un sens similaire V. GEIGER, R., *op. cit.*, p. 41.

¹⁹ Il faut noter que la CNUCED estime, dans son Rapport sur l'investissement dans le monde 2012, l'existence d'une tendance très récente qui commence à prendre en compte l'objectif du développement durable dans les politiques de protection de l'IED. V. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, *op. cit.*, p. 24-25.

fortement dénoncée en Amérique latine et en Afrique²⁰. Sur ces deux continents, la réalité du conflit entre les intérêts privés des investisseurs étrangers et l'intérêt général de la population locale à protéger l'environnement ou à garantir sa sécurité alimentaire, s'observe actuellement à travers le phénomène d'accaparement des terres à vocation agricole par des investisseurs étrangers²¹. Face à ce phénomène en pleine expansion dans le pays du Sud, les pouvoirs publics voient leur marge de manœuvre réduite par l'obligation, en vertu des ALE ou des TBI, de s'abstenir de prendre des « mesures équivalentes » à une expropriation au détriment des investisseurs étrangers²².

B. L'idée d'équivalence à l'expropriation

Lorsqu'un investisseur étranger estime que son investissement a été exproprié, il demande alors à l'Etat hôte une indemnité proportionnelle à sa valeur. Si l'expropriation de l'investisseur étranger par l'Etat hôte n'est interdite ni par le droit international coutumier ni par le droit international conventionnel, les conditions dans lesquelles cette « expropriation » doit se réaliser témoignent là encore du souci de garantir aux investisseurs étrangers l'environnement le plus stable, le plus sûr possible et le plus en adéquation avec la protection de leurs intérêts privés. Les dispositions de deux TBI/ALE « encadrant » le recours aux expropriations confortent cette observation. Le premier exemple s'inscrit dans le cadre de l'Alena. L'Article 1110.1 de l'Accord fixe l'obligation suivante : « Aucune des Parties ne pourra, directement ou indirectement, nationaliser ou exproprier un investisse-

²⁰ Voir par exemple les sites web de la Via Campesina (<http://viacampesina.org>), de l'Institut international du développement durable (www.iisd.org) et de l'Oakland Institute (<http://www.oaklandinstitute.org>).

²¹ V. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Documento Informativo, 2012, pp. 89 et ss. (Consultable sur le site web de la CEPAL : <http://www.eclac.org>).

²² V. DE SCHUTTER, Olivier, *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge* (Addendum), Report of the Special Rapporteur on the right to food, Human Rights Council, 13th session, A/HRC/13/33/Add.2, 28 December 2009 ; COLLART DUTILLEUL, François, La problématique juridique des investissements dans les terres agricoles des pays en développement, in *La promotion de l'investissement pour la production agricole : aspects de droit privé* (colloque UNIDROIT - Rome, 8-10 novembre 2011), *Uniform Law Review/Revue de droit uniforme*, n° 2012/1-2, p. 73.

Il faut que la maison abritant l'investissement étranger ouvre ses portes
au développement durable et à la sécurité alimentaire !

ment effectué sur son territoire par un investisseur d'une autre Partie, ni prendre une mesure équivalant à la nationalisation ou à l'expropriation d'un tel investissement (« expropriation »), sauf : a) pour une raison d'intérêt public ; b) sur une base non discriminatoire; c) en conformité avec l'application régulière de la loi [...]; et d) moyennant le versement d'une indemnité... ». Le second exemple est tiré du TBI entre la France et l'Argentine, qui établit à l'article 5.2 que : « Les Parties contractantes ne prennent pas, directement ou indirectement, de mesures d'expropriation ou de nationalisation, ni tout autre mesure équivalente ayant un effet similaire de dépossession, si ce n'est pour cause d'utilité publique et à condition que ces mesures ne soient ni discriminatoires, ni contraires à un engagement particulier. Les mesures visées ci-dessus qui pourraient être prises doivent donner lieu au paiement d'une indemnité prompte et adéquate dont le montant, calculé sur la valeur réelle des investissements concernés, doit être évalué par rapport à une situation économique normale et antérieure à toute menace de dépossession... »²³.

Dans ces deux textes à la rédaction quasi similaire, il convient de relever qu'une obligation d'indemnisation de l'investisseur étranger pèse sur les pouvoirs publics de l'Etat d'accueil, qu'il s'agisse de mesures d'expropriation, de nationalisation, d'expropriation indirecte ou encore d'une « mesure équivalente à une expropriation »²⁴. L'équivalence entre toutes les autres mesures et l'expropriation s'établit autour des effets²⁵, principalement celui de la dépossession²⁶. Or, sur ce point il semblerait que la qua-

²³ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République argentine sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements, du 3 juillet 1991, JO du 5 juin 1993, Art. 5.2.

²⁴ « La référence à l'expropriation ou à la nationalisation et aux "mesures d'effet équivalent" traduit le fait que le droit international exige une indemnisation pour une mesure d'expropriation, quel que soit l'intitulé de cette mesure... ». Note interprétative sur l'article « Expropriation et indemnisation », du Président de la Commission de négociation sur l'Accord Multilatéral d'Investissement (AMI), pris de GEIGER, Rainer, *op. cit.*, p. 39.

²⁵ MANCIAUX, Sébastien, *Investissements étrangers et arbitrage entre États et ressortissants d'autres États, Trente années d'activité du CIRDI*, Paris, Litec, 2004, p. 461.

²⁶ Sur le sujet, quelques auteurs ont suggéré d'utiliser un nouveau terme à la place de « mesure équivalente à l'expropriation » : « Privation de richesse », laquelle ne

lification d'expropriation, et donc le versement d'une indemnisation au bénéfice de l'investisseur s'estimant lésé, ne sont pas forcément conditionnés par le constat d'un enrichissement public.

Cette dernière caractéristique place les Etats d'accueil dans une situation d'insécurité juridique, comme l'illustrent plusieurs sentences arbitrales rendues à l'occasion de litiges relatifs aux investissements fondés sur les dispositions de l'Alena. Dans l'affaire *Metalclad Corporation c./ Les Etats-Unis Mexicains*²⁷, le tribunal arbitral a conclu à l'existence d'une mesure expropriatrice en constatant le simple effet de dépossession de l'investissement. Mais, dans un autre affaire, *S.D. Myers Inc. c./ Canada*, le tribunal arbitral a rejeté la qualification d'expropriation ou de mesures équivalentes à une expropriation au motif qu'il n'y avait pas eu un transfert de propriété qui avait bénéficié à l'Etat²⁸. Ces deux sentences, rendues pendant le deuxième semestre de l'année 2000, révèlent une interprétation aléatoire, voire contradictoire du même article de l'Alena (art. 1110) ; une interprétation aléatoire pouvant également être appréciée dans des différends survenus dans le cadre d'autres TBI/ALE.

Cette instabilité de la jurisprudence arbitrale porte atteinte à la sécurité juridique, en général, et à la capacité des Etats d'exercer leurs prérogatives publiques, en particulier. Une interprétation extensive de l'équivalence, malgré la rédaction des textes, peut limiter la capacité des

s'accompagne pas nécessairement d'un accroissement de la « richesse publique » (patrimoine public). WESTON, B, "Constructive takings" under International law: A modest foray into the problem of "creeping expropriation", in *Virginia Journal of international Law*, Vol. 16, 1975, pp. 103-175.

²⁷ Sentence de l'affaire *Metalclad Corporation c./ Les Etats-Unis Mexicains*, (ARB (AF)/97/1), du 30 août 2000, § 103 : "103. Thus, expropriation under NAFTA includes not only open, deliberate and acknowledged takings of property, such as outright seizure or formal or obligatory transfer of title in favour of the host State, but also covert or incidental interference with the use of property which has the effect of depriving the owner, in whole or in significant part, of the use or reasonably-to-be-expected economic benefit of property even if not necessarily to the obvious benefit of the host State."

²⁸ Affaire *S.D. Myers Inc. c./ Canada*, Partial Award, 13 November 2000, § 287-288 : "287. In this case, the Interim Order and the Final Order were designed to, and did, curb SDMI's initiative, but only for a time. CANADA realized no benefit from the measure. The evidence does not support a transfer of property or benefit directly to others. [...] 288. The Tribunal concludes that this is not an "expropriation" case."

Il faut que la maison abritant l'investissement étranger ouvre ses portes
au développement durable et à la sécurité alimentaire !

Etats d'adopter des mesures de protection sociale ou environnementale dès lors que celles-ci affecteraient la stabilité de l'IED. Un auteur signale à ce sujet que « ... l'amalgame fait entre expropriation et mesures équivalentes étend très largement le champ d'application du régime juridique de l'expropriation au profit des investisseurs (qui bénéficient de la sorte du droit à la compensation)... »²⁹.

Depuis les années 2005-2006, certains spécialistes observent néanmoins de la part des arbitres internationaux une tendance à une interprétation moins permissive de « l'équivalence » à l'expropriation. Ce mouvement semble coïncider avec l'arrivée sur le bureau du CIRDI d'affaires dans lesquelles des pays développés comme les Etats Unis étaient en position d'Etat défendeur³⁰. La rédaction des TBI/ALE en matière d'expropriation n'a pas varié. Le risque de dérive persiste et se voit encore accentué par la portée très large accordée au terme d'« investissement » dans ces textes internationaux.

C. L'ampleur du terme « investissement »

Lorsqu'on parle d'une « expropriation » ou d'une « mesure équivalente à une expropriation » sur un investissement, le sens de ce terme (de nature principalement économique, plutôt que juridique) devient déterminant. En effet, le problème qui se pose est d'établir un concept « d'investissement » utile pour le Droit. A ce sujet, l'Alena définit le terme moyennant une longue liste d'objets et d'opérations qui peuvent être considérées comme étant un investissement, par exemple : « ... une entreprise ; [...] un titre de participation d'une entreprise ; [...] un titre de créance d'une entreprise ; [...] un prêt à une entreprise ; [...] un avoir dans une entreprise qui donne au titulaire le droit de participer aux revenus ou aux bénéfices de l'entreprise ; [...] ou] qui donne au titulaire le droit de recevoir une part des

²⁹ MANCIAUX, Sébastien, *Investissements étrangers et arbitrage entre États...*, op. cit., p. 473.

³⁰ V. dans ce sens MANCIAUX, Sébastien, Les règles du droit des investissements internationaux s'opposent-elles aux politiques de sécurité alimentaire ?, in *Revue Internationale de Droit Économique (RIDE)*, 2012/4, pp. 60-61. A ce sujet, V. par exemple l'affaire *Methanex Corp. c./ les Etats-Unis d'Amérique*, Final Award on the Tribunal on jurisdiction and merits, du 9 août 2005.

actifs de cette entreprise au moment de la dissolution ; [...] les biens immobiliers ou autres biens corporels et incorporels acquis ou utilisés dans le dessein de réaliser un bénéfice économique ou à d'autres fins commerciales ; [...] les intérêts découlant de l'engagement de capitaux ou d'autres ressources sur le territoire d'une Partie pour une activité économique exercée sur ce territoire... »³¹. En outre, le TBI entre la France et l'Argentine établit que « le terme "investissement" désigne des avoirs tels que les biens, droits et intérêts de toute nature... »³².

Ces définitions énumèrent une série de droits de propriété sur des biens de diverses natures (immeuble, meuble, propriété intellectuelle), des obligations et des concessions. Cependant l'expression « *intérêts de toute nature* », mentionnée dans le TBI franco-argentin, appelle quelques commentaires. En affirmant qu'un « intérêt de toute nature » peut-être qualifié d'« investissement », l'Accord franco-argentin admet donc l'hypothèse d'expropriation d'un simple « intérêt » ; hypothèse réaffirmée par la jurisprudence arbitrale des affaires instruites sur le fondement de l'Alena : « ... *the Investor's access to the U.S. market is a property interest subject to protection under Article 1110* »³³.

Cette logique selon laquelle un simple intérêt peut faire l'objet d'une expropriation a pour effet immédiat d'élargir considérablement les possibilités pour un investisseur étranger de demander des indemnités aux Etats d'accueil, en invoquant une mesure expropriatrice. D'abord, le terme « intérêt » couvre un champ sémantique très large allant d'une « simple préoccupation sur une considération d'ordre moral ou économique » jusqu'à « l'assimilation à un droit subjectif »³⁴. L'intérêt constitutif de l'investissement peut ensuite être « de toute nature ». Il peut donc s'agir d'un intérêt juridique, économique ou commercial, *etc.* Enfin, le fait d'assimiler un inté-

³¹ Alena, Art. 1139.

³² Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République argentine sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements, *op. cit.*, Art. 1.1.

³³ Affaire *Pope & Talbot Inc. c./ Canada*, Interim Merits Award, du 26 juin 2000, § 96. V. dans le même sens l'affaire *Methanex Corp. c./ les Etats-Unis d'Amérique*, Final Award on the Tribunal on jurisdiction and merits, *op. cit.*, Partie IV, Chapitre D, p. 7, § 17 (Le souligné ne correspond pas à l'original).

³⁴ CORNU, Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 8e édition, pp. 506-507.

Il faut que la maison abritant l'investissement étranger ouvre ses portes
au développement durable et à la sécurité alimentaire !

rêt à un investissement s'inscrit pleinement dans la conception selon laquelle la « dépossession » est bien le critère principal à prendre en compte pour établir « l'équivalence » d'une mesure publique à une expropriation, étant entendu qu'un tel intérêt ne vient pas enrichir le patrimoine de l'Etat.

Dans cette maison abritant l'IED, on trouve un sol, plus ou moins stable, composé d'innombrables TBI/ALE qui, ensemble, jettent les bases d'une sorte de standard international de la protection des investissements étrangers directs. L'empilement des obligations à la charge des Etats d'accueil de l'investisseur forme les murs de la maison IED. Ils ont une hauteur irrégulière qui varie en fonction du degré d'assimilation entre « expropriation » et « mesures ayant un effet équivalent ». Le toit qui couvre la maison est devenu immense. Il est fait d'une définition de l'« investissement » qui ne cesse de s'étendre. Mais cette maison peut devenir très facilement un milieu inhospitalier pour les populations et pour leur environnement. Les travaux visant l'amélioration des conditions sociales et environnementales n'ont pas été prévus par les architectes. En réalité, ces réformes ne semblent pas souhaitées car elles pourraient altérer la stabilité de l'ouvrage. Alors, il n'y a que deux solutions possibles : soit on démolit la maison, pour en bâtir une autre, plus belle, à la place ; soit on ouvre de nouvelles portes et des fenêtres supplémentaires, en les laissant grandes ouvertes, pour faire circuler l'air frais du développement durable et de la sécurité alimentaire...

Le droit des investissements étrangers et l'accès à une alimentation adéquate

Marie CUQ *

Longtemps négligée par la doctrine et les travaux des organisations internationales, l'étude des investissements étrangers dans le secteur agroalimentaire connaît depuis quelques années un regain d'intérêt¹. La présence de plus en plus fréquente de sociétés transnationales dans la chaîne mondiale d'approvisionnement et l'expansion de leurs investissements vers de « nouveaux » secteurs d'activités expliquent en partie cette évolution. « Plus grandes et plus concentrées que par le passé », ces sociétés déploient leurs activités dans l'achat de produits alimentaires de base auprès de grossistes, dans la revente de ces produits à l'industrie de la transformation alimentaire ou dans la revente de produits transformés à l'industrie de la distribution alimentaire et de la restauration². Afin de garantir la stabilité de leur approvisionnement, ces sociétés exercent un contrôle strict sur leurs fournisseurs et décident parfois d'investir elles-mêmes dans les activités de production de base. L'intensification du « processus d'acquisition et de location de terres à grande échelle » peut illustrer cette tendance. Du fait de la perte de confiance dans les marchés mondiaux « comme source stable et fiable de produits alimentaires », des Etats ont investi dans les terres agricoles et « [d]es investisseurs privés, y compris d'importants fonds d'investissement [...] » ont fait de même considérant

* Doctorante allocataire au Centre de droit international de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Assistante de recherche auprès du Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation.

¹ S. MANCIAUX, « Les règles du droit des investissements internationaux s'opposent-elles aux politiques de sécurité alimentaire ? », *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, pp. 50 et 51.

² Rapport de O. DE SCHUTTER, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Le secteur agroalimentaire et le droit à l'alimentation*, Doc. A/HRC/13/33 du 22 décembre 2009, pars. 6 et 7.

désormais les activités agricoles comme un secteur d'investissement porteur³.

Cette mondialisation accrue des investissements dans le secteur agroalimentaire entraîne l'application de plus en plus étendue des règles internationales en la matière. Les Etats, soucieux de faire entrer des capitaux pour financer leur développement, garantissent la mobilité et la sécurisation juridique des investissements étrangers, notamment par la conclusion de conventions bilatérales d'investissement (CBI). Longtemps marquées par le contexte de l'après décolonisation, de nombreuses CBI furent conclues pour protéger les investisseurs des pays du Nord face aux instabilités politiques et juridiques dans les pays du Sud. Leur objet était de compenser le « déséquilibre originel lié à la qualité étatique de l'une des deux parties aux contrats d'investissement »⁴. Bien qu'actuellement cette méfiance vis-à-vis des Etats importateurs de capitaux se soit quelque peu atténuée, les instruments de protection restent largement tournés vers la seule sécurité juridique des investissements étrangers.

En encourageant l'investissement étranger dans la production et la distribution alimentaires, il est entendu que ce droit est susceptible de favoriser l'accès aux aliments via leur disponibilité marchande sur les marchés de consommation. Mais l'accès des personnes à une alimentation convenable ne se résume pas à ce seul enjeu. *Bien manger* suppose simultanément un accès durable à des aliments disponibles, sains, nutritifs, culturellement acceptables et en quantité suffisante et chacune de ces facettes entraîne une diversité de problématiques juridiques à leur propre satisfaction⁵. Face à cela, le droit international des investissements ne paraît que

³ Rapport de O. DE SCHUTTER, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Acquisitions et locations de terres à grande échelle: ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme, Doc. A/HRC/13/33/Add.2 du 5 mars 2010, p. 7, par. 11.

⁴ S. EL BOUDOUHI, « L'intérêt général et les règles substantielles de protection des investissements », *AFDI*, 2005, vol. 51, p. 542.

⁵ Par ex. Rapport de J. ZIEGLER, Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 10 janvier 2002, doc. E/CN.4/2002/58, par. 26 et 50 ; S. THERIAULT et G. OTIS, « Le droit et la sécurité alimentaire », *Les Cahiers de droit*, 2003, vol. 44, n°4, p. 592 ; R. ROZIN, « Food Preference », in *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*,

peu concerné et seulement dans la mesure où ces enjeux sont reconnus par l'Etat d'accueil des investissements comme des intérêts publics ou généraux⁶.

Les règles substantielles du droit des investissements étrangers ne se plient que rarement à d'autres intérêts que ceux des opérateurs étrangers. Une plus grande attention portée à ceux des Etats d'accueil permettrait pourtant à ce droit de mieux contribuer aux impératifs de l'accès à une alimentation adéquate (I). La possibilité de faire intervenir la société civile lors d'arbitrages en matière d'investissement (procédure dite d'*amicus curiae*) peut également constituer une voie propice à la prise en compte d'enjeux alimentaires non marchands, à la condition toutefois que l'effectivité de cette procédure soit renforcée (II).

I. Une meilleure prise en compte des intérêts alimentaires des Etats d'accueil

Une fois que l'Etat a consenti à l'admission de capitaux étrangers sur son territoire, il est généralement tenu par des règles de protection et de traitement⁷. Lors de l'application de ces règles, la jurisprudence arbitrale a parfois intégré ou accentué la prise en compte des intérêts généraux des Etats d'accueil et, sans être exhaustive, la présentation de trois de ces manifestations peut illustrer des pistes d'évolutions intéressantes en faveur d'un meilleur accès à l'alimentation.

D'abord, les règles du traitement national et de la nation la plus favorisée empêchent en principe toute différence de traitement entre investisseurs étrangers et/ou nationaux qui se trouvent dans des « conditions semblables d'exercice »⁸. Dans deux affaires, les arbitres ont pourtant considéré que des investisseurs ne se trouvaient pas dans des « circonstances analogues » lorsque la situation géographique d'un des investisseurs, à proximité d'un cours d'eau, le rendait plus à même de nuire à l'environne-

(N.J. SMELSER et P.B. BALTES dir.), t. 8, Amsterdam, New York, Elsevier, 2002, p. 5719.

⁶ Sur la notion d'intérêt public ou général en droit des investissements : S. EL BOUDOHI, *op.cit.*, p. 543.

⁷ S. MANCIAUX, *op.cit.*, pp. 53 à 55.

⁸ D. CARREAU et P. JUILLARD, *Droit international économique*, 4ème éd., Précis, Dalloz, 2010, pp. 497, par. 1332.

ment ou à la santé des personnes⁹. L'Etat peut alors adopter des traitements différenciés entre les investisseurs qui ne sont plus considérés comme étant dans une position similaire. L'innocuité alimentaire mais aussi l'orientation des productions vers des produits vivriers pourraient également être intégrés dans l'appréciation de cette similarité. Par exemple, l'installation d'un investisseur dans une région souffrant chroniquement de la faim pourrait justifier l'adoption d'une mesure étatique spécifique favorisant localement les productions vivrières plutôt que les agro-carburants. Cependant, cette jurisprudence n'est pas suivie par tous les arbitres qui adoptent plus régulièrement une conception restrictive de la notion de similarité et seules de rares CBI prévoient de tenir compte de la protection de l'environnement ou des droits de l'homme lors de l'application de cette règle¹⁰.

Une autre perspective a également été esquissée concernant la qualification de l'expropriation indirecte. Des réglementations publiques, sans avoir pour objet d'exproprier, peuvent être soumises, compte tenu de leur effet équivalent, au même régime que les expropriations directes. Pour être licites, ces mesures doivent être non discriminatoires, fondées sur un intérêt public et surtout, elles doivent prévoir le versement d'une indemnité intégrale¹¹. Cette indemnité, « à hauteur de la valeur réelle des investissements »¹², peut largement restreindre la possibilité pour un Etat d'adopter une telle mesure. De ce fait, l'extension du champ des règles de protection aux expropriations indirectes a suscité de vives controverses concernant le pouvoir discrétionnaire des Etats de mettre en place des réglementations relatives, par exemple, à la salubrité alimentaire ou consistant en une « ré-

⁹ *S.D. Myers inc. v. Canada*, affaire CNUCED, sentence intérimaire, 13 novembre 2000, par. 250 ; *Pope and Talbot c. Canada*, affaire CNUCED, sentence intérimaire du 10 avril 2001, par. 78, disponibles sur : <http://www.investment-claims.com> (consulté le 16/07/2013).

¹⁰ S. EL BOUDOUHI, *op.cit.*, p. 557 et W. BEN HAMIDA, « La prise en compte de l'intérêt général et des impératifs de développement dans le droit des investissements », *JDI*, 2008, tome II, pp. 1008 à 1013 et 1023 et 1024.

¹¹ S. EL BOUDOUHI, *op.cit.*, p. 547.

¹² F. COLLART DUTILLEUL, « La problématique juridique des investissements dans les terres agricoles des pays en développement », in *La promotion de l'investissement pour la production agricole : aspects de droit privé*, *Revue de droit uniforme*, n° 2012/1-2, p. 73.

forme agraire avec redistribution ou réaffectation de terres »¹³. Dans plusieurs affaires, les tribunaux ont donc tempéré cette extension. Ils ont parfois remis en cause la qualification d'expropriation indirecte lorsque l'impact économique subi par l'investisseur pouvait se justifier par l'intérêt général fondant l'adoption de la mesure étatique et restait proportionnel à celui-ci. Il s'agissait d'opérer une balance entre les intérêts des investisseurs étrangers et ceux de l'Etat d'accueil, ce qui pouvait aboutir à ne plus considérer ces mesures comme des expropriations tenues à indemnisation¹⁴. Mais, de nombreux arbitres se contentent encore, pour qualifier une expropriation, de ne prendre en compte que l'impact subi par l'investisseur et les CBI qui intègrent cette évolution restent également peu nombreuses¹⁵.

Enfin, pour qu'un investisseur étranger puisse bénéficier des règles protectrices du droit international des investissements, il lui faut parfois démontrer en quoi son investissement participe au développement de l'Etat d'accueil¹⁶. Dans le secteur agroalimentaire, les opérations d'investissements « peuvent entraîner la création d'emplois, tant agricoles que non agricoles (dans les industries de transformation, par exemple), conduire à des transferts de technologies, améliorer l'accès des producteurs locaux aux marchés à l'échelle locale, régionale et internationale et augmenter les recettes publiques par l'impôt et les droits à l'exportation »¹⁷. Mais elles peuvent aussi être « néfaste[s] pour la sécurité alimentaire et [perçues]

¹³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴ Par ex. *Methanex Corporation c. Etats-Unis d'Amérique*, sentence du 3 août 2005, Partie IV, Chapitre D, par. 7 disponible sur : <http://www.naftaclaims.com/> (consulté le 16/07/2013).

¹⁵ Par ex. *Pope and Talbot c. Canada*, précit., par. 96. V. W. BEN HAMIDA, *op.cit.*, pp. 1024 et 1025.

¹⁶ En plus des critères classiques de qualification de l'investissement protégeable : existence d'un apport, d'une durée d'exécution minimale et participation de l'investisseur aux risques. Par ex. *Salini Construtorri S.p.A and Italstrade S.p.A c/ Royaume du Maroc*, affaire CIRDI n°ARB/00/4, décision sur la compétence du 23 juillet 2001, par. 57, *JDI*, 2002, p. 196 ; *Patrick Mitchell c. République Démocratique du Congo*, affaire CIRDI n°ARB/99/7, décision du 1^{er} novembre 2006, par. 39, disponibles sur : <https://icsid.worldbank.org> (consulté le 16/07/2013).

¹⁷ Rapport de O. DE SCHUTTER, *Acquisitions et locations de terres à grande échelle [...]*, *op.cit.*, p. 7, par. 11.

comme un facteur supplémentaire de pauvreté ou de paupérisation »¹⁸. Cette jurisprudence peut ainsi, dans le cadre de l'appréciation de la contribution de l'investisseur au développement de l'Etat d'accueil, tenir compte des modalités d'exercice des activités étrangères de production et de distribution alimentaires pour les faire bénéficier ou non des règles de protection. Il pourrait s'agir de considérer, selon la situation de chaque pays d'accueil, l'orientation des activités vers des productions vivrières plutôt que destinées à l'exportation, le choix de modes de production respectueux de l'environnement, le respect des droits fonciers préexistants, ou la transparence du processus d'installation de ces investissements. Bien que ces préoccupations aient déjà fait l'objet d'initiatives internationales encore non contraignantes¹⁹, cette promotion des « investissements responsables » reste minoritaire et de nombreuses autres sentences continuent d'affirmer qu'un « investissement peut s'avérer utile ou non pour l'Etat d'accueil sans perdre cette qualité »²⁰.

Le droit des investissements étrangers offre donc de plus en plus de possibilités pour tenir compte d'enjeux alimentaires invoqués par les Etats d'accueil. Toutefois, ces évolutions restent timides au sein de la jurisprudence, comme au sein des CBI récemment adoptées ou révisées. La participation de la société civile lors du règlement de différends opposant les investisseurs étrangers aux Etats d'accueil peut également constituer une voie intéressante pour convaincre les arbitres internationaux de mieux tenir compte de certaines préoccupations alimentaires non marchandes.

II. Une meilleure effectivité des procédures d'intervention de la société civile

La procédure d'*amicus curiae* permet à des personnes, non parties à un litige, « de soumettre, dans le cours de la procédure, des informations

¹⁸ F. COLLART DUTILLEUL, *op.cit.*, p. 75.

¹⁹ V. notamment : FAO, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 11 mai 2012, disponible sur : <http://www.fao.org/> (consulté le 16/07/2013).

²⁰ Par. ex. *Victor Pey Casado et President Allende Foundation c. Chili*, affaire CIRDI n°ARB/98/2, sentence du 22 avril 2008, par.232, disponible sur : <https://icsid.worldbank.org> (consulté le 16/07/2013). V. W. BEN HAMIDA, *op.cit.*, pp. 1018 et 1019.

sur des points de droit ou de fait afin d'aider le juge à formuler sa décision »²¹. La participation de ces « amis de la Cour », par les « revendications juridiques » qu'ils portent, peut être une incitation pour les juges et arbitres à tenir compte d'aspects alimentaires non marchands lors de l'élaboration de leur décision.

Devant le Centre international de règlement des différends en matière d'investissement (CIRDI), la particularité de la procédure d'*amicus curiae* tient au contexte dans lequel sa reconnaissance est intervenue²². Dans plusieurs affaires portant sur des concessions de services des eaux accordées à des opérateurs étrangers, des organisations de la société civile ont soulevé l'existence de préoccupations liées au respect de droits de l'homme. En Bolivie d'abord, puis en Argentine et en Tanzanie, le constat d'importantes hausses de prix à la suite de délégations des services des eaux avaient remis en cause l'accessibilité économique à l'eau de nombreuses personnes et créé de vives tensions sociales²³. En soulignant l'existence d'« *issues of broad public interest* », ces organisations souhaitaient intervenir comme *amicus curiae* dans le litige de nature économique qui opposait l'investisseur, concessionnaire des services des eaux, à l'Etat d'accueil. Elles souhaitaient formuler des observations écrites, assister aux audiences, intervenir à l'oral, avoir accès aux pièces de la procédure et/ou rendre public les audiences²⁴. Après un premier refus sommaire, le CIRDI a

²¹ M. ZAMBELLI, « L'*amicus curiae* dans le règlement des différends à l'OMC : états des lieux et perspectives », *Revue internationale de droit économique*, 2005, p. 199.

²² Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, 18 mars 1965, CIRDI/15, avril 2006.

²³ *Aguas del Tunari v. Bolivie*, affaire CIRDI n° ARB/02/3; *Aguas Argentinas, Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, Vivendi Universal v. The Argentine Republic*, affaire CIRDI n° ARB/03/19; *Aguas Provinciales de Santa Fe, Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona and Interaguas Servicios Integrales del Agua v. The Argentine Republic*, affaire CIRDI n° ARB/03/17; *Biwater Gauff (Tanzania) Limited v. United Republic of Tanzania*, affaire CIRDI n° ARB/05/22, disponibles sur: <https://icsid.worldbank.org> (consulté le 16/07/2013). V. J. HARRISON, « Human Rights Arguments in *Amicus Curiae* Submissions: Promoting Social Justice? » in *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, (P.-M. DUPUY, F. FRANCONI and E.U. PETERSMANN dir.), Oxford University Press, 2009, pp. 396 à 421.

²⁴ F. GRISEL et J. E. VINALES, « L'*amicus curiae* dans l'arbitrage d'investissement », *ICSID Review : Foreign Investment Law Journal*, 2007, vol. 22, pp. 400 et 401.

finalement accepté de recevoir de telles demandes et cette procédure fut entérinée dans le règlement d'arbitrage CIRDI lors de sa modification en 2006²⁵.

Cependant, cette procédure d'*amicus curiae* garde une portée limitée. Les arbitres exigent de nombreuses conditions de recevabilité et restent libres de tenir compte des arguments avancés par les organisations de la société civile dans l'élaboration de leur décision. Le CIRDI peut requérir de l'intervenant « l'expertise, l'expérience et l'indépendance pour pouvoir utilement l'assister dans l'affaire en cause » ; cette appréciation peut se baser sur l'existence de liens avec une des parties au litige, sur son organisation interne ou sur la nature de l'intérêt à agir de l'entité²⁶. L'intervenant doit surtout pouvoir apporter « une connaissance ou un éclairage particulier [du litige,] distinct de ceux présentés par les parties au différend »²⁷. Néanmoins, en l'absence d'accès aux pièces du dossier et d'un accès limité aux audiences, cette preuve est difficile à apporter²⁸. Le CIRDI n'a d'ailleurs jugé recevables de telles demandes que dans une seule affaire, celle *Bewater Gauff* impliquant la Tanzanie, Etat d'accueil. Dans ce litige, le tribunal arbitral a d'abord rappelé que la contribution d'*amicus curiae* se limitait devant lui à la production d'un mémoire écrit, avant d'ajouter, qu'en l'espèce, cet écrit ne pouvait excéder cinquante pages en interligne double²⁹. Pour certains auteurs, cela révèle une ouverture de principe de ces procédures tout en limitant la possibilité concrète des *amici* d'apporter une contribution utile³⁰. Toutefois, cette affaire est aussi la seule illustration de la prise en compte effective de telles observations par les arbitres au

²⁵ Art. 37(2) du Règlement d'arbitrage, Convention CIRDI, *précit.* ; B. STERN, « Un petit pas de plus : l'installation de la société civile dans l'arbitrage CIRDI entre Etat et investisseur », *Revue de l'arbitrage*, 2007, n° 1, pp. 12 et s.

²⁶ *Agua Argentinas, précit.*, Order in Response to a Petition for transparency and Participation as Amicus Curiae, par. 25 ; *Agua de Santa Fe, précit.*, Response to a Petition for transparency and Participation as Amicus Curiae, par. 24 ; B. STERN, *op.cit.*, p. 21.

²⁷ Art. 32 et 37 (2), a) du Règlement d'arbitrage CIRDI, *précit.*

²⁸ F. GRISEL et J. E. VINUALES, *op.cit.*, p. 431.

²⁹ *Bewater Gauff, précit.*, sentence arbitrale du 24 juillet 2008, par. 292.

³⁰ P. MAYER, « Les arbitrages CIRDI en matière d'eau », *L'eau en droit international* (Colloque de la Société française de droit international), Pedone, 2011, p. 182.

sein de leur décision finale. En l'espèce, les arbitres ont accepté, lors de l'application du traitement juste et équitable que l'Etat doit assurer à l'investisseur, d'intégrer à l'appréciation du comportement fautif de l'Etat, celui de l'investisseur qui, selon les *amici*, n'était pas exempt de critiques concernant l'accès à l'eau potable des plus démunis³¹.

La portée de cette procédure d'*amicus curiae* reste donc encore limitée alors même qu'elle pourrait favoriser la prise en compte, par les arbitres internationaux, de préoccupations alimentaires non marchandes. Cela peut s'expliquer par la réticence des parties au litige, en particulier les investisseurs privés, à considérer les différends portés devant le CIRDI comme intéressant à la fois l'Etat d'accueil, sa population et la société civile internationale. Pour l'heure, le droit des investissements étrangers reste largement favorable aux seuls intérêts des investisseurs privés. Mettre ce droit au service de l'accès à une alimentation adéquate impose, à l'évidence, un rééquilibrage des intérêts en jeu que les quelques réflexions présentées ici pourraient faciliter.

³¹ *Biwater Gauff, précit.*, sentence arbitrale du 24 juillet 2008, par. 601; W. BEN HAMIDA, *op.cit.*, p. 1030.

L'accès à l'eau des populations du Bassin du Lac Tchad

David HOUDEINGAR NGARIMADEN *

Le bassin hydrologique (ou géographique) du lac Tchad (zone de drainage du plus large bassin continental d'Afrique) d'une superficie de 2 500 000 km² environ est partagé entre l'Algérie, la Libye, le Cameroun, le Nigeria, le Niger, la République Centrafricaine, le Soudan et le Tchad. Son bassin conventionnel, dit actif, représente le 1/6^{ème} du bassin géographique et constitue une ressource d'eau douce partagée par les pays riverains que sont le Cameroun, le Nigeria, le Niger, la République Centrafricaine et le Tchad, pour une population d'environ 37 millions d'habitants.

Dans les années 1960, le lac Tchad couvrait une superficie de 25 000 km². Sous les effets conjugués du changement climatique, de la pression démographique et d'une concurrence entre les différents usages de la ressource (agricole, pastoral, halieutique, industriel ou lié à la production d'énergie), cette superficie s'est considérablement rétrécie¹.

Ce rétrécissement, qui influe négativement sur les activités agricoles, pastorales et halieutiques, constitue une grande menace pour le bien-être des populations vivant autour de ce bassin. La production agricole et l'accès à la nourriture (déjà problématiques) pourraient, dans les années à venir, être sérieusement compromis par l'évolution du climat ayant pour conséquence une plus grande variabilité des disponibilités des ressources en eaux.

Face à la menace de disparition du lac Tchad et au défi alimentaire à l'aune de leurs ressources en eau², les Etats riverains ont adopté, le 30 avril 2012, une Charte de l'eau du Bassin du Lac Tchad³.

* Chercheur associé au programme Lascaux.

¹ Quatrième lac d'Afrique et le plus grand en Afrique de l'ouest et du centre, le lac Tchad est une zone stratégique pour la biodiversité mondiale étant le refuge de 120 espèces de poissons et 372 espèces d'oiseaux. Cf. Dégradation des terres et des eaux dans l'écosystème du Bassin du Lac Tchad. Programme d'action stratégique pour le bassin du lac Tchad. Final PAS, 11 juin 2008, p. 9.

² Cléliat GODOT, « Le défi alimentaire de l'Afrique à l'aune de ses ressources en eau ». Centre d'analyse stratégique : la Note d'Analyse. Avril 2013, n° 329.

L'objectif global visé par ce texte est « le développement durable du Bassin (du lac Tchad) au moyen d'une gestion intégrée, équitable et concertée des ressources en eau partagées et de l'environnement du bassin » (article 3 al 1 de la Charte).

Cet objectif (global) est décliné en objectifs spécifiques parmi lesquels la gestion qualitative des zones humides, la gestion des eaux souterraines avec la détermination des principes et des règles relatives à la gestion des eaux souterraines transfrontalières, la détermination des responsabilités des autorités nationales et des autorités régionales, l'amélioration des conditions socio-économiques des populations qui prend en compte la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté⁴.

Cette Charte, qui s'applique à toutes les mesures et activités, publiques ou privées, en cours ou projetées, entreprises dans le bassin, consacre un chapitre XII aux droits des populations du Bassin. Les Etats parties reconnaissent au profit des populations « le droit à l'eau (et à l'environnement) en tant que droit fondamental de la personne humaine et nécessaire pour assurer sa dignité » (article 72 al 1). Cette position qui rejoint celles de l'Organisation des Nations Unies et du Parlement européen⁵ fait de l'accès à l'eau un « droit qui précède en quelque sorte tous les autres puisqu'il en conditionne leur existence même »⁶. Bien que les Etats

³ Commission du Bassin du Lac Tchad. Charte de l'eau du Bassin du Lac Tchad. Avril 2012.

⁴ Outre ces objectifs, il faut souligner le fait que l'adoption de la Charte a essentiellement pour but de prévenir les conflits sur l'usage des eaux du bassin.

⁵ Le 28 juillet 2010, l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies (à laquelle ont également pris part les Etats riverains du lac Tchad) adoptait une résolution consacrant l'accès à l'eau comme droit fondamental essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme (Résolution A/RES/64/292). Dans deux résolutions adoptées avant les forums mondiaux de l'eau de Mexico et Istanbul, le Parlement européen s'est nettement prononcé en faveur de sa reconnaissance internationale : Résolution P6_TA (2006) 0087 du 15 mars 2006 du Parlement européen sur le 4^{ème} forum de l'eau à Mexico du 16 au 22 mars 2006 (JO C 291 E du 30 novembre 2006, p. 294) et Résolution P6_TA (2009) 0137 du 12 mars 2009 sur l'eau dans la perspective du 5^{ème} forum mondial de l'eau à Istanbul du 16 au 22 mars 2009 (JO C 87 E du 1^{er} avril 2010), disposant au considérant L 1 que « L'eau est un bien commun de l'humanité et que l'accès à l'eau potable devrait être un droit fondamental et universel ». Conseil d'Etat : *L'eau et son droit*. La Documentation française, 2010 p. 37.

⁶ Andris PIEBALGS, « L'accès à l'eau : un droit humain sans lequel aucun autre n'est possible ». <http://blog.ec.europa.eu/pielbags>. Consulté le 2 avril 2013.

signataires de cette Charte se sont formellement engagés à prendre des mesures normatives, institutionnelles et opérationnelles nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective de ce droit, l'accès à l'eau des populations riveraines du bassin du lac Tchad demeure toujours précaire eu égard aux contraintes multiples et variées auxquelles ce bassin est soumis et au manque d'effectivité de la politique de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)⁷.

Précarité de l'accès à l'eau (I) et instruments de gestion des eaux du Bassin du lac Tchad inopérants (II) constituent les deux problèmes auxquels doivent remédier les Etats riverains car il importe de traduire ce droit en une réalité concrète pour chaque être humain vivant dans ce Bassin.

I. Précarité de l'accès à l'eau

La Vision du Bassin du lac Tchad telle que stipulée dans le document Vision 2025 s'inscrit dans le prolongement de la Vision Africaine de l'eau 2025. Cette vision partagée, qui appelle à une utilisation et une gestion équitable et durable des ressources en eau pour la réduction de la pauvreté, le développement socio-économique, la coopération régionale et l'environnement, comprend une dizaine de buts parmi lesquels un accès durable à l'approvisionnement garanti et adéquat en eau (et à l'assainissement) pour satisfaire les besoins de base de tous et pour garantir la sécurité alimentaire⁸.

Les Etats riverains du Lac Tchad se sont donc engagés à prendre des mesures normatives, institutionnelles et opérationnelles nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ce droit (article 32 al. 1 de la Charte).

Les mécanismes juridiques prévus à cet effet ont trait à :

⁷ La Gestion Intégrée des ressources en eau (GIRE) est définie comme « un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes en vue de maximiser de manière équitable le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux». Cf. Partenariat mondial de l'eau 2000 in *La Gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest. Aspects juridiques et institutionnels*, UICN Droit et politique de l'environnement n° 50- 2004.

⁸ Commission du Bassin du Lac Tchad. Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans l'écosystème du Bassin du Lac Tchad. Programme d'action stratégique pour le Bassin du Lac Tchad. Final PAS, 11 juin 2008, p. 4 et s.

- l'information et la participation du public (article 73 de la Charte) : l'objectif visé est d'une part, de rendre accessibles aux populations les informations relatives à l'état des ressources en eaux et aux mesures prises ou projetées afin qu'elles puissent participer efficacement au processus de prise de décision au travers des consultations ; d'autre part, d'assurer à ces populations un accès effectif aux recours administratifs et juridictionnels pour la mise en œuvre de ce droit.

Aux fins de mise en œuvre de ces dispositions, la Charte prévoit (article 73 al. 3) un plan de participation à établir par la Commission du Bassin du Lac Tchad. Ce plan doit définir les modalités d'information et de participation du public en matière de gestion des ressources en eau du Bassin. Ce document n'ayant pas encore vu le jour, les rapports des populations riveraines à l'eau continuent d'être fondés sur l'organisation traditionnelle.

- la reconnaissance et la protection des connaissances et savoir-faire locaux ou traditionnels (article 75) : cette disposition reconnaît l'importance des techniques traditionnelles et des savoir-faire locaux de protection de l'environnement compatibles avec une gestion durable des ressources naturelles du Bassin⁹ ; il en est de même du rôle des autorités traditionnelles et coutumières en matière d'environnement et de ressources en eau. Les Etats entendent encourager en particulier les systèmes traditionnels de partage de l'eau du Bassin¹⁰.
- la prise en compte spéciale du genre (article 74 de la Charte) : les Etats s'engagent à accorder une attention particulière aux besoins

⁹ Cette disposition fait écho à l'article XI de la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 15 septembre 1968) qui dispose que : « *Les Etats contractants prendront les mesures législatives nécessaires pour mettre les droits coutumiers en harmonie avec les dispositions de la présente Convention* ».

¹⁰ Dans le cadre de l'organisation traditionnelle, les rapports de l'homme à l'eau sont immédiats. L'accès à l'eau se fait librement ; chaque membre du village puise la quantité d'eau qui lui est nécessaire. Le contrôle ne s'exerce qu'à l'égard des étrangers ; ils doivent demander et obtenir l'autorisation du chef de village. Cf. Aché NABIA SEID : « L'homme et l'eau au Tchad : aspects juridiques », in *L'homme et l'eau dans le bassin du lac Tchad*, sous la direction de H. JUNGRAITHMAYR, D. BARRETEAU et U. SEIBERT, ORSTOM, 1997, p. 443.

des femmes ainsi qu'à ceux des jeunes et des groupes vulnérables en matière de gestion des ressources en eau du Bassin. En effet, à prédominance rurale, la population du Bassin se consacre principalement aux activités agricoles, pastorales et de pêche. Les femmes y jouent un rôle important d'où la nécessité d'accorder une attention particulière à leurs besoins en termes d'accès à l'eau et d'accès à la terre. Plus que de simples besoins, l'accès à l'eau et à la terre sont des droits reconnus par le Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux droits des femmes adopté le 11 juillet 2003 par la 2^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine tenue à Maputo (Mozambique). L'article 15 (relatif au droit à la sécurité alimentaire) prévoit en son alinéa 1a que « Les Etats assurent aux femmes le droit d'accès à une alimentation saine et adéquate. A cet égard, ils prennent les mesures nécessaires pour assurer aux femmes l'accès à l'eau potable, aux sources d'énergie domestique, à la terre et aux moyens de production alimentaire ». L'article 19 al. 1c précise que les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour « promouvoir l'accès et le contrôle par les femmes des ressources productives telles que la terre et garantir leurs droits aux biens ».

- la reconnaissance des droits pastoraux (article 35) : l'une des particularités du Bassin est que la plaine riveraine du lac Tchad constitue une importante zone de pâturage du bétail (du Tchad et du Niger). Compte tenu de l'importance de l'élevage dans les économies de ces pays, les Etats ont reconnu aux pasteurs du Bassin « le droit d'exploiter les ressources pastorales, notamment les ressources végétales, hydriques et minérales aux fins d'alimentation du bétail ». L'exercice effectif de ces droits d'usages pastoraux doit cependant être soumis à certaines conditions (qui restent à définir) et se faire dans le respect des législations nationales.
- le droit des organisations de la société civile d'ester en justice (article 77 de la Charte) : les Etats reconnaissent aux organisations de la société civile et aux organisations communautaires de base légalement constituées le droit de recours devant les tribunaux pour la défense des intérêts collectifs en matière d'environnement et de ressources en eau. Cette disposition est à saluer car elle constitue une avancée

majeure dans la recherche des voies et moyens pour défendre les intérêts des populations locales. Elle devrait cependant être accompagnée de mesures concrètes permettant aux justiciables de faire valoir leurs droits devant les tribunaux quelque soit l'origine et/ou le rang social de ceux qui y portent atteinte.

Cette Vision 2025 du Bassin du Lac Tchad qui vise, entre autres, à ce qu'il y ait suffisamment d'eau pour garantir la sécurité alimentaire risque d'être compromise (et de précariser davantage l'accès à l'eau) en raison non seulement de l'accroissement démographique, du changement climatique provoquant une grande variabilité des disponibilités en eau, mais surtout en raison des rapports entre les utilisations.

En effet, l'article 14 al 1 de la Charte affirme qu' « Aucun usage de l'eau du lac Tchad, des eaux superficielles ou souterraines de son bassin hydro-géographique ne peut être considéré comme prioritaire par rapport aux autres ». Entendu comme tel, on pourrait penser que l'usage de l'eau destinée à la production agricole n'est pas prioritaire par rapport aux autres usages sauf à considérer que l'utilisation de l'eau à des fins agricoles fait partie intégrante des besoins humains essentiels (article 14 al 2) dont la satisfaction (en cas de conflits entre les usages) est (avec l'eau destinée à l'alimentation) prioritaire sur tous les autres usages. Une telle interprétation du texte peut sembler inexacte dans la mesure où certaines législations font une distinction entre les besoins humains stricto-sensu (eau de consommation, de cuisine, d'hygiène, de lavage) et les autres besoins liés aux activités humaines comme l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, la pisciculture et les besoins des complexes industriels et agro-industriels¹¹.

Le fait que le contrôle de l'accès à la ressource ne relève pas d'un corpus juridique unifié mais d'une juxtaposition de plusieurs systèmes de gestion de droit à l'eau constitue l'un des facteurs limitant l'accès à l'eau du Bassin. En effet, certains acteurs se réclament d'un droit coutumier pour justifier leur mainmise sur les ressources en eau, d'autres ont recours à une appartenance identitaire ou générationnelle, voire à certains rites ou

¹¹ Sénégal : Loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant code de l'eau, article 76.

croyances religieuses ou invoquent le droit positif « moderne »¹². Il n'y a donc pas de vide juridique en matière de gestion des ressources en eau dans ces pays. Le véritable problème réside non seulement au niveau de l'harmonisation des textes, de leur mise à jour, de leur simplification en vue de leur adaptation aux perspectives régionales¹³, mais aussi et surtout au niveau de la persistance des défaillances importantes dans le domaine de la promotion des instruments de Gestion intégrée des ressources en eau rendant ceux-ci quasi inopérants.

II. Des instruments de gestion intégrée des eaux du Bassin inopérants

Gérer les ressources en eau du Bassin du lac Tchad requiert des autorités responsables de gérer des intérêts et revendications divergents parmi les groupes d'utilisateurs. La question du partage de l'eau demeure inchangée : qui reçoit quoi, comment et quand ? Pour anticiper d'éventuels conflits et répondre à ces questions, un certain nombre de dispositions ont été prévues dans la Charte pour assurer d'une part, la gestion quantitative des ressources en eau superficielles et souterraines et d'autre part, la protection et la préservation de la qualité des eaux et écosystèmes aquatiques du Bassin.

La gestion quantitative des ressources en eaux superficielles et souterraines repose essentiellement sur l'obligation faite aux Etats d'utiliser, sur leurs territoires respectifs, les ressources de manière équitable et raisonnable¹⁴. Cette utilisation équitable et raisonnable se fonde sur l'engagement des Etats à respecter les limites fixées par la Charte en termes de volumes maximums prélevables (article 11 de la Charte en ce qui concerne les eaux souterraines), de volumes maximums prélevables et de débits minimums en période d'étiage et en période de crues (articles 11 et 12 en ce qui concerne les eaux superficielles).

¹² Bruno HELLENDORFF : *L'eau, les conflits et la coopération. Gestion de l'eau en Afrique de l'Ouest et opportunités*. GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la paix et la sécurité). Note d'Analyse, 8 février 2013, p. 15.

¹³ Commission du Bassin du Lac Tchad par le Dr Hassan HARUNA BDLIYA et le Dr Marin BLOXON. Juin 2012, p. 145.

¹⁴ Pour déterminer ce qu'est une utilisation raisonnable et équitable, tous les facteurs et critères pertinents (18 au total) prévus à l'article 13 doivent être examinés ensemble et aboutir à une conclusion tirée sur la base de l'ensemble de ces facteurs.

Dans la mise en œuvre de cette obligation d'utilisation équitable et durable, sont pris en compte de manière effective un certain nombre de circonstances et facteurs pertinents notamment :

- les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques ;
- les besoins économiques et sociaux des Etats-parties ;
- la population tributaire du lac Tchad ou des cours aquifères et écosystèmes aquatiques contenus dans le Bassin ;
- le partage des ressources en eau avec tous les usagers ;
- la nécessité d'éviter tout gaspillage dans l'utilisation des eaux du Bassin ;
- le droit à l'eau des populations du Bassin, etc.

Les prélèvements des eaux du Bassin sont soumis à autorisation préalable et déclaration préalable et s'effectuent selon une nomenclature et une procédure d'enregistrement fixées par la Charte (article 16 et annexe 4 de la Charte). Afin de ne pas accentuer davantage la pression sur les eaux du Bassin, il est interdit à tout Etat riverain de se réserver une utilisation future de ces eaux au détriment d'une utilisation actuelle et raisonnable (article 15 de la Charte).

Face aux risques de pénurie, la gestion quantitative des eaux du Bassin constitue à juste titre une préoccupation majeure des Etats dont l'approvisionnement en eau dépend essentiellement du lac Tchad. Ceux-ci n'ont pas pour autant perdu de vue la protection et la préservation de la qualité des eaux et systèmes aquatiques du Bassin. La Charte prévoit ainsi des mesures de lutte contre les pollutions et de conservation de la diversité biologique ainsi que des dispositions spécifiques en matière de pêche et en matière de pastoralisme. L'ensemble de ces mesures, qui visent à une meilleure maîtrise des eaux du Bassin et l'accès à toutes les populations qui y vivent, doivent être effectivement mises en œuvre au niveau de chaque Etat à travers des dispositions internes nécessaires, notamment juridiques, institutionnelles, opérationnelles et financières. C'est cette mise en œuvre nationale qui pose problème.

Les Etats riverains éprouvent quelques difficultés à respecter le droit d'accès à l'eau, à le protéger et à le réaliser. Bien qu'ils aient mis en place des politiques et des lois nationales relatives à la gestion de l'eau, ces ins-

truments prévoient peu, voire pas, de dispositions sur la mise en valeur des terres et la gestion intégrée des eaux du lac Tchad¹⁵. Ces politiques ne se matérialisent pas en stratégies, en schémas nationaux directeurs fonctionnels de l'eau, en système de coordination intersectorielle, de cadre de résolution des conflits. Il n'existe aucun mécanisme formel pour la promotion des systèmes de gestion intégrée des ressources en eau.

Les différences de structures politiques, des cadres réglementaires, l'instabilité politique au niveau national et les conflits entre les pays¹⁶ empêchent les Etats membres de se déployer pour résoudre d'autres problèmes importants à l'instar des dysfonctionnements au sein des agences multinationales chargées de la gestion de l'eau. Par ailleurs, les politiques nationales sectorielles qui affectent la mise en valeur des terres et la gestion des ressources en eau font rarement l'objet de simplification et de coordination au niveau de la Commission du Bassin. De surcroît, celle-ci ne dispose d'aucun mandat juridique, ni pour appliquer les normes, ni pour sanctionner les contrevenants aux dispositions de la Charte. En cas de différends entre les Etats, le rôle de la Commission consiste simplement à jouer les bons offices ou à faire de la médiation en vue d'aboutir à une solution acceptable pour les Etats parties. Les conflits pour l'accès à l'eau entre agriculteurs et éleveurs sont très fréquents dans la région (surtout au Tchad et au Niger) et les autorités publiques peinent parfois à empêcher l'escalade de ces oppositions.

Actuellement les eaux transfrontalières souterraines ne sont prises en compte que de manière théorique ; la Charte de l'eau du Bassin du Lac Tchad n'étant signée que depuis le 13 avril 2012, elle n'est pas encore entrée en vigueur puisque le dépôt par les deux-tiers des Etats membres de la Commission de leurs instruments de ratification n'a pas encore eu lieu. Les dispositions internes notamment juridiques, institutionnelles, opérationnelles et financières pour sa mise en œuvre ne seront prises (par chaque Etat) qu'après la ratification.

¹⁵ Commission du Bassin du Lac Tchad, Analyse diagnostique du Bassin du Lac Tchad, *op. cit.*, p. 143.

¹⁶ Le Nigéria était en conflit avec le Tchad à propos de certaines îles du lac Tchad et avec le Cameroun à propos de l'île de Bakassi.

La conséquence est que les dispositions pertinentes de la Charte ne seront pas appliquées tant que cette ratification n'est pas intervenue et tant que des mesures concrètes ne seront pas prises pour rendre opérationnels les mécanismes de gestion intégrée prévus. L'accès à l'eau va, dans ces conditions, continuer à demeurer précaire dans le Bassin du lac Tchad.

Conclusion

L'exploitation et la maîtrise des ressources en eau du Bassin du lac Tchad sont devenues des questions vitales au regard de l'accroissement démographique, de la diversification des activités économiques (agricoles, pastorales, piscicoles ...) et de la dégradation avancée de l'environnement. Les conflits entre agriculteurs et éleveurs relatifs à l'accès à l'eau et au pâturage sont récurrents au Tchad et au Niger. Améliorer et augmenter l'utilisation des ressources en eau pour la production agricole et agropastorale afin d'assurer la sécurité alimentaire nécessite donc la mise en place d'une gestion durable de l'eau fondée sur une approche partagée tenant compte des besoins des différents acteurs en jeu. « Le développement et la stabilité dans la sous-région passe par une gouvernance de l'eau plus efficace, mais aussi et surtout plus équitable et plus respectueuse des droits et besoins des populations locales »¹⁷.

¹⁷ Bruno HELLENDORFF : *L'eau, les conflits et la coopération. Gestion de l'eau en Afrique de l'Ouest. Risques et opportunités*, op. cit., p. 18.

Le respect du droit à l'eau et la sécurité alimentaire dans le cadre des aménagements hydro-agricoles au Mali

François COLLART DUTILLEUL^{*}, Alhousseini DIABATE^{**}
& Issa SIDIBE^{***}

Au Mali, le respect du droit à l'eau constitue aujourd'hui l'un des principaux défis posés à la sécurité alimentaire nationale.

La première définition du droit à l'eau acceptée à l'échelle internationale est l'œuvre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies. Chargé de veiller à l'application du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le Comité a adopté en 2002 l'Observation générale n°15 dans laquelle le droit à l'eau y est défini comme étant « *le droit à un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun* »¹. Afin de rendre compte de la diversité des usages de l'eau et de leur contribution à la réalisation d'autres droits contenus dans le Pacte international, le Comité poursuit en affirmant que « *l'eau est nécessaire à des fins diverses, outre les usages personnels et domestiques, pour la réalisation de nombreux droits énoncés dans le Pacte, par exemple, pour la production alimentaire (droit à une nourriture suffisante) et pour l'hygiène du milieu (droit à la santé). Elle est essentielle pour obtenir des moyens de subsistance (droit de gagner sa vie par le travail) et pour exercer certaines pratiques culturelles (droit de participer à la vie culturelle). Néanmoins, les ressources en eau doivent être affectées en priorité aux usages personnels et domestiques. La priorité devrait aussi être donnée à la prévention de la faim et*

^{*} Professeur à l'Université de Nantes. Directeur du Programme Lascaux (ERC).

^{**} Doctorant de l'Université de Nantes, membre du programme européen Lascaux et du Groupe de recherche (GRAAL) de la faculté de droit privé de l'USJP de Bamako.

^{***} Docteur en droit. Assistant et membre du Groupe de recherche (GRAAL) de la faculté de droit privé de l'USJP de Bamako.

¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°15 (2002), Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), point 2.

des maladies, ainsi qu'au respect des obligations fondamentales découlant de chacun des droits inscrits dans le Pacte »².

Le droit à l'eau couvre donc non seulement l'accès à l'eau pour des usages personnels et domestiques, mais également pour les usages agricoles aux fins de production alimentaire et participe ainsi à la réalisation de la sécurité alimentaire des peuples.

Un constat renforcé par la définition même du concept de sécurité alimentaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à l'issue du Sommet mondial de l'alimentation à Rome en 1996. Selon les Etats membres de la FAO, « *la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* ». Plusieurs facteurs sont donc nécessaires à la réalisation de la sécurité alimentaire : des facteurs économiques et culturels, mais aussi l'état de santé des populations ainsi que leur environnement naturel, c'est-à-dire les conditions climatiques, les ressources productives d'aliments notamment l'eau et la terre.

Le respect du droit à l'eau et la sécurité alimentaire entretiennent des liens étroits. Aussi, aucune politique ne peut atteindre l'objectif de sécurité alimentaire sans une meilleure articulation entre le droit à l'eau et la politique de sécurité alimentaire.

Sous le bénéfice de ces observations, qu'en est-il du respect du droit à l'eau et de la sécurité alimentaire au Mali ?

Situé dans une zone aride, à faible pluviométrie, le Mali s'est très tôt doté d'un système d'aménagements hydro-agricoles. L'existence des premiers aménagements hydro-agricoles remonte à la création de l'Office du Niger par le pouvoir colonial en 1932³. Par ce système, le pouvoir colonial entendait surtout s'assurer une meilleure maîtrise de l'eau agricole pour augmenter la production alimentaire et réduire la vulnérabilité du pays à la

² Observation générale n° 15, prec. point 6.

³ Pour plus d'information sur l'Office du Niger, consultez : <http://www.office-du-niger.org.ml/>

variabilité climatique⁴. En 1960, l'État du Mali, nouvellement indépendant, a entrepris une stratégie de développement agricole inspirée par la doctrine socialiste prônée par le Président Modibo Keita. L'application de cette doctrine a conduit les pouvoirs publics maliens à la nationalisation des aménagements hydro-agricoles pour une gestion centralisée et orientée vers une politique d'autosuffisance alimentaire. La mobilisation et l'exploitation des ressources en eau devaient servir en priorité à la réalisation de la politique d'autosuffisance alimentaire initiée par l'État qui disposait alors d'un monopole pour la production et la commercialisation des denrées alimentaires. Mais les programmes d'ajustements structurels (PAS), initiés au début de la décennie 1980 sous l'impulsion des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales, vont sonner le glas de ces politiques dirigistes pour conduire à la libéralisation du secteur agricole et au désengagement de l'État au profit des acteurs privés. Cette libéralisation allait favoriser, au sein des aménagements hydro-agricoles, l'implantation de grands opérateurs économiques (notamment des investisseurs étrangers) aux côtés des petits producteurs locaux.

En 2006, les autorités maliennes adoptèrent une politique nationale de l'eau définissant les conditions adéquates d'accès, de distribution et d'utilisation des ressources en eau destinées à tous les usages (personnels et agricoles). Des institutions chargées de l'aménagement et de la gestion des espaces irrigués se sont progressivement mises en place. L'ensemble des mesures législatives et réglementaires ainsi adoptées dessinaient les contours d'une stratégie censée créer et garantir les meilleures conditions d'une participation des acteurs privés à la sécurité alimentaire et à la couverture des besoins essentiels du pays en denrées de première nécessité⁵.

Ces politiques incitatives mises en œuvre par l'État malien en faveur des investisseurs, notamment étrangers – accès facilité à la terre agricole et aux espaces aménagés, privilèges dans l'exploitation des ressources en eau -, sont menées au détriment des petits producteurs locaux. Ces poli-

⁴ Bruno BARBIER *et al.*, « L'agriculture irriguée dans le Sahel ouest-africain », *Cahiers agricultures*, 2011, volume 20, n^{os} 1-2, p. 24.

⁵ V. Document de la Politique nationale de l'eau, adopté en Conseil des Ministres en sa séance du 22 février 2006, consultable à l'adresse suivante : http://www.aopp-mali.org/IMG/pdf/POLITIQUE_NATIONALE_EAU.pdf

tiques suscitent aujourd'hui des interrogations pour le moins préoccupantes au regard du respect du droit à l'eau et de l'objectif de sécurité alimentaire de la population locale.

Les privilèges accordés aux investisseurs étrangers dans l'exploitation des ressources en eau sont-ils compatibles avec le respect du droit à l'eau des autres usagers, en particulier des paysans locaux ? Cette politique va-t-elle dans le sens de la sécurité alimentaire du pays ? Pour répondre à ces questions, il convient d'apporter quelques éclaircissements sur la reconnaissance et le contenu du droit à l'eau dans le droit positif malien (I), avant d'analyser l'impact des politiques de gestion et de distribution des ressources en eau dans les aménagements hydro-agricoles sur la sécurité alimentaire au Mali (II)

I. Le contenu et la reconnaissance du droit à l'eau au Mali

Le droit à l'eau est implicitement ou explicitement reconnu par de nombreux instruments juridiques tant à l'échelle internationale, régionale que nationale.

On le trouve implicitement dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 25), dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (art. 11) et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (art. 6), à travers le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant et le droit à la santé. On le retrouve également implicitement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, à travers le droit à la vie, à la santé et à un environnement satisfaisant (art. 4, 16 et 24). La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (art. 14) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes (art 15) consacrent quant à eux explicitement ce droit, dans la mesure où ils mettent à la charge de l'État l'obligation d'assurer aux enfants et aux femmes un « accès à l'eau potable »⁶.

⁶ Précisons que déjà, en 1977, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'eau qui s'est tenue à Mar Del Plata en Argentine, le droit à l'eau a été explicitement reconnu au niveau international. Au cours de cette Conférence, les États ont, en effet, déclaré que « *tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels* ». Cf.

Cela a déjà été souligné, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a très largement contribué à la reconnaissance et à la définition même du contenu du droit à l'eau. Dans son Observation générale de 2002, le Comité précise que *« le droit à l'eau consiste en des libertés et des droits. Parmi les premières figurent le droit d'accès ininterrompu à l'approvisionnement en eau nécessaire pour exercer le droit à l'eau, et le droit de ne pas subir d'entraves, notamment une interruption arbitraire de l'approvisionnement et d'avoir accès à une eau non contaminée. Par contre, les seconds correspondent au droit d'avoir accès à un système d'approvisionnement et de gestion qui donne à chacun la possibilité d'exercer, dans des conditions d'égalité, le droit à l'eau. Les éléments constitutifs du droit à l'eau doivent être adéquats au regard de la dignité humaine, de la vie et de la santé, conformément aux articles 11, paragraphe 1, et 12 du Pacte. La notion d'approvisionnement en eau adéquat doit être interprétée d'une manière compatible avec la dignité humaine, et non au sens étroit, en faisant simplement référence à des critères de volume et à des aspects techniques. L'eau devrait être considérée comme un bien social et culturel et non essentiellement comme un bien économique. Le droit à l'eau doit aussi être exercé dans des conditions de durabilité, afin que les générations actuelles et futures puissent en bénéficier »*⁷.

Par ailleurs, le Comité a souligné que même si la notion d'approvisionnement en eau adéquate varie en fonction des situations, les facteurs ci-après sont pertinents quelles que soient les circonstances :

- L'eau disponible pour chaque personne doit être suffisante et constante pour les usages personnels et domestiques, que sont normalement la consommation, l'assainissement individuel, le lavage du linge, la préparation des aliments ainsi que pour l'hygiène personnelle et domestique ;

Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar Del Plata, 14-25 mars 1977, première partie, chap. I, résolution II.

⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°15 (2002) prec. points 10 et 11. Ajoutons que le lien entre le « droit à un niveau de vie suffisant » et « le droit à l'eau » a par ailleurs été consacré par le Comité en ces termes : « le droit à l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant, d'autant que l'eau est l'un des éléments les plus essentiels à la survie » (Ibid. point 3).

- L'eau nécessaire pour chaque usage personnel et domestique doit être salubre et donc exempte de microbes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent une menace pour la santé. En outre, l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique.
- Les installations et les services doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie.

Pour le Comité, l'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent : l'accessibilité physique, l'accessibilité économique, la non-discrimination et l'accessibilité de l'information⁸.

À l'échelle nationale, outre la reconnaissance implicite du droit à l'eau par la Constitution malienne à travers le droit à la vie qui ne peut s'exercer sans un accès à l'eau, divers textes législatifs et réglementaires reconnaissent et consacrent le droit de divers usagers à l'eau. Ainsi, l'article 2 de la loi portant Code de l'eau dispose que « *l'eau est un bien relevant du domaine public. Son usage appartient à tous pourvu qu'il ne soit pas contraire à l'intérêt public. Il s'exerce dans le cadre de la solidarité entre usagers* »⁹. Ce Code fixe les règles d'utilisation, de conservation, de protection et de gestion des ressources en eau, notamment en ce qui concerne l'irrigation pour l'agriculture et les obligations des unités industrielles. De son côté, la Loi du 27 février 2001 portant Charte pastorale traite des conditions d'accès des pasteurs aux espaces agricoles et de l'accès aux points d'eau naturelle ou aménagés. L'article 50 de cette loi dispose : « *la constatation de la mise en valeur pastorale permet aux pasteurs concernés de bénéficier de la reconnaissance, de la protection et de la garantie des droits d'usage pastoraux sur l'espace concerné. La reconnaissance de ces droits n'implique aucunement un transfert de la propriété du sol et des ressources concernées* »¹⁰. De même, la Loi n° 95-032/AN-RM fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture indique que le domaine piscicole national comprend les fleuves, rivières, lacs, marres, étangs, canaux d'irrigation qu'ils soient naturels ou artificiels et organise les conditions

⁸ *Ibid.*, point 12.

⁹ Loi n°02- 006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'eau.

¹⁰ Loi n° 01-0041/AN-RM du 27 février 2001 portant Charte pastorale.

d'accès des pêcheurs aux étangs ou aux canaux d'irrigation y compris dans le cadre des aménagements hydro-agricoles.

Le droit à l'eau au Mali est ainsi solidement construit dans des textes internationaux, régionaux et nationaux. Le Comité DESC rappelle que, conformément au PIDESC, ce droit doit être réalisé sans discrimination et il appartient à l'État d'assurer sa mise en œuvre, en veillant à ce que les ressources en eau soient affectées en priorité à la prévention de la faim et de la sécurité alimentaire des populations locales.

II. L'impact des politiques de gestion de l'eau dans les aménagements hydro-agricoles sur la sécurité alimentaire au Mali

Sous prétexte que la libéralisation et l'ouverture du secteur agricole aux acteurs privés permettra d'accroître la production et de lutter contre l'insécurité alimentaire, les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ont enjoint au Mali, à la fin de la décennie 1980, d'ouvrir ses espaces agricoles aux investisseurs nationaux et étrangers. Sous cette injonction, le pays a adopté une politique permettant l'acquisition des espaces agricoles aménagés ou non par des investisseurs, notamment étrangers.

À la faveur de cette politique, divers acteurs, dont des investisseurs étrangers, vont acquérir des terres agricoles. Dans le cadre de leurs conventions d'investissements agricoles, ces acquéreurs bénéficient le plus souvent de clauses privilégiées dans l'exploitation de l'eau des aménagements hydro-agricoles.

Le respect du droit à l'eau des paysans locaux et la sécurité alimentaire des populations locales sont fortement fragilisés par ces clauses privilégiées, comme en témoigne l'exemple de la convention d'investissement agricole dite « convention MALIBYA »¹¹.

La « convention MALIBYA » est une convention d'investissement agricole conclue entre la République du Mali et La Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste en mai 2008. Elle porte sur une su-

¹¹ Sur cette question voir plus amplement : F. COLLART DUTILLEUL et A. DIABATE, « La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation à l'épreuve des investissements internationaux en Afrique de l'Ouest : les risques d'une désillusion », HAL, 2013 (accessible en ligne).

perficie totale de 100.000 ha octroyés à la Société Malibya agricole pour une durée de 50 ans renouvelable, dans le delta du fleuve Niger précisément à Macina.

Cette convention est formellement présentée comme étant un projet d'investissement agricole permettant la réalisation de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaire au Mali. Elle vise également le développement de l'agro-industrie et de l'élevage¹².

En vertu de l'article 8 de cette convention, l'État malien s'engage à offrir à la Société Malibya agricole tous les permis d'usage de l'eau du canal de Macina ainsi que l'usage des eaux souterraines selon les besoins du projet déterminés par l'étude de faisabilité économique. Pour ce faire, l'État du Mali garantit à la Société Malibya agricole l'accès à la quantité d'eau nécessaire et sans restriction pour le projet, pendant la période du mois de juin à décembre de chaque année. Entre janvier et mai, en raison de l'étiage du fleuve Niger, les activités de production de la société Malybia concerneront des cultures moins consommatrices d'eau telle que le blé, le mil, le maïs, le soja ainsi que différentes sortes de légumes ; l'État du Mali s'engageant alors à assurer la quantité d'eau nécessaire pour lesdites cultures à partir du même canal de Macina.

L'investisseur libyen obtient ainsi du Mali un usage sans restriction de l'eau pendant toute l'année, en particulier pendant la période comprise entre janvier et mai.

Une telle clause n'est pas innocente et nous semble non seulement attentatoire au droit à l'eau des paysans locaux, mais aussi lourde de conséquences pour la sécurité alimentaire du Mali.

En effet, la période de janvier à mai est la période d'étiage du fleuve Niger qui arrose la quasi-totalité de la zone Office du Niger qui fournit l'essentiel de la production agricole du Mali et où se situent les superficies octroyées à la société libyenne. À cette période, le fleuve Niger se trouve à son plus bas niveau de l'année et conséquemment sa capacité à servir les canaux déversant l'eau sur les espaces agricoles aménagés diminue sensiblement. Il s'ensuit qu'en cas d'étiage sévère, ce qui peut facilement arri-

¹² Cf. Préambule de la convention d'investissement agricole entre la République du Mali et La Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste conclue en mai 2008.

ver compte tenu des perturbations pluviométriques du pays, seulement une partie des espaces agricoles aménagés pourra être servie. Or, conformément aux engagements contractuels de l'État du Mali, ce sont les espaces agricoles exploités par la société libyenne qui seront prioritairement approvisionnés.

Il en résulte qu'en cas d'étiage sévère, le Mali manquera d'une partie importante de sa production agricole, avec pour conséquences que de nombreux paysans ne pourront pas se nourrir et que de nombreux consommateurs souffriront de la rareté des denrées sur le marché national.

À l'évidence, de telles clauses sont discriminatoires et portent gravement atteintes au droit à l'eau des paysans locaux et à la sécurité alimentaire dans le pays.

Dans ce contexte, il est impératif de penser des meilleures conditions de gestion de l'eau dans les aménagements hydro-agricoles du Mali. L'allocation des ressources en eau aux investisseurs, qu'ils soient étrangers ou nationaux, dans le cadre des aménagements hydro-agricoles au Mali ne peut se faire sans tenir compte de son impact sur les droits des populations locales, notamment leur droit à l'eau et à l'alimentation. C'est d'ailleurs une obligation juridique car le PIDESC impose à chaque État d'user de tous « *les moyens appropriés* » et d'agir « *au maximum de ses ressources disponibles* » pour garantir la pleine jouissance des DESC, tel que le droit à l'alimentation¹³. C'est aussi une exigence de cohérence pour l'État de s'assurer que les conventions d'investissements qu'il conclut sont compatibles avec les obligations qui lui incombent en vertu des instruments internationaux des droits de l'homme auxquels il a souscrit.

Dans la recherche de cette cohérence, le Gouvernement malien peut d'ailleurs s'inspirer des travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, qui a élaboré un projet de « Principes directeurs sur l'impact des accords de commerce et

¹³ V. Art. 11 point 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur le 3 janvier 1976, conformément aux dispositions de l'article 27, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 993, p. 3.

d'investissement sur les droits de l'homme »¹⁴. Ces principes visent à servir d'outils « opérationnels » afin d'orienter les États dans la conclusion de conventions conformes à leurs obligations relatives aux droits de l'homme. Le Rapporteur spécial énonce sept principes directeurs :

- Préparer des évaluations d'impact fondées sur les droits de l'homme avant de souscrire un accord de commerce ou d'investissements afin d'identifier les incohérences potentielles entre les traités en matière de droits de l'homme déjà existant et les futurs accords de commerce et d'investissement lors de négociations ;
- S'assurer que la conclusion de tout accord commercial ou d'investissement n'entrera pas en contradiction avec ses obligations dans le domaine des droits de l'homme afin de mesurer la répercussion potentielle de l'accord sur les résultats en matière de droits de l'homme, notamment les obligations de l'État de respecter, de protéger et de contribuer à la promotion des droits de l'homme ;
- Élaborer les études d'impacts avant la conclusion des accords afin de pouvoir influencer sur l'issue des négociations et les compléter si nécessaires *ex post* ;
- Déterminer une manière de préparer l'évaluation d'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme, qui remplit les conditions minimales suivantes : a) indépendance ; b) transparence ; c) participation inclusive ; d) expertise des personnes chargées d'effectuer l'étude d'impact et financement suffisant ; et e) intégration de l'évaluation réalisée au processus de prise de décision (soumission au parlement) ;
- D'autres éléments doivent être pris en compte : a) présenter et utiliser le cadre normatif relatif aux obligations en termes de respect des droits humains ; b) intégrer des indicateurs des droits humains à l'évaluation ; c) assurer que les décisions soient prises à l'issue d'un processus de consultations permanentes (moyennant la participation inclusive et transparente) conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination et qui n'ait pas un résultat négatif ;

¹⁴ O. DE SCHUTTER, « *Principes directeurs sur l'impact des accords de commerce et d'investissements sur les droits de l'homme* », Genève, 23-24 juin 2010, consultable en ligne à l'adresse suivante : www.srfood.org/

- Se servir des résultats de cette évaluation pour tirer les bénéfices de la croissance économique apportée par les accords de commerce et d'investissement et pour mobiliser des ressources budgétaires à destination de domaines tels que l'enseignement, l'alimentation et le logement, tout en protégeant les droits de certains groupes, comme les travailleurs des secteurs le moins efficaces de l'économie ;
- Suivre les étapes suivantes afin que l'évaluation se penche sur l'ensemble des impacts potentiels des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme : a) identification des droits les plus affectés ; b) encadrement de l'étude d'impact par la définition des questions à traiter et de méthodologie à respecter ; c) collecte de preuve ; d) analyse ; e) conclusions et recommandations ; f) mécanismes d'évaluation.

À bien y penser, l'établissement d'un « droit spécial des investissements étrangers dans la terre agricole » ou d'un « droit spécial des produits alimentaires » n'est-il pas un des meilleurs moyens permettant de protéger le droit à l'eau et la sécurité alimentaire des paysans et des populations locales ?

La « Grande Transformation »¹ des semences

Annabel QUIN *

Depuis le néolithique, les paysans améliorent la qualité de leurs semences en procédant à des croisements sur leurs cultures et en les échangeant au sein de réseaux de voisinage. Cependant, ce système a semblé ne pas permettre une amélioration suffisante de la qualité – et de la productivité – des semences, ce qui a justifié d’opérer une « Grande Transformation ». Comme pour les terres, avec le système des « enclosures », les semences ont été l’objet d’une marchandisation².

Cependant, la Grande Transformation dont parle Polanyi ne se limite pas à une marchandisation des rapports sociaux. Elle vise à analyser les bouleversements provoqués par la Révolution industrielle - et l’avènement du marché autorégulateur - et repose sur une assimilation du marché et de l’économie. Or, ces deux notions doivent être distinguées. Comme l’explique M. Henochsberg, « la grande transformation que saisit à juste titre Polanyi est celle qui stipule l’hégémonie de la raison économique sur la société »³. Certes, l’économie implique le marché⁴. Mais ce dernier n’est qu’un effet second « en regard de l’économie qui est le phénomène significatif de la modernité dans laquelle nous baignons »⁵. La Grande Transformation dont nous traiterons ici se caractérise donc par l’hégémonie de

¹ K. POLANYI, *La Grande Transformation*, éd. Gallimard, 2009.

* Maître de conférences en droit privé à l’Université de Bretagne Sud, EA 4251, IREA.

² K. POLANYI, *op. cit.* ; V. égal. J. RIFKIN, *Le siècle biotech*, éd. La Découverte, 1999, spéc. p. 86 et s. ; F. COLLARD DUTILLEUL, *L’accès à la terre et ses usages : présentation introductive*, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/71/80/95/PDF/2009_06_Introduction_F_CD.pdf. V. égal. S. YAMTHIEU WETONDIE, *Accès aux aliments et droit de la propriété industrielle, Contribution à l’orientation du brevet et du certificat d’obtention végétale sur les ressources agricoles vers la sécurité alimentaire dans les pays en développement*, thèse dact., 2013.

³ M. HENOCHSBERG, *La place du marché*, éd. Denoël, 2001, spéc. p.92.

⁴ Le marché peut être défini comme « l’instance instituée qui code et règle les flux économiques » (*op. cit.*, *loc. cit.*).

⁵ *Op. cit.*, spéc. p.93. V. égal. L. DUMONT, *Homo aequalis I, Genèse et épanouissement de l’idéologie économique*, éd. Gallimard, 1985.

l'économie. Néanmoins, ce mouvement vers l'économie s'opère en passant par l'étape intermédiaire que constitue le marché. Autrement dit, les flux économiques, d'abord développés et canalisés au sein du marché, débordent ensuite celui-ci et traduisent alors un encastrement des rapports sociaux dans l'économie, et non plus l'inverse.

C'est ce bouleversement que l'on observe lorsqu'on examine l'évolution du régime juridique des semences. La Grande Transformation, qui entraîne des conséquences très importantes sur l'exercice du métier de paysan, s'est en réalité déroulée en deux temps.

Une première transformation a commencé à s'opérer au début du XXème siècle, avec le développement des échanges internationaux de semences et la constitution de marchés semenciers, sous l'autorité des Etats⁶. Les semences ont été transformées en marchandises⁷, ce qui implique de reconnaître qu'elles sont l'objet d'une appropriation privative⁸ et dotées d'une valeur économique. Désormais les semences sont l'objet de contrats de vente et d'achat entre des personnes qui ne se connaissent pas nécessairement, ce qui implique de trouver des moyens pour garantir la qualité des semences. Désormais également, les paysans sont partiellement⁹ dépossédés du pouvoir de création végétale, confié aux obtenteurs.

Pendant, une nouvelle transformation se produit depuis les années 1980 et la reconnaissance de la brevetabilité du germoplasme¹⁰. Désormais, le génotype des plantes peut être l'objet d'un brevet. Or, cette technique juridique a pour conséquence de faire perdre aux agriculteurs la

⁶ Sur le rôle des Etats dans la constitution des marchés, V. F. BRAUDEL, *La dynamique du capitalisme*, éd. Flammarion, 2009.

⁷ H. TORDJMAN, La construction d'une marchandise : le cas des semences, *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 2008/6, 63^{ème} année, p.1341-1368.

⁸ Cette appropriation privative a été consacrée plus largement par la Convention sur la diversité biologique, qui reconnaît le pouvoir souverain des Etats sur leurs ressources génétiques. Elle revient ainsi sur l'ancienne qualification de patrimoine commun de l'humanité.

⁹ Mais pas totalement. Certains paysans continuent de développer de nouvelles variétés, même si celles-ci ne sont pas toujours commercialisables.

¹⁰ L'arrêt Chakrabarty rendu par la Cour suprême des Etats-Unis en 1980 (J. RIFKIN, *Le siècle biotech*, éd. La Découverte, 1999, spéc. p.92 et s.) a ouvert la voie à cette évolution. Pour une critique, V. J.-P. CLAVIER, *Les catégories de la propriété intellectuelle à l'épreuve des créations génétiques*, éd. L'Harmattan, 1998.

possibilité de s'approprier les semences et d'entraîner le développement de relations économiques postérieurement à la cession des droits de propriété intellectuelle sur les semences. De plus, l'influence du système juridique du brevet, à travers les négociations de l'Accord ADPIC¹¹ à l'OMC, a entraîné une modification du régime juridique de protection des obtentions végétales en faveur de l'insertion de relations économiques post-marché. Ainsi voit-on les relations économiques déborder la sphère du marché qui, auparavant, les canalisait, de sorte que les relations sociales liant les agriculteurs et les entreprises semencières, après la passation du marché sur les semences, se trouvent désormais encastrées dans l'économie.

Ces deux transformations réalisent une nouvelle division du travail où le paysan, devenu agriculteur, perd de plus en plus son autonomie dans l'exercice de son activité et se retrouve, de fait, inséré dans des réseaux d'interdépendance avec les entreprises semencières. Ces réseaux imposent certains modes de culture et sont d'autant plus contraignants que le pouvoir de négociation des agriculteurs paraît bien limité, surtout lorsque les contrats de licence d'exploitation leur interdisent de se regrouper en procédant à des achats groupés. La question de la protection de l'activité agricole se pose donc avec une particulière acuité. C'est ce que nous examinerons en cheminant de la première (I) à la deuxième (II) transformation.

I. La première transformation : la marchandisation des semences

La marchandisation des semences s'est mise en place sous l'égide du discours productiviste : c'est pour accroître la productivité des semences, mettre fin aux famines, que les Etats ont mené une politique active afin de créer un marché semencier. Cette création a été rendue possible par le monopole d'exploitation reconnu sur les obtentions végétales (A) et le marché semencier a été organisé grâce à un contrôle de son accès (B).

A) La protection juridique de l'obtention végétale et la constitution du marché semencier

Pour constituer un marché semencier, il fallait que la semence soit appropriable et qu'elle soit suffisamment standardisée pour être évaluable

¹¹ Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

indépendamment de la qualité de son fournisseur. Cette standardisation est obtenue en recourant à la catégorie agronomique de variété, qui permet de définir la semence exclusivement par ses caractères extérieurs (les caractères distinctifs). Quant à l'appropriation, elle est consacrée par le Certificat d'obtention végétale (COV), créé par le Traité instituant l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV). Celui-ci, délivré par l'INPI¹² en France ou l'OCVV¹³ en Europe, confère à l'obtenteur un monopole d'exploitation commerciale de la variété.

Ce système a deux conséquences. D'une part, l'innovation végétale est largement¹⁴ retirée aux agriculteurs pour être confiée à des sélectionneurs professionnels (les obtenteurs). Ce retrait est toutefois compensé, dans un premier temps, par le droit pour les agriculteurs de ressemer, ce qui vient restreindre notablement l'extension du marché semencier. D'autre part, le monopole porte exclusivement sur la variété, c'est-à-dire sur le produit lui-même. En particulier, « les éléments génétiques de cette variété demeurent en libre accès, notamment pour les autres sélectionneurs qui voudraient s'en servir comme matériel de base en vue de créer une autre variété »¹⁵. Ainsi sont mis en place les éléments constitutifs du marché semencier, dont le contrôle va être assuré par l'Etat.

B) Le contrôle de l'accès au marché semencier : un choix politique

Les conditions de ce contrôle sont essentielles dans la mesure où, non seulement elles conditionnent la commercialisation des semences, mais aussi elles orientent la recherche financée par les entreprises semencières. Or, les critères d'accès au marché, qui se réalise grâce à une inscription des variétés concernées sur un catalogue¹⁶, favorisent, d'une part,

¹² Institut national de la propriété industrielle.

¹³ Office communautaire des variétés végétales.

¹⁴ Car c'est l'innovation réalisée par les obtenteurs professionnels qui est généralement commercialisable.

¹⁵ Ch. BONNEUIL et F. THOMAS, *Semences : une histoire politique, Amélioration des plantes, agriculture et alimentation en France depuis la Seconde Guerre mondiale*, éd. Charles Léopold Mayer, 2012, spéc. p.70.

¹⁶ Il existe un catalogue national et un catalogue européen. Sur la réforme du catalogue européen, V. la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel

les semences élaborées en laboratoire et, d'autre part, les besoins en engrais et pesticides.

En effet, les critères de distinction, d'homogénéité et de stabilité (critères dits « DHS ») favorisent les semences dont les caractéristiques sont prévisibles et donc fiables, ce qui est plus souvent le cas des semences élaborées en laboratoires que des semences de ferme¹⁷. Quant aux critères de « valeur agronomique et technologique » (critères dits « VAT »), ils visent à sélectionner les semences les plus productives. Ils vont conduire à « la suppression progressive des variétés jugées insuffisamment performantes, et en premier lieu des variétés populations¹⁸ qui subsistaient dans le catalogue »¹⁹. Ils vont aussi conduire à déterritorialiser la fabrication des semences, qui va de plus en plus quitter les fermes pour les laboratoires de recherche.

Pour lutter contre cette mise à l'écart des variétés-populations, il a été soutenu que cette exclusion portait atteinte à la liberté d'entreprise comme à la libre circulation des marchandises. Toutefois, la CJUE a estimé que cette atteinte était proportionnée eu égard aux objectifs poursuivis par l'inscription au catalogue, à savoir accroître la productivité des semences²⁰.

Ainsi il apparaît clairement que ces critères s'insèrent dans le choix politique de développer une agriculture industrielle, fortement consommatrice en intrants, au détriment de l'agriculture biologique. En effet, la produc-

de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux), http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/pressroom/docs/proposal_aphp_en.pdf.

¹⁷ Une dérogation est toutefois prévue pour certaines semences anciennes, et elle est généralisée par la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2013, qui remplace les restrictions quantitatives par l'obligation d'indiquer sur une étiquette que cette variété est identifiée par une description officiellement reconnue et la région d'origine (Part. III, Title 4), http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/pressroom/docs/proposal_aphp_en.pdf.

¹⁸ Les variétés-populations sont des variétés créées par les agriculteurs dans le cadre de leur pouvoir d'innovation variétale.

¹⁹ Ch. BONNEUIL et F. THOMAS, *op. cit.*, spéc. p.45.

²⁰ P.-E. BOUILLOT, L'interdiction de la commercialisation des semences hors catalogue validée par la CJUE, Blog Lascaux, <http://programmelascaux.wordpress.com/2012/07/19/linterdiction-de-la-commercialisation-de-semences-hors-catalogue-validee-par-la-cjue/>

tivité des végétaux est appréciée en recourant aux engrais et pesticides. On peut se demander si la mise en avant de l'impératif de santé des végétaux et de préservation de leurs utilités, qui ressort de la Convention internationale sur la protection des végétaux, ne devrait pas conduire à apprécier la productivité des semences sans recourir à l'usage d'intrants.

Surtout, l'analyse de la productivité de semences, sans tenir compte de leur écosystème, semble extrêmement réductrice. L'utilisation massive d'engrais et de pesticides a en effet pour conséquence de réduire l'activité microbiologique de la terre et d'affaiblir sa productivité, alors que des pratiques agroécologiques²¹ permettent de régénérer celle-ci et d'assurer ainsi une productivité plus durable. Ces éléments pourraient cependant être pris en compte à l'avenir, la Commission européenne, qui entend renforcer son contrôle sur l'accès au marché semencier, ayant proposé, le 6 mai 2013, que l'évaluation de la qualité des semences prenne davantage en compte les notions de durabilité et de biodiversité²². Toutefois, c'est seulement pour les marchés de niche que des mesures semblent prises par les autorités communautaires. En effet, les exigences relatives à l'enregistrement sur le catalogue ne devraient pas s'appliquer aux semences mises sur le marché en petites quantités²³. On voit ainsi que cette proposition ne modifie pas fondamentalement les règles relatives à l'accès au marché. Mais le contrôle de cet accès au marché semencier est débordé par l'extension des rapports économiques liant les agriculteurs aux entreprises semencières : c'est l'objet de la deuxième transformation.

II. La deuxième transformation : l'extension des rapports économiques au-delà du marché

Cette extension est le propre du régime juridique du brevet. En effet, ce dernier consacre un accaparement de la propriété des semences par les détenteurs du brevet, de sorte que les agriculteurs ne peuvent plus acquérir

²¹ M.-M. ROBIN, *Les moissons du futur, Comment l'agroécologie peut nourrir le monde*, éd. La Découverte, 2012 ; *Les moissons du futur*, Un film de M.-M. ROBIN, DVD, Arte éditions, 2012.

²² <http://www.depeche.fr/vers-une-simplification-de-la-commercialisation-des-semences-art357123-34.html>

²³ Part. III, Title 2 de la proposition de Règlement précitée.

les semences, mais seulement une licence d'exploitation de celles-ci. Or, la licence d'exploitation, même si elle donne lieu à un paiement unitaire, transforme en relation économique les relations qu'agriculteurs et entreprises semencières entretiennent après l'acquisition de la licence. Ces relations économiques se traduisent en effet par des obligations postérieures au marché des droits de propriété intellectuelle. Ici, le marché ne constitue plus le terme des relations marchandes.

Mais dans d'autres cas, même si le marché en constitue le terme, cela n'empêche pas la création, postérieurement à ce terme, d'obligations économiques nouvelles : tel est le cas depuis que le système du COV a été réformé en 1991, sous l'influence des négociations qui se déroulaient à l'OMC à propos de l'Accord ADPIC. On va donc examiner l'extension des rapports économiques dans le cadre du COV (A) et dans le cadre du brevet (B).

A) L'extension des rapports économiques dans le cadre du COV

L'extension des rapports économiques dans le cadre du COV s'est opérée en 1991, sous l'influence des négociations relatives à l'Accord ADPIC à l'OMC et de la volonté de soumettre, au moins partiellement, les COV au régime applicable aux brevets. Cette extension se traduit par des dispositions qui confèrent aux obtenteurs des droits postérieurement à la commercialisation de la variété.

D'une part, le système du COV adopté en 1991 confère aux autorités nationales le soin de définir le « privilège de l'agriculteur »²⁴, à savoir le droit de ressemer. Or, l'UE l'a autorisé dans le cadre du Règlement n° 2100/1994 du 27 juillet 1994, mais à des conditions restrictives²⁵. Non seulement les agriculteurs ne peuvent utiliser les semences de ferme que sur leurs propres terres, ce qui interdit la pratique ancestrale mais toujours

²⁴ Sur l'évolution postérieure, V. P. REIS, Les exceptions au monopole dans le Traité UPOV : le cas des semences de ferme ou le prétendu « privilège de l'agriculteur », http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/72/11/13/PDF/les_dA_rogations_au_monopole_dans_le_traitA_UPOV_les_semences_de_ferme_verse_on_17_decembre_2010.pdf

²⁵ Sur ces conditions, V. P. REIS, art. préc., spéc. p.5.

actuelle²⁶, du partage entre agriculteurs. Mais surtout, à l'exception des petits agriculteurs²⁷, ce droit de réensemencer a pour contrepartie l'obligation de payer une rémunération équitable. Autrement dit, le réensemencement impose un nouvel échange marchand, une transaction post-marché.

D'autre part, le système du COV adopté en 1991 autorise les agriculteurs à créer une variété essentiellement dérivée de celle bénéficiant du COV : l'exploitation de celle-ci ne constitue pas une contrefaçon. Cependant, l'utilisation de cette variété essentiellement dérivée doit être l'objet d'une licence d'exploitation. Cette licence réintroduit un rapport marchand postérieurement à la transaction ayant permis d'acquérir la variété initiale.

Ainsi, dans ces deux hypothèses, il y a une sorte de droit de suite de l'obtenteur, qui pourra obtenir une indemnisation postérieurement à la transaction marchande dont la variété initiale était l'objet, et donc la création d'une obligation économique postérieure au marché semencier. Mais dans d'autres hypothèses, c'est le régime même de protection, en l'occurrence le brevet, qui postule l'extension des rapports économiques au-delà du marché.

B) L'extension des rapports économiques dans le cadre du brevet

Avec la brevetabilité du germoplasme des semences, les agriculteurs ont perdu la possibilité de s'approprier leurs semences. Les semences brevetées ne leur sont plus vendues ; seul un droit d'accès leur est concédé, pour une récolte, dans le cadre d'une licence d'exploitation. Dès lors, ils ne peuvent plus ressemer leurs graines²⁸ et, s'ils le faisaient, même involontairement, ils pourraient être poursuivis en contrefaçon. De plus, ce droit d'accès pourrait à l'avenir être modulé, en fonction des droits que l'agriculteur aura payés. En effet, l'entreprise Monsanto a d'ores et déjà

²⁶ V. par exemple, en France, l'activité du réseau « Semences paysannes » (http://www.semencespaysannes.org/selection_participative_tour_horizon_experie_n_125.php).

²⁷ C'est-à-dire ceux « qui ne cultivent pas d'espèces végétales sur une surface supérieure à celle qui serait nécessaire pour produire 92 tonnes de céréales » (art.14-3 du Règlement n° 2100/1994 du 27 juillet 1994).

²⁸ L. Boy, L'évolution de la réglementation internationale : vers une remise en cause des semences paysannes ou du privilège de l'agriculteur, RIDE 2008/3, p. 293-313.

indiqué qu'elle entendait développer « des techniques qui lui permettraient de n'activer certains traits spécifiques des plantes qu'une fois que les agriculteurs auraient payé des droits d'accès additionnels pour pouvoir les utiliser »²⁹. L'agriculteur devient ainsi un usager de services offerts par les entreprises semencières, et se trouve ainsi intégré dans un réseau de dépendance à l'égard de ces dernières. Or, ce qui pose problème, c'est que les rapports économiques ne sont plus délimités dans le temps, au moment de l'achat des semences, mais qu'ils s'étendent pendant toute l'activité culturale.

Pour lutter contre cette extension des rapports économiques, on peut être tenté d'invoquer, comme dans l'affaire *Bowman vs Monsanto*, la théorie de l'épuisement des droits. En vertu de celle-ci, les prérogatives du titulaire du brevet prennent fin une fois qu'il a autorisé la commercialisation du produit breveté. Dès lors, rien n'empêcherait plus la réplique des semences. Cette solution permet de restreindre dans le temps les prérogatives du titulaire du brevet et, ainsi, de ré-encadrer le commerce des semences dans le marché, à savoir dans la période précédant la commercialisation.

Cette solution a cependant été expressément écartée au sein de l'Union européenne par la directive n° 98/44/CE qui introduit, dans le domaine des biotechnologies, une exception à la théorie de l'épuisement des droits. Dès lors, « une semence protégée par un brevet et commercialisée sur le territoire de l'Union ne pourra ainsi être reproduite librement sans l'autorisation du titulaire du brevet »³⁰.

C'est la même solution qui a été adoptée dans l'affaire *Bowman vs Monsanto*³¹, la Cour relevant que, si le brevet ne conférait aucun droit sur la

²⁹ J. RIFKIN, *L'âge de l'accès, La nouvelle culture du capitalisme*, éd. La Découverte, 2005, spéc. p. 93.

³⁰ B. HUGOU, *Affaire à suivre : Bowman vs Monsanto*, Blog Lascaux, <http://programmelascaux.wordpress.com/2013/03/23/1260/>

³¹ C. COLLART DUTILLEUL, *Monsanto gagnant contre Bowman – Quelles conclusions en tirer sur la propriété industrielle ?*, Blog Lascaux, <http://programmelascaux.wordpress.com/2013/05/22/monsanto-gagnant-contre-bowman-queelles-conclusions-en-tirer-sur-la-propriete-industrielle/>; Le Monde, *Brevets : Monsanto gagne son procès contre un fermier*, http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/05/13/brevets-monsanto-gagne-son-proces-contre-un-fermier_3178151_3244.html

récolte, en revanche, il interdisait une réplique des semences sans l'autorisation du titulaire du brevet.

La cause semble donc entendue. Toutefois, elle conduit à s'interroger sur la possibilité pour les exploitants agricoles d'exercer leur activité de façon indépendante. En effet, la liberté d'entreprise implique la possibilité d'être propriétaire de ses moyens de production. Or, le brevet interdit aux exploitants agricoles d'acquérir la propriété de leurs semences, les obligeant à dépendre du réseau de distribution des entreprises semencières, et ce pour une durée de 20 ans. Cette situation n'est pas sans rappeler celle qui a permis de priver les ouvriers de la propriété des moyens de production, désormais reconnus comme propriété de l'entreprise³². Dès lors, on peut estimer qu'elle prive les agriculteurs de la liberté d'entreprise. En outre, les entreprises semencières dictent à ces derniers un certain nombre de pratiques culturales, par exemple le recours aux intrants, les transformant ainsi en consommateurs de prestations de services agricoles³³. Ces interventions dans le choix des pratiques culturales pourraient transformer les entreprises semencières en dirigeantes de fait du groupement, constitué entre les agriculteurs et les entreprises semencières, ce qui permettrait de retenir la responsabilité de ces dernières en cas de difficultés.

Par ailleurs, une protection des paysans pourrait être obtenue par la voie contractuelle³⁴. Même si ce n'est pas habituel dans les contrats conclus entre les agriculteurs et les entreprises semencières³⁵, cela ressort, par exemple, du contrat proposé par le consortium de recherche Géo-

³² P.-Y. GOMEZ et H. KORINE, *L'entreprise dans la démocratie, Une théorie politique du gouvernement des entreprises*, éd. De Boeck, spéc. p.81.

³³ J. RIFKIN, *L'âge de l'accès...*, *op. cit.*

³⁴ Comp., pour l'affirmation d'un ordre public alimentaire qui s'imposerait aux contractants, J.-P. CLAVIER, Les dérogations au monopole en droit des brevets, in *Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, Actes du colloque international des 29-30 nov. 2010, San José (Costa Rica), sous la dir. de F. COLLART DUTILLEUL et R. GONZALEZ BALLAR, Universidad de Costa Rica, pp 97-113 ; S. YAMTHIEU WETONDIE, *op. cit.*, spéc. n° 176, p.154-155.

³⁵ V. par exemple le contrat proposé par Monsanto, art. 4, http://thefarmerslife.files.wordpress.com/2012/02/scan_doc0004.pdf.

plante³⁶ et sa filiale chargée de gérer les brevets, Génoplante Valor. Il est en effet prévu que les producteurs locaux de semences vivrières les plus défavorisés (c'est-à-dire ceux dont le revenu annuel brut est inférieur à 10 000 \$) puissent obtenir de Génoplante Valor des licences d'exploitation à des conditions très privilégiées, voire gratuites³⁷.

De façon comparable, les Etats pourraient, dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, conclure des contrats dans lesquels ils réserveraient les droits des agriculteurs sur les semences, éventuellement à l'expiration d'une certaine période – plus courte que celle protégeant le brevet – afin de sauvegarder les intérêts des entreprises semencières. Ce serait une façon de faire reconnaître le rôle que les agriculteurs ont historiquement joué dans la conservation et le développement du matériel génétique, tout en conférant aux entreprises semencières une protection suffisante pour leur permettre de « rentabiliser » leurs investissements. Reste seulement à savoir si les Etats auront la puissance de négociation suffisante pour imposer de telles stipulations...

³⁶ Sur le consortium Génoplante, V. Ch. BONNEUIL et F. THOMAS, *op. cit.*, p. 164 et s.

³⁷ F. BELLIVIER et C. NOVILLE, *Contrats et vivant, Le droit de la circulation des ressources biologiques*, in *Traité des contrats*, sous la dir. de J. GHESTIN, LGDJ, 2006, spéc. n° 224, p. 197.

Position du Réseau Semences Paysannes sur la commercialisation des semences et la santé des plantes

Guy KASTLER *

en collaboration avec Robert Ali BRAC DE LA PERRIERE **

Le 6 mai 2013, la Commission européenne a soumis au Conseil et au Parlement européens une proposition de nouveau règlement sur la commercialisation des semences et plants¹ (*Plant Reproductive Material* ou PRM). Cette proposition est présentée comme une simplification de l'accès des semences au marché, y compris pour les variétés anciennes. En l'état, elle est avant tout le résultat de l'évolution d'un compromis entre deux secteurs de l'industrie : d'une part, l'industrie semencière conventionnelle attachée au monopole exclusif des variétés homogènes et stables protégées par une forme particulière de propriété industrielle, le Certificat d'Obtention Végétale (COV) ; d'autre part, les multinationales de la chimie (Monsanto, Syngenta, BASF, Bayer, Dupont) qui ont absorbé une grande partie du secteur semencier pour transformer les plantes cultivées par génie génétique et les protéger par brevet. Bien qu'ils soient amplement mis en avant pour justifier certaines des évolutions proposées, l'influence des autres acteurs économiques européens de la semence, que ce soient les artisans semenciers, les conservateurs et multiplicateurs de variétés anciennes, les agriculteurs producteurs de semences biologiques ou paysannes, a été faible ; les ouvertures qui leur sont proposées sont mal définies et peuvent s'avérer illusoire, voire profitables uniquement pour l'industrie. Le règlement produit en revanche de nouvelles contraintes visant à éliminer les semences paysannes et les petites entreprises semencières, et porte ainsi atteinte de manière inacceptable à l'agriculture vivrière jusqu'ici épargnée par les réglementations semencières, aux agricultures commerciales paysannes et biologiques, à la biodiversité et aux droits des paysans d'échanger et de vendre leurs propres semences. La portée de la régle-

* Délégué général du Réseau Semences Paysannes (RSP) ;
guy.kastler@wanadoo.fr

** Coordinateur de l'association BEDE ; brac@bede-asso.fr

¹ Par la suite du texte, le terme « semences » inclut « semences et plants ».

mentation sur la commercialisation des semences ne peut être comprise sans l'articuler avec deux des autres propositions qui vont suivre, l'une sur la santé des plantes et l'autre sur les contrôles officiels². Aussi, ce document de position du Réseau Semences Paysannes (RSP) français analyse les trois propositions de règlement dans un même texte³.

I. Des ouvertures alléchantes

La nouveauté la plus remarquée est l'ouverture de deux nouvelles catégories de commercialisation des semences destinées à favoriser la diversité de l'offre variétale. La réglementation actuelle considère une seule catégorie réservée aux variétés distinctes homogènes et stables (DHS) avec obligation d'enregistrement au catalogue officiel. La proposition de nouveau règlement PRM propose, elle, trois catégories :

1) Les variétés DHS subdivisées en :

- « variétés enregistrées sur description officielle », reprises du catalogue officiel actuel (art. 14.1) ;
- « variétés anciennes enregistrées sur description officiellement reconnue » (DOR), sans obligation d'essai DHS. La catégorie inclut les actuelles variétés de conservation et sélectionnées pour une utilisation particulière dont les semences pourront être commercialisées sans aucune limitation quantitative ou géographique (art. 57).

2) Le « matériel hétérogène » pouvant être enregistré sur des registres spécifiques sans appartenir à une variété DHS (art. 14.3).

3) Les « variétés de niche » dont les semences pourront être commercialisées en emballages réduits par des micro-entreprises (employant au maximum 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse

² La quatrième proposition sur la santé animale ne sera pas évoquée ici.

³ Créé en 2003, le RSP regroupe près d'une centaine d'organisations à majorité paysannes impliquées dans des initiatives de promotion et de défense de la biodiversité cultivée et du savoir-faire associé dans les jardins et dans les champs. Il est membre fondateur de la Coordination européenne « Libérons la diversité » qui sert de plateforme d'échanges entre les différents acteurs européens défendant les semences reproductibles et libres de droits de propriété industrielle. Comme l'Union européenne est depuis cinquante ans le laboratoire de lois semencières qu'elle impose sur toute la planète avec les Accords de libre-échange, l'analyse des paysans européens peut servir à prévenir les autres agriculteurs du monde de l'évolution à venir des lois semencières de leurs pays.

pas 2 millions d'euros) sans obligation d'enregistrement de la variété au catalogue (art. 36), à condition qu'elles soient produites dans leur région d'origine.

Les frais d'enregistrement seront réduits pour les variétés DOR et adaptés pour le matériel hétérogène. Les micro-entreprises seront exonérées du paiement des redevances d'enregistrement des variétés et de contrôles officiels (art. 89.2, et règlement Contrôles, art. 82.2).

Enfin, les échanges de semences destinés à la conservation des ressources génétiques, y compris à la ferme (considérant 7 et art. 2.c), et entre des personnes qui ne sont pas des « opérateurs professionnels » (art. 2.d) seront exonérés des obligations qui découlent du règlement PRM (catalogue, enregistrement et contrôle des opérateurs...).

Ces innovations sont présentées comme les réponses de la Commission européenne aux demandes des organisations de la société civile (OSC). Or, les organisations paysannes, d'agriculture biologique et les associations de conservation des semences anciennes sont celles qui ont le plus protesté lors de leur publication, contrairement à l'industrie semencière européenne qui a fait état de sa satisfaction⁴. Comment comprendre ces réactions apparemment contradictoires ?

II. L'accélération de la confiscation des semences par les brevets

Une standardisation renforcée par la propriété industrielle.

Le règlement PMR va officialiser le lien incestueux entre le catalogue officiel, sur lequel il est obligatoire d'enregistrer une variété pour avoir le droit d'en commercialiser les semences, et le droit de propriété industrielle sur la même variété par Certificat d'obtention végétale (COV). Seules les variétés pouvant être protégées par un COV auront accès à l'enregistrement au catalogue. Ces variétés devront en effet être conformes à la définition donnée par l'UPOV⁵ (art. 10.1) qui ne retient que les lignées pures, les hybrides F1 ou les populations synthétiques ; des variétés qui répondent aux demandes de standardisation des produits agricoles de la grande dis-

⁴ Seule l'industrie semencière française manifeste quelques inquiétudes,... mais avec des raisons totalement opposées à celles des OSC.

⁵ Union pour la Protection des Obtention Végétales, qui regroupe les États appliquant le régime du COV.

tribution et de l'industrie agroalimentaire. Cette standardisation s'accompagne d'un recours important aux intrants chimiques, à la mécanisation et, lorsque nécessaire, à une irrigation intensive pour uniformiser la diversité des environnements de culture. Le nouveau règlement consolide la fonction du catalogue comme chasse gardée de l'industrie semencière qui protège ses variétés avec un COV. Sa gestion sera centralisée au niveau européen à l'Office Communautaire des Variétés Végétales (OCVV), rebaptisé Agence, qui délivre aussi les COV (art. 142) ; les variétés bénéficiant d'un COV seront enregistrées au catalogue sans nouveaux essais DHS (art. 63).

Les « variétés anciennes enregistrées sur description officiellement reconnue » (DOR) sans obligation d'essais DHS, devront tout de même être conformes à la définition UPOV de la variété, qui impose de fait les mêmes critères DHS. Elles devront être maintenues et produites dans leur région d'origine, ce qui limitera leur production.

L'ouverture que constitue la commercialisation de « matériel hétérogène apparaît à première vue très utile pour les variétés populations paysannes⁶ et l'agro-biodiversité. Elle doit cependant être regardée attentivement sous deux aspects : les modalités d'enregistrement d'une part et la protection industrielle par brevet d'autre part.

Une définition du matériel hétérogène... qui risque d'exclure les variétés populations paysannes.

Les modalités d'enregistrement du « matériel hétérogène » seront définies ultérieurement par la Commission européenne suivant des règles qui renvoient notamment à la description du « matériel parental », des méthodes de sélection et de production des semences (PRM, art. 14.3.b). De tels descriptifs peuvent prendre en compte de nombreux « types variétaux » industriels aujourd'hui exclus du catalogue : « populations composites », lignées ou hybrides F1 mal stabilisées sur certains caractères, hybrides F1 issus du croisement de plus de deux lignées, ou encore hybrides F1 issus de lignées hétérozygotes. Mais ces descriptifs ne prennent pas en compte ce qui permet de distinguer les variétés populations paysannes

⁶ « Variété population paysanne » : sélectionnée et multipliée en pollinisation libre et/ou en sélection massale au cours des multiplications successives par des paysans dans leurs champs de production agricole destinée au marché.

sélectionnées et multipliées par les agriculteurs. En effet, il est impossible de définir ces populations uniquement à partir de la description des plantes qui les composent car celles-ci évoluent dès qu'elles sortent de leur terroir ou des pratiques agricoles qui assurent la constance de leurs caractères. Tout comme une dénomination d'origine, leur définition doit aussi prendre en compte leur lieu de production et leur mode de culture qui est aussi leur mode de reproduction. Rien ne dit que ces caractéristiques seront acceptées par les registres de « matériel hétérogène » dont la définition est renvoyée aux « actes délégués » de la seule Commission européenne, donc sans aucun contrôle parlementaire.

Une définition du matériel hétérogène... qui ouvre la porte aux variétés et autres semences brevetées.

La Commission européenne présente ce matériel hétérogène comme destiné à suivre « l'évolution technique et économique ». Or ce sont les technologies génétiques industrielles et l'économie de la biomasse qui sont aujourd'hui à la pointe des « évolutions techniques et économiques », et ce sont leurs promoteurs qui exigent la suppression des obligations d'homogénéité et de stabilité. Il est en effet très difficile, voire impossible, de stabiliser les nouveaux OGM porteurs de nombreux transgènes (gènes empilés) résistant à plusieurs insectes et tolérant à plusieurs herbicides⁷. Par ailleurs, le remplacement du pétrole par la biomasse végétale génère de nouveaux besoins. Contrairement à la chaîne alimentaire traditionnelle qui vend ou transforme des plantes entières parfaitement standardisées et calibrées, la production industrielle de carburants, de plastiques, de médicaments ou de composants alimentaires n'a besoin que de biomasse indifférenciée porteuse de quelques caractères particuliers pour ses digesteurs chimiques ou issus de la biologie de synthèse. Les nouveaux sélectionneurs de « matériel hétérogène » s'intéressent exclusivement à la productivité de la biomasse et à ces caractères industriels destinés à doper sa transformation industrielle. Ils ne supportent plus la perte de temps et le surcoût de l'homogénéisation et de la stabilisation des caractères OCVV/UPOV qui n'ont aucune utilité pour la culture ou la valorisation de leurs innovations. Ils n'en ont pas non plus besoin pour protéger leurs variétés par COV : le brevet sur

⁷ Voir http://www.ogm.gouv.fr/IMG/pdf/Variation_de_la_sequence_des_transgenes_vegetaux_cle8f41e2.pdf

les quelques gènes ou caractères des plantes dont ils ont besoin est beaucoup plus efficace pour récupérer les royalties.

Ainsi, contournant le droit européen sur la protection juridique des inventions biotechnologiques (Directive 98/44) qui interdit le brevet sur la variété, ces « populations hétérogènes » dont le nouveau règlement PRM veut autoriser la commercialisation, qui ont toutes les qualités d'une variété sauf d'être DHS, pourront être protégées par des brevets⁸. Ces brevets empêcheront toute utilisation du matériel par un tiers comme les exceptions de sélection, de recherche et la reproduction des semences de ferme par les agriculteurs, exceptions qui ne concernent dans la réglementation européenne que les plantes appartenant à des variétés protégées par un COV⁹.

La commercialisation de semences de populations hétérogènes est cependant absolument indispensable aux pratiques agricoles paysannes, biologiques, à la diminution des intrants et à l'adaptation aux changements climatiques. Mais laisser les technologies génétiques brevetées se cacher derrière le « matériel hétérogène » pour accéder librement au marché des semences leur permettrait de coloniser tous les champs de manière irréversible avant d'avoir pu obtenir une décision politique d'interdiction du brevet sur le vivant. C'est pourquoi il est, dans l'immédiat, indispensable de

⁸ De tels brevets sont déjà accordés par l'Office Européen des Brevets à des hybrides F1 génétiquement instables (plus de deux lignées parentales, ou lignées hétérozygotes).

⁹ Il est aussi utile de rappeler ici que la liberté accordée au commerce des OGM brevetés aux États-Unis leur a permis de conquérir en quelques années plus de 90 % du marché des semences des principales grandes cultures agricoles (maïs, soja, coton et colza) et a accéléré la concentration de la quasi-totalité du secteur entre les mains d'une poignée de multinationales de la chimie détentrices des plus gros portefeuilles de brevets (Monsanto, Dupont, Dow). Les agriculteurs sont aujourd'hui obligés d'acheter chaque année des semences brevetées ; ils évitent en effet de cultiver d'autres variétés pour ne pas être poursuivis si leurs champs sont contaminés par des gènes brevetés venant des champs voisins. En refusant les OGM et en restreignant l'accès au marché aux seules variétés DHS, l'Europe a ralenti jusqu'ici cette invasion. Mais aujourd'hui, les nouveaux brevets ne concernent plus seulement les OGM étiquetés, ils sont déposés sur les plantes issues de sélection assistée par marqueurs et d'autres technologies génétiques non réglementées comme la mutagénèse dirigée. Pour les agriculteurs européens, et la société civile qui est massivement mobilisée, il convient alors d'opposer à toutes les semences brevetées, quelles qu'elles soient, la même détermination que celle qui a arrêté les semences OGM.

réserver le nouveau registre de « matériel hétérogène » aux seules populations de plantes libres de tout brevet.

Une niche pour enfermer la biodiversité ou pour libérer les semences brevetées et génétiquement manipulées ?

Les « variétés de niche » ne seront pas soumises à l'obligation d'enregistrement, mais à des limitations quantitatives. La taille maximale des emballages, récipients ou bottes, sera définie par la Commission européenne. Si elle reste limitée à la taille actuellement définie pour les variétés « sélectionnées pour une utilisation particulière », le surcoût ainsi généré les rendra inaccessibles à tout usage professionnel et les cantonnera dans la niche de l'actuel marché des « jardiniers amateurs ».

Or leur limitation aux seules micro-entreprises est remise en cause à la fois par les grandes entreprises semencières, mais aussi par une partie des OSC qui réclament une libéralisation totale du marché des semences. Cette limitation est censée protéger ce secteur particulier investi traditionnellement par des artisans semenciers et des associations de conservation de variétés anciennes. Le seuil de 10 employés devra être ajusté car il exclut les associations de « gardiens des semences anciennes » qui, tout en réalisant des chiffres d'affaires de vente de semences bien inférieurs à 2 millions d'euros, ont recours à une main d'œuvre importante pour entretenir d'immenses collections vivantes et les ouvrir au public dans un but pédagogique. Faut-il pour autant supprimer toute limitation ? L'expérience des contaminations OGM accumulée par les paysans et les agriculteurs biologiques au cours de ces dernières années oblige à considérer cette question avec prudence. En effet, en l'état des lois et des techniques actuelles, supprimer toute limite généraliserait aussi la liberté du commerce, sans aucun enregistrement, de semences brevetées ce qui représente un risque élevé de contamination généralisée et de revendication de propriété intellectuelle sur les cultures contaminées. En l'absence d'interdiction de tout brevet sur le vivant, la seule manière de ralentir leur déferlement sur le marché reste de continuer à limiter l'accès au « marché de niche » à un niveau inférieur à celui qui permet d'amortir le dépôt d'un brevet, l'achat d'un droit de licence et/ou la mise au point de technologies génétiques brevetables.

III. Les autocontrôles sous contrôle officiel... de l'industrie

Le règlement PRM n'est que la pointe la plus médiatisée du nouveau paquet législatif. Derrière lui se cache un nouveau règlement sur les « contrôles officiels » qui s'imposera à toute la chaîne alimentaire, et donc aussi aux semences. Déjà appliqué aux denrées alimentaires, aux aliments pour animaux, à la santé et au bien-être des animaux, les procédures HACCP (analyse et contrôle des points à risque) qui organisent les « autocontrôles sous contrôle officiel » vont ainsi s'imposer aux règles touchant la commercialisation des semences et plants, la santé des végétaux, les pesticides, les OGM (biosécurité), la certification des animaux, la production biologique, les sous-produits animaux... Cet élargissement du « paquet hygiène » (règlement 882/2004/CE) vise à restructurer en profondeur l'ensemble des productions agricoles pour les soumettre à la dictature des droits de propriété industrielle et aux besoins de l'industrie agroalimentaire, de la grande distribution et désormais aussi de la transformation industrielle de la biomasse. Il aura bien plus de conséquences sur la destruction de l'autonomie paysanne et de la diversité des semences que l'ouverture ou la fermeture d'un nouveau registre. De quoi s'agit-il ?

A qui bénéficient les autocontrôles ?

Au lieu d'être soumis à des contrôles publics extérieurs, les entreprises pourront déterminer et mettre en œuvre elles-mêmes leurs propres essais pour l'enregistrement des variétés, leurs propres plans de contrôle pour l'auto-certification des lots de semences, l'auto-délivrance des passeports sanitaires et pour la maîtrise des autres risques sanitaires, environnementaux, de biosécurité ou phytosanitaires. Ces « autocontrôles sous contrôle officiel » nécessitent un audit préalable, la mise en place d'enregistrements bureaucratiques, d'analyses régulières, un personnel qualifié agréé, le recours à des laboratoires et à des parcelles d'essais agréés... Toutes ces procédures ont un coût important. Cela n'est pas un surcoût pour les grosses entreprises qui mettent de toute façon en place les mêmes plans de contrôle interne pour assurer et sécuriser les gros volumes qu'elles achètent, produisent et/ou vendent. C'est au contraire pour elles une économie qui les exonère du paiement de la plus grande partie des contrôles publics qui se limitent ainsi au simple contrôle officiel de l'autocontrôle, souvent délégué à un organisme certificateur privé. Cependant,

les récents scandales sanitaires montrent les limites de ce système et le peu de fiabilité de ces autocontrôles gérés par les grosses entreprises. Le coût de ces « autocontrôles sous contrôle officiel » est en revanche totalement inaccessible pour les petites entreprises qui produisent de petits volumes. Une analyse d'absence d'OGM est par exemple peu onéreuse pour un semi-remorque de semences, mais est inaccessible pour un petit producteur qui produit ses propres semences de nombreuses cultures très diversifiées. S'il doit se soumettre à un autocontrôle OGM de toutes ses cultures, il préférera arrêter de faire ses semences : l'achat de semences commerciales « garanties sans OGM » lui coûtera bien moins cher. Et si les grandes entreprises disposent de leurs propres parcelles d'essais et de leurs propres laboratoires, elles n'utiliseront plus les parcelles d'essais et les laboratoires publics qui coûteront en conséquence de plus en plus cher pour les petits opérateurs, lorsqu'ils ne disparaîtront pas par manque de rentabilité. Les petits semenciers seront-ils alors obligés de demander à leurs concurrents plus importants d'utiliser leurs parcelles d'essais et leurs laboratoires ? Ou de s'adresser à des organismes certificateurs privés dominées par les plus grosses entreprises¹⁰ ainsi chargées d'organiser leur propre autocontrôle et le contrôle direct de leurs concurrents de plus petite taille ?

Enfin, les normes et les procédures élaborées pour sécuriser les productions industrielles et les approvisionnements de la grande distribution ne prennent pas en compte la globalité et la variabilité du vivant avec lequel travaillent les paysans. Elles reposent par exemple sur des traitements chimiques obligatoires et refusent la maîtrise des maladies par des procédés et des produits naturels non brevetés et par les bonnes pratiques agricoles paysannes et biologiques. Elles autorisent les semences traitées avec des toxiques très dangereux mais indispensables aux monocultures, alors qu'elles interdisent l'utilisation des produits naturels comme les huiles essentielles, les poudres et purins de plantes ou tout simplement les garanties qu'offrent les rotations de culture et les cultures associées.

¹⁰ L'ESA, association européenne des semenciers, a déjà mis en place un organisme certificateur agréé chargé du contrôle de la certification des semences. En France, le Service Officiel de Contrôle des semences est un service du GNIS, l'interprofession semencière.

Pour faire accepter ces nouvelles obligations d'enregistrement et de contrôle, la Commission européenne propose la méthode douce : elles seront gratuites pour les micro-entreprises et donc pour la quasi-totalité des agriculteurs. Seuls les autocontrôles seront à la charge des opérateurs, et l'expérience des autres secteurs nous montre que les obligations réglementaires resteront inexistantes dans la première phase d'installation du nouveau système et ne s'imposeront que progressivement. L'exemple des ateliers de transformation à la ferme (fromage, charcuterie, jus de fruit...) qui ont été les premiers à se voir imposer dès la fin des années 1980 ce système est instructif : l'agriculteur-transformateur a vu chaque année de nouvelles contraintes normatives onéreuses apparaître, et en 20 ans, plus des trois quart des ateliers ont dû mettre la clef sous la porte.

Le contrôle généralisé des semences fermières et paysannes.

Le règlement PRM supprime l'actuelle limitation du champ d'application de la réglementation à la commercialisation « en vue d'une exploitation commerciale » qui épargne l'agriculture vivrière pour l'autoconsommation des récoltes et la remplace, en négatif, par la définition des activités qui restent hors de son champ d'application. De nombreuses questions demeurent en suspens, quant à l'interprétation de ces exceptions, car leurs applications sont souvent conditionnées par des réglementations annexes ou nationales, ainsi :

- la recherche et la sélection : il n'est pas explicite que la sélection paysanne réalisée dans les conditions d'utilisation des semences soit prise en compte. Cette sélection paysanne est très importante pour l'adaptation continue des variétés notamment en agricultures paysanne et biologique. Rien ne dit si les agriculteurs pourront échanger leurs semences en vue de ces activités, ou si ces échanges seront interdits parce que la sélection à laquelle ils sont destinés se déroule dans leurs champs de productions agricoles destinées au marché ;
- les échanges de semences au sein de réseaux et associations qui conservent des ressources génétiques « y compris dans l'exploitation » (PRM, considérant 7 et art. 2.c). Les variétés populations paysannes constituent le réservoir le plus riche pour les ressources génétiques. Or la politique de conservation des ressources génétiques n'est pas une compétence de l'Union européenne, mais uniquement

des États qui resteront donc libres de définir les modalités d'application de cette exemption, en exigeant par exemple un agrément et des contrôles directs de ces réseaux et associations par des organisations dépendant de l'industrie semencière, comme c'est actuellement le cas par exemple en France ;

- les échanges « en nature » entre des personnes qui ne sont pas des « opérateurs professionnels ». Le droit à l'échange de semences destinées à l'agriculture vivrière est ainsi sauvegardé, mais le droit de les commercialiser sera restreint aux variétés de niche qui imposent le contrôle de tous les opérateurs. De plus, la définition des « opérateurs professionnels » par l'article 3.6 s'applique à toute production de semences sans exclure explicitement les semences de ferme et paysannes non commerciales exclues à l'article 1. Cette définition permettra-t-elle aux États qui le souhaitent d'interdire les échanges de semences entre agriculteurs hors des réseaux de conservation ? Et de rendre obligatoires l'enregistrement et le contrôle de tous les agriculteurs qui produisent des semences de ferme ou paysannes ? Un pays semencier comme la France a déjà inscrit ces obligations dans sa loi. Le PRM permettra-t-il à la Commission européenne d'exiger l'abrogation de telles lois ?
- le fichage de tous les producteurs de semence. Alors qu'aujourd'hui, seuls les agriculteurs multiplicateurs de semences commerciales sont enregistrés, le règlement sur la santé des plantes (PH) rendra aussi obligatoire l'enregistrement des agriculteurs qui produisent des semences non commerciales (de ferme ou paysannes) en cas de risque sanitaire (espèces ou zones géographiques concernées par des organismes de quarantaine ou de qualité). Il en ira de même avec la biosécurité. S'ils sont aujourd'hui limités à quelques espèces, les risques sanitaires augmentent constamment avec la globalisation des échanges et les risques de biosécurité avec l'augmentation de la diffusion des OGM (cultures, contamination des semences commerciales et des espèces sauvages). En quelques années, la majorité des agriculteurs pourraient se retrouver concernés par ces obligations. Ils seront ainsi soumis aux mêmes obligations d'autocontrôles sous contrôle officiel que les producteurs de semences commerciales, engendrant une multiplication d'analyses et de normes indus-

rielles obligatoires. La production des semences de ferme et paysannes générera un fardeau bureaucratique et financier insupportable qui incitera les agriculteurs à abandonner leur autonomie pour se tourner exclusivement vers les semences commerciales.

Une police administrative des semences au service des droits de propriété de l'industrie.

Les autorités nationales disposeront ainsi de la liste des agriculteurs producteurs de semences de ferme ou paysannes contraints de s'enregistrer sur un registre unique en application de ces nouvelles réglementations. Le règlement 1768/95/CE autorise les autorités à communiquer le nom de ces agriculteurs aux obtenteurs qui pourront l'utiliser pour exiger le paiement de royalties sur les semences de ferme. Au prétexte de risques sanitaires, de biosécurité ou autres, les obligations de traçabilité détourneront le droit fondamental à la protection des informations professionnelles au profit des droits de propriété industrielle.

Par ailleurs, le règlement PRM (art. 8) et le règlement PH (art. 65) imposeront à tous les opérateurs un enregistrement de l'origine de toutes les semences qu'ils reçoivent et les coordonnées de tout opérateur professionnel auquel ils fournissent des semences. La Commission européenne a déjà annoncé sa volonté de mettre en place une surveillance électronique de tous les échanges de semences au sein de l'UE, au nom de la traçabilité : rien ne garantit que cet outil ne sera pas utilisé pour poursuivre les contrefaçons de variétés ou semences protégées par des COV et/ou des brevets. Les projets d'accords internationaux actuellement en discussion (ACTA – lutte contre les contrefaçons –, Accords de libre-échange UE/Canada, UE/USA...) prévoient tous de rendre cette délation institutionnelle obligatoire.

Conclusions

Cette proposition de nouveau paquet réglementaire présente de nombreux risques pour les producteurs de semences paysannes, les pratiques d'agriculture paysannes et biologiques et tous les acteurs de la société qui conservent ou entretiennent la biodiversité cultivée en Europe. Pour le Réseau Semences Paysannes, il convient de combattre toute forme de réglementation qui favorise :

Position du Réseau Semences Paysannes sur la commercialisation des semences et la santé des plantes

- la liberté du commerce de semences brevetées et issues de manipulations génétiques ;
- l'interdiction de fait des semences paysannes et biologiques par les normes industrielles, les autocontrôles sous contrôle officiel et le contrôle des échanges de semences entre agriculteurs ;
- le fichage généralisé de tous les paysans producteurs de semences de ferme ou paysannes au profit de la police des droits de propriété industrielle.

La nouvelle réglementation présente aussi quelques opportunités encore incertaines qu'il convient de défendre et de consolider comme :

- la reconnaissance du droit des paysans d'échanger leurs semences ;
- la reconnaissance des variétés population non DHS ;
- le droit de commercialiser des semences de variétés non enregistrées ;
- l'exonération des micro-entreprises du paiement des redevances d'enregistrement et de contrôle.

Les organisations du RSP ne souhaitent pas une déréglementation généralisée du commerce des semences. On le sait par l'observation des conséquences des déréglementations libérales de ces dernières décennies, la liberté du commerce permet la dictature des plus grosses entreprises. Nous voulons une réglementation qui protège véritablement les semences de ferme et paysannes contre leur interdiction par les COV, la dissémination des OGM et des brevets et les normes industrielles. Nous voulons une réglementation qui protège les droits des agriculteurs et des jardiniers de sélectionner, de conserver, de reproduire, d'échanger et de vendre leurs semences non OGM et qui garantisse la diversité et la qualité des semences disponibles sur le marché, premières étapes de la souveraineté alimentaire.

Responsabilidad por posibles daños económicos, sobre la salud y el medio ambiente derivados del cultivo de OMGs en el Derecho español

Ana CARRETERO GARCIA *

I. Introducción

Aunque la Unión Europea (UE) asegura que los aspectos relativos a la salud y al medio ambiente quedan cubiertos a través del procedimiento de autorización basado en datos científicos, los posibles riesgos que los OMG pueden implicar a medio y largo plazo generan dudas y desconfianza en los consumidores europeos. Además, la mayor crítica desde el punto de vista normativo se centra en la omisión absoluta de aspectos relacionados con la responsabilidad ante los posibles daños provocados por OMGs.

España es el país de la UE con mayor número de hectáreas cultivadas con variedades transgénicas (la mayoría de ellas dedicadas a maíz para alimentación animal), por lo que resulta injustificable el retraso en la aprobación de una normativa específica en materia de coexistencia que permita a los agricultores escoger en la práctica entre la producción convencional, la ecológica y la de cultivos modificados genéticamente y que, como consecuencia, permita también a los consumidores elegir realmente el tipo de productos agrarios que desean consumir¹.

* Dra. Ana Carretero García. Profesora Titular de Derecho Civil en la Universidad de Castilla-La Mancha (España).

¹ Por el momento, España ha aprobado básicamente la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente y el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003 (normas cuyo objetivo es adaptar el ordenamiento español a lo dispuesto por las Directivas comunitarias en la materia). Pero, a diferencia de otros países, sigue pendiente una norma en materia de coexistencia, ya que hasta ahora solo existe un Proyecto de Real Decreto de 2006 (cuyo texto puede consultarse en www.agrodigital.com/images/ogm.pdf.) basado en los principios generales recogidos en la Recomendación 2003/556/CE (ya derogada y sustituida por la Recomendación de la Comisión de 13 de julio de 2010).

Organizaciones ecologistas² y algunos sindicatos agrarios³ reclaman un régimen de responsabilidad civil en el que los daños económicos y los daños sobre la salud y el medio ambiente derivados de los OMG recaiga sobre los titulares de las autorizaciones de su liberación al medio, es decir, sobre las empresas productoras de estas semillas.

Pero lo cierto es que, por el momento, no se prevén normas específicas sobre responsabilidad ni en la legislación actual sobre OMG, ni en el Proyecto de coexistencia, ni tampoco en la Ley sobre responsabilidad medioambiental. Así que, a pesar de que muchos sectores de riesgo están sometidos a sistemas objetivos de responsabilidad a través de leyes especiales, cuando éstas no existen o solo cubren determinados tipos de daños es necesario acudir al régimen general de responsabilidad extracontractual previsto por el Código civil. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1999 (RJ 1999\7853) define al daño como “el menoscabo que soporta una persona, en su misma persona, vida e integridad física, como ser humano (daño personal) o en el patrimonio de que es titular, daño emergente y lucro cesante (daño material) o en su espíritu (daño moral)”.

II. Responsabilidad civil por daños económicos, daños sobre la salud y daños sobre el medio ambiente

En el caso de **daños económicos**, imaginemos por ejemplo un agricultor ecológico que pierde su certificación ecológica por contaminación aérea de semillas transgénicas, sólo cabría acudir al régimen general del Código civil.

En el Derecho español, los daños materiales que se hayan producido en la cosecha misma no son resarcibles conforme a la Ley General de Consumidores y Usuarios⁴, ya que el ámbito de protección de la Ley comprende, además de los daños personales, los daños materiales que se hayan causado en cosas que se hallen objetivamente destinadas al uso o

² Como Amigos de la Tierra, Greenpeace, Ecologistas en Acción y la Sociedad Española de Agricultura Ecológica.

³ Como la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG).

⁴ Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (BOE nº 287 de 30/11/2007).

consumo privados y en tal concepto hayan sido utilizadas principalmente por el perjudicado (lo que elimina las pérdidas por lucro cesante que haya en la producción agraria). De modo que los daños causados en la cosecha deberán ser resarcidos de acuerdo con las normas generales de la responsabilidad extracontractual.

Hay que tener en cuenta que la pérdida de la calificación de su cosecha como ecológica no sólo obliga al agricultor a vender su cosecha a un precio muy inferior, sino que la descalificación conlleva también un desprestigio frente a sus proveedores y frente al mercado, algo a lo que hay que sumar la pérdida de las subvenciones a la producción ecológica derivadas de la Política Agraria Común.

Ante los continuos casos de contaminación, hay una marcada tendencia a dejar de cultivar maíz ecológico en las zonas de España en las que se produce maíz transgénico. Sin embargo, un cultivo como el maíz es imprescindible tanto para la producción ecológica ganadera como para otras empresas alimentarias (empresas elaboradoras de productos de panadería ecológica, de quesos artesanos elaborados con leche procedente de ganaderías ecológicas, productores de huevos ecológicos, etc.).

Pero los perjuicios económicos llegan todavía más lejos porque, aparte de la pérdida de la calificación de la producción como ecológica, de las consecuencias que ello pueda tener frente a proveedores y consumidores y de la pérdida de ayudas destinadas a la agricultura ecológica, los agricultores pueden verse obligados a tener que solicitar autorización a las autoridades comunitarias para comercializar, a tener que realizar modificaciones en el etiquetado (que, además del coste añadido que supone, puede implicar mayores dificultades para su venta o incluso el rechazo por parte de los consumidores), o a tener que pagar una indemnización por infracción de los derechos de propiedad industrial⁵.

⁵ Como señala GARCIA VIDAL, Ángel, "El aseguramiento de los daños y de la responsabilidad civil por presencia adventicia de transgénicos en cultivos y productos ajenos", en *RES*, N° 147, 2011, p.537, cuando el titular de una explotación comprueba que existe material genético protegido en su plantación debe proceder a eliminarlo o a obtener una licencia del titular de la patente o de la obtención vegetal. Pero en ambos supuestos se incurre en gastos, que en el caso de la eliminación del material pueden ser ingentes, dada la persistencia que suelen mostrar muchas plantas modificadas genéticamente.

Veamos algunos casos significativos en este sentido como, por ejemplo, el asunto resuelto por la **Sentencia del TJCE de 6 de septiembre de 2011** (Asunto C-442/09).

En 2005 se detectó la presencia de ADN de maíz MON 810 –en un 4,1% del ADN total del maíz- y de proteínas transgénicas (toxina Bt) en el polen de maíz recolectado y en la miel elaborada por un apicultor en colmenas situadas a 500 metros de los terrenos en los que Freistaat Bayerns había cultivado este tipo de maíz con fines de investigación. En la demanda se solicita que el tribunal declare que, debido a la presencia de ADN de maíz MON 810 en los productos de apicultura mencionados, éstos han dejado de ser aptos para la comercialización o el consumo, ya que han sufrido una “modificación sustancial” en el sentido de la legislación alemana. Por su parte, “Monsanto Technology”, “Monsanto Agrar Deutschland” y el “Freistaat Bayern” interpusieron recurso de apelación, afirmando que el polen presente en la miel o utilizado como complemento alimenticio no es un “OMG” en el sentido del Reglamento 1829/2003, puesto que, en el momento en que se incorpora a la miel o se destina a la alimentación, ya no posee ninguna aptitud concreta e individual para la reproducción y no es suficiente la mera presencia de ADN o de proteínas transgénicas.

Ante las dudas sobre la interpretación del Reglamento 1829/2003, se plantean varias cuestiones prejudiciales ante el TJCE por presencia de polen de maíz modificado genéticamente en productos de apicultura. En primer lugar, ¿debe interpretarse el concepto de OMG en el sentido de que también incluye el material de plantas modificadas genéticamente que, aunque contiene ADN y proteínas modificados genéticamente, ya no posee ninguna capacidad reproductiva en el momento en que se incorpora a un alimento (miel en este caso) o se destina a la alimentación, especialmente en forma de complemento alimenticio? En segundo lugar, ¿es suficiente para que un alimento pueda considerarse “producido a partir de OMG” que dicho alimento contenga material procedente de plantas modificadas genéticamente que en un momento anterior ha poseído una capacidad reproductiva concreta e individual? En tercer lugar, ¿debe interpretarse el concepto de “producido a partir de OMG” en el sentido de que no exige un proceso de producción intencional y deliberado, sino que incluye también la incorporación involuntaria y fortuita de (antiguos) OMG a un alimento? Y, en cuarto lugar, ¿cualquier incorporación de material modificado genética-

mente que esté presente legalmente en la naturaleza a alimentos de origen animal, como la miel, tiene como efecto someter esos alimentos a la obligación de autorización y supervisión prevista, o bien es posible referirse por analogía a otros umbrales (umbral de tolerancia del 0,9% previsto para el etiquetado) aplicables?

Para el TJCE, el concepto de OMG debe interpretarse en el sentido de que una sustancia como el polen derivado de una variedad de maíz modificado genéticamente que ha perdido su capacidad reproductiva y que carece de toda capacidad de transferir el material genético que contiene ya no está comprendido en ese concepto. Sin embargo, productos como la miel y los complementos alimenticios que contienen dicha sustancia sí constituyen “alimentos que contienen ingredientes producidos a partir de OMG”, añadiendo que tal calificación puede aplicarse con independencia de que la incorporación de la sustancia en cuestión haya sido intencionada o fortuita.

Hay que tener en cuenta que el umbral de tolerancia del 0,9 por ingrediente previsto en el art. 12, apartado 2, del Reglamento 1829/2003, se refiere a la obligación de etiquetado, pero no a la obligación de autorización y supervisión. Por tanto, cuando se cumplen los requisitos establecidos en el art. 3, apartado 1, del Reglamento 1829/2003, la obligación de autorización y de supervisión existe con independencia de la proporción de material modificado genéticamente contenida en el producto de que se trate (de no hacerse esta interpretación se excluiría al alimento en cuestión del ámbito de aplicación del Reglamento citado, que era lo que pretendían las empresas causantes de la contaminación).

También resulta interesante el asunto *Monsanto v. Schmeise*⁶ sucedido en Canadá.

En este caso, el señor Schmeise, agricultor con 50 años de experiencia en el cultivo de colza convencional, guardó parte de sus semillas en 1996, que plantó en 1997 y, a pesar de que él no roció con herbicida Roundup su plantación, obtuvo una cosecha de colza resistente al Roun-

⁶ (2004) 1 Supreme Court Rep 902 (SCC), affirming (2002) 218 Dominion Law Rep (4th) 31 (Federal CA), affirming (2001) 12 Canadian Patent Rep (4th) 204 (Federal Ct, Trial Civ) (action for breach of patent). El fallo puede consultarse en www.canlii.org.

dup. Como siempre, guardó semillas y en 1998 sembró de nuevo unos 1.000 acres de colza. Monsanto obtuvo evidencias de la resistencia de su cosecha, aunque, a diferencia de otros agricultores, él no aceptó un acuerdo por la presencia no deseada de colza modificada genéticamente ni firmó la habitual carta aceptando mantener silencio al respecto. Entonces Monsanto decidió demandarlo por infracción de patente con éxito en la primera instancia (2001), la apelación (2003) y ante el Tribunal Supremo de Canadá (2005).

Como señala GLENN, otras posibilidades habrían sido bien demandar a los agricultores cultivadores de transgénicos vecinos, pero se plantea entonces el problema de probar quién es concretamente el responsable. O bien ir contra el gobierno por negligencia en la regulación y el control de la tecnología transgénica, en particular por no garantizar adecuadamente la coexistencia entre agricultura modificada genéticamente y no modificada genéticamente (lo que implicaría enormes dificultades)⁷.

La opción de los seguros tampoco parece viable porque los riesgos son demasiado altos para atraer a las aseguradoras, a no ser que los agricultores ecológicos pudieran permitirse pagar la prima, aunque GLENN se plantea la pregunta de por qué deberían ellos pagar cuando otros se benefician y apunta que la solución más justa pasaría por crear una estructura basada en compensaciones de la industria, como sugirió en el año 2000 la “National Farmers Union” canadiense: el gobierno federal debe exigir a las compañías con patentes sobre OMG en semillas o ganado establecer fondos para compensar la responsabilidad y legislar mecanismos eficaces y accesibles que permitan que las reclamaciones por responsabilidad puedan prosperar. O quizás se debería prestar atención a la resistencia de los cultivos MG al glifosato para mirar más detenidamente la seguridad de los herbicidas, ya que estudios recientes ponen en duda sus efectos para el medio ambiente e incluso algunos los asimilan a los del DDT (cuyo uso está prohibido)⁸.

⁷ GLENN, Jane Matthews, “The Coexistence of Genetically Modified and Non-genetically Modified Agriculture in Canada: A Courtroom Drama”, en *The Regulation of Genetically Modified Organisms. Comparative Approaches*, Luc BODIGUEL y Michael CARDWELL (Ed.), Oxford University Press, 2010, pp. 272-273.

⁸ Sobre este punto ver GLENN, *op. cit.*, p.273. Y más ampliamente GLENN, Jane Matthews, “GMOs and environmental damage in Canadian Law”, en *Agricultura*

En cualquier caso, este tipo de sentencias no sólo refuerza la posición de las compañías biotecnológicas porque niegan su responsabilidad por los daños causados, sino porque además reconocen su derecho a hacer respetar las patentes incluso en los casos de presencia no deseada de OMG en sus cultivos.

En el caso de **daños sobre la salud**, en el sistema jurídico español sería posible acudir al régimen especial de responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos previsto por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 2007, si tenemos en cuenta que su ámbito de protección comprende los daños personales. Sin embargo, ni cubriría todos los daños materiales (ya que éstos tienen que afectar a bienes o servicios objetivamente destinados al uso o consumo privados), ni cubriría los daños morales.

Nos encontramos, por tanto, ante un régimen de responsabilidad objetiva no absoluta. El régimen de responsabilidad civil por productos defectuosos ni incluye todos los daños, ni abarca una reparación total de los mismos (se prescinde del principio de reparación íntegra del Derecho común). La razón de esta opción (no exenta de polémica) se justifica con el argumento de no gravar excesivamente a las empresas y facilitar la cobertura aseguradora. Pero lo cierto es que no hay ninguna obligación en este sentido. El art.131 de la Ley simplemente señala que el Gobierno *podrá* establecer un sistema de seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada de los daños causados por bienes o servicios defectuosos y un fondo de garantía que cubra, total o parcialmente, los daños consistentes en muerte, intoxicación y lesiones personales.

En cualquier caso, la legislación especial sobre responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos deja a salvo otros derechos que el perjudicado pueda tener a ser indemnizado por daños y perjuicios a través del régimen general de responsabilidad extracontractual.

Por otro lado, hay que resaltar que, aunque la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios impide que se invoquen los riesgos del desarrollo como causa de exoneración en el caso de medicamen-

tos, alimentos y productos alimentarios destinados al consumo humano; lo cierto es que el plazo de extinción de los derechos reconocidos en la Ley (10 años) puede dar lugar a que, precisamente en los sectores de mayor riesgo (por manifestarse los defectos a largo plazo), no exista responsabilidad.

Recordemos que el hecho de que la Ley establezca un sistema de responsabilidad objetiva significa que el perjudicado no tendrá que probar la culpa del agente del daño, pero no le exime de probar el defecto, el daño y la relación de causalidad entre ambos. Algo todavía más difícil cuando los productos se destruyen con el consumo y desaparecen por haber sido ingeridos o cuando el daño se manifiesta después de un cierto periodo de tiempo.

A pesar de la dificultad, en Francia se ha dictado una importante sentencia en el ámbito de la salud, aunque no por el consumo directo de OMGs, sino por el uso de los productos asociados al cultivo de los mismos. El 13 de febrero de 2012, el Tribunal de Gran Instancia de Lyon condenó a la compañía Monsanto como responsable del perjuicio sufrido por un agricultor francés productor de cereales como consecuencia de la inhalación del herbicida Lasso. En 2004, Paul François recibió en el rostro emanaciones del herbicida al abrir el pulverizador para limpiarlo y se desmayó al instante. Además, comenzó a padecer náuseas, tartamudeo, vértigo, dolores de cabeza, pérdidas de memoria y otros trastornos que le obligaron a interrumpir su actividad profesional. Los análisis médicos descubrieron en su organismo restos de monoclorobenceno (un potente disolvente que forma parte de la composición del Lasso) y consideran que es la causa de que su sistema nervioso se haya visto afectado y de los síntomas que padece. En 2008, la Seguridad Social francesa reconoció que se trataba de una enfermedad de origen profesional, admitiendo que los daños a su salud los provocó el herbicida de Monsanto y determinó una incapacidad laboral del 50%. Posteriormente, el agricultor inició una acción judicial por responsabilidad civil contra Monsanto por no haber detallado la composición del producto en la etiqueta y no haber indicado el uso obligatorio de la mascarilla para su manipulación. Además, se acusó a Monsanto de haber continuado vendiendo Lasso en el mercado, a pesar de que su peligrosidad ya había sido probada en la década de los 80, razón por la que su uso

había sido prohibido en Canadá, Inglaterra y Bélgica (sin embargo, en Francia no se prohibió hasta 2007).

Se trata, sin duda, de una sentencia relevante, ya que casos anteriores que relacionaban problemas de salud de los agricultores con el uso de determinados productos fitosanitarios no habían logrado probar la relación de causalidad entre las enfermedades y la exposición a los pesticidas.

Asimismo, un estudio publicado en marzo de 2011 muestra la presencia de diferentes toxinas derivadas de los cultivos transgénicos en la sangre de mujeres, mujeres embarazadas y fetos. El estudio, desarrollado en Quebec (Canadá), determina por ejemplo que la toxina Bt se encontró en un 93% de las muestras de sangre de mujeres embarazadas, en un 80% de las de fetos y en un 69% de las de mujeres no embarazadas. Es el primer estudio que analiza la sangre de personas expuestas al consumo de alimentos transgénicos 15 años después de haberse aprobado la producción comercial de las primeras variedades transgénicas⁹.

En cuanto al consumo directo, aunque no por parte de seres humanos, investigadores de la Universidad francesa de Caen han publicado un reciente estudio en la revista "Food and Chemical Toxicology" que indica que las ratas alimentadas durante dos años con una variedad de semilla modificada genéticamente han desarrollado más tumores y han sufrido más daños en hígado y riñones que las ratas del grupo de control alimentadas sin transgénicos¹⁰. La noticia ha causado un gran impacto y desde diferentes ámbitos se apunta a que este estudio podría convertirse en la primera prueba científica de los riesgos asociados a los alimentos modificados genéticamente, ya que por primera vez se ha evaluado un OMG y un pesticida por su impacto en la salud siguiendo el ciclo vital de los animales, es decir, de una forma mucho más amplia que la realizada hasta ahora por los Gobiernos y la propia industria¹¹.

⁹ Ver www.eco-noticias.com/noticias-medio-ambiente/toxina-transgenica-embarazadas-y-fetos.

¹⁰ El estudio titulado "Long term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize" puede consultarse en www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0278691512005637.

¹¹ Ver www.elmundo.es/elmundo/2012/09/19/ciencia/1348073888.html y http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/09/19/actualidad/1348077416_159661.html.

Por lo que respecta a la **responsabilidad por daños medioambientales**, tampoco hay mejor suerte. La Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales¹² tiene por objeto prevenir y reparar el daño medioambiental (que es el que menos atención recibe en los sistemas nacionales), pero no se aplica a las lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada o a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños.

Además, el sistema de prevención y reparación de daños ambientales se aplica únicamente a determinadas actividades, entre las que en principio se incluye la utilización confinada o liberación intencional en el medio ambiente, transporte y modificación de OMG. Sin embargo, paralelamente y ante la presión de los grandes grupos empresariales, la Directiva permite que los Estados miembros excluyan la responsabilidad en dos supuestos: daños por actividades autorizadas y riesgos del desarrollo.

En teoría, la exoneración por los riesgos del desarrollo pretende proteger la innovación tecnológica. Pero esta causa de exención de responsabilidad deja sin efecto el sistema de responsabilidad objetiva en el supuesto de daños ocasionados en el futuro por OMG, ya que no existen todavía evidencias científicas incontrovertidas sobre los daños que éstos puedan ocasionar o no al medio ambiente. Y lo cierto es que es difícil imaginar qué daños ambientales puede producir la ingeniería genética que no sean riesgos del desarrollo.

A pesar de ello, la Ley española 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental excluye la responsabilidad en los dos casos previstos por la Directiva¹³. De modo que la obligación impuesta por la Ley de constituir una garantía financiera que permita a los operadores hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a las actividades que desarrollen no sirve de nada en materia de OMG.

Además, su Disposición Adicional cuarta establece que los daños no ambientales que se produzcan en cultivos por la liberación de organismos modificados genéticamente se repararán mediante la indemnización por

¹² DOUE L 143 de 30 de abril de 2004.

¹³ BOE nº 255 de 24/10/2007.

daños y perjuicios que en su caso corresponda con arreglo a la legislación civil.

Las técnicas civiles de protección de intereses privados frente a agresiones medioambientales son la acción negatoria (pretensiones de cesación y de imposición de medidas correctoras) y la acción de responsabilidad extracontractual (que comprende la reparación “in natura” o por equivalente del medio afectado y la indemnización de los daños y perjuicios). Así que de nuevo nos encontramos ante una remisión al Derecho común.

En este sentido, dispone el art. 1902 del Código civil español “que el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”. En principio, el art.1902 establece un régimen de responsabilidad subjetiva o por culpa. Sin embargo, la responsabilidad extracontractual ha evolucionado a través de la interpretación jurisprudencial hacia un sistema que, sin prescindir de la valoración de la conducta del agente, ha aceptado soluciones “cuasiobjetivas”, que encuentran su justificación en el hecho de que el daño debe ser indemnizado por quien se beneficia del ejercicio de una determinada actividad¹⁴. El problema es que, incluso prescindiendo de la culpa, en el caso de OMG es muy difícil tanto identificar al causante del daño, como demostrar la relación de causalidad entre la actividad y los daños producidos. Los Tribunales desestimarán las pretensiones si no se prueba el nexo causal, lo que significa que no habrá responsabilidad y que los perjudicados tendrán que soportar los daños causados.

Y ello sin olvidar que, incluso aunque fuera posible imputar el daño a una persona determinada, ésta puede resultar insolvente. Sin embargo, tampoco se articulan mecanismos que garanticen a los perjudicados el resarcimiento de los daños que puedan haber sufrido a través de seguros o fondos de garantía o de indemnización.

Ante la falta de normas mínimas sobre coexistencia y responsabilidad a nivel de la UE, en su Dictamen sobre la Propuesta de Reglamento

¹⁴ Los criterios correctores que se han seguido en esta evolución se centran en la inversión de la carga de la prueba, la elevación del nivel de diligencia y la introducción del criterio del riesgo (ver, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 1995, RJ 1995\9616).

del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE¹⁵, el Comité Económico y Social Europeo propone que se examine en qué medida podrían introducirse normas mínimas con carácter vinculante en materia de coexistencia y de responsabilidad a nivel comunitario (o, como alternativa, introducir en el art.26 bis un requisito jurídico que obligue a los Estados miembros a adoptar tales normas a nivel nacional o regional), al menos en las regiones fronterizas de los Estados miembros, con el fin de evitar riesgos en materia de responsabilidad en el ámbito del Derecho privado, así como para poder aclarar situaciones dudosas entre los Estados miembros. Asimismo, subraya la urgencia de adoptar estas normas en materia de responsabilidad, dado que en la actualidad el sector de los seguros sigue negándose a ofrecer cobertura de los daños relacionados con los OMG, y que el actual régimen de responsabilidad medioambiental de la UE aplicable con arreglo a la Directiva 2004/35/CE proporciona una cobertura insuficiente para este tipo de daños.

Así que, por el momento, las empresas productoras de semillas siguen obteniendo beneficios de la colocación de sus productos en el mercado sin estar sujetas a ningún tipo de responsabilidad que garantice a los perjudicados una efectiva reparación de los daños sufridos.

¹⁵ 2011/C 54/16 de 19 de febrero de 2011.

Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire

Isabelle DOUSSAN* & Gaël THEVENOT**

Dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, la Communauté économique européenne a cherché à assurer la sécurité de ses approvisionnements alimentaires en augmentant la productivité agricole. C'est ainsi qu'a été mise en place la politique agricole commune (PAC). Une fois atteint, cet objectif s'est progressivement transformé en une recherche de produits sûrs, c'est-à-dire sans dangers pour la santé de l'homme, de qualité, et obtenus par des méthodes plus respectueuses de l'environnement. De quantitatif, l'objectif de sécurité alimentaire est devenu qualitatif¹. Cette évolution s'est encore accentuée dans les années quatre-vingt-dix pour répondre aux crises alimentaires d'ordre sanitaire (la plus emblématique étant la crise de la « vache folle »), ainsi qu'aux effets néfastes pour l'environnement du modèle agricole intensif construit par la PAC, qui repose sur le recours massifs aux intrants (pesticides, engrais). Si cette évolution est avant tout le fait des pays européens et plus généralement des pays riches, elle n'en concerne pas moins les autres pays. Tout d'abord parce que ces pays ont aussi « *droit à une alimentation de qualité* »² même si leur préoccupation première reste d'assurer leur sécurité alimentaire sur le plan quantitatif. Mais aussi parce qu'à l'ère de la mondialisation, les produits agroalimentaires sont commercialisés sur l'ensemble de la planète : les politiques et préoccupations des pays riches ne sont donc pas sans incidences sur celles des pays pauvres, et inversement. Par

* Directrice de recherche INRA, CREDECO (GREDEG) UMR 7321.

** Doctorante FCPR Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, CREDECO (GREDEG) UMR 7321.

¹ COLLART DUTILLEUL (F.), « Le droit agroalimentaire en Europe – entre harmonisation et uniformisation », *InDret – Revista para el analisis del derecho*, Barcelone, Juillet 2007, disponible à l'adresse www.indret.com.

² COLLART DUTILLEUL (F.) et GARCIA (F.), « Dans le domaine de l'alimentation, quels droits à dans le droit de ? », in *Droit économique et Droits de l'Homme*, (sous la dir. de L. BOY, J.-B. RACINE, F. SIIRIAINEN), éd. Larcier, Coll. *Droit/Economie/International*, Paris, 2009, p. 501.

exemple, ces derniers sont tenus de respecter les normes sanitaires, qualitatives et environnementales fixées par l'Union européenne lorsqu'ils veulent y exporter leurs produits. Ces mêmes pays sont également destinataires de denrées fabriquées dans l'Union européenne selon les standards qui y sont en vigueur. A travers le modèle agroalimentaire qu'elle adopte, l'Union européenne peut donc influencer les modèles des autres pays. Et La mise en place dans l'Union européenne de normes agroalimentaires tournées vers la protection de la santé des consommateurs et de l'environnement peut contribuer à relever le niveau de protection sanitaire et environnementale de ses partenaires commerciaux. En outre, en visant une agriculture et une alimentation plus respectueuses de l'environnement, l'Union européenne peut influencer sur la gestion des ressources naturelles et donc indirectement participer sur le long terme à la sécurité alimentaire quantitative de ses Etats membres ainsi que, dans une moindre mesure, à celle des pays tiers.

En termes de risques pour la santé et l'environnement, la question de l'emploi agricole des pesticides est particulièrement préoccupante. Massivement utilisés à partir des années cinquante pour protéger les cultures et ainsi assurer la sécurité alimentaire via l'augmentation des rendements, ils présentent des risques importants pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement (pathologies, perte de biodiversité). En outre, ces produits en détruisant des organismes qui assurent une protection phytosanitaire naturelle, appellent le recours à d'autres substances toujours plus nombreuses. Plus encore, le recours aux pesticides contribue à faire du modèle de production agricole conventionnel le modèle standard qui commande de fait la mise sur le marché de variétés végétales qui lui sont adaptées, rendant plus difficile le recours à des pratiques agricoles moins dépendantes de ce « parapluie chimique ».

L'Union européenne s'est donc récemment fixé pour objectif de réduire l'ensemble de ces risques. Pour ce faire, son droit des produits phytosanitaires cherche d'une part, à restreindre la mise sur le marché et l'utilisation des pesticides les plus risqués et d'autre part, à encourager le recours à des produits et pratiques moins risqués, alternatifs aux pesticides chimiques.

Concernant le recours à des produits moins risqués, alternatifs aux pesticides chimiques, le règlement 1107/2009 a créé deux nouvelles caté-

Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire

gories de substances qui, tout en ayant un effet phytopharmaceutique, présentent peu de risques pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement : il s'agit des « substances de base » et des « substances actives à faible risque »³. Si l'innovation doit être saluée, il n'en reste pas moins que les définitions de ces nouvelles catégories de substances nécessitent d'être clarifiées, non seulement l'une par rapport à l'autre, mais aussi par rapport au régime général des substances actives (I). En outre, une mise en cohérence s'avère nécessaire avec d'autres droits comme les dispositions françaises relatives aux substances peu risquées, ou encore la réglementation relative aux engrais ou à l'agriculture biologique (II). A défaut, le « signal » envoyé par le droit de l'Union européenne quant à la nécessité de réduire les risques des pesticides chimiques et d'encourager le recours à des pratiques et des produits alternatifs risque fort d'être brouillé.

I. Un besoin de clarification intrinsèque

Le règlement 1107/2009 définit les substances de base et les substances actives à faible risque par la négative. Ainsi, ces substances ne doivent pas provoquer des effets de perturbation endocrinienne, neurotoxiques ou immunotoxiques et ne doivent pas être classées comme cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction.

Les substances dites de base doivent présenter certaines caractéristiques propres : utiles à la protection phytosanitaire, elles n'ont pourtant pas pour destination principale d'être utilisées à des fins phytosanitaires et ne doivent pas être mises sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique. Pour exemple, une denrée alimentaire telle que définie à l'article 2 du règlement 178/2002⁴ est considérée comme une substance de base dès lors qu'elle remplit les critères susvisés. Il est ajouté que les évaluations des risques pour la santé humaine, animale et pour l'environnement, conduites le cas échéant en vertu d'autres réglementations, suffisent à faire

³ Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, articles 23 et 22 respectivement.

⁴ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

approuver une substance en tant que substance de base, sans qu'il soit besoin de conduire une évaluation des risques supplémentaire conforme aux prescriptions du règlement 1107/2009. Les substances de base sont donc des substances peu risquées qui répondent à une autre réglementation et qui, du fait de la découverte *a posteriori* d'une utilité phytosanitaire, sont approuvées pour cet usage. Quant aux substances actives à faible risque, il s'agit des substances actives phytopharmaceutiques dont l'Union européenne cherche à encourager l'usage compte tenu des faibles risques qu'elles présentent pour l'homme, l'animal et l'environnement.

Les substances de base étant destinées à être utilisées pour la protection phytosanitaire « *soit directement, soit dans un produit constitué par la substance et un simple diluant* »⁵, aucune autorisation de mise sur le marché (AMM) n'est requise pour l'utilisation de ces produits. Une telle dérogation n'est pas prévue pour les produits contenant des substances actives à faible risque. Si bien que, si un industriel demande l'approbation d'une substance peu risquée en tant que substance active à faible risque alors qu'elle pourrait aussi être classée comme substance de base, les produits contenant cette substance ne pourront plus être utilisés en l'absence d'AMM ; cette possibilité étant réservée aux produits contenant des substances de base. Un agriculteur désireux d'utiliser un produit contenant cette substance sera donc obligé de se le procurer auprès d'un distributeur agréé, une fois que le produit en question aura été dûment autorisé par l'autorité compétente. Le dispositif actuel des substances de base, substances actives à faible risque et produits en contenant comporte donc des effets pervers puisqu'il est possible de « bloquer » la voie facilitatrice des substances de base en faisant approuver une substance comme substance à faible risque alors qu'elle pourrait être considérée comme substance de base. Or le règlement cherche justement à encourager le recours à ces substances alternatives. Une clarification de la distinction entre ces deux catégories de substances, par exemple sous la forme d'une liste positive des substances classées ou classables comme substances de base, serait donc la bienvenue.

Il s'avère qu'aucune substance n'a pour l'instant été approuvée en tant que substance de base ou substance active à faible risque. Cepen-

⁵ Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, art. 23-1 c).

Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire

dant, certaines substances actives déjà approuvées dans le régime général satisfont les critères d'éligibilité à la catégorie des substances de base ; c'est le cas de l'acide acétique (ou vinaigre), l'extrait d'ail, l'huile de colza ou encore l'extrait d'algues marines. L'ail et l'huile de colza ont d'ailleurs été identifiés par l'autorité compétente française parmi les « *parties de plantes comestibles utilisées en alimentation humaine susceptibles d'être assimilées à des substances de base* »⁶. Pour autant, elles n'ont toujours pas fait l'objet d'une proposition de classement en tant que substance de base, pas plus que l'acide acétique et l'extrait d'algues marines. En revanche, l'ortie a été identifiée au niveau de l'Union européenne comme étant éligible à la catégorie des substances de base⁷.

Les incohérences ne se limitent d'ailleurs pas à la répartition hasardeuse entre les catégories de substance active, substance de base et substance active à faible risque créées par le règlement 1107/2009. Elles concernent également l'articulation de ce règlement avec certaines dispositions réglementaires françaises et européennes.

II. Un besoin de mise en cohérence avec certains droits

Aux termes du règlement 1107/2009, une substance de base ne peut pas être mise sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique. Il est dès lors logique, comme le prévoit ce texte, qu'aucune autorisation ne soit requise pour l'utilisation de produits contenant exclusivement des substances de base. Pourtant, la réglementation française impose bien à l'heure actuelle une autorisation préalable à la mise sur le marché de produits exclusivement composés de substances de base, à travers le dispositif juridique des « préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique » (PNPP). Créé avant l'adoption du règlement 1107/2009, ce dispositif français s'adresse désormais aux produits composés exclusivement d'une ou plusieurs substances de base ou d'une ou plusieurs substances actives à faible risque telles que définies par le règlement

⁶ Ministère de l'agriculture, *Liste de référence des éléments naturels à partir desquels sont susceptibles d'être élaborées les préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique*, Note de service DGAL/SDQPV/N2011-8095 du 18 avril 2011, p. 2.

⁷ European commission, *Draft list of possible candidates for basic substances*, SANCO/10069/2013, 14 January 2013, p. 5.

1107/2009⁸. Il impose une « *procédure fixée par voie réglementaire* »⁹ pour la mise sur le marché et l'utilisation de ces préparations, procédure qui n'est à l'heure actuelle pas complètement précisée. Si l'autorité compétente française semble établir une distinction entre les préparations à usage phytopharmaceutique et les produits phytopharmaceutiques, la nuance est ténue, et en réalité sans objet. En effet, l'article 2 du règlement 1107/2009 définit les produits phytopharmaceutiques comme des « *produits, sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur, composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants* », les usages en question étant des usages phytopharmaceutiques. On en déduit que les PNPP composées de substances de base sont des produits phytopharmaceutiques au sens du règlement 1107/2009 et qu'en exigeant une autorisation préalable à leur mise sur le marché, la réglementation française s'inscrit donc en faux par rapport à l'article 23 point 1.d) de ce règlement.

Le besoin de mise en cohérence se fait également sentir avec d'autres réglementations comme celles relatives aux engrais et à l'agriculture biologique. En effet, certaines substances présentent à la fois des propriétés phytopharmaceutiques et nutritives et peuvent donc être approuvées aussi bien comme substances actives phytopharmaceutiques que comme engrais. C'est le cas de l'azadirachtine, l'une des substances actives contenues dans l'arbre margousier ou neem, approuvée comme substance active phytopharmaceutique ayant des propriétés insecticides au titre du règlement 1107/2009¹⁰, ainsi qu'au titre du règlement 889/2008 relatif à l'agriculture biologique¹¹. Des graines de margousier, on extrait une huile riche en azadirachtine, plus connue sous le nom d'huile de neem : les

⁸ Article D253-22 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

⁹ Article L253-1 du CRPM.

¹⁰ Règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission du 25 mai 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées, *JOUE* L 153 du 11 juin 2011, approbation n° 343.

¹¹ Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, *JOUE* L 250 du 18 septembre 2008, annexe II.

Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire

graines de margousier sont donc oléagineuses. Or il se trouve que la « farine de tourteau d'oléagineux » est autorisée comme engrais en agriculture biologique¹², catégorie dans laquelle on pourrait faire entrer de la farine de tourteau de graines de neem. La réglementation relative aux engrais étant moins stricte que celle relative aux pesticides¹³, il est donc plus commode d'utiliser des tourteaux d'huile de neem pour leurs propriétés insecticides plutôt que d'utiliser un pesticide à base d'azadirachtine. Du reste, aucune spécialité phytopharmaceutique contenant cette substance active n'est pour l'heure autorisée en France¹⁴. Les difficultés sont sans doute liées au fait que l'huile de neem contient en réalité plusieurs substances actives en plus de l'azadirachtine, substances qui nécessiteraient peut-être chacune une évaluation des risques à part entière¹⁵. Dans l'attente, les propriétés insecticides de l'azadirachtine sont utilisées en recourant à des tourteaux de neem, c'est-à-dire en exploitant les différences de niveaux d'exigences entre les réglementations relatives aux engrais et aux produits phytopharmaceutiques.

Il ressort de ce rapide tour d'horizon du droit des pesticides que l'encadrement juridique des substances peu risquées, alternatives aux pesticides chimiques, nécessite d'être clarifié et mis en cohérence avec d'autres droits limitrophes sous peine de manquer son objectif qui est d'encourager le recours à ces substances préférentiellement aux substances chimiques. Plus largement, les approximations actuelles relevées en droit des produits phytopharmaceutiques traduisent les difficultés de la « transition écologique » des modes de production agricole qui doivent non seulement répondre aux objectifs de sécurité alimentaire mais également de protection de la santé humaine et de l'environnement.

¹² Règlement n° 889/2008, *op. cit.*, annexe I.

¹³ HERMON (C.) et DOUSSAN (I.), *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, Paris, 2012, n° 460 et s.

¹⁴ La liste des produits phytopharmaceutiques détenteurs d'une AMM française est consultable sur le site de l'ANSES, <http://www.anses.fr/fr/content/registre-des-decisions-du-ministere-en-charge-de-lagriculture-relatives-aux-produits>, et sur le site e-phy : <http://e-phy.agriculture.gouv.fr/>.

¹⁵ Cf. Directive d'exécution n° 2011/44/UE de la Commission du 13 avril 2011 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active azadirachtine et modifiant la décision 2008/941/CE de la Commission, JOUE L 100 du 14 avril 2011, considérant n° 7.

Re-drawing existing powers over natural resources for food security at the light of a natural resources constrained world*

Claire MALWE ** & Edgar FERNANDEZ FERNANDEZ ***

Introduction

Food security¹ is inextricably dependent both on the availability and on the access to natural resources necessary for food production (land, water, seeds and others). The availability of these resources is in turn inevitably linked to the capacity of the Earth to produce food, and thus to the maintenance of the Earth's life-support systems. However, the maintenance of this capacity and of the systems on which it depends is clearly endangered by human activities² and by the current forms of using natural resources. In this way, UNEP³ talks about "*the current resource crisis*" to refer to the problem of overconsumption and unsustainable use of natural

* This article is part of the research project of Claire MALWE and Edgar FERNANDEZ FERNANDEZ at the Institute of Advanced Studies (Le Collegium) of Lyon, France. This research project falls within the scope of the European Research Program Lascaux of Nantes and the Michel SERRES Institute of Lyon.

* Chercheur invité au Collegium de Lyon. Maître de conférences à l'Université de Rennes 1, Institut du Droit Public et de la Science Politique (EA 4640).

* Chercheur invité au Collegium de Lyon. Chercheur associé à l'Institut Ouest : Droit et Europe de l'Université de Rennes 1.

¹ According to Paragraph 1 of the World Food Summit Plan of Action (1996) (<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>, viewed on July 22, 2013), "*food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and health life*".

² See BARNOSKY Anthony D., et. al., *Scientific Consensus on Maintaining Humanity's Life-support Systems in the 21st Century: Information for Policy Makers*, <http://mahb.stanford.edu/wp-content/uploads/2013/05/Consensus-Statement.pdf>, viewed on July 5, 2013, and Barnosky Anthony D., et. al., "Approaching a state shift in Earth's biosphere", *Nature*, Vol. 486, June 7, 2012, p. 52-58. http://www.stanford.edu/group/hadlylab/_pdfs/Barnoskyetal2012.pdf, viewed on July 5, 2013.

³ United Nations Environment Programme.

resources that has resulted in that “*resource exploitation already exceeds the Earth’s biological capacity by 25%*”⁴.

In addition, while natural resources are crucial for food security, FAO notices that “*conflicts and competition over access to, and the use of these resources are likely to increase in many regions, due to soaring demands for food, fibre, energy as well as the loss and degradation of productive land. These conflicts will be exacerbated by changing growing conditions, increased water scarcity, loss of biodiversity, extreme weather events and other effects of climate change*”⁵.

In a recent interview⁶, José Graziano Da Silva, FAO’s Director General, affirmed that “*the World’s food production is already sufficient to feed correctly the whole population*”, and that “*the greatest threat for food security is the lack of access to resources*”. Nevertheless, the question of food production in sufficient quantity and quality to feed correctly the World’s population today brings to the table other concerns related to the way natural resources are used and will be used for this objective: not only natural resources have to be managed in order to meet present and future demands for food, but also food has to be produced in a way as to guarantee the availability of natural resources, in sufficient quantity and quality, for meeting other basic human needs, as for example living in a healthy environment.

⁴ UNEP, “Introducing the Resource Panel: Rationale and Work Programme”. http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/Introduction_to_the_Resource_Panel.pdf, viewed on June 6, 2013. According to Jim LEAPE, Director General of WWF International, “*we are using 50 per cent more resources than the Earth can provide, and unless we change course that number will grow very fast – by 2030, even two planets will not be enough*”. WWF, *Living Planet Report 2012: Biodiversity, biocapacity and better choices*, 2012, p. 6. http://awsassets.panda.org/downloads/1_lpr_2012_online_full_size_single_pages_final_120516.pdf, viewed on July 22, 2013.

⁵ FAO, “Natural Resources and Environment: About the NR Department”. <http://www.fao.org/nr/aboutnr/en/>, viewed on July 18, 2013.

⁶ “Interview de José GRAZIANO DA SILVA directeur général de la FAO « Produire plus avec moins »”, *Sciences au Sud : le journal de l’IRD*, n° 69, avril-mai 2013, p. 1 et 16. <http://www.ird.fr/la-mediatheque/journal-sciences-au-sud/les-numeros-de-sciences-au-sud/n-69-avril-mai-2013>, viewed on July 19, 2013.

Re-drawing existing powers over natural resources for food security at
the light of a natural resources constrained world

Therefore, natural resources and their services stand at the cross-roads between food, agricultural and environmental issues⁷. Because they are essential both for maintaining the Earth's life-support systems and for satisfying basic human needs⁸, natural resources constitute a crosscutting element and a central point of nowadays regional and international agendas (on climate change, biological diversity, food security, trade, etc.)⁹. For this reason, they can act as the converging point and a starting point for putting all these agendas together¹⁰.

Natural resources' management brings up important questions about the allocation of legal powers in our societies. Especially, one main question is to know which forms of legal powers should be exercised on these

⁷ According to FAO, "*Natural resources and their services are essential to food production, enhanced rural development and sustainable livelihoods*". FAO, op.cit.

⁸ "*People have basic needs for food, water, health, and a place to live, and additionally have to produce energy and other products from natural resources to maintain standards of living that each culture considers adequate. Fulfilling all of these needs for all people is not possible in the absence of a healthy, well-functioning global ecosystem*". BARNOSKY Anthony D., et. al., *Scientific Consensus on Maintaining Humanity's Life-support Systems in the 21st Century: Information for Policy Makers*, op.cit.

⁹ While the actual international governance system is fragmented, and economic, environmental and social issues are isolated one from another, natural resources problematic is calling for a global and transversal approach. As Professor François COLLART DUTILLEUL underlined it, "*in late 2009, the future of natural resources was decided in three international negotiations directly or indirectly dealing with food natural resources: WTO negotiation on agricultural products trade in Geneva in December, FAO's on food safety in November in Rome, and the one on global warming in Copenhagen in December. Yet, these three meetings failed and none of them has come to an end so far*". According to this author, this failure was inevitable because they were dissociated: "*it makes no sense to buffer the free natural resources exploitation in Copenhagen if their free trade is promoted in Geneva at the same time. This promotion itself is pointless if the goal is to reach a food safety goal in the long run. This food safety has no future if what is distinctly discussed in Rome is neglected in Copenhagen*". COLLART DUTILLEUL François, "Law devoted to food issues and natural resources exploitation and trade", http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/articles/2011/FCD_ENSLyon_05_2011_EN.pdf, viewed on July 9, 2013.

¹⁰ See The Michel Serres Institute Webpage ("The Institute missions" <http://michelserresinstitute.ens-lyon.fr/>, "Credo" <http://michelserresinstitute.ens-lyon.fr/spip.php?rubrique32>, and "Resources" <http://michelserresinstitute.ens-lyon.fr/spip.php?rubrique3>, viewed on July 8, 2013).

resources while keeping in mind and pursuing both fundamental objectives of maintaining life-support systems and satisfying basic human needs.

During the 1960s, the expansion of the principle of permanent sovereignty resulted in the “nationalizing” of natural resources law. Since then, domestic legislation is crucial for the maintaining and management of such resources. However, current legal principles and rules are the inheritance of that time in which Man thought himself finite in a world endowed with infinite resources. For this reason, it is now time to re-draw the rules concerning the allocation of legal powers over natural resources at the light of a resource-constrained world.

I. Re-examining the principle of State sovereignty over natural resources

During the twentieth century, an enormous expansion of the principle of State sovereignty took place¹¹. The United Nations was the birthplace of this principle and the main forum for its development and implementation. Relevant resolutions were first adopted by the General Assembly in the fifties. But it is General Assembly resolution 1803 (XVII) in 1962 that gave to this principle a recognition under international law during the decolonization process¹². However, given that the UN members had not yet become aware of the finished character of natural resources, resolution 1803 did not include any rules limiting the use of natural resources for protecting its stock.

¹¹ About the history of this expansion, see SCHRIJVER Nico, *Sovereignty over Natural resources: balancing rights and duties*, Cambridge University Press, 1997. The United Nations has adopted more than 80 resolutions relating to permanent sovereignty over natural resources, and the principle has been incorporated into a number of multilateral and international treaties and declarations. For example, in environmental declarations: Principle 21 of the Stockholm Declaration (1972) and Principle 2 of the Rio Declaration (1992): “States have, in accordance with the Charter of The United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own policies”. Article 15.1 of the Convention on Biological Diversity (1992): “Recognizing the sovereign rights of States over their natural resources”.

¹² http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1803%28XVII%29, viewed on July 10, 2013. In this important resolution, the General Assembly declared: “The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned.”

Re-drawing existing powers over natural resources for food security at
the light of a natural resources constrained world

According to Nico Schrijver, the principle of permanent sovereignty has been progressively recognized as giving rise to a series of resource-related rights as the right:

- “1. to possess, use and freely dispose of its natural resources, though with the qualification under modern international law that this applies as long as a State is possessed of a government representing the whole people belonging to the territory as the 1970 Declaration on Principles of International Law puts it;
2. to determine freely and control the prospecting, exploration, development, exploitation, use and marketing of natural resources;
3. to manage and conserve natural resources pursuant to national developmental and environmental policies;
4. to regulate foreign investment, including a general right to admit or to refuse the admission of foreign investment and to exercise authority over the activities of foreign investors, including the outflow of capital; and
5. to nationalize or expropriate property, of both nationals and foreigners, subject to international law requirements”¹³.

Since the 1960s, “*developing countries actively pursued the implementation of the principle of permanent sovereignty over natural resources because they perceived this to be a main basis for their economic development and for a redistribution of wealth and power in their relations with the industrialized world*”¹⁴. Consequently, the meaning of the principle has been durably shaped by this close relation with economic development¹⁵.

Even though more recently the principle of permanent sovereignty has been profoundly impacted by the development of international environmental law¹⁶, the absence of detailed provisions delineating States’

¹³ SCHRIJVER Nico, *op.cit.*, p. 391. For a complete review of the “*birth and development of the principle*”, *Ibid.*, part 1 p. 33-164.

¹⁴ *Ibid.*, p. 82.

¹⁵ In this sense, while recognizing the principle of permanent sovereignty over natural resources in its resolution 1803 (XVII) in 1962, the General Assembly recalled that she attaches “*particular importance to the question of promoting the economic development of developing countries and securing their economic independence*” and noted that “*the creation and strengthening of the inalienable sovereignty of States over natural wealth and resources reinforces their economic independence*”.

¹⁶ According to Nico SCHRIJVER, “*the rapid development of international environmental law has had a profound impact on the interpretation of the principle of permanent sovereignty over natural resources in modern international law. While*

duties means that natural resources may be utilized in ways that affect the maintenance of life-support systems and compromise the satisfaction of basic human needs¹⁷. Consequently, in spite of the influence of international environmental law, a remaining crucial issue is to re-draw the principle of sovereignty so that it clearly includes the obligation for the States to use, develop and protect natural resources in a way that enables achieving these goals.

The principle of sovereignty should also be re-analyzed in the context of the situation of the States in regard to the rules of international law. International trade law and investment law clearly “favours the freedom of choice productions, the free flow of investments and the free movement of goods by empowering private operators. These rules deprive governments of the ability to adjust local, regional or national production (what is produced from natural resources) to meet populations needs, but are also preventing States to oppose those rules in a binding and significant way”¹⁸. Impacts of free trade agreements over the management of natural resources at a domestic level can be illustrated through the analysis of the Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement (CAFTA). In CAFTA’s Chapter 17 on “*Environment*”, countries agree to ensure that their laws and policies provide for and encourage high levels of environmental protection, to continue to improve those laws and policies and to not fail to effectively enforce them. They also agree no to waive or derogate from them in order to encourage trade or investment¹⁹. However, under Article

main elements of the principle have been reaffirmed and consolidated in various international environmental instruments, the corollary duties with respect to nature conservation and environmental protection are receiving increasing emphasis. Hence, permanent sovereignty serves no longer merely as the source of every State's freedom to manage its natural resources, but also as the source of corresponding responsibilities requiring careful management and imposing accountability at national and international levels”. SCHRIJVER Nico, op.cit., p.392-393.

¹⁷ BARNES Richard, *Property Rights and natural resources*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 232.

¹⁸ WEBER Jean-Louis, FERNANDEZ FERNANDEZ Edgar, MALWE Claire, SALLES Jean-Michel, COLLART DUTILLEUL François, NEGRUTIU Ioan, “A Natural Resource-Systems approach: Targeting the Ecological Transition at Regional Scale”, presented in the 10th International Conference of the European Society for Ecological Economics, Lille, June 2013, to be published.

¹⁹ CAFTA, Chapter 17 “*Environment*”, Article 17.1: “*Levels of Protection*”: “*Recognizing the right of each Party to establish its own levels of domestic environmental*

Re-drawing existing powers over natural resources for food security at
the light of a natural resources constrained world

17.13 “*Definitions*”, it is specified that “*for the purpose of this chapter (...) “environmental law” does not include any statute or regulation, or provision thereof, the primary purpose of which is managing the commercial harvest or exploitation, or subsistence or aboriginal harvesting, of natural resources*”. Consequently, CAFTA provisions implicitly open the possibility of lowering the level of natural resources’ protection for facilitating their exploitation.

In the centre of this confrontation between international law and national rules, the principle of sovereignty might also be invoked against the rules of international trade and investment. Consequently, further studies should precisely analyze to what extent the principle of sovereignty could act as a legal tool in favour of States’ room for manoeuvre in the implementation of domestic legal solutions for maintaining life-support systems and satisfying basic human needs of the population.

II. Re-examining property rights over natural resources

Nowadays, in the “western world”, the right of property is considered as the dominant legal form of power over natural resources. Current legal documents reflect the western interpretation of the rule. For example, Article 21 of the American Convention on Human Rights (“Right to Property”) reads as follows: “*1. Everyone has the right to the use and enjoyment of his property. The law may subordinate such use and enjoyment to the interest of society. 2. No one shall be deprived of his property except upon payment of just compensation, for reasons of public utility or social interest, and in the cases and according to the forms established by law. 3. Usury and any other form of exploitation of man by man shall be prohibited by law*”. According to the Inter-American Court of Human Rights, “*Article 21 of the American Convention recognizes the right to private property*”²⁰.

protection and environmental development policies and priorities, and to adopt or modify accordingly its environmental laws and policies, each Party shall ensure that its laws and policies provide for and encourage high levels of environmental protection, and shall strive to continue to improve those laws and policies”.

²⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment of August 31, 2001 (Merits, Reparations and Costs), Paragraph 143.

Despite this original limited scope of Article 21, in the case “Kichwa indigenous people of Sarayaku v. Ecuador” (Judgment of June 27, 2012), the Inter-American Court of Human Rights stated (par. 145) that “*Article 21 of the American Convention (property right) protects the close relationship between indigenous peoples and their lands and with the natural resources on their ancestral territories and the intangible elements arising from these*”. Yet, as Frédéric Deroche underlined it²¹, the relationship to the land of the native populations distinguishes itself strongly from property right. Land is not an object of appropriation and the attributes of the western property right (namely the *usus*, the *fructus* and the *abusus*) have no sense for indigenous populations. In spite of this obvious fact, the Inter-American Court chose to establish and base the right of the native populations over natural resources on Article 21 of the American Convention. It is more than evident, even for the Court, that the current legal language of the American Convention is insufficient to capture the various forms of relationship on natural resources that exist around the world. Aware of this incoherence, the Court declared: “*The indigenous peoples have a community-based tradition related to a form of communal collective land ownership; thus, land is not owned by individuals but by the group and their community. These notions of land ownership and possession do not necessarily conform to the classic concept of property, but deserve equal protection under Article 21 of the American Convention. Ignoring the specific forms of the right to the use and enjoyment of property based on the culture, practices, customs and beliefs of each people, would be tantamount to maintaining that there is only one way to use and dispose of property, which, in turn, would render protection under Article 21 of the Convention illusory for millions of people*”²².

The systematic repetition of the western vision of the relationship between human-beings and land in legal documents should now be

²¹ DEROCHE Frédéric, “Emergence d’un système de protection du rapport à la terre et aux ressources naturelles des peuples autochtones”, in COUNIL Christel et COLLART-FABREGOULE Catherine (dir.), *Changements environnementaux globaux et droits de l’Homme*, Bruylant, 2012, p. 511.

²² Par. 145. In the same sense, see Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of March 29, 2006 (Merits, Reparations and Costs), Paragraph 120, and Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of August 24, 2010 (Merits, Reparations and Costs), Paragraph 87.

questioned and overcame²³. In this way, the Constitutions of Ecuador and Bolivia include alternative conceptions of the relationship humanity-nature, especially those held by indigenous communities. Also, these constitutions recognize as a main goal the “*good way of living*” (“*buen vivir*”) and promote a transformation of the ends and purposes of the economic system, so that it takes into account the human dignity and the integrity of nature²⁴. This is an example of how Law can serve as an instrument of transformation and redefinition of the relationship between human-beings and the natural resources on which the humanity is fully dependent. Another example of new forms of legal powers over natural resources that could be implemented and that should be the object of further studies is the “resource consents” created under the “Resource Management Act” in New Zealand²⁵, which

²³ The reproduction of a western and unique model of apprehension of natural resources is mainly discussed in doctrinal fields. See GRINLINTON David and TAYLOR Prue, (ed.), *Property rights and sustainability: the evolution of property rights to meet ecological challenges*, Martinus Nijhoff, 2011, 415 p.; BARNES Richard, *op.cit.*, 472 p.

²⁴ CANOVAS Julie and BARBOSA Julien, “Enjeux et défis de la consécration constitutionnelle des cosmovisions autochtones dans la protection de l’environnement : regard croisés entre Bolivie et Equateur”, in COURNIL Christel et COLART-FABREGOULE Catherine (dir.), *op.cit.*, p. 533.

²⁵ GRINLINTON David, “Evolution, adaptation, and invention: property rights in natural resources in a changing world”, in GRINLINTON David and TAYLOR Prue, (ed.), *op.cit.*, p. 275. The Resource Management Act of 1991 deals with natural resources as a whole. The management of all natural resources was brought under a single statute and under a common purpose and common principles. Of significant importance is Section 5. Paragraph 1 establishes the purpose of the RMA: “*The purpose of this Act is to promote the sustainable management of natural and physical resources*”. Paragraph 2 defines what it should be understood as sustainable management for the purpose of this act: “*In this Act, **sustainable management** means managing the use, development, and protection of natural and physical resources in a way, or a rate, which enables people and communities to provide for their social, economic, and cultural well-being and for their health and safety while:*

(a) *sustaining the potential of natural and physical resources (excluding minerals) to meet the reasonably foreseeable needs of future generations; and*
(b) *safeguarding the life-supporting capacity of air, water, soil, and ecosystems; and*
(c) *avoiding, remedying, or mitigating any adverse effects of activities on the environment*”.

have been described as “*an entitlement of a new kind created as part of a system for preserving a limited public natural resource*”²⁶.

²⁶ *Ibid.*, p. 294 and 296. The author is quoting a case from the High Court of Australia concerning abalone fishing consents.

II.- La sécurité alimentaire entre échelle mondiale, échelle nationale et échelle locale

Proposition Lascaux

Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce

François COLLART DUTILLEUL *

Si on se réfère à la définition qu'en donne l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la sécurité alimentaire « *est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine* »¹. La sécurité alimentaire ne doit donc pas être confondue avec la sécurité sanitaire des aliments, même si celle-ci est une composante de celle-là. Une crise alimentaire ou une famine peut frapper des paysans sans terre ou sans semences ou sans moyens de produire. Elle peut frapper tout autant des citadins ou des ruraux sans moyens de se procurer leur nourriture, soit parce qu'il y a une pénurie, soit parce qu'ils sont trop pauvres pour cela. Ce sont là des problèmes de sécurité alimentaire distincts des questions relatives à la qualité sanitaire, commerciale, gustative de l'alimentation. En réalité, le concept généralement admis de sécurité alimentaire comporte trois aspects : l'accès de toute personne à une alimentation suffisante et nutritionnellement équilibrée ; l'accès à une alimentation saine et sûre ; l'accès à une alimentation librement choisie.

Dans son acception large, la sécurité alimentaire pose problème sur tous les continents. Cela se manifeste par la malnutrition ou la sous-nutrition, par l'obésité, par les crises sanitaires (vache folle, grippe aviaire, lait mélangé...), par la crise de confiance (affaire des lasagnes à la viande de cheval). On pourrait multiplier les exemples. Au-delà des causes immédiates de ces crises de nature différente, on est frappé par le fait qu'elles prennent immédiatement une dimension internationale, car elles sont en

* Professeur à l'Université de Nantes. Directeur du Programme Lascaux (ERC).

¹ V. not. : ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_fr.pdf

quelque sorte véhiculées par le commerce mondial. Faut-il pour autant incriminer la mondialisation et/ou le libre-échange ?

Ce qui est certain, c'est que l'histoire du commerce international depuis le GATT² de 1947 montre que le libre-échange ne suffit pas à assurer la sécurité alimentaire dans le monde. Les Etats riches profitent de ce commerce davantage que les pays les moins avancés. Mais une chose est de dire que le commerce international ne permet pas de mettre fin à l'insécurité alimentaire multiforme tout autour du monde, une autre est de lui imputer cette insécurité. Autrement dit, la libéralisation des échanges n'a-t-elle pas été assez poussée ? Ou au contraire l'a-t-elle trop été³ ?

En réalité, c'est là où le libre-échange est le moins avancé, c'est-à-dire sur les continents qui court-circuitent la concurrence par la multiplication des brevets, qui subventionnent leur agriculture et qui restreignent l'accès à leurs marchés pour les productions des pays en développement, que la sécurité alimentaire est la mieux assurée du point de vue de l'accès à une alimentation suffisante. En Afrique, où les pays n'ont pas vraiment les moyens de se protéger, où le libre-échange gouverne les importations de semences et de produits agricoles venus des pays développés, la malnutrition est endémique. Elle s'accroît même au moment où la FAO constate une régression de la faim en moyenne mondiale⁴. En dépit de toutes les théories, on ne peut que constater que l'insécurité alimentaire va de pair avec le libre-échange sans retenue.

En outre, sur les continents où l'accès à une alimentation suffisante est *grosso modo* assuré – même s'il y a toujours près de 20 millions d'Européens dont l'alimentation n'est pas suffisante –, il n'est pas certain que le commerce mondial favorise la sécurité sanitaire des aliments. Au

² *General Agreement on Tariffs and Trade* (en français : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : Agetac).

³ V. Le débat qui a opposé Pascal LAMY et Olivier DE SCHUTTER en 2009 sur cette question : « La libéralisation du commerce et l'OMC : aide ou entrave au droit à l'alimentation ? ». Disponible sur le site de l'OMC : http://www.wto.org/english/forums_e/debates_e/debate14_e.htm

⁴ Dans son rapport pour 2012, la FAO constate que le nombre de personnes souffrant de la faim a diminué de 1 milliard en 1990-1992 à 868 millions en 2012, mais a augmenté en Afrique de 175 à 239 millions : v. <http://www.fao.org/docrep/017/i3027f/i3027f02.pdf>

contraire, c'est le commerce qui propage les crises et si les crises ont une dimension internationale, c'est parce qu'elles sont véhiculées par le commerce international.

En réalité, sous l'angle juridique, qu'il faille ou non incriminer le libre-échange, dans un cas comme dans l'autre, il est clair qu'il est nécessaire de faire évoluer le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qu'il soit une cause de l'insécurité alimentaire dans le monde, ou qu'il échoue à la réduire.

Nous pensons en effet que des évolutions du droit du commerce international seraient de nature à améliorer la sécurité alimentaire.

Cette affirmation concerne pour une part le rôle que joue la spéculation financière sur la formation des prix des matières premières agricoles⁵.

1. Encadrer la spéculation sur les matières premières agricoles

Le commerce international des matières premières agricoles concerne très directement la sécurité alimentaire lorsqu'il porte sur du blé, du maïs, du riz ou sur d'autres céréales ou encore sur du soja. Mais les problèmes sont en réalité les mêmes s'agissant du café, du cacao ou du coton. Ce commerce se pratique au comptant ou à terme. Le commerce au comptant vise des ventes réalisées immédiatement avec livraison de la marchandise vendue et paiement du prix convenu. Le commerce à terme vise des contrats qui prévoient la livraison future d'une marchandise à un prix convenu d'avance. D'où la possibilité d'une spéculation puisque, au moment de la livraison, les prix étant changeants, la marchandise vaudra en réalité plus cher ou moins cher que le prix effectivement payé.

Le commerce à terme peut se pratiquer de gré à gré et en dehors des bourses de commerce (on parle d'un « marché OTC » : « *Over the counter* ») ou sur un marché boursier organisé. Lorsqu'il est de gré à gré, les contractants négocient eux-mêmes leur contrat (quantité de marchan-

⁵ V. F. COLLART DUTILLEUL et E. LE DOLLEY (dir.), *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, Actes du Colloque organisé par le programme Lascaux les 20 et 21 mars 2013, Paris, Lextenso (à paraître – fin 2013). V. également B. HUGOU, « Spéculation financière et sécurité alimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, COLLART DUTILLEUL F., PARENT G. (dir.) éd. Y. Blais, à paraître fin 2013.

dise, prix, délai et conditions de livraison...). Sur un marché organisé, comme le *Chicago Board of Trade* ou le *New York Stock Exchange Euronext* (NYSE Euronext), les ventes à terme sont standardisées (quantité standardisée de marchandise par contrat, prix au cours du jour, terme de livraison standardisé, conditions de livraison imposées par la bourse de commerce). Elles se concrétisent par des « ordres de vente » et des « ordres d'achat » qui sont appariés les uns aux autres par une chambre de compensation qui sert à la fois d'intermédiaire et de garante de la bonne exécution des engagements de chacun.

Le commerce de matières premières agricoles est étroitement lié à la spéculation internationale parce que les prix pratiqués entre vendeurs et acheteurs sur le marché physique s'appuient sur les cours que ces marchandises atteignent sur les marchés spéculatifs. Encore faut-il préciser que ceux qui passent des ordres sur un marché à terme ne sont pas tous pareillement des spéculateurs. D'un côté il y a des opérateurs dont l'activité économique s'exerce sur la marchandise : un agriculteur producteur de céréales ou bien un industriel agroalimentaire qui fabrique des aliments avec du blé... D'un autre côté, il y a des investisseurs dont l'activité économique est la finance.

Le paysan et le financier

Il y a, en simplifiant, deux situations-types différentes de spéculation. La première situation concerne un contrat à terme entre un opérateur sur le marché physique (un agriculteur, par ex.) et un investisseur spéculateur. C'est par exemple la situation d'un agriculteur céréalier qui passe un ordre de vente de sa récolte future de maïs à un prix fixé au jour du contrat, alors que la livraison n'aura lieu que dans six mois. Quel que soit le niveau des prix au moment de la livraison, l'agriculteur sait d'ores et déjà quel prix il recevra. Cet agriculteur céréalier cherche à se protéger contre une baisse des prix. Mais il ne profitera pas d'une éventuelle hausse. Le contrat à terme lui garantit une stabilité de son prix de vente. Il peut ainsi gérer son exploitation en connaissance de cause, sans avoir à craindre une éventuelle chute des cours. Pour lui, le marché à terme lui permet de se « couvrir » et constitue une sorte d'assurance en lui procurant une certaine sécurité financière. C'est pourquoi on parle d'une « opération de couverture ». Le risque de l'agriculteur est ainsi transféré à son

cocontractant qui, de son côté, parie sur une hausse des cours. Si le prix monte, il peut revendre plus cher qu'il n'a acheté. Si le prix baisse, il perd la différence.

La seconde situation résulte ainsi d'un contrat à terme conclu entre deux investisseurs financiers qui « jouent » tous les deux la hausse ou la baisse des cours. L'un passe un ordre de vente d'une certaine quantité de maïs ou de soja à un certain prix et l'autre passe un ordre d'achat correspondant. Dans cette situation, le maïs ou le soja ne seront en principe jamais livrés car le vendeur n'a qu'un objectif financier et en réalité il n'a pas le premier grain pour livrer. Quant à l'acheteur, il a lui aussi un objectif financier et il n'a aucune intention de devenir propriétaire d'une marchandise dont il ne saurait quoi faire. L'un et l'autre jouent seulement à la hausse ou à la baisse le prix du maïs ou du soja entre le moment où ils passent un ordre et celui où ils devraient exécuter leur engagement. Pour eux, le fait que la marchandise de référence soit du maïs ou du soja n'a pas grande importance. Seules comptent les variations des prix. C'est pourquoi ces contrats à terme entre investisseurs sont dits des « produits dérivés ». Leur objet réel est la variation d'un prix et non la marchandise qu'on appelle dans ce cas un « sous-jacent ».

Les intérêts des investisseurs spéculateurs et ceux des opérateurs ou des consommateurs sont divergents. En effet, il n'y a de spéculation possible que si les prix sont instables ou volatils car les spéculateurs gagnent ou perdent sur des différentiels de prix. Ils parient sur le fait qu'un prix va augmenter ou baisser. Plus l'augmentation ou la baisse est forte, plus ils gagnent ou perdent. Plus il y a de hausses et de baisses successives, plus la spéculation est active, jusqu'au « *trading* haute fréquence » qui permet de robotiser la spéculation par des paris à la milliseconde. L'intérêt des spéculateurs réside donc dans l'instabilité des prix. A l'inverse, les producteurs et les consommateurs ont intérêt à des prix stables pour vendre ou acheter ce qui les fait vivre, ce qui est le cas des matières premières agricoles alimentaires. Ces matières premières constituent l'essentiel de ce qui permet à une très grande majorité d'agriculteurs dans le monde de vivre et de faire vivre leur famille et leur communauté. Elles constituent aussi la base de l'alimentation animale et humaine. Or, d'une part, on ne peut que constater que les hausses de prix des matières

premières se répercutent plus facilement sur les prix aux consommateurs que les baisses. Et lorsque ces hausses sont fortes, elles peuvent priver les consommateurs de l'accès à leur alimentation, ce qui a notamment occasionné les émeutes de la faim en 2007-2008. D'autre part, lorsque les baisses sont fortes, cela met un grand nombre de petits producteurs dans la situation périlleuse où le prix de vente de leur production peut ne plus couvrir ce qu'elle leur a coûté à produire.

Dans le même temps, la spéculation permet aux opérateurs qui produisent ou utilisent des matières premières agricoles de se couvrir contre la volatilité des prix (v. supra, encadré).

D'où l'importance de connaître les causes de la volatilité des prix. Certaines causes tiennent aux conditions de production et donc à l'offre : climat, environnement, géopolitique, sécheresse, évolution des rendements ou des surfaces emblavées... D'autres sont liées à l'état de la demande des industries de transformation et des consommateurs. Mais **la question se pose de savoir si la spéculation alimente elle-même la volatilité dont elle se nourrit.**

Pour les tenants des marchés financiers, la réponse est plutôt négative, sauf éventuellement de manière marginale, dans la mesure où les prix sur ces marchés ne font qu'anticiper les prix qui se rencontreront sur les marchés physiques. Par exemple et en simplifiant, si une sécheresse s'annonce dans un grand pays producteur, on peut penser que, dans six mois, il y aura une pénurie. Les investisseurs qui disposent de bonnes informations peuvent donc anticiper une hausse des prix à terme. Le prix de vente pour une livraison dans six mois résulte donc non pas du caprice du marché financier, mais de l'effet de la sécheresse, anticipé par le marché financier. Si les investisseurs disposent bien de toutes les informations possibles, les prix qu'atteignent les marchandises sur les marchés spéculatifs ne font qu'anticiper la valeur réelle qu'aura la marchandise lors de la livraison. Autrement dit, si les prix sur les marchés physiques sont issus des cours sur les marchés financiers, ces derniers sont censés refléter la situation réelle de l'offre et de la demande et donc la valeur réelle de la marchandise à chaque instant.

Mais en réalité, les prix pratiqués sur les marchés financiers organisés (donc sur les marchés spéculatifs) ne dépendent pas que des conditions climatiques, agronomiques, géographiques, politiques... de production

ou de consommation, c'est-à-dire de la réalité de l'offre et de la demande. Si on compare le cours d'une marchandise sur un marché spéculatif avec la cote d'un cheval au PMU, celle-ci est le produit des estimations de ceux qui s'appuient sur les caractères des chevaux en course, sur la nature du terrain..., de ceux qui jouent la date de naissance de leur conjoint et de ceux qui parient au hasard ou selon des probabilités⁶. Dans les marchés financiers organisés, il est clair que certains grands investisseurs investissent en fonction des fondamentaux du marché (climat, surproduction, sécheresse...). D'autres le font en fonction de leur besoin de répartir les risques au sein du fonds qu'ils gèrent (ils ne mettent pas tous leurs œufs dans le même panier). D'autres encore se positionnent en fonction des positions prises par les autres. Il faut ajouter ceux qui pratiquent le « *trading* à haute fréquence »⁷. Les prix qui en résultent sur les marchés financiers et qui servent ensuite de référence sur les marchés physiques ne coïncident donc pas avec la situation réelle des marchandises.

Par ailleurs, **la masse des investissements spéculatifs est déterminante pour le fonctionnement du marché lui-même**. S'il n'y a pas assez d'argent investi et donc pas assez de spéculateurs, le marché risque de ne pas être suffisamment représentatif pour que la loi de l'offre et de la demande joue pleinement. En revanche, s'il y a trop d'argent investi dans les marchés spéculatifs de matières premières agricoles, cela entraîne plusieurs risques. Il y a un risque de déconnexion entre les marchés à terme et les marchés physiques. Lorsque les contrats à terme représentent 40 ou 50 fois la quantité de marchandises effectivement produite par l'agriculture, le marché se déconnecte de la réalité (bulle spéculative). Si tous ces contrats à terme devaient donner lieu à une livraison de marchandises, ils ne pourraient pas être honorés. Certes les spéculateurs n'ont le plus souvent pas l'intention de recevoir une quelconque livraison de marchandises, leur seul objectif étant de profiter d'un différentiel de prix. Mais cela montre que les mécanismes en œuvre sont purement artificiels.

Tous ces éléments devraient inviter à la prudence et justifier un encadrement plus contraignant des marchés spéculatifs, de façon à

⁶ A-E. BIONDO, A. PLUCHINO, A. RAPISARDA, *The beneficial role of random strategies in social and financial system*, arXiv:1209.588.

⁷ F. LELIEVRE et F. PILET, *Krach Machine*, Ed. Calmann-Lévy, 2013.

limiter le plus possible cette déconnection entre ces marchés et la situation réelle sur les marchés physiques. Dans ce but, il serait sans doute souhaitable de :

- instaurer des limites de positions, c'est-à-dire des limites du nombre d'ordres de vente ou d'achat qu'un même investisseur peut faire sur un marché, afin d'empêcher que celui-ci dispose d'un poids trop important sur ce marché ;
- favoriser la transparence des marchés, pour permettre d'identifier chaque investisseur et les montants investis sur les différents marchés spéculatifs ;
- sanctionner les pratiques déloyales telles que les manipulations de cours et les délits d'initiés qui ont pour effet d'accroître la déconnection entre les marchés spéculatifs et les marchés physiques ;
- limiter le volume des contrats financiers à la mesure du volume des échanges sur le marché physique, afin d'éviter la création de bulles spéculatives dangereuses.
- interdire le *trading* à haute fréquence sur les marchés de matières premières agricoles.

Au-delà de la spéculation, le fait que le droit de l'OMC ne permette pas d'améliorer la sécurité alimentaire dans le monde devrait avant tout inciter à faire évoluer ce droit pour les produits agricoles. Pour le comprendre, il sera nécessaire, après un rapide état des lieux, de revenir aux origines.

2. Interpréter le droit de l'OMC dans le sens de la sécurité alimentaire

Quelle serait la situation de la sécurité alimentaire dans le monde si, depuis le GATT en 1947, on avait appliqué pour les céréales et les ressources phytogénétiques les mêmes règles de commerce international que pour les films de cinéma (art. III et IV du GATT) et les trésors nationaux (art. XX-f du GATT) ? Dans cette hypothèse, un Etat en situation d'insécurité alimentaire aurait été et serait en droit de restreindre les exportations de riz, par exemple, pour en réserver la commercialisation à sa population. Il aurait pu et pourrait aussi restreindre les importations de ce produit pour permettre à la population de s'approvisionner en production nationale à un prix de marché contrôlé sans subir le dumping des pays qui subventionnent leur

agriculture. Il pourrait encore décider de subventionner la production nationale de riz tant que dure la crise.

En tout état de cause, ce qu'il pourrait faire est sans commune mesure avec ce que lui permet le droit de l'OMC, en particulier dans le domaine de l'agriculture. Pour l'essentiel, il existe actuellement deux exceptions possibles au libre-échange.

La première exception au principe de libre-échange résulte de la combinaison de l'article XI du GATT et de l'article 12 de « l'Accord sur l'agriculture ». Le principe prioritairement posé par l'article XI du GATT interdit à un Etat membre de prendre des mesures de restriction à l'importation ou à l'exportation d'un produit, sauf sous la forme de droits de douane ou de taxes quelconques. Par dérogation, un Etat peut toutefois décider :

- des prohibitions ou des restrictions temporaires d'exportation « *pour prévenir (ou remédier à) une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires (...)* » ;
- des « *prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation, nécessaires pour l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la commercialisation de produits destinés au commerce international* » ;
- des restrictions à l'importation d'un produit agricole ayant pour effet de restreindre la quantité vendue ou produite du produit national équivalent, « *ou de résorber un excédent temporaire du produit national similaire* », ou de restreindre une production d'origine animale qui dépend du produit importé.

Mais ces dérogations sont enfermées dans des conditions pour le moins très restrictives⁸.

⁸ « Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée ainsi que tout changement survenant dans ce volume ou cette valeur. De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restric-

Au surplus, pour invoquer ces dérogations, il faut respecter les procédures prévues à l'article 12 de « l'Accord sur l'agriculture ». L'Etat qui prend ainsi une mesure de contingentement doit prendre dûment en compte les effets de la mesure sur la sécurité alimentaire des Membres importateurs. Il doit aussi, avant de prendre la mesure, informer le plus longtemps possible à l'avance le comité *ad hoc* de l'OMC et consulter les autres Etats membres intéressés ou concernés.

L'exemple de l'oignon sénégalais

Le Sénégal produit près de 250 000 tonnes d'oignons par an, ce qui en fait la première culture maraîchère du pays. Cette production peut permettre de couvrir environ 6 ou 7 mois de consommation nationale. Pour le reste, le Sénégal importe essentiellement d'Europe les oignons qu'il consomme. Les rendements ne sont pas les mêmes au Sénégal et en Europe et l'oignon sénégalais, qui contient davantage d'eau, se conserve moins bien. Par ailleurs, les installations de stockage manquent au Sénégal. Afin d'éviter une concurrence déséquilibrée entre la production nationale et les oignons importés, le Sénégal restreint chaque année les importations depuis 2003. Selon les années, les importations sont interdites en pleine saison de production au Sénégal sur des périodes variables entre février et août. Les producteurs nationaux s'organisent également pour que les prix soient maîtrisés. Le système préoccupe beaucoup les producteurs qui vivent grâce à ce produit et ils maintiennent une pression sur le gouvernement pour que leurs intérêts soient sauvegardés. Cela suppose d'associer les grossistes importateurs à la politique publique de l'oignon, notamment pour éviter qu'ils ne stockent au Sénégal, les mois où les importations sont permises, des oignons venus d'Europe pour les écouler le reste de l'année, et pour les inciter à vendre des oignons sénégalais à des prix raisonnables.

Ce contingentement des importations, associé à un encadrement des prix contrevient aux règles de l'OMC. L'article XI du GATT n'est pas suffisamment ouvert pour permettre de développer une politique protectionniste aussi poussée que celle du Sénégal. Si

tions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période représentative antérieure et de tous facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause » (art. XI, dernier al.).*

l'Europe le voulait (et si elle ne craignait pas de ternir son image en Afrique), elle pourrait sans doute faire condamner le Sénégal auprès de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC.

Ce qui manque dans le droit de l'OMC pour permettre à un pays de faire face à une difficulté, c'est précisément ce que permettait la Charte de La Havane adoptée en mars 1948 mais jamais mise en œuvre.

La seconde exception au principe de libre-échange pourrait éventuellement résulter de l'article XX du GATT. Cet article dispose :

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures (...) :

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ».

Mais le pays qui entend invoquer l'article XX pour justifier une mesure dérogatoire au libre-échange doit en effet rapporter une double preuve. Il doit en premier lieu prouver que sa mesure relève bien de l'une des dix exceptions prévues (en l'espèce l'exception « b »). Ainsi doit-il établir la nécessité de la mesure, par exemple pour protéger la vie des personnes. Il doit en second lieu prouver que la mesure n'est pas appliquée de façon à constituer « *un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent* » et qu'elle n'est pas « *une restriction déguisée au commerce international* ». Le fait qu'une mesure est nécessaire (1^{ère} preuve) ne suffit donc pas à prouver qu'elle n'est ni arbitraire ni injustifiable (2^{nde} preuve)⁹. À partir du moment où la seconde preuve ne peut pas être seulement la conséquence de la première, et où elle porte sur des faits négatifs, elle devient presque impossible à rapporter. Au regard de la sécurité alimentaire, cette exception de l'article XX n'a pas encore donné lieu à une jurisprudence de l'Organe de Règlement des Différends à l'OMC. En particulier, la question reste en suspens de savoir si

⁹ Sur cette jurisprudence : v. http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/repertory_f/g3_f.htm

l'exception permet ou non de faire respecter dans l'enceinte de l'OMC les droits fondamentaux consacrés par l'ONU.

Les méthodes d'interprétation des textes montrent que la réponse est plutôt négative. Pendant les premières décennies, les pays en développement ont d'ailleurs essayé de faire adopter à l'ONU des textes visant à contrer le GATT et à limiter les effets du libre-échange. Entre 1948 et les années 1980, l'ONU s'est ainsi enrichie de nombreux textes sur les droits de l'Homme, sur le développement des pays pauvres, etc. Mais petit à petit, les pays en développement ont rejoint le GATT pour pouvoir vendre et acheter aux pays les plus riches. Et dans les années 1990, lorsque le GATT a été renégocié pour se transformer en Organisation Mondiale du Commerce, cette dernière a été créée en dehors et de manière indépendante des Nations Unies. C'est pourquoi les droits de l'Homme, le droit au développement des pays pauvres, la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, qu'on trouve dans le droit de l'ONU, ne sont pas réellement pris en compte à l'OMC. Celle-ci est une organisation assez étanche qui ne fait pas beaucoup de place au droit de l'ONU.

On peut d'autant plus le regretter que le droit du commerce international aurait dû être conçu différemment. En réalité, la question ne se poserait pas si l'Histoire avait suivi le cours initié par le Président américain Franklin Roosevelt au mitan de la Seconde Guerre mondiale.

3. Redécouvrir les initiatives de Franklin Roosevelt et la Charte de La Havane

A l'initiative du Président Roosevelt qui souhaitait établir les bases d'un nouvel ordre mondial pour une paix durable pour l'après-guerre, une dizaine de conférences internationales sont successivement réunies entre les pays alliés¹⁰. Parmi elles, on retiendra les conférences réunies à Hot Springs en mai 1943, à Philadelphie en mai 1944 et à Bretton Woods en juillet 1944.

La conférence de Hot Springs a été réunie sur la conviction que l'éradication de la faim et de la pauvreté est une condition de la paix. Cette

¹⁰ V. not. Ch. DEBLOCK et B. HAMEL, *Bretton Woods et l'ordre économique international d'après guerre*, 1994, p. 12 : http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock_christian/bretton_woods_ordre_econo/Bretton_Woods_ordre_eco.pdf

conférence a produit deux effets majeurs. Elle a pour la première fois lié ressources naturelles, agriculture et alimentation dans les politiques publiques à mettre en œuvre, aux plans national et international. Elle a aussi créé une organisation internationale qui allait devenir la FAO deux ans plus tard. L'Acte final de la conférence de Hot Springs fait référence à l'alimentation comme un droit de l'humanité. On y préconise la mise en œuvre d'une politique d'abondance et donc de développement de l'exploitation des ressources de l'agriculture et d'accroissement de la production de ressources alimentaires. On y encourage le commerce international des denrées et la coopération internationale pour éradiquer la faim. On demande aux Etats de s'engager à mettre tout en œuvre pour assurer la sécurité alimentaire des populations. On y évoque les besoins alimentaires particuliers des populations fragiles. On préconise le paiement de prix suffisants aux producteurs. On admet la nécessité de l'intervention directe des Etats « de la fourche à la fourchette » comme on pourrait le dire aujourd'hui. On se fixe comme objectif de limiter les fluctuations des prix des produits agricoles et alimentaires. Au fond, la conférence de Hot Springs préconise une forme de dirigisme économique dans l'exploitation, la gestion et le commerce des ressources naturelles à caractère alimentaire. On est bien loin de la considération de marchandises ordinaires. On est très loin de l'instauration d'un marché autorégulateur. On est au plus près de l'ensemble des revendications faites aujourd'hui par nombre d'ONG. Mais tout le monde a oublié la conférence de Hot Springs, pour ne retenir que celle de Bretton Woods.

La conférence de Bretton Woods va toutefois, pour une part, dans le même sens dans la mesure où tout en promouvant le commerce international, en particulier par la création d'une organisation qui ne verra le jour que quelques années plus tard avec le GATT, elle met en place un système monétaire international qui, organisé autour du dollar américain mais avec un rattachement à l'or, soustrait la monnaie à la seule régulation par le marché. Bretton Woods crée également la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Quant à **la conférence de Philadelphie**, qui refonde l'Organisation Internationale du Travail, elle commence par postuler, parmi d'autres principes directeurs, que le travail n'est pas une marchandise.

Ainsi peut-on penser que la communauté internationale a compris les leçons de l'Histoire. À l'issue de ces conférences, l'économie perd son autonomie pour se trouver soumise au politique. D'autre part et surtout, la terre et les ressources alimentaires qu'elle recèle et produit (Hot Springs), le travail (Philadelphie) et la monnaie (Bretton Woods) ne sont plus considérés comme des marchandises ordinaires qui seraient soumises à des marchés autorégulateurs.

Mais, comme chacun le sait et le constate, l'esprit de Philadelphie, pour reprendre l'expression (et l'analyse) d'un auteur, a cédé devant la réalité d'un marché total¹¹. La volonté manifestée à Hot Springs n'a pas résisté à la mise en œuvre de règles pour le commerce international. L'intelligence de Bretton Woods n'a pas résisté à la mise à mal du système monétaire international dans les années 1970. Le marché autorégulateur a repris toutes les cartes main.

Il n'en demeure pas moins que, à un moment crucial de l'Histoire, la communauté internationale a suivi l'initiative de Roosevelt en admettant qu'il ne peut pas y avoir de paix durable si on ne règle pas la question de l'agriculture. Chaque pays doit pouvoir accéder à une alimentation suffisante pour sa population ; chaque pays doit être capable notamment de satisfaire les personnes les plus vulnérables.

Demeure aussi la création de la FAO qui avait été décidée à Hot Springs. Cela s'est fait deux ans plus tard, en 1945 à Toronto. Cependant, si cette institution a été créée pour récolter des données sur la situation de l'agriculture et de l'alimentation dans chaque pays et dans le monde, pour produire de l'information, pour conseiller les pays qui en ont besoin, il ne lui a été donné aucun pouvoir de réguler le commerce des produits de l'agriculture.

Roosevelt pensait pourtant qu'il était nécessaire de réguler le commerce international, de l'encadrer et de lui assigner des objectifs à la fois économiques et sociaux. Le principe de la création d'une organisation internationale du commerce a d'ailleurs été accepté lors de la conférence de Bretton Woods.

¹¹ V. A. SUPLOT, *L'esprit de Philadelphie : la justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010.

A partir de 1945, commence alors à germer l'idée d'une telle organisation qui comporterait des règles spéciales pour le commerce des produits de l'agriculture. Le but était de permettre d'encadrer ce commerce de manière plus stricte et spécifique.

Toujours à l'initiative de Roosevelt et après la création de l'ONU, des négociations sont ainsi lancées sur les relations internationales du commerce dans un climat marqué par le début de la guerre froide.

Mais Roosevelt est mort peu après et trop tôt pour accompagner cette initiative.

Les discussions sur le commerce mondial se déroulent d'abord à Londres en octobre 1946, puis à New York, au début de l'année 1947, à Genève au printemps et à l'été 1947, et à La Havane entre novembre 1947 et mars 1948.

Mais en 1947, alors qu'on approche de la fin de cette négociation, 23 pays¹² font bande à part pour décider d'instaurer entre eux et sans attendre un système de libre-échange. Alors que la négociation en cours comportait à la fois des aspects de libre-échange et d'autres aspects plus sociaux et environnementaux, ces pays décident de ne conserver que les aspects libre-échangistes. Ils baptisent leur accord le GATT. Cet Accord est conçu comme un système provisoire et appelé à disparaître une fois que la négociation générale aura abouti et donné lieu à une charte internationale. C'est dans ce contexte que les 23 pays ont signé le GATT entre eux le 30 octobre 1947. Ils ont ensuite repris la négociation générale avec les trente autres pays.

Cette négociation générale qui regroupait 53 pays s'est conclue par la « Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi » qui s'est tenue à La Havane du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948. Cette Conférence a débouché sur la signature de **la Charte de La Havane**, qui est libérale dans son inspiration, comme le GATT, mais avec un régime spécial pour les produits de l'agriculture, du sous-sol, de la pêche et de la forêt. Pour ces produits – appelés « produits de base » -, l'objectif premier, avant

¹² Il s'agit des pays suivants : Afrique du Sud, Australie, Belgique, Birmanie, Brésil, Canada, Ceylan, Chili, Chine, Cuba, Etats-Unis, France, Inde, Liban, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Rhodésie, Royaume-Uni, Syrie, Tchécoslovaquie.

le profit des entreprises privées, était de permettre à tous les pays de se développer et de nourrir leur population. Encore fallait-il que la Charte de La Havane soit mise en œuvre.

Pour qu'elle le soit, et donc pour que le GATT disparaisse, il ne suffisait pas que la Charte soit signée par les 53 gouvernements, ce qui s'est réalisé. Elle devait aussi être ratifiée par les Parlements des 53 pays. Tous les pays ont attendu que les Etats-Unis, première puissance mondiale, la ratifient avant de le faire eux-mêmes. Or, elle n'a jamais été ratifiée par les Etats-Unis. Elle aurait sans doute pu l'être si Roosevelt n'était pas mort trop tôt. Mais le Président Truman, élu après la mort de Roosevelt, s'est retrouvé face à un Congrès plutôt hostile et très libéral. Comprenant qu'il ne parviendrait jamais à obtenir la ratification de la Charte de La Havane et, après plusieurs essais infructueux, il a finalement décidé d'abandonner définitivement le projet en décembre 1950. Truman avait deux urgences : faire ratifier l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) qui organisait la sécurité du monde occidental face à l'URSS et faire ratifier la création de l'Organisation internationale du commerce (Charte de La Havane) qui organisait la régulation des échanges commerciaux mondiaux. Dans un contexte d'affrontements et de tensions avec Staline, les Américains ont donné la priorité à l'OTAN et donc à la défense. Et comme les Etats-Unis avaient déjà commencé à appliquer le GATT et que ses règles très libérales satisfaisaient les membres du Congrès, la Charte de La Havane n'avait plus vraiment d'intérêt pour eux. N'ayant pas été ratifiée par les Etats-Unis, les autres pays ont renoncé à la ratifier.

Le monde a beaucoup perdu en ne ratifiant pas la Charte de La Havane. Le GATT lui a fait prendre un virage libéral qui marque toujours le commerce international aujourd'hui. Privé de la Charte de La Havane, qu'est-ce que le monde a perdu ?

La Charte est un texte complexe. Pour s'en tenir à l'essentiel, elle comportait un chapitre IV qui, isolé du reste, est peu ou prou devenu le GATT, mais un GATT détaché d'un objectif principal et général vers lequel le commerce devait tendre.

Cet objectif apparaissait déjà dans l'intitulé même de la Charte qui associait le commerce et l'emploi. Plus précisément, l'article 1^{er} faisait de la recherche du plein emploi un objectif général et du développement du commerce un moyen pouvant y contribuer.

Mais elle comportait également un chapitre VI qui organisait des règles spéciales et beaucoup moins libérales pour le commerce des « produits de base », c'est-à-dire les produits de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et les minéraux extraits du sous-sol, autrement dit pour les ressources naturelles.

Au regard des produits de base, l'originalité de la Charte de La Havane se manifestait principalement dans ce chapitre VI, par une attention portée aux conséquences dommageables du commerce international. C'est ainsi que le chapitre VI commençait avec un article (55) disposant que « *Les Etats membres reconnaissent que les conditions de production, d'échange et de consommation de certains produits de base sont telles que le commerce international de ces produits peut être sujet à des difficultés spéciales, telles que la tendance à un déséquilibre persistant entre la production et la consommation, l'accumulation de stocks pesant sur le marché et des fluctuations prononcées des prix. Ces difficultés spéciales peuvent causer des préjudices graves aux intérêts des producteurs et des consommateurs et se propager de façon à compromettre la politique générale d'expansion économique. Les Etats membres reconnaissent que ces difficultés peuvent, le cas échéant, exiger un traitement spécial du commerce international de ces produits par le moyen d'accords intergouvernementaux* ».

Afin d'éviter ou de corriger les difficultés rencontrées dans le commerce des ressources naturelles, la Charte fixait des objectifs qui pouvaient justifier la conclusion d'accords intergouvernementaux dérogatoires au libre-échange (art. 57) et visant à :

- « *éviter ou atténuer les difficultés économiques sérieuses qui peuvent surgir lorsque le jeu normal des forces du marché ne peut, à lui seul, rétablir l'équilibre entre la production et la consommation aussi rapidement que les circonstances l'exigeraient* » ;
- promouvoir « *la mise en œuvre de mesures (...) visant à l'accroissement de la consommation ou à un transfert de ressources et de main-d'œuvre, des industries trop développées vers des emplois nouveaux et productifs* », en particulier dans les industries utilisant des produits de base nationaux ;
- « *empêcher ou modérer les fluctuations prononcées du prix d'un produit de base en vue d'atteindre, (...) un degré suffisant de stabilité* »

sur la base de prix qui soient équitables pour les consommateurs et assurent un bénéfice raisonnable aux producteurs » ;

- *« conserver et développer les ressources naturelles du monde et prévenir leur épuisement inconsidéré » ;*
- *« assurer le développement de la production d'un produit de base lorsque ce développement peut se faire à l'avantage des consommateurs et des producteurs ; ces mesures comprendront, dans des cas appropriés, la répartition de denrées alimentaires essentielles à des prix spéciaux » ;*
- *assurer « une répartition équitable d'un produit de base en cas de pénurie ».*

Enfin, tout y était : faire prévaloir la sécurité alimentaire, régler les prix en cas de besoin, écarter le jeu de la loi de l'offre et de la demande, privilégier les produits nationaux dans le but d'améliorer la situation de l'emploi, préserver les ressources naturelles, veiller à ce que les prix soient équitables pour les consommateurs et bénéfiques pour les producteurs, le tout avec une grande considération pour les questions sociales et pour les populations. Et on peut aussi y lire, en creux, les objectifs qui ne s'y trouvent pas : développer la concurrence, assurer la libre circulation des marchandises, comme c'est le cas dans le GATT pour les marchandises ordinaires, ce qui inclut les produits de l'agriculture. C'est dire que, dès 1948, on avait posé les bases de ce qu'on nommera bien après le « développement durable », avec ses trois piliers : économique, environnemental et social. On était même allé plus loin en forgeant les règles permettant d'assurer sa concrétisation.

Certes, le droit mis en œuvre par la Charte de La Havane pour faire cela était complexe. Mais l'enjeu valait la peine.

La complexité venait des modalités d'élaboration, de conclusion, de gestion de prolongation ou de renouvellement des accords intergouvernementaux. Un pays connaissant une difficulté avec un produit de base provoquait la constitution d'un groupe d'étude qui examinait le problème et qui communiquait ses constatations et ses recommandations à l'Organisation internationale du commerce et aux États membres. Une conférence intergouvernementale devait alors être convoquée afin de « discuter les mesures propres à surmonter les difficultés spéciales qui existent ou menacent

de survenir » (art. 59). Chaque État intéressé était invité à faire part de ses observations et l'accord intergouvernemental était alors conclu en toute transparence.

L'accord pouvait avoir pour objet de prendre des mesures de contrôle quantitatif des exportations ou des importations du produit concerné, ainsi que des mesures de réglementation des prix. Le pays en butte aux difficultés pouvait alors réellement y faire face.

Imagine-t-on ce que pourrait être la situation des pays en développement aujourd'hui si la mondialisation s'était construite en étant guidée par les objectifs de La Havane au cours des soixante-cinq dernières années ?

En adoptant le GATT en octobre 1947, en marge de la négociation générale de la Charte de La Havane, les 23 pays signataires n'ont d'ailleurs pas seulement abandonné le chapitre VI spécifique aux produits de base et à l'agriculture. Ils ont également écarté la création, prévue par le chapitre VII, d'une Organisation Internationale du Commerce au sein de l'ONU. Ils ont surtout tourné le dos à l'esprit de La Havane et au contrôle de l'ONU sur le commerce international.

Est-il possible d'envisager un retour aux principes de la Charte ? Ce qui avait motivé sa négociation et son adoption était, avec l'initiative de Roosevelt, la nécessité de remettre le monde debout au sortir de la Seconde Guerre mondiale et de permettre d'assurer la sécurité alimentaire dans le monde. La crise financière et la crise économique qui ont frappé le monde depuis 2007 et la masse accumulée des dettes publiques qui finiront au débit des générations futures ne justifieraient-elles pas de relire la Charte, et de s'en inspirer pour la négociation d'un nouvel accord de l'OMC sur l'agriculture et l'achèvement du « Cycle de Doha »¹³ ?

On pourrait et même devrait envisager une première étape : un retour à l'esprit de la Charte de la Havane.

En effet, l'une des grandes originalités de la Charte de La Havane résidait dans le fait que la demande d'un accord intergouvernemental pouvait également être faite par la FAO. Cela ressort de l'article 67 :

¹³ V. Les négociations en cours sur le dossier agricole à l'OMC : http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negoti_f.htm

« En vue d'assurer la coopération nécessaire dans le domaine des accords intergouvernementaux sur les produits de base, toute organisation intergouvernementale jugée compétente par l'Organisation, telle que l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, aura le droit :

- a) d'assister aux réunions de tout groupe d'études ou de toute conférence sur les produits de base ;
- b) de demander qu'il soit procédé à l'étude d'un produit de base ;
- c) de soumettre à l'Organisation toute étude appropriée sur un produit de base, de recommander à l'Organisation qu'un complément d'étude soit entrepris ou qu'une conférence soit convoquée au sujet de ce produit ».

Les matières premières agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres. Elles constituent la base de l'alimentation de l'humanité. Si le libre-échange ne parvient pas à assurer la sécurité alimentaire dans le monde, alors il faut accepter l'idée d'y déroger dans la mesure des besoins vitaux des personnes et des populations. C'est ce à quoi pourrait contribuer un retour à l'esprit de la Charte de La Havane.

Ce retour pourrait prendre appui sur le chapitre VI de la Charte, adapté de la manière suivante (les passages ou les mots en italiques constituent des propositions de modification du texte original de la Charte) :

Accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base¹⁴

(Proposition adaptée du chapitre VI de la Charte de La Havane de 1948)

Section A - Considérations préliminaires

Article 55 - Difficultés relatives aux produits agricoles de base

Les Etats membres reconnaissent que les conditions de production, d'échange et de consommation de certains produits agricoles de base sont telles que le commerce international de ces produits peut être sujet à des difficultés spéciales, telles que la tendance à un déséquilibre persistant entre la production et la consommation, l'accumulation de stocks pesant sur le marché et des fluctuations prononcées des prix. Ces difficultés spéciales peuvent causer des préjudices graves aux intérêts des producteurs et des consommateurs et se propager de façon à compromettre *la sécurité ali-*

¹⁴ La numérotation des articles a été conservée. Par ailleurs, dans l'ensemble de la proposition, l'expression « produit de base » utilisée dans la Charte de La Havane a été remplacée par celle de « produits agricoles de base ».

mentaire dans un pays. Les Etats membres reconnaissent que ces difficultés peuvent, le cas échéant, exiger un traitement spécial du commerce international de ces produits par le moyen d'accords intergouvernementaux.

Article 56 - Produits agricoles de base et produits connexes

1. Aux fins d'application de la présente Charte, l'expression "produit agricole de base" s'entend de tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches, *ayant ou pouvant être destiné à l'alimentation humaine*, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international.

2. Cette expression s'appliquera également, aux fins d'application du présent chapitre, à un groupe de produits dont l'un est un produit agricole de base aux termes du paragraphe premier et dont les autres, qu'ils soient ou non des produits agricoles de base, forment avec le premier un groupe si étroitement lié par les conditions de production ou d'utilisation qu'il convient de les comprendre dans un même accord.

3. (...)

Article 57 - Objectifs des accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base

Les Etats membres reconnaissent que les accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base offrent un moyen approprié pour atteindre les objectifs suivants :

- a) éviter ou atténuer les difficultés économiques sérieuses qui peuvent surgir lorsque le jeu normal des forces du marché ne peut, à lui seul, rétablir l'équilibre entre la production et la consommation aussi rapidement que les circonstances l'exigeraient ;
- b) fournir, pendant le laps de temps qui peut être nécessaire, un cadre pour l'examen et la mise en œuvre de mesures qui comportent des ajustements économiques visant à l'accroissement de la consommation ou à un transfert de ressources et de main-d'œuvre, des industries trop développées vers des emplois nouveaux et productifs ; cette disposition comprendra, autant que possible, le développement,

- dans des cas appropriés, d'industries de transformation alimentées par des produits agricoles de base nationaux ;
- c) empêcher ou modérer les fluctuations prononcées du prix d'un produit agricole de base en vue d'atteindre, eu égard à l'intérêt qu'il y a à assurer un équilibre à long terme entre l'offre et la demande, un degré suffisant de stabilité sur la base de prix qui soient équitables pour les consommateurs et assurent un bénéfice raisonnable aux producteurs ;
 - d) conserver et développer les ressources naturelles du monde et prévenir leur épuisement inconsidéré ;
 - e) assurer le développement de la production d'un produit agricole de base, lorsque ce développement peut se faire à l'avantage des consommateurs et des producteurs ; ces mesures comprendront, dans des cas appropriés, la répartition de denrées alimentaires essentielles à des prix spéciaux ;
 - f) assurer une répartition équitable d'un produit agricole de base en cas de pénurie.

Section B - Accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base :
Dispositions générales

Article 58 - Etudes sur les produits agricoles de base

1. Tout Etat membre qui s'estime intéressé de façon substantielle à la production, à la consommation ou au commerce d'un produit agricole de base déterminé et qui considère soit que le commerce international de ce produit rencontre ou risque de rencontrer des difficultés spéciales, *soit qu'il existe un risque d'insécurité alimentaire lié à ce produit*, aura le droit de demander une étude de ce produit.

2. Sauf si l'Organisation décide que les motifs avancés à l'appui de la demande ne justifient pas cette mesure, elle invitera sans retard chaque Etat membre à nommer des représentants à un groupe d'études pour le produit en question, si l'Etat membre s'estime intéressé de façon substantielle à la production, à la consommation ou au commerce de ce produit. Des Etats non membres pourront également être invités.

3. Le groupe d'études examinera sans retard la situation de la production, de la consommation et du commerce du produit agricole de base

en question et communiquera, dans un rapport aux gouvernements participants et à l'Organisation, ses constatations ainsi que ses recommandations sur la meilleure façon de surmonter toutes difficultés spéciales qui existent ou menacent de survenir. L'Organisation transmettra sans retard ces constatations et ces recommandations aux Etats membres.

Article 59 - Conférences sur les produits agricoles de base

1. L'Organisation convoquera sans retard une conférence intergouvernementale en vue de discuter les mesures propres à surmonter les difficultés spéciales qui existent ou menacent de survenir au sujet d'un produit agricole de base déterminé :

- a) en se fondant sur les recommandations d'un groupe d'études ;
- b) ou à la requête d'Etats membres dont les intérêts représentent une part notable de la production, de la consommation ou du commerce mondiaux du produit de base en question ;
- c) ou à la requête d'Etats membres qui estiment que leur économie *ou leur sécurité alimentaire* est tributaire de ce produit dans une large mesure, à moins que l'Organisation n'estime que la convocation de la conférence ne permettrait pas d'atteindre des résultats utiles ;
- d) ou de sa propre initiative, sur la base d'informations dont le bien-fondé aura été reconnu par les Etats membres intéressés de façon substantielle à la production, à la consommation ou au commerce du produit en question.

2. Tout Etat membre qui s'estime intéressé de façon substantielle à la production, à la consommation ou au commerce du produit en question, sera invité à participer à cette conférence. Des Etats non membres pourront également être invités à y participer.

Article 60 - Principes généraux régissant les accords sur les produits agricoles de base

1. Les Etats membres observeront les principes suivants pour la conclusion et l'application (...) des accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base :

- a) Ces accords seront accessibles à tout Etat membre, initialement à des conditions non moins avantageuses que celles qui sont consen-

ties à tout autre pays, et par la suite conformément à la procédure et aux conditions qui seront fixées dans l'accord, sous réserve d'approbation par l'Organisation.

- b) Des Etats non membres pourront être invités par l'Organisation à participer à ces accords ; les dispositions de l'alinéa a) qui s'appliquent aux Etats membres s'appliqueront également à tout Etat non membre ainsi invité.
- c) Ces accords assureront un traitement équitable aux Etats membres non participants comme aux pays participants et le traitement consenti par les pays participants aux Etats membres non participants ne sera pas moins favorable que le traitement consenti à tout Etat membre non participant ; dans chaque cas, il sera tenu dûment compte de l'attitude adoptée par les pays non participants à l'égard des obligations et des avantages que comporte l'accord en question.
- d) Ces accords comporteront des dispositions prévoyant la participation adéquate tant des pays intéressés de façon substantielle à l'importation ou à la consommation du produit que des pays intéressés de façon substantielle à son exportation ou à sa production.
- e) Une publicité complète sera donnée à tout accord ou projet d'accord intergouvernemental sur les produits agricoles de base, aux exposés des motifs et des objectifs des Etats membres qui le proposent, à la nature et à la mise en œuvre des mesures adoptées en vue de modifier les causes profondes de la situation qui a motivé cet accord et, périodiquement, au fonctionnement de cet accord.

2. Les Etats membres, y compris ceux qui ne sont pas parties à un accord déterminé sur un produit agricole de base, accueilleront favorablement toute recommandation formulée en vertu de cet accord en vue d'accroître la consommation du produit en question.

Article 61 – Objet des accords intergouvernementaux de contrôle

1. (...)

2. (...) Un accord de contrôle sur un produit de base est un accord intergouvernemental :

- a) qui comporte une réglementation de la production ou un contrôle quantitatif des exportations ou des importations de ce produit, et qui

- a) pour but ou peut avoir pour effet de réduire la production ou le commerce de ce produit, ou d'en prévenir l'accroissement ;
 - b) ou qui comporte une réglementation des prix ;
 - c) *ou qui a pour objet d'affecter tout ou partie de la production nationale d'un produit agricole de base à des populations victimes d'insécurité alimentaire.*
3. (...)
 4. (...)
 5. (...)
 6. (...)

Section C – (...)

Article 62 - Conditions régissant le recours aux accords *intergouvernementaux* de contrôle

Les Etats membres conviennent de conclure des accords *intergouvernementaux* de contrôle seulement lorsqu'il aura été constaté par une conférence sur un produit de base ou par l'intermédiaire de l'Organisation après consultation et accord général des Etats membres intéressés de façon substantielle à un produit de base, *ou encore par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* :

- a) soit que s'est accumulé ou menace de s'accumuler un excédent d'un produit de base de nature à peser sur le marché ; qu'en l'absence de mesures gouvernementales spéciales, il en résulterait un préjudice sérieux pour les producteurs, parmi lesquels des petits producteurs représentant une part substantielle de la production totale ; que le jeu normal des forces du marché ne pourrait corriger cet état de choses assez rapidement pour éviter un tel préjudice parce que, en raison du caractère de ce produit, une réduction importante des prix ne saurait provoquer à bref délai une augmentation notable de la consommation non plus qu'une diminution notable de la production ;
- b) soit que les difficultés visées à l'article 55, en relation avec un produit de base, ont provoqué ou menacent de provoquer un état de

chômage ou de sous-emploi généralisé que le jeu normal des forces du marché ne pourrait, en l'absence de mesures gouvernementales spéciales, résorber assez rapidement pour épargner à un grand nombre de travailleurs un préjudice excessif, parce que, d'une part en raison du caractère de la branche économique en cause, une réduction importante des prix provoquerait, non pas une augmentation notable de la consommation à bref délai, mais bien une diminution du volume de l'emploi et que d'autre part les régions produisant des quantités substantielles du produit en question n'offrent pas d'autres possibilités d'emploi aux travailleurs intéressés.

c) soit que les difficultés visées à l'article 55, en relation avec un produit de base, ont provoqué ou menacent de provoquer un état d'insécurité alimentaire affectant un pays, une région, une communauté identifiée ou une catégorie de personnes vulnérables, que le jeu normal des forces du marché ne pourrait, en l'absence de mesures gouvernementales spéciales, permettre de surmonter.

Article 63 - Principes additionnels régissant les accords *intergouvernementaux* de contrôle

Outre les principes énoncés à l'article 60, les Etats membres observeront les principes suivants régissant la conclusion et l'application des accords de contrôle :

- a) Ces accords seront conçus de façon à assurer à tout moment des approvisionnements suffisants pour satisfaire la demande mondiale à des prix compatibles avec les dispositions de l'article 57 c), et devront prévoir, lorsque cela sera pratiquement réalisable, des mesures destinées à développer la consommation mondiale du produit en question.
- b) Aux termes de ces accords, pour les décisions sur les questions de fond, les pays participants principalement intéressés à l'importation du produit de base en question auront ensemble un nombre de voix égal à celui des pays principalement intéressés à obtenir des marchés d'exportation pour ce produit. Tout pays participant intéressé à ce produit, mais qui ne rentre pas exactement dans un des deux groupes ci-dessus, disposera à l'intérieur de ces groupes d'un droit de vote correspondant à l'importance de ses intérêts.

- c) Ces accords contiendront des dispositions appropriées en vue de permettre un recours croissant aux sources de production les plus efficaces, *les plus à même de préserver les ressources naturelles* et les plus économiques pour satisfaire les besoins de la consommation intérieure et du marché mondial, compte tenu de la nécessité de prévenir une grave désorganisation économique et sociale, de la situation des régions de production qui éprouvent des difficultés anormales.
- d) Les pays participants arrêteront des programmes d'adaptation économique intérieure jugés propres à réaliser, pendant la durée de l'accord, tous les progrès possibles vers la solution du problème posé par le produit de base en question.

Article 64 - Administration des accords *intergouvernementaux* de contrôle

1. Chaque accord de contrôle prévoira la constitution d'un organisme directeur désigné ci-après sous le nom de Conseil et qui fonctionnera conformément aux dispositions du présent article.

2. Chaque pays participant aura droit à un représentant au Conseil. Le droit de vote des représentants sera déterminé conformément aux dispositions de l'article 63 b).

3. L'Organisation aura le droit de nommer à chaque Conseil un représentant ne jouissant pas du droit de vote et pourra inviter toute organisation intergouvernementale compétente à proposer la désignation d'un représentant pour siéger à ce Conseil sans droit de vote. *La FAO sera membre de droit de chaque Conseil, sans droit de vote.*

4. Chaque Conseil nommera un président qui ne participera pas au vote. Si le Conseil le demande, ce président pourra être proposé par l'Organisation.

5. Chaque Conseil constituera son secrétariat après avoir consulté l'Organisation.

6. Chaque Conseil arrêtera son règlement intérieur et ses méthodes de travail. L'Organisation pourra en tout temps exiger que ces règlements soient modifiés si elle les juge incompatibles avec les dispositions du présent chapitre.

7. Chaque Conseil adressera périodiquement à l'Organisation des rapports sur le fonctionnement de l'accord dont la gestion lui incombe. Il adressera en outre tous rapports spéciaux que l'Organisation pourra lui demander ou que le Conseil jugera de nature à intéresser l'Organisation.

8. Les dépenses de chaque Conseil seront à la charge des pays participants.

9. A l'expiration d'un accord, les archives et la documentation statistique du Conseil seront prises en charge par l'Organisation.

Article 65 - Durée initiale, renouvellement et examen des accords *intergouvernementaux* de contrôle

1. Les accords de contrôle seront conclus pour une durée maxima de cinq ans. Cette limite sera la même pour le renouvellement de tout accord de contrôle, y compris ceux qui sont visés au paragraphe premier de l'article 68. Les dispositions des accords ainsi renouvelés seront conformes aux dispositions du présent chapitre.

2. L'Organisation établira et publiera périodiquement, au moins tous les trois ans, un exposé du fonctionnement de chaque accord au regard des principes énoncés dans le présent chapitre.

3. Tout accord de contrôle stipulera que si l'Organisation constate qu'il s'est notablement écarté dans son fonctionnement des principes énoncés au présent chapitre, les pays participants devront soit réviser l'accord en vue d'assurer le respect de ces principes, soit y mettre fin.

4. Les accords de contrôle contiendront une disposition relative au retrait de tout participant.

Article 66 - Règlement des différends

Chaque accord de contrôle disposera :

a) que toute question ou différend portant sur l'interprétation des dispositions d'un accord de contrôle ou résultant de son application sera discuté en premier lieu par le Conseil ;

a bis) que, si le Conseil ne peut aboutir à une solution dans le cadre de l'accord, l'affaire sera déférée par le Conseil à une Commission de conciliation composée de cinq membres, les directeurs généraux de l'Organisation et de la FAO en désignant deux chacun et le Président

étant choisi d'un commun accord par les membres ainsi désignés. La Commission de conciliation prend ses décisions à la majorité des voix de ses membres. Elle établit sa propre procédure. Elle rend une proposition de règlement du différend que les membres du Conseil disposant d'un droit de vote examinent de bonne foi. En cas de désaccord au sujet de la compétence de la Commission de conciliation, celle-ci décide si elle est ou non compétente ;

- b) et que, si le Conseil ne peut aboutir à une solution dans le cadre de l'accord ou si une conciliation ne peut avoir lieu ou aboutir, l'affaire sera déferée par le Conseil à l'Organisation qui appliquera la procédure instituée au chapitre VIII, en y apportant les modifications nécessaires dans le cas des Etats non membres.

Section D - Dispositions diverses

Article 67 - Relations avec les organisations intergouvernementales

1. En vue d'assurer la coopération nécessaire dans le domaine des accords intergouvernementaux sur les produits de base, toute organisation intergouvernementale jugée compétente par l'Organisation, telle que l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, aura le droit :

- a) d'assister aux réunions de tout groupe d'études ou de toute conférence sur les produits de base ;
- b) de demander qu'il soit procédé à l'étude d'un produit de base ;
- c) de soumettre à l'Organisation toute étude appropriée sur un produit de base, de recommander à l'Organisation qu'un complément d'étude soit entrepris ou qu'une conférence soit convoquée au sujet de ce produit.

2. *En outre, la FAO aura le droit de participer aux Conseils chargés de diriger les accords intergouvernementaux de contrôle ainsi qu'il est dit à l'article 64 §3.*

Article 67-1 – Mesures d'urgence

1. *A la demande d'un Etat membre et après avis conforme du Directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce, le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pour-*

ra autoriser cet Etat à prendre des mesures relevant de l'article 61 si ces mesures sont approuvées par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO, et si elles sont :

a) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes en cas d'insécurité alimentaire dûment constatée par le Groupe d'experts ;

b) ou nécessaires à la conservation des ressources naturelles épuisables, en cas de risque grave d'épuisement pouvant à terme provoquer ou aggraver un état d'insécurité alimentaire.

2. Ces mesures ne doivent pas être appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international ;

3. Elles sont autorisées pour une durée limitée qui ne peut excéder une année, sauf réexamen de la situation par le Groupe d'experts suivi d'une nouvelle autorisation.

4. Elles sont rendues publiques par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

5. La mise en œuvre de ces mesures est suivie et assistée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

(...)

Tres verdades incómodas para la seguridad alimentaria

Rafael GONZALEZ BALLAR *

Resúmen

La seguridad alimentaria está afectada por tres verdades sumamente incómodas, el cambio climático, la firma de tratados de libre comercio sin precauciones locales y el acaparamiento de tierras. En el plano internacional, regional y local nos parecen insuficientes los esfuerzos para solucionarlos. Algunos de ellos se suscitan más en específicas regiones del planeta y pueden tener influencia entre sí. Es evidente que ya se están convirtiendo en violaciones a derechos humanos.

Siglas

BM: Banco Mundial

CC: cambio climático

CMUCC: comisión mundial de Naciones Unidas de cambio climático

OMC: Organización Mundial del Comercio

FAO: Organización mundial para la agricultura

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente

FPMA: Fondo para países menos adelantados

FMAM: Fondo para el medio ambiente mundial

FMI: Fondo Monetario Internacional

OCDE: Organización para la cooperación y el desarrollo económico.

Introducción

El final del siglo XX y el principio del XXI, protagonizan el surgimiento y consolidación de tres fenómenos que tienen un impacto importante para la agricultura y la seguridad alimentaria esencialmente en los países en vías de desarrollo: el cambio climático, el proceso no planificado muchas veces de firma de tratados de libre comercio y el acaparamiento de tierras. Algunos de estos factores se observan de manera evidente más en algunos países y regiones que en otros.

Es por ello que en nuestro análisis los ejemplos y problemas que señalamos mencionan esencialmente a los países o regiones de los cuales tenemos información, África y Centroamérica donde son ya claros los impactos. En algunos casos los tres se interrelacionan. En este artículo ha-

* Profesor catedrático de la Universidad de Costa Rica y miembro del programme Lascaux.

remos mención a solo algunos de los problemas que ya se hacen más evidentes pero se necesita profundizar la investigación.

En diferentes presentaciones en el proyecto Lascaux se han analizado estos tres problemas. Un objetivo esencial es crear un lenguaje común que nos permita soluciones comunes a problemas semejantes. Otro igual de importante es entender que se deben enfrentar con soluciones integrales e integradas en lo internacional, lo regional y lo local.

Nos parece que a futuro tenemos que orientarnos como investigadores a profundizar estos temas pues las consecuencias más importantes están por llegar.

1. El cambio climático.

En un planeta más caliente, países o regiones clasificadas de alta temperatura, verán que muchas de las lluvias se van a intensificar, en tanto que otras tierras con poca lluvia experimentarán zonas desérticas. El clima es más errático, las predicciones en la ciencia de la meteorología serán cada vez más difíciles. Los sistemas de seres vivientes y la agricultura sufrirán por los cambios en los vientos y peor aún grandes desequilibrios de los ecosistemas más importantes para la agricultura y la producción alimentaria mundial.¹

Es grave pensar, como ya se ha manifestado en múltiples ocasiones, que no tengamos resultados tangibles en el plano de ONU y organismos internacionales para solucionar los problemas del CC. Los tres fracasos más alarmantes: el de la cumbre de la FAO en Roma sobre seguridad alimentaria en noviembre del año (2009); las negociaciones sobre el comercio de productos agrícolas de la OMC (diciembre 2009) y por último la cumbre de CC en Copenhague igualmente el mismo mes y año.²

Existe fuerte presión de gobiernos e intereses corporativos que se oponen a un desarrollo de tratados y legislación ambiental por el temor a

¹ PNUD, Fomento de Capacidades para la Etapa II de Adaptación al Cambio Climático en Centroamérica, México y Cuba. Documento de proyecto. CATHALAC, sitio web oficial. www.cathalac.org. <http://www.metoffice.gov.uk/climate-change/guide/impacts/high-end/map>.

² COLLART DUTILLEUL François, Le nouveau droit agroalimentaire européen à la lumière des enjeux de la sécurité alimentaire, de développement durable et du commerce international, Lascaux, 2009-2014, <http://www.droit-aliments.terre.eu/>

que la misma va a significar el retraso del avance económico. Lo anterior es el resultado de un proceso que ha venido menoscabando todo el potencial que tiene la ONU para promover cooperación y esfuerzos conjuntos en los países, las regiones y los foros internacionales más importantes. Los países se han negado a darle apoyo y no se han producido suficientes e importantes nuevos tratados. El resultado ha sido la dificultad para las agencias y comisiones como el Centro Mundial para el Desarrollo Sostenible, el Consejo Comercial para dicha materia, el PNUMA y para la Comisión para el Desarrollo Sostenible dar continuidad y efectividad a las obligaciones de la Agenda 21.³

Si le sumamos la toma de la ONU por parte de grandes corporaciones⁴ y el fracaso de la reciente cumbre de Río +20 en la cual de una manera reveladora manifiestan que "...desde 1992 los progresos han sido insuficientes... y han puesto en peligro la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, para lograr el desarrollo sostenible..."⁵.

En el futuro el derecho alimentario y el ambiental deben tener una motivación para lograr estudios jurídicos que logren integrar de una manera interdisciplinaria y completa las recomendaciones de la secretaria de la CMNUCC para hacerle frente al Cambio Climático. Son esenciales la adaptación, la mitigación, la financiación e inversión, y la tecnología. Por otra parte, se le considera a la financiación y a la tecnología las herramientas para conseguir la adaptación y la mitigación del CC para el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

Los diversos fondos internacionales que se han creado mediante ONU no han tenido todo el éxito esperado. Los fondos existentes creados por la CMNUCC y el FMAM: Fondo Especial del Cambio Climático (FECC),

³ ROBINSON, Nicholas A., "Reflecting on Rio: environmental law in the coming decades", in *Environmental law and Sustainability after Rio*, p.10, 11, 12, EE, 2011.

⁴ Reclaim the UN from corporate capture, Friends of the Earth International, Amsterdam, The Netherlands, www.foei.org, 2012, 32 p.

⁵ Declaración final Río+20, ONU, A/conf.216/L.1, Río de Janeiro, 20 al 22 junio 2012.

el Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA) y el FMAM pocos países se han beneficiado de los mismos.⁶

El nuevo Fondo de Adaptación (Fondo Verde) de Río +20, en el párrafo 191, recomienda uno nuevo para el Clima general. Vamos a necesitar voluntad política e internacional aspectos que no vemos al día de hoy. Una gran cantidad de fondos, pero con pocos resultados hasta ahora.

Por el lado de las políticas y las acciones de los países en la agricultura se recomienda adoptar sistemas de cultivo más económicos. Una manera mucho más amigable con el ambiente para evitar efectos biológicos en lo que respecta a la energía y el agua Es un poco la revolución pero doblemente verde.⁷

Lo manifestado en la declaración de Río+20 debe profundizarse en estudios interdisciplinarios para hacer efectivos los 5 Principios de Roma para la seguridad alimentaria sostenible del 2009⁸. Es necesario que los buenos deseos de los párrafos 108 a 117 de la declaración de Río +20 puedan traducirse en estrategias, legislación y acciones efectivas y eficaces.

La seguridad alimentaria y el CC son dos crisis interrelacionadas que ya nos definen un futuro incierto y han puesto a la agricultura en el debate internacional. Los peligros se agravan si pensamos como resolver una población mundial en crecimiento.⁹

2. Globalización y firma indiscriminada de tratados de libre comercio

Las inversiones que se han desarrollado en los últimos años en Centroamérica, asociados a la firma de tratados de libre comercio, incluyeron un enfrentamiento con los objetivos de las leyes de inversión y las del medio ambiente, especialmente los ecosistemas que directa o indirectamente están relacionados con la agricultura. Nuevos mecanismos

⁶ Jolene LIN, "Supporting adaptation in developing countries at the national and global levels", in *Climate law and developing countries*, p.143, EE, 2009.

⁷ El Cambio Climático y el Agua, documento técnico VI, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, OMM-PNUMA, 2008.

⁸ Aprobada por el 39º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (Roma, 15-20 de octubre de 2012). www.fao.org

⁹ Ademola K BRAIMOH, *Global agriculture needs smart science and policies*, World Bank, Washington, DC, USA, p. 4, 2013.

de las normas de inversión deben garantizar la estabilidad cuando se trata de la utilización de los recursos naturales y proteger el medio ambiente al mismo tiempo. Sin embargo, los argumentos dados por los promotores de la globalización indiscriminada y la tendencia de la mayoría de tratados de libre comercio hacia la legislación para la protección de los recursos naturales es que esta entra en conflicto con el trato justo y equitativo en cuatro sentidos: 1) los permisos ambientales rechazan o se combinan con restricciones en distinciones arbitrarias o injustificadas, 2) en los permisos, las autoridades ambientales se demoran indebidamente, 3) los permisos ambientales han sido revocados debido a errores anteriores por la autoridad respectiva, 4) el cambio en la normativa ambiental es perjudicial para la rentabilidad futura ilimitada de la inversión¹⁰. Las anteriores afirmaciones nos llevan a crear desigualdades en la legislación del país anfitrión y son fuente de conflictos.

Pero los tratados mencionados en Centroamérica procurando insertar nuestros países en la economía internacional, ha provocado un desequilibrio en el sentido de que “si bien la disponibilidad de alimentos ha sido suficiente para abastecer las necesidades de la población, las condiciones del mercado internacional han cambiado de modo radical en los últimos años. El acelerado crecimiento de los precios internacionales de los alimentos, junto con factores como el cambio climático y los problemas estructurales de pobreza y desigualdad de la región, plantean nuevos escenarios que podrían limitar las posibilidades de reducir la inseguridad alimentaria y nutricional de la importante proporción de centroamericanos que hoy sufren subnutrición, desnutrición e incluso hambre”.¹¹ Debería priorizarse en los tratados obligaciones a los inversionistas propias de una política de responsabilidad social corporativa. La sola obligación de que las corporaciones inversionistas se sometan inicialmente a adoptar el ISO 26000 sería un compromiso relevante.¹² Están entre otras la declaración que establece las Líneas Directrices de la OCDE para

¹⁰ Asa ROMSON, *Environmental Policy Space and International Investment Law*, *Studia Juridica Stockholmiensia* 88, Stockholm University, p.335 a 348, 2012.

¹¹ Estado de la Región, “Estado de la región en desarrollo Humano sostenible”, desarrollo sostenible, 2008, p. 219.

¹² ISO 26000 visión general del proyecto:
http://www.iso.org/iso/iso_26000_project_overview-es.pdf

Empresas Multinacionales. Se trata de recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales. Enuncian principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables.¹³

Además de los riesgos naturales y ambientales, el sector agrícola centroamericano está sujeto a otros problemas derivados de la firma de tratados de libre comercio, como el riesgo de mercado (por los cambios de precios internacionales de los bienes agrícolas o los cambios en los patrones de consumo de terceros países), los riesgos financieros (por la evolución de los tipos de cambio) y los riesgos sanitarios y fitosanitarios (ingreso y difusión de plagas o enfermedades). Para solucionar en los países algunos de los aspectos de gobernabilidad, tanto la OMC, FMI y el BM han elaborado recomendaciones y códigos de conducta.¹⁴ Es una solución compleja la que se requiere. Pero es imperativo que la legislación internacional sobre inversiones debe estar abierta al concepto de desarrollo sostenible y las necesidades que plantea la agricultura y la seguridad alimentaria.

Desde el 2010, la OMC ha reconocido la necesidad de una gobernanza mundial provocada por las legislaciones de los países y las regulaciones derivadas de los tratados de libre comercio. Priorizando las necesidades y consecuencias que este produce. En el informe de dicha organización del 2012 se utiliza la expresión, falta de “claridad jurídica y coherencia de los acuerdos internacionales,” lo cual nos da la razón en aspectos que provocan desequilibrios y desigualdades en lo fundamental para los países anfitriones de la inversión extranjera sobre los recursos

¹³ http://www.oecd.org/document/53/0,3746,en_2649_201185_1933109_1_1_1_1,00.html.

¹⁴ Para la OMC, “The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform” (http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gproc_regime_e.htm); para el FMI, “El FMI y la buena gestión de gobierno” (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/govs.htm>) y (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>); <http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=990115&LANGUE=>; <http://www.derechos.org/nizkor/econ/dev1.html>; para el Banco Mundial, <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>; para la FAO, www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pest (archivo de PDF).

naturales al momento de su interpretación y aplicación.¹⁵ Nuestros países siguen firmando tratados de libre comercio pero han dejado en el abandono al pequeño y mediano agricultor. Se ha desmantelado la estructura organizativa pública que coordinaba y ejecutaba un mínimo de estrategia de seguridad alimentaria por lo menos en Costa Rica.

Desde el año 1993 existe, a nivel centroamericano, el Plan de Centroamérica y República Dominicana 2010-2015 en el cual la seguridad alimentaria y nutricional se propone cumplir con los objetivos del milenio¹⁶.

La política Nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2011-2021 de Costa Rica, la tomamos como ejemplo ya que ella es un derivado de dichos compromisos y habla de un gran desafío para nuestro país. Nos parece que sus planteamientos dicen todo lo contrario de lo que está sucediendo en la realidad. “La política se apoya en una base productiva sostenible, el sistema de distribución de alimentos regulados, políticas de alimentación de largo plazo y trabaja en los hábitos de consumo de la población [...] la producción de alimentos y manutención de dietas variadas, el almacenamiento de excedentes, las regulaciones de la distribución; las previsiones por riesgo de desabasto y producir de acuerdo a los hábitos alimentarios”.¹⁷ Es evidente que si vemos los resultados de la entrada en vigencia de muchos de los tratados de libre comercio se están produciendo distorsiones con los objetivos de dicha política.

3. El acaparamiento de tierras.

El acaparamiento de tierras tiene entre una de sus causas la llamada Crisis Global de alimentos, combustibles y financiera del 2007 y 2008.¹⁸

¹⁵ OMC, Informe sobre el comercio mundial 2010, El comercio de los recursos naturales, p. 160 (http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report10_s.pdf)

¹⁶ www.ministeriodesalud.go.cr

¹⁷ Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021, p. 14 y 15, Ministerio de Salud, Costa Rica, 2011 (http://www.paho.org/cor/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=195&Itemid=).

¹⁸ En idioma inglés se identifica con las 3 F (Food, Fuel and Finance). Se la puede definir como “la adquisición de (por contrato, concesión o compra) por corporaciones transnacionales o Estados de grandes extensiones de tierras cultivables en otros países por períodos de entre 30 y hasta 99 años para la

Para los campesinos o granjeros propietarios de las tierras implica desplazamientos, relocalizaciones o privaciones de sus terrenos sin compensación y la amenaza de la seguridad alimentaria. El problema se localiza esencialmente en los países africanos y hablamos de millones de hectáreas pagadas a precios realmente ruinosos para los países anfitriones. En Etiopía se pueden encontrar precios que oscilan entre \$ 1 dólar y \$ 2 por hectárea al año.

Investor Country	Target Country	Area (HA)	Crop – Aim Project
Austria	Ethiopia	50.000	Biofuel
Bahrain	Philippines, Turkey, UAE	10.000	Agro-fishery
Belgium	Kenya	42.000	Sugarcane
Canada	Kenya, Mozambique, Ghana	293.000	Biofuel
China	DR Congo, Mozambique, Tanzania, Zambia, Philippines, Cameroon, Sierra Leone	6.512.300	Biofuel, Sugarcane, Maize
Egypt	Sudan	526.000	Wheat, Maize, Sugar beets
Germany	Ethiopia	13.000	Biofuel
India	Ethiopia, Sierra Leone	348.258	Flower, Sugar, Maize, Rice, Vegetables, Palm oil
Iran	Sierra Leone	10.117	Biofuel, Lemon grass
Israel	Ghana, Ethiopia	202.000	Biofuel
Italy	Ghana, Mozambique	20.000	Biofuel
Japan	Brazil, Kenya	100.000	Soybeans, Biofuel
Jordan	Sudan	25.000	Livestock, Crops
Kuwait	Kenya, Sudan	170.000	Rice
Lybia	Mali, Ukraine, Liberia	364.000	Rice
Luxembourg	Sierra Leone	62.475	Biofuel, Palm oil, rubber
Norway	Ghana	427.660	Biofuel
Portugal	Mozambique, Sierra Leone	151.000	Biofuel, Rice, Pineapple, Cassava, Vegetables
Qatar	Philippines, Sudan, Kenya	140.000	Fruit, Vegetables
Republic of Korea	Russia, Sudan, Indonesia	715.000	Wheat, Palm oil
Saudi Arabia	Sudan, Tanzania, Indonesia, Ethiopia, Egypt	5.520.000	Rice, Wheat, Vegetables, Barley, Animal feeds
South Africa	Congo (Brazzaville), Benin	80.000	Livestock, Rice, Vegetables
Switzerland	Sierra Leone	26.000	Sugarcane
UAE	Pakistan, Sudan, Ethiopia	707.000	Corn, Alfalfa, Wheat, Potatoes, Beans
UK	Ethiopia, Angola, Ghana, Madagascar, Mozambique, Ukraine, Sierra Leone	1.046.348	Biofuel
USA	Brazil, Sudan, Ukraine, Ethiopia	690.000	Sugarcane (biofuel)
Vietnam	Cambodia, Lao	200.000	Rice, Rubber

(Gráfico proporcionado por el profesor Mekele Bekele Tekle, Universidad Addis Ababa, Etiopía, 2012).

producción, en principio de alimentos que luego serán exportados”. Definición dada por GRAIN, ONG española.

Se observa en la matriz anterior, en la columna de la izquierda los países acaparadores, en la siguiente los anfitriones, luego el número de hectáreas y por último el cultivo planeado. En la mayoría de los casos, la producción es para biocombustibles lo cual no resuelve en nada la posible producción de alimentos necesarios a nivel mundial para evitar problemas de mercado en la especulación de precios.

China encabeza la lista de hectáreas acaparadas de tierra para la obtención de productos como biocombustible, arroz, caña de azúcar y maíz, con un total de 6.512.300 HA aproximadamente; asimismo es el que está incursionando en la mayor cantidad de países según la tabla, dentro de los cuales están República democrática del Congo, Mozambique, Tanzania, Zambia, Filipinas, Camerún y Sierra Leona. En segundo lugar se encuentra Arabia Saudita, con 5.520.000 HA, con productos como arroz, trigo y vegetales, seguido por el Reino Unido que acapara unas 1.046.348 HA dedicadas a los biocombustibles. Entre los países que más tierra han negociado están Etiopía y Sierra Leona, seguido por Mozambique, Kenya y Sudan. El profesor Bekele nos hacía incluso la observación de que la cantidad de hectáreas incluso podían haber aumentado recientemente. El otro problema relacionado es que unido al acaparamiento de tierra implica el de agua esencial para la agricultura y el futuro de la vida humana sobre el planeta.

En forma clara y precisa el profesor Collart Dutilleul ratifica lo antes mencionado y señala otros problemas a tomar en cuenta:

1. La puesta en práctica del derecho de la alimentación pero por vía del derecho de la propiedad.
2. El tema del empleo.
3. La escogencia del tipo de producción y comercialización.
4. A nivel mundial el debilitamiento del derecho rural (agrario) y el ambiental¹⁹

De los problemas antes mencionados nos parece importante rescatar los aspectos señalados en relación a las dificultades que tienen

¹⁹ François COLLART DUTILLEUL, Quel regard sur le phénomène d'accaparement des terres ?, programme Lascaux, p. 2, 2011 (http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/editos/edito_FCD/edito_062011_FR.pdf).

los países anfitriones para alcanzar un desarrollo sostenible. Solo a manera de ejemplo didáctico me permito tomar nuestra ecuación para lograr alcanzar el desarrollo sostenible: **Producción + Protección + Participación** y – **Pobreza**, como toda ecuación debe tener un equilibrio en sus elementos. Como explicaremos en el caso del acaparamiento está completamente desequilibrada. La **Producción** no es eficiente ni eficaz para el Estado anfitrión ni para la población local; se producen alimentos cuyo uso no es aprovechado ni en parte por los ciudadanos de dichos países y generalmente dirigido a producir biocombustibles; la **Protección** es negativa pues la mayoría de compañías transnacionales o Estados desarrollados traen un estilo de agricultura productivista. Lo anterior agota las tierras, desequilibra ecosistemas importantes para la agricultura, imposibilitan la explotación de otros recursos naturales; terminan por contaminar esencialmente la tierra, la consecuencia más nefasta es que se contribuye cada vez más al proceso del cambio climático. Todo el proceso se hace sin **Participación** a espaldas de las comunidades afectadas y culminando generalmente con más **Pobreza**, hambre, desnutrición o la subnutrición.

En **conclusión** las tres verdades incómodas para la seguridad alimentaria antes mencionadas son fuente de preocupación pues no vemos soluciones eficaces y de largo plazo ni en la internacional, regional o local. Además se violan claramente derechos fundamentales como el derecho a una alimentación suficiente y de calidad pues nos está llevando a procesos de pobreza, desnutrición y subnutrición; al derecho al ambiente específicamente al hacer más vulnerables a los ecosistemas necesarios para la agricultura y no facilitar los procesos de adaptación y mitigación y propiciar el cambio climático; al derecho a la propiedad al desplazar poblaciones, relocalizarlas sin una expropiación; y por último al derecho a la participación en el proceso de desarrollo.

Todo lo anterior es un reto al derecho en general pero esencialmente al alimentario, al ambiental y al agrario. Necesitamos políticas más integrales e integradas al igual que instrumentos jurídicos que de una manera interdisciplinaria puedan resolver de la mejor manera los problemas y no permitir que se conviertan en conflictos que ya empezamos a sentir y que amenazan con empeorar en el futuro próximo. Es evidente el desequilibrio en la ecuación hacia el desarrollo sostenible de los países

sobre todo en vías de desarrollo. No vemos clara una Producción eficiente y eficaz; ni una Protección con un objetivo de integridad ecológica para los ecosistemas más sensibles para la seguridad alimentaria; no hay garantía de una Participación ciudadana en la mayoría de estos procesos; estamos cayendo en aumentos en los niveles de Pobreza y desnutrición en el mundo.

Creemos que el proyecto Lascaux ha cooperado en los últimos años para crear un idioma común mundial en la búsqueda de causas comunes a muchos de los problemas antes mencionados y la semilla para una nueva ética necesaria en los discursos internacionales, regionales y locales que reorienten al derecho del siglo XXI.

Bibliografía.

- Ademola K Braimoh, Global agriculture needs smart science and policies, World Bank, Washington, DC, USA, 2013.
- Juan Pablo Bohoslavsky, Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para formulación de políticas públicas (especial referencia a los servicios de agua potable y saneamiento), Cepal, Colección documentos de proyectos, 2010.
- François Collart Dutilleul, Quel regard sur le phénomène d'accaparement des terres, Lascaux-droit-aliments, 2011. http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/editos/edito_FCD/edito_062011_FR.pdf
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, OMM-PNUMA, El Cambio Climático y el Agua, documento técnico VI, 2008.
- Jolene Lin, "Supporting adaptation in developing countries at the national and global levels", in *Climate law and developing countries*, p.143, Edward Elgar, UK, 2009.
- OMC, Reporte (Informe) sobre el comercio mundial 2010, El comercio de los recursos naturales.
- Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2011-2021 Ministerio de Salud, Costa Rica, 2011.
- Programme Lascaux (programme européen de recherche en droit agroalimentaire): <http://www.droit-aliments.terre.eu/>
- Robinson, Nicholas A., "Reflecting on Rio: environmental law in the coming decades", in *Environmental law and Sustainability after Rio*, Edward Elgar, UK, 2011.
- Unión Mundial para la Naturaleza. "De Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica", 2002.
- Environmental Law for Sustainability, Edited by: Benjamín J. Richardson, Stepan Wood. Hart Publishing, 2006.
- Estado de la Región: www.estadodelaregion.org.cr
- Organización Internacional de Estandarización, ISO 26000 visión general del proyecto: http://www.iso.org/iso/iso_26000_project_overview-es.pdf
- Cambio Climático, La agricultura y la seguridad alimentaria: <http://www.cambioclimatico.org/content/la-agricultura-y-la-seguridad-alimentaria>
- FMI, El FMI y la buena gestión de gobierno, 2012: <http://www.imf.org/external/np/>

Rafael GONZALEZ BALLAR

[exr/facts/spa/govs.htm](#) y <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>

El Banco Mundial: <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>

OMC, The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform, 2011:
http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gproc_regime_e.htm

La sécurité alimentaire dans le droit de l'OMC ; analyse critique et prospective

Clotilde JOURDAIN-FORTIER * & Valérie PIRONON **

Partons de l'exemple de l'oignon sénégalais¹. Producteur et consommateur d'oignons, le Sénégal a vu le marché local déstabilisé par des importations en provenance d'Europe à des prix plus avantageux que les oignons produits localement. Comment le Sénégal devait-il réagir face à cette situation ? Laisser faire ? Intervenir ?

En économie, le système de Ricardo commande à chaque pays de se spécialiser dans la production du ou des biens pour lesquels il dispose d'un avantage comparatif et, logiquement, d'abandonner les productions pour lesquelles les Etats étrangers disposent de plus d'atouts. Mais si un pays abandonne la production d'oignons alors qu'il en consomme en quantité, il devient « importateur net » et donc dépendant des importations en provenance des pays qui se sont spécialisés dans cette production. Les marchés agricoles étant très fluctuants par nature², la baisse des prix favorise les importations de masse (l'oignon importé devient moins cher que l'oignon sénégalais) et ruine la production locale, tandis que la hausse des prix (à la suite d'une période de sécheresse par exemple) menace les importations et la fourniture de produits en quantités suffisantes pour nourrir la population³.

En droit, ce système économique a pourtant été institutionnalisé au niveau mondial par le GATT puis l'OMC qui ont mis en place un système de

* Professeur de droit de l'Université de Bourgogne – CREDIMI.

** Professeur de droit de l'Université de Nantes – IRDP et Membre du programme Lascaux.

¹ V. « Lascaux : le Droit au service de la sécurité alimentaire », la Lettre de l'INSHS mars 2013 p.10.

² Ph. CHALMIN (dir.), *Cyclope, Les marchés mondiaux 2011, Le printemps des peuples et la malédiction des matières premières*, Paris, éd. Economica.

³ Sur d'autres effets pervers à long terme de la spécialisation dans le domaine agricole, notamment l'appauvrissement des sols et la disparition des espèces végétales, v. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation O. DE SCHUTTER, Mission auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce (25 juin 2008) A/HRC/10/005/Add.2

libre échange qui, en dépit de l'existence d'un accord sur l'agriculture (ASA), traite pour l'essentiel le produit agricole comme un bien ordinaire. Aussi n'est-il pas certain que les mesures prises dans l'exemple précédent par le Sénégal pour garantir la vente des oignons produits localement et assurer ainsi la résistance durable des productions locales passeraient avec succès l'épreuve devant l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Les valeurs non marchandes devraient pourtant pouvoir être mobilisées chaque fois que la protection de la personne humaine et de sa dignité sont en cause. Il en va ainsi particulièrement de la sécurité alimentaire⁴ qui, en tant que *condition* du bien-être global, ne saurait être sacrifiée aux intérêts à court terme du commerce international, lequel ne constitue qu'un *moyen*, certes privilégié depuis le milieu du XX^e siècle, pour y parvenir.

Une difficulté surgit cependant sur le plan de la technique juridique car l'oignon sénégalais génère un conflit qui est à la fois *inter*-systémique (entre ordres juridiques partiels) et *intra*-systémique (au sein des accords de l'OMC).

Le conflit est *inter*-systémique car il soulève, de par sa nature « mixte » (libre échange *v.* sécurité alimentaire), la mise en cause de normes extérieures au système commercialiste. L'une des premières révélations de ce type de contentieux fut l'affaire dite du bœuf aux hormones dans laquelle les Communautés européennes invoquaient l'application d'un principe de précaution devenu, selon elles, une règle coutumière générale du droit international. L'exemple de l'oignon sénégalais, s'il venait à être porté devant les panels de l'ORD, poserait sans doute une difficulté similaire puisque le droit à l'alimentation n'est expressément consacré que par des textes extérieurs au système⁵.

Dans le même temps, c'est un conflit *intra*-systémique dans la mesure où certains fondements au sein même des règles de libre échange se

⁴ « La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine », FAO, Sommet mondial de l'alimentation, 1996.

⁵ En particulier l'article 11 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966.

rapportent, directement ou indirectement, à certains droits de l'homme⁶, révélant l'existence dans le système commercial multilatéral d'un embryon d'ordre public véritablement international non marchand. Ainsi, sans être expressément consacré, le droit à l'alimentation peut être considéré comme indirectement pris en compte au sein de différents fondements textuels.

Dans ce contexte, comment l'OMC peut-elle – ou doit-elle – traiter la question de la sécurité alimentaire⁷ ? En termes de politique juridique, deux approches, deux réponses sont possibles.

La première est une approche « de droit commun » de type négatif ou « défensif » permettant à un État de se défendre contre un risque en l'autorisant exceptionnellement à fermer ses frontières. C'est l'approche traditionnellement utilisée en cas de risque sanitaire ou environnemental⁸ qui est aisément transposable pour faire face au risque d'insécurité alimentaire *stricto sensu*. Les flexibilités des accords sont toutefois insuffisamment exploitées car elles sont lues à travers un prisme commercial ce qui conduit à en sous-estimer la portée voire à en dévoyer le sens. D'où la nécessité d'une meilleure ouverture du système, dans la mise en œuvre du règlement des différends notamment, à des objectifs non commerciaux laissant place – comme l'illustre l'exemple de l'oignon sénégalais – à une certaine souveraineté alimentaire⁹.

Si cette voie est nécessaire, elle est actuellement insuffisante. En plus de cette approche historique défensive, une approche plus moderne, positive ou « coopérative » reste à développer pour faire face à la gestion des crises alimentaires qui présentent – parmi d'autres maux – une spécifi-

⁶ Sur la question de la prise en compte des droits de l'homme par l'OMC, E.-U. PETERSMANN, « Human Rights and the Law of the World Trade Organization », *Journal of World Trade*, 2003, Vol. 37 n° 2, p. 241 et suiv.

⁷ Sur l'ensemble de la question, v. notamment Conseil national de l'alimentation, Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires, Avis n°59 du 7 février 2008.

⁸ V. par exemple la mesure d'embargo prise par le Ghana pour interdire les importations de viande bovine en provenance de pays touchés par la maladie de la vache folle. Sur les incidences sur les contrats internationaux, v. Cass. Com. 16 mars 2010, pourvoi n° 08-21511.

⁹ Sur cette notion, v. F. PARE, "Pour la sécurité alimentaire: restaurer la responsabilité d'Etat", *RIDE* 2012-4 p. 87.

cité. L'approche négative n'institue en effet aucune solidarité entre les États en situation d'interdépendance du fait des accords OMC. Bien mieux, elle encourage les égoïsmes nationaux alors que pour garantir la sécurité alimentaire, il faut que chaque Etat s'engage positivement envers la communauté internationale à assurer la sécurité des approvisionnements. Dans cette perspective, l'approche positive consiste à mettre en place des mécanismes commerciaux de coopération au nom de l'effectivité du droit à l'alimentation. Cette approche positive existe en germe dans l'ASA¹⁰. Partant de là, il est permis d'aller plus loin pour mettre en place des systèmes de distribution davantage fondés sur la coopération entre États.

I. L'approche négative (ou défensive) par l'OMC de la sécurité alimentaire

En devenant membres de l'OMC, les États ont renoncé à une partie de leur souveraineté ; ils ne peuvent plus fermer leurs frontières – par exemple pour limiter voire interdire les importations étrangères d'oignons au nom de l'impératif de sécurité alimentaire – sans qu'un fondement textuel au sein des accords ne les y autorise. Or, à la différence de la Cour de justice de l'Union Européenne qui a progressivement développé des exceptions jurisprudentielles en dehors de la lettre du traité – d'abord par le biais des exigences impératives d'intérêt général puis par celui de la protection des droits fondamentaux –, l'ORD n'a jamais pris une telle liberté et reste au contraire enfermé dans une lecture, une interprétation et une application étroite des accords, créant un déséquilibre au sein du système. Son postulat explique sa réticence : les accords formeraient un système juridique, c'est-à-dire un ensemble avec une logique et des principes directeurs propres, établi dans le but unique de l'institution d'un ordre concurrentiel mondial, laissant peu ou pas d'ouverture à des « rationalités extérieures ». Le droit à l'alimentation, ainsi que d'autres droits de l'homme, apparaissent comme autant de valeurs extérieures relevant d'un autre système – celui des droits de l'homme. La question de l'oignon sénégalais soulève ainsi, par la mise en cause du droit à l'alimentation ou à la sécurité alimentaire qu'il véhicule, non seulement un conflit de normes (droit « à » contre droit

¹⁰ Lorsqu'il contraint les Etats à prendre en compte l'impact des mesures nationales limitant les exportations sur la sécurité alimentaires des pays importateurs, v. art. 12 de l'ASA.

du marché mondial) mais plus profondément un conflit de systèmes ou de régimes. Ces derniers seraient en quelque sorte l'effet papillon de l'oignon sénégalais.

Le premier objet de cette contribution est de montrer quelles sont les voies qui peuvent être empruntées pour dépasser ces conflits et intégrer l'impératif catégorique (au sens kantien) de sécurité alimentaire dans la mise en œuvre du droit de l'OMC. Pour cela, deux questions au moins méritent d'être posées : celle de la légitimité de l'ORD à arbitrer ces conflits de normes (A), et celle de la ou des méthode(s) le lui permettant (B).

A. La question de la légitimité

La légitimité de l'ORD à arbitrer des conflits de normes est *a priori* discutable¹¹. En droit, cette mission va d'ailleurs au-delà du mandat donné aux groupes spéciaux par le mémorandum d'accord qui consiste à déterminer si (et seulement si) les accords ont été respectés¹². En pratique toutefois, les contentieux « mixtes » (restrictions au commerce *v.* promotion des valeurs non marchandes) sont de plus en plus fréquents devant l'ORD qui, pour les trancher, est appelé à mettre en œuvre les exceptions au libre échange dont les accords admettent le jeu, singulièrement l'article XX de l'accord général et les dérogations admises dans les accords spéciaux, par exemple l'article 12 de l'ASA (admission de prohibitions et restrictions à l'exportation) ou encore le point 3 de son annexe 2 (détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire). L'ORD en retire de fait une position de force dans l'arbitrage des conflits de régimes qui incite à faire peser sur le mécanisme une responsabilité particulière dans la prise en compte de « rationalités extérieures ». Par ailleurs, ce rôle est possible chaque fois que l'ORD est conduit à interpréter les dispositions des accords et à les appliquer. Il jouit ainsi d'une marge de manœuvre devant lui permettre de mieux prendre en compte l'impératif de sécurité alimentaire expressément mentionné dans le préambule et dans le corps de l'ASA.

¹¹ V. en ce sens la conclusion d'une conférence (non publiée) de G. MARCEAU à l'IEA de Nantes, le 11 janvier 2011. La vidéo de la Conférence disponible sur le site de l'IEA : <http://www.iea-nantes.fr/en/conferences/bdd/actualite/221/mois/1/annee/2011>

¹² V. notamment les articles 7 et 11 du mémorandum d'accord.

Pour l'interprétation des dispositions des accords, l'ORD a parfois pris en compte des normes extérieures. C'est la règle dite de la *non clinical isolation* qui passe par la prise en compte de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties »¹³. Telle qu'elle est conçue aujourd'hui, cette règle d'interprétation est toutefois nettement insuffisante car elle se cantonne à la prise en compte des règles qui lient non pas seulement les Etats partie au litige mais tous les Etats membres de l'Organisation¹⁴. Ce faisant, elle conduit dans le cas général à négliger des sources informelles telles que la Charte de La Havane qui tient pourtant lieu de raison écrite¹⁵ et à ignorer le contenu que les droits nationaux peuvent, par leur « influence ascendante »¹⁶, conférer aux notions à géométrie variable qui permettent de véhiculer les valeurs non marchandes. Bien mieux, cette approche restrictive conduit à négliger les obligations internationales par ailleurs souscrites par l'Etat attrait devant le mécanisme. Si ce dernier est membre du PIDESC, il est en effet tenu de respecter son article 11 qui garantit à chacun le droit à l'alimentation. Dans le cas contraire, il peut désormais être attrait devant le comité des droits économiques, sociaux et culturels par « *des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un Etat partie* » s'estimant victimes d'une violation de leurs droits¹⁷. Sous réserve que l'applicabilité directe de l'article 11 soit reconnue, l'Etat pourrait en outre être condamné par des juridictions locales¹⁸.

¹³ Article 31§3 c) de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

¹⁴ V. en ce sens Rapport du groupe spécial, CE – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, WT/DS291/R, 10 octobre 2006, §7. 68

¹⁵ V. toutefois Rapport du groupe spécial dans l'affaire *Telmex, Etats-Unis c/ Mexique*, WT/DS204/R, 2 avril 2004, §7. 236 p. 221 prenant en compte la Charte de La Havane.

¹⁶ Sur ce mécanisme, v. K. GARCIA, *Le droit civil européen*, Larcier, 2008, à propos de l'interprétation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

¹⁷ V. J.-Cl. ZARKA, « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : entrée en vigueur du protocole facultatif », *Rec. Dall.* 2013, p. 1211.

¹⁸ Sur l'applicabilité directe de l'article 11 du PIDESC qui a été reconnue dans certains Etats, v. Ch. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 263 et s.

Dans l'application des dispositions des accords, peu de précisions sont données sur l'administration de la preuve qui est pourtant capitale pour conclure ou non à l'existence d'une violation¹⁹. Bien mieux, les règles gouvernant la charge et l'objet de la preuve paraissent gravement déficientes²⁰. S'agissant de la mise en œuvre de l'article XX du GATT, il appartient ainsi à l'Etat défendeur de rapporter la preuve que la mesure incriminée est bien légitime et proportionnée, ce qui paraît naturel dès lors que chaque Etat peut se prévaloir d'une marge nationale d'appréciation qui tient compte aussi bien des particularismes locaux que des engagements internationaux souscrits. Toutefois, c'est « *sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international* ». La charge de cette preuve (négative) ne devrait pas peser sur l'Etat défendeur non seulement car elle est impossible à rapporter (*probatio diabolica*) mais aussi parce qu'elle est contraire à un principe bien ancré en droit de la preuve suivant lequel la mauvaise foi ne se présume pas. Dans l'administration de cette preuve, il faudrait par ailleurs tenir compte de l'objectif de développement durable qui figure dans le préambule de l'accord instituant l'OMC et envisager la question de la preuve sur le long terme. En clair, il convient de ne pas considérer comme une restriction déguisée une mesure qui nuit au commerce à court terme afin de satisfaire des objectifs d'intérêt général à long terme. Cela pourrait passer par l'application d'une règle de raison faisant la balance entre les différents effets (pour le commerce et pour l'Homme) de la mesure lorsque celle-ci n'est pas restrictive par son objet même.

Comment le système commercialiste pourrait-il alors s'ouvrir à de telles « rationalités extérieures » ? Plusieurs pistes peuvent être envisagées.

¹⁹ E. WHITE, « Les règles de la preuve à l'OMC », Les notes bleues de Bercy, n° 186, 1er au 15 juillet 2000, p. 6.

²⁰ Sur la question, v. J. N'GAMBI, *La preuve dans le règlement des différends de l'OMC*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

B. La question des méthodes

Dans un réflexe kelsenien, mais en l'absence de « gouvernance mondiale » – et donc de système juridique universel sur le modèle d'un État mondial –, une première proposition serait de considérer qu'une hiérarchie internationale des normes se dessine, permettant à l'ORD d'évincer une norme commercialiste au profit d'une norme extérieure jugée supérieure. Les normes humanistes pourraient ainsi – devraient – s'imposer en cas de conflit sur les normes commerciales. L'une des difficultés, parmi d'autres, de la hiérarchie réside dans l'identification et la reconnaissance de règles impératives – difficulté bien connue des conflictualistes qui savent qu'une règle d'ordre public national n'est pas pour autant d'ordre public international et moins encore d'ordre public véritablement international –, d'autant que la jurisprudence tend à favoriser, sur bien des points, l'effritement de l'impérativité dans les relations internationales²¹. S'il apparaît bien difficile d'identifier une hiérarchie formelle²², il est cependant possible de considérer, comme le soutient Sara Amini²³, qu'une hiérarchie normative matérielle est en voie d'émergence en droit international contemporain, au sommet de laquelle les principes d'ordre public international prennent peu à peu leur place. Parmi ces principes, le concept de « développement durable humain », qui implique notamment la reconnaissance du droit à la souveraineté sur les richesses et ressources naturelles, accède progressivement à une reconnaissance juridique et judiciaire qui pourrait permettre, à l'avenir, de faire le lien « par le haut » entre les droits fondamentaux humains – notamment le droit à l'alimentation – et le libre-échange²⁴.

²¹ On peut citer à cet égard l'arrêt Cass. Civ. 1^{ère} 22 octobre 2008 dans lequel la Cour a jugé que « la clause attributive de juridiction... devait... être mise en œuvre, des dispositions impératives constitutives de lois de police fussent-elles applicables au fond du litige », pourvoi n° 07-15823.

²² Un tel système nécessiterait notamment que tous les membres de l'OMC aient, en matière de droits de l'homme, adhéré aux deux pactes de l'ONU sur les droits de l'homme, ce qui n'est pas le cas actuellement.

²³ S. AMINI, Les ordres publics international et économique en droit international : entre confrontation et articulation, thèse dactyl., 2012, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, n° 39 et suiv.

²⁴ S. AMINI, *op. cit.*, n° 761, p. 773 et suiv.

Compte tenu de la complexité à instaurer une hiérarchie au sein des normes internationales, d'autres méthodes pour un « pluralisme ordonné »²⁵ peuvent cependant être avancées.

Une méthode sélective tout d'abord. Plutôt que de rechercher la norme supérieure au sein d'une hiérarchie – formelle ou matérielle – l'ORD saisi d'un conflit de normes (sécurité alimentaire *v.* accès au marché) pourrait rechercher la norme la plus pertinente au sein du système – voire au sein d'autres systèmes – pour répondre à la question posée. La norme la plus pertinente serait celle considérée comme la plus « appropriée », donc la plus adéquate, pour l'espèce.

Une telle méthode de sélection présuppose une qualification préalable de la question de droit posée : dans l'exemple de l'oignon sénégalais, il conviendrait d'abord de déterminer si la mesure incriminée – une interdiction des importations par exemple – soulève un problème de type commercial ou de type humanitaire ou les deux, les États ayant parfois tendance à dissimuler des finalités protectionnistes et donc économiques derrière des finalités humanitaires... Dans l'hypothèse d'une interdiction ponctuelle ou exceptionnelle et justifiée par la nécessité de sauver une production locale essentielle à la sécurité alimentaire du pays, la question pourrait être qualifiée de question non commerciale ou mixte, même si le risque existe de voir cette étape préalable de qualification utilisée comme un « filtre » par la juridiction pour faire une lecture commerciale des politiques non commerciales.

La seconde étape consisterait à sélectionner la norme internationale la plus « appropriée » compte tenu de la nature du litige, comme c'est le cas en droit de l'arbitrage commercial international. À défaut de choix de la loi applicable, le tribunal applique en effet « les règles de droit qu'il estime appropriées »²⁶. Le concept est différent de celui de la recherche de la loi qui présente les liens les plus étroits avec le litige puisque la règle jugée appropriée peut être comprise comme celle « dont le contenu est matériel-

²⁵ L'expression de Mireille DELMAS-MARTY (*Les Forces imaginantes du droit II – Le pluralisme ordonné*, 2006, Seuil) désigne un processus de mise en ordre plutôt qu'un modèle stable.

²⁶ Article 1511 du Code de procédure civile français ; article 1054 du Code de procédure civile néerlandais ; règle également retenue par le règlement d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale.

lement en adéquation avec la relation juridique qui entre dans son champ d'application »²⁷. En d'autres termes, la norme « appropriée » peut être vue comme celle dont la finalité converge avec la question de droit posée.

Même si un tel raisonnement ne peut être transposé de manière topique en droit du commerce multilatéral, il est permis de penser que dans un litige mettant en jeu à la fois les intérêts du commerce international et les droits de l'homme (ou la protection de l'environnement), l'ORD pourrait passer d'une logique de conflits de normes à une logique matérielle. Il s'agirait de rechercher de quel régime la question relève (question de qualification) puis, au sein de celui-ci, quelle norme aurait pour finalité et pour fonction de répondre au mieux à la question de droit posée. Si la question se pose en termes de sécurité alimentaire, c'est à travers ce prisme que la norme la plus pertinente devrait être identifiée. Si toutefois la question est résolument « à cheval » entre deux systèmes, une seconde méthode, créative, peut être envisagée.

La méthode créative ensuite. À défaut de norme pertinente, il est permis de considérer que l'ORD, comme toute autre juridiction saisie d'une question débordant son domaine « primaire » de compétence, devrait relever le défi de créer des normes matérielles transnationales permettant de mettre fin aux conflits de normes nés de la question de droit posée et, partant, aux conflits de régimes. Comme le soutiennent les professeurs A. Fischer-Lescano et G. Teubner²⁸, il s'agit de mettre en réseau de manière sélective les régimes en collision et d'accepter que les instances judiciaires de chaque régime créent des normes matérielles qui prétendent s'appliquer aux deux régimes en cause. Des normes transnationales seront ainsi créées sous la forme de droit mixte, prenant en considération chacun des régimes en conflit.

L'oignon sénégalais ne fait pas figure de cas d'école ; il est porteur de plusieurs conflits dont l'ORD pourrait connaître :

²⁷ É. LOQUIN, « L'application des règles matérielles internationales par les arbitres du commerce international » in *L'arbitrage détaché des lois étatiques*, Rana CHAABAN (dir), Lextenso, 2012, p. 39.

²⁸ A. FISCHER-LESCANO et G. TEUBNER, « Collisions de régimes : la recherche vaine de l'unité juridique face à la fragmentation du droit mondial », *RIDE*, 2013, n^{os} 1-2, p. 187.

- un conflit entre la protection des droits des producteurs locaux par l'effet de la loi sénégalaise et celle des droits des producteurs étrangers d'oignons, privés d'accès au marché sénégalais
- un conflit institutionnel entre les politiques de deux organisations internationales : la FAO, qui appartient à la famille des Nations Unies, et l'OMC
- un conflit entre des rationalités concurrentes : la sécurité alimentaire et à travers elle la protection de la personne, de sa santé voire de sa vie, et la logique économique.

Il n'est pas certain, dans ce contexte complexe, que l'ORD identifie une norme matérielle appropriée ; gageons qu'il puisse alors relever le défi d'intégrer toutes les dimensions de la question posée pour créer une norme matérielle transnationale qui rende compatible, autant que possible, les rationalités concurrentes en jeu.

Bien que nécessaire, cette première voie défensive s'avère cependant insuffisante compte tenu des enjeux de la question. L'aliment est un bien national mondialisé ou un bien d'intérêt mondial, dont l'accessibilité doit être appréhendée à l'échelle internationale, dans une logique de coopération.

II. L'approche positive (ou coopérative) par l'OMC de la sécurité alimentaire

La question posée selon l'approche négative (ou défensive) est toujours de savoir si et comment l'Etat défendeur peut faire valider ses mesures nationales restreignant les échanges internationaux au nom de la sécurité alimentaire de sa population (approche unilatérale), ce qui s'avère très insuffisant face aux crises alimentaires. D'une part, le commerce international ne paraît pas être *en lui-même* « la » cause de l'insécurité alimentaire dans la mesure où le commerce des produits agricoles demeure national pour l'essentiel²⁹. D'autre part, l'insécurité alimentaire est un problème mondial qu'il ne faut peut-être pas abandonner totalement aux Etats. Comment permettre aux pays dépendants des importations d'avoir accès

²⁹ « Il existerait un marché mondial des produits agricoles. C'est faux: plus de 90% des produits agricoles sont consommés sur place. Seuls moins de 10% sont exportés... », B. CASSEN, "Depuis Doha, l'OMC tourne à vide", *in* Les dossiers de la mondialisation, *Le monde diplomatique* janvier-février 2007, p.69, spéc. p. 70.

aux aliments ? Dans le même temps, comment postuler que la liberté du commerce permettra de nourrir la population si les prix sont trop élevés ? En clair, dans un monde d'interdépendances tel que le nôtre, il faut insuffler de la solidarité entre les pays (approche multilatérale) car certains ne pourront jamais être autosuffisants sur le plan alimentaire³⁰ tandis que d'autres négligeront pour des raisons diverses de prendre des mesures appropriées. Insuffler de la solidarité c'est accepter l'idée que des obligations positives puissent naître à la charge des États comme contreparties à l'interdépendance créée par les accords : une obligation de prendre en compte l'intérêt de l'autre, voire de coopérer avec l'autre au nom d'intérêts supérieurs – ici, l'accès aux aliments.

Le temps est ainsi venu de réfléchir à la mise en place de mécanismes commerciaux permettant d'améliorer l'accès aux aliments. Précisons d'emblée l'importance qu'il y aurait à ce qu'un tel système s'inscrive dans le système commercial international et dans les mécanismes de marché et non en marge de ceux-ci, à l'opposé donc du programme d'aide alimentaire existant. Le but n'est pas tant en effet de déconstruire le système de l'OMC que d'initier des évolutions en son sein permettant la progression d'une économie sociale de marché ou la prise en compte d'objectifs non commerciaux au sein des objectifs commerciaux.

La justification à une proposition en ce domaine tient à la nature du produit agricole qui, à l'instar de l'eau, est nécessaire à la vie de sorte que – lorsqu'il ne peut être (re)produit localement – sa distribution est une question d'intérêt économique général. Lorsque l'accès des populations à la nourriture n'est pas menacé, cette distribution peut certes se passer de tout interventionnisme. Dans le cas contraire, la solidarité commande que les États membres dépassent leurs intérêts égoïstes pour prendre en compte l'intérêt des autres. C'est (aussi) à cela que l'échelon global devrait servir. À cette fin, deux voies nous semblent pouvoir être empruntées : la première concerne la distribution des semences, la seconde la distribution des aliments. Une proposition, dans chacune de ces voies, peut être formulée.

³⁰ L'Égypte aurait besoin de plusieurs Nils pour irriguer les cultures nécessaires pour nourrir sa population par exemple.

Proposition 1 : favoriser le commerce parallèle de semences agricoles pour permettre la production vivrière.

L'accord sur les ADPIC a eu les mêmes effets concernant la production des produits agricoles qu'en matière de médicaments³¹ : la brevetabilité des semences agricoles a pour conséquence de limiter l'accès aux semences nécessaires à la production agricole. Pour cette raison, une première proposition – d'ores et déjà formulée dans la thèse de Sylvestre Yamthieu Wétomdié³² – consiste dans l'extension du domaine du mécanisme dit « du § 6 » de la Déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique³³ aux semences agricoles qui font l'objet d'un ou plusieurs monopoles d'exploitation³⁴.

À l'exemple du secteur des médicaments, la plupart des PMA et PED ne disposent pas en effet d'industries dans le domaine des biotechnologies végétales. Soit ils n'ont pas de capacité de production soit celle-ci s'avère très insuffisante ce qui, de fait, les prive de la possibilité d'avoir recours à la « flexibilité » offerte par l'article 31 de l'accord sur les ADPIC - qui autorise la délivrance d'une licence obligatoire à des fins d'approvisionnement du marché local. Pour permettre à ces pays de dynamiser leur production agricole, il apparaît donc nécessaire de les autoriser à avoir recours à des importations parallèles de copies de semences brevetées - copies produites à l'étranger, dans le cadre d'une licence obligatoire délivrée par un Etat étranger, pour l'exportation vers les pays où l'accès aux semences doit être amélioré.

³¹ A. GUESMI, *Le médicament à l'OMC : droit des brevets et enjeux de santé*, Larcier, 2011.

³² S. YAMTHIEU WETOMDIE, *Accès aux aliments et droit de la propriété industrielle*, thèse dactyl. Universités de Nantes et de Ngaoundéré, 2013, spéc. n°388 et s.

³³ WT/MIN(01)/DEC/2 du 20 novembre 2001 et décision du 30 août 2003 du Conseil général de l'OMC sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la déclaration de Doha, WT/L/ 540. Sur sa mise en œuvre dans l'UE, v. Règlement (CE) n° 816/2006 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant l'octroi de licences obligatoires pour des brevets visant la fabrication de produits pharmaceutiques destinés à l'exportation vers des pays connaissant des problèmes de santé publique, JOL 157 du 9 juin 2006.

³⁴ On ne discutera pas ici de la question de l'appropriation du vivant qui se pose pourtant.

Certains détracteurs seront sans doute tentés de critiquer une telle proposition, invoquant le succès d'estime que le système connaît en matière de médicament. Des observateurs ont toutefois montré que, par sa seule existence, le système de Doha avait entraîné de fait une baisse très nette du prix des médicaments pour les pays les plus pauvres³⁵ et donc un meilleur accès. Or l'extension de ce système au commerce des semences paraît assez simple à mettre en œuvre car si la maîtrise des pandémies fonde un système commercial dérogatoire pour le médicament, l'éradication des famines fonde *a fortiori* un régime dérogatoire comparable pour les produits agricoles³⁶.

Développer la production vivrière en favorisant l'accès aux semences ne peut toutefois constituer la seule solution, notamment pour les pays n'ayant pas les capacités (en termes de structures notamment) agricoles suffisantes. Ces derniers doivent alors avoir recours aux importations d'aliments. Importateurs nets, ce sont les pays les plus exposés aux fluctuations des marchés agricoles.

Proposition 2: créer un système de distribution coopératif d'aliments pour endiguer une crise alimentaire

Dans le droit fil de ce qui précède, une seconde proposition consiste dans la création d'un système de distribution alternatif et coopératif entre États exportateurs et importateurs de produits agricoles en temps de crise alimentaire — proposition justifiée par le caractère de biens de première nécessité des produits agricoles mais n'interdisant pas une réflexion généralisée aux produits alimentaires.

Le système pourrait fonctionner selon le schéma suivant : une liste de pays « utilisateurs » du système pourrait être dressée, dissociant les membres importateurs des membres exportateurs – des critères permettant d'être inscrit dans une catégorie ou dans l'autre devraient être fixés, à partir notamment, pour les pays au bénéfice desquels le système serait institué,

³⁵ L'une des raisons étant que pour éviter d'être contraints à délivrer des licences obligatoires, les détenteurs de droits auraient volontairement concédé des licences à prix plus bas.

³⁶ Comp. S. YAMTHIEU WETOMDIE, thèse préc., spé. n° 390 : « Les flexibilités prévues dans l'accord de Doha sont destinées à garantir l'accès aux biens essentiels, à savoir les médicaments et les aliments ».

de leur « état de nécessité » en matière alimentaire. Les pays « importateurs », en situation de nécessité pour certains produits agricoles, mais producteurs et exportateurs par ailleurs d'autres produits agricoles pourraient, en période de crise alimentaire, demander à « échanger » leurs productions contre celles de pays « exportateurs ». Prenons un exemple : on imagine que le Sénégal exporterait des oignons à la France qui exporterait en échange du blé au Sénégal. Les flux réalisés dans ce cadre s'organiseraient sur la base de compensations : le prix dû par la France pour l'achat d'oignon se compenserait avec le prix dû par le Sénégal pour l'achat de blé, ou la quantité d'oignon se compenserait avec la quantité de blé, une soule d'échange (un prix) restant éventuellement à payer.

L'intérêt d'un tel système, fonctionnant à partir de compensations, serait double : il s'inscrirait en effet à la fois dans une logique de marché – puisqu'un prix d'échange, d'équivalence devrait être fixé (il conviendrait de déterminer à quel prix l'oignon serait échangé contre le blé et inversement) – et dans une logique de solidarité puisqu'il serait dérogatoire du jeu normal du marché. Il ne s'agirait en aucun cas d'un système de troc ou de don mais de distribution coopérative fonctionnant sur la base de compensations financières. Le prix d'équivalence serait bien un prix de marché mais la logique de compensations permettrait d'échapper à la fixation du prix par les marchés financiers et ceci de manière à éviter les problèmes de hausse des prix liés à la spéculation, en partie causée par les intermédiaires.

La raison d'être d'une telle proposition réside dans la nécessité d'instituer des correctifs au marché autorégulateur pour que soit garantie la dignité humaine, seule à même de permettre l'exercice d'une réelle liberté postulée par le système libéral. La liberté est en effet illusoire pour les populations n'ayant pas accès à un bien aussi essentiel que l'aliment « de base ». Pour cette raison, la coopération fondée sur la nécessité³⁷ s'impose presque naturellement dans le secteur agro-alimentaire où l'on constate un fort développement des sociétés coopératives – qui « nourrissent le

³⁷ B. BERNABE, « La coopérative, instrument juridique de la nécessité », *Revue de droit rural*, n° 391, mars 2011, pp. 12-19. Les idées d'entraide et de solidarité ont toujours été, pour des raisons de nécessité, primordiales dans le monde rural.

monde » selon les termes du Secrétaire général de l'ONU³⁸. Contrairement aux sociétés civiles ou commerciales — fondées sur la volonté —, la coopérative apparaît en effet comme une « association nécessaire »³⁹, s'inscrivant dans l'économie de marché et non en marge ou en opposition à celle-ci, et dont l'objet est de répondre aux besoins de ses membres au moyen d'une propriété collective.

Si la création, par voie de traité, d'une société coopérative agricole internationale peut être évoquée, on imagine cependant plus facilement et à plus court terme l'institution d'un système de distribution collective, s'inspirant de la coopérative agricole⁴⁰ aussi bien par ses finalités – être au service des pays membres « adhérent » à un tel système pour permettre, en période de crise alimentaire, une diminution du coût des produits – que par son mode de fonctionnement – chaque État « associé » apportant au système sa production agricole disponible pour faciliter la circulation des produits par le biais de compensations.

En conclusion et pour résumer, deux voies semblent pouvoir être empruntées pour aboutir à une meilleure prise en compte de l'impératif de sécurité alimentaire par le droit de l'OMC.

La première consiste à préserver la souveraineté alimentaire dans le règlement des litiges. Dans son rôle d'interprète et de gardien de la bonne application des accords, l'ORD dispose d'une marge de manœuvre qui peut

³⁸ Coopératives qui jouent, selon Ban Ki-MOON, « un rôle clef dans l'initiative "défi faim zéro" lancée en juin 2012 », ONU, SG/SM/14587 OBV/1153, 16/10/2012 (disponible en ligne, www.un.org). L'année 2012 a été déclarée par l'ONU année internationale des coopératives.

³⁹ Loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006. Plus généralement sur cette question, « Où va la coopération ? Actualités et perspectives des sociétés coopératives agricoles », dossier spécial, *Revue de droit rural*, n° 391, mars 2011, p. 11 et suiv.

⁴⁰ « Les textes ne donnent pas de définition de la coopérative agricole, se contentant de caractériser la société par l'objectif qui lui est assigné... Les coopératives agricoles apparaissent donc être des sociétés créées par des agriculteurs dans le but d'assurer l'approvisionnement de leur exploitation, d'améliorer les conditions de production et de faciliter l'écoulement des produits. L'objet des sociétés coopératives agricoles correspond donc à la finalité première de toute société coopérative, à savoir, être au service de ses adhérents, notamment par l'objet d'une diminution des coûts ou d'une amélioration de la qualité des produits ou services (L. 10 sept. 1947, art. 1^{er}) », M. HERAIL, « Coopérative agricole », *Répertoire de droit des sociétés*, n° 1.

lui permettre de surmonter les conflits de normes voire de régimes soulevés par la conciliation des impératifs de sécurité alimentaire et de marché, pour faire prévaloir, quand cela s'avère nécessaire, les politiques agricoles répondant aux problèmes alimentaires sur les politiques de libre échange.

La seconde consiste à instaurer une solidarité alimentaire dans le système OMC. Le droit du commerce multilatéral devra pour cela dépasser l'approche historique défensive pour participer activement à la lutte contre la faim dans le monde, en créant notamment des mécanismes commerciaux d'amélioration de l'accès aux semences agricoles et de distribution des produits agricoles.

De telles avancées reposeront cependant sans doute sur la capacité de la « société civile », notamment des ONG, à exercer une pression sur le système commercial ; même si chacun joue sa propre partition, souhaitons qu'une harmonie puisse enfin s'établir et que le dynamisme du droit du commerce international puisse servir d'autres intérêts que ceux des marchands.

Mondialisation, marchandisation des biens essentiels et ordre public

Thomas BREGER *

Depuis plus de deux décennies, les critiques à l'encontre du processus de mondialisation portent principalement sur le sentiment d'une injustice sociale, humaine grandissante et sur les effets négatifs que le modèle « libéral » du développement produit à l'égard des conditions de travail, de l'environnement, de l'éducation ou encore de la culture. Autant de déterminants sociaux et humains du développement des sociétés qui se trouvent au cœur des mutations et des inégalités provoquées par l'accélération d'un processus de mondialisation dominé par les lois du marché, et qui dépendent par voie de conséquence de moins en moins des politiques et des actions publiques mises en œuvre à l'intérieur de chaque Etat.

L'alimentation comme la santé n'échappent pas à ce phénomène. Ces dernières années, elles en sont même devenues les illustrations les plus marquantes avec les émeutes de la faim des années 2007-2008 et le débat sur l'accès aux médicaments des malades du sida dans les pays en développement¹.

1. Mondialisation et marchandisation des biens essentiels

Accès aux médicaments, accès à la terre et à l'alimentation sont des problématiques qui, à l'évidence, présentent un certain nombre de similitudes en particulier lorsque l'on entend se saisir d'une problématique de fond : celle de l'équilibre ou plutôt de la confrontation des enjeux sociaux et humains aux intérêts économiques et commerciaux qui entourent l'accès et l'exploitation de ces biens essentiels à l'existence humaine que sont le médicament et l'aliment.

* Post-doctorant au sein du programme Lascaux. Docteur en droit public de l'Université de Nantes.

¹ Sur la question de l'accès aux médicaments et aux soins de santé, V. BREGER Th., *L'accès aux médicaments des pays en développement, enjeu d'une rénovation des politiques de développement*, L'Harmattan, Paris, 2011, 749 p.

Au-delà même du constat d'une « fracture sanitaire et alimentaire » entre les populations des pays développés et celles des pays en développement, les inquiétudes portent sur les conséquences d'une forme de « marchandisation » de ces biens essentiels que sont la santé et l'alimentation. Un mouvement de « marchandisation » favorisé par l'immixtion des réglementations économiques et commerciales internationales dans des champs d'intervention jusqu'ici réservés aux Etats, que ce soit en matière de politiques agricoles et de santé publique. C'est une évidence, la santé, l'alimentation et l'agriculture n'échappent plus dans le contexte de mondialisation au « *mouvement actuel de contamination de ce qui a une dignité* », une « *valeur absolue* », par l'ordre des « *prix* », c'est-à-dire de l'équivalent »² ? L'orientation économique et commerciale du processus de mondialisation et la pénétration subséquente du « droit de la globalisation » dans les champs sociaux et humains qui participent à l'émancipation des sociétés favorisent donc une tension croissante et des interrogations sur l'ordre des « valeurs » qui guident ou plutôt qui devraient guider nos sociétés et leur développement.

² JOURDAIN-FORTIER C., *Santé et commerce international. Contribution à l'étude de la protection des valeurs non marchandes par le droit du commerce international*, Litec, 2006, p. 30. Les notions de « dignité » et de « valeurs absolues » renvoient à l'approche philosophique kantienne du concept même de « valeur ». En philosophie, la distinction valeurs marchandes/non marchandes n'est pas employée. Kant se réfère aux « essences universelles » qu'il identifie en distinguant les « valeurs absolues » des « valeurs relatives ». Ce qui a « un prix » (objet marchand) n'a qu'une valeur relative, alors que ce qui a « une dignité » dispose d'une valeur absolue. Seul ce qui n'a pas de prix, et donc pas d'équivalent possible, et qui a de la valeur non pas pour quelques individualités mais pour le plus grand nombre, a une « dignité » et intègre de ce fait la sphère des valeurs absolues. Aussi Kant considère la personne humaine comme une valeur absolue : elle n'a pas de prix, mais vaut absolument parce qu'on ne peut l'échanger contre rien d'autre. Cf. E. KANT, *Métaphysique des mœurs*. Deuxième partie. Doctrine de la vertu, trad. A. PHILONENKO, Bibliothèque des textes philosophiques, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1968, pp. 108-109. Sur la base de ce raisonnement philosophique, les valeurs non marchandes, c'est-à-dire des valeurs qui n'ont pas de prix et qui sont communes à tous, sont des valeurs absolues. C'est notamment la raison pour laquelle, Mireille Delmas-Marty classe parmi les valeurs non marchandes les droits de l'homme et de l'humanité. Cf. DELMAS-MARTY M., *Les forces imaginantes du droit : Tome 1, Le relatif et l'universel*, coll. La couleur des idées, Paris, Ed. du Seuil, 2004, p. 147 et sui. Sur l'approche philosophique et juridique de la notion de « valeur », V. JOURDAIN-FORTIER C., *op. cit.*, pp. 3-5.

La pénétration des domaines de la santé, de l'agriculture et de l'alimentation par la logique et les normes du « droit de la globalisation économique et financière » fut amorcée, dès le début des années 1980, par les Institutions financières internationales issues de Bretton Woods. Pour répondre au fardeau de la dette publique dans les pays en développement, ces Institutions se lancèrent dans la voie des programmes d'ajustement structurel conformément aux principes du Consensus de Washington³. L'agriculture vivrière comme la santé furent parmi les premiers secteurs visés par ces programmes d'ajustement, poussant les gouvernements à la baisse des dépenses publiques et au développement d'un secteur privé à but lucratif dans la logique du marché, c'est-à-dire en répondant à une demande solvable et non pas aux besoins de l'ensemble de la population souvent dépourvue de ressources financières suffisantes. Conséquence directe : en échange de l'aide internationale, les pouvoirs publics renoncèrent à leur pouvoir d'intervention, y compris dans les principaux postes « humains » du développement ayant un lien direct avec la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels de l'individu.

Cette « contamination » de l'agriculture, de l'alimentation ou encore de la santé par la logique et les normes du droit de la globalisation économique et financière, s'est accélérée avec la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 et l'entrée en vigueur d'accords commerciaux multilatéraux qui, parce qu'ils investissent des domaines non

³ Le Consensus de Washington est un corpus de mesures standard appliquées aux économies en difficulté face à leur dette (dans un premier temps en Amérique latine) par les institutions financières internationales siégeant à Washington (Banque mondiale et Fonds monétaire international). Le Consensus s'inspire directement des idées développées en 1989 par l'économiste John Williamson pour qui le développement des pays touchés par la dette publique passe par le respect de « dix commandements » : la discipline budgétaire ; la réorientation de la dépense publique ; la réforme fiscale ; la libéralisation financière ; l'adoption d'un taux de change unique et compétitif ; la libéralisation des échanges ; l'élimination des barrières à l'investissement ; la privatisation des entreprises publiques ; la dérégulation des marchés pour assurer l'élimination des barrières à l'entrée et à la sortie ; et enfin la sécurité des droits de propriété. Ces dix principes ont constitué le fondement de la première génération de réformes menées par la Banque mondiale et le FMI, à l'occasion des programmes d'ajustement structurel. V. WILLIAMSON J. (1990), « What Washington means by Policy Reform », in J. WILLIAMSON, ed., *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

strictement économiques et commerciaux, représentent pour certains le signe le plus révélateur d'une « *radicalisation du modèle néolibéral, en privilégiant les intérêts financiers et privés vis-à-vis des besoins humains et sociaux* »⁴. Le commerce international des matières premières agricoles fait partie intégrante du droit de l'OMC et se trouve régi par des règles spéciales telles que l'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). D'autres Accords, généralistes, concernent également le commerce alimentaire comme l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) ou l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

Sous l'influence du droit OMC et notamment depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur les ADPIC, les ressources naturelles qui sont à l'origine de la plupart des innovations, dans le champ pharmaceutique aussi bien qu'agroalimentaire, sont progressivement devenues une « affaire privée », tant du point de vue de leur gestion, de leur exploitation que de leur circulation et leur accès. Pris sous l'angle de la propriété intellectuelle, le médicament et l'aliment sont ainsi envisagés à l'OMC comme le résultat d'un processus d'innovation technologique et industriel mené et contrôlé principalement par des acteurs privés transnationaux dont il faut protéger les intérêts et l'effort d'innovation contre toutes les formes de contrefaçon. L'aliment et le médicament sont bien des marchandises soumises au jeu de l'offre et de la demande dans une économie mondiale centrée désormais sur l'appropriation et l'exploitation commerciale du « savoir ».

Pourtant, parce qu'ils sont vitaux, le médicament, l'aliment et plus globalement les ressources naturelles, ne peuvent être considérés comme des marchandises ordinaires. A la différence du téléphone mobile ou de l'ordinateur de bureau, l'accès à une alimentation saine, culturellement acceptable et en quantité suffisante participe directement à la satisfaction d'un besoin fondamental, vital et collectif, la sécurité alimentaire.

⁴ FRITZ J.-C., « La « mise en jeu » de la santé par la mondialisation », *Santé publique*, 2003, n° 15, p. 262. V. également, BERTRAND A. & KALAFATIDES L., *OMC, le pouvoir invisible*, Paris, Fayard, 2002, 332 p.

2. La sécurité alimentaire, expression d'un besoin fondamental collectif

A l'évidence si les principes du libéralisme économique et la logique de dérégulation qui les accompagne, ont contribué globalement à l'accroissement de la production des richesses, ils n'ont toutefois pas fait la preuve de leur « *aptitude à réduire la faim, la pauvreté et le sous-développement tout en ménageant nos ressources* »⁵. Répondre efficacement aux besoins fondamentaux collectifs tels que la lutte contre la faim et l'accès à une alimentation suffisante et de qualité, quelle que soit l'époque ou l'endroit où l'on vit, suppose que chaque Etat puisse agir sur le système économique international. Un système qui, par ses orientations en matière d'échanges des matières premières agricoles, d'appropriation du vivant et de renforcement des monopoles sur les semences, a des effets sur la capacité physique et économique des populations, en particulier des pays en développement, d'accéder à une alimentation suffisante, d'accéder à la terre et d'assurer la préservation des ressources naturelles.

Répondre efficacement au fléau de la faim et de la malnutrition dans le monde, nécessite donc que l'on parte à la recherche de moyens politiques et juridiques qui permettront de peser véritablement sur les causes, et non plus seulement sur les conséquences ou les manifestations de l'absence d'accès à une alimentation suffisante. Il s'agit de réfléchir à des leviers juridiques susceptibles d'avoir un effet dérogoratoire, contraignant et cohérent aussi bien au cœur du système des relations économiques internationales que dans le cadre des stratégies de coopération internationale mises en place par les pays développés. L'objectif : permettre à chaque Etat de construire et de mettre en œuvre les politiques nationales les mieux adaptées à l'urgence des besoins fondamentaux (notamment dans le champ de l'alimentation) et aux perspectives de développement socio-économiques exprimées par leur population. Alors quelle voie emprunter pour répondre à l'enjeu alimentaire – expression d'un besoin fondamental collectif ? :

Dans le champ du droit international général, le recours à la théorie des « droits de l'homme » s'impose comme l'option privilégiée. Toutefois

⁵ COLLART-DUTILLEUL F., « Le droit au service des enjeux alimentaires, de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles », juin 2011, p. 2 (disponible sur le site du programme Lascaux : www.droit-aliments-terre.eu).

« lutter contre la faim » ne saurait trouver de réponses efficaces, suffisantes dans la seule invocation de droits fondamentaux, en premier lieu du droit à l'alimentation. Bien que consacrés par des textes internationaux⁶ toujours plus nombreux et détaillés, la faiblesse des droits fondamentaux réside aujourd'hui encore dans leur faible effectivité et leur faible réception en droit positif⁷. Ajoutons que ces droits sont avant tout des droits individuels dont on peut douter de l'impact systémique lorsqu'il s'agit de répondre ou de promouvoir un défi « collectif » tel que celui de nourrir la planète. « *La voie des droits fondamentaux n'en est pas moins très emblématique de la nécessité vitale d'assurer la sécurité alimentaire de chaque individu* »⁸, et peut à ce titre constituer une « *boussole nécessaire* »⁹ pour juger des excès de la libéralisation des échanges comme de l'inconsistance des politiques de développement.

Répondre au défi majeur de la faim dans le monde impose le respect d'un impératif, d'une valeur collective tirée du droit fondamental en question, en l'occurrence le droit à l'alimentation. Cette valeur collective, la sécurité alimentaire, est l'expression d'un intérêt général impérieux de la totalité des habitants de cette planète. Alors comment diffuser cette valeur collective et quel(s) mécanisme(s) politique(s) et juridique(s) employer pour permettre à cette valeur non marchande collective de produire un effet systémique et contraignant dans le champ commercial et économique international ?

Il existe au sein même des accords commerciaux de l'OMC quelques dispositifs, des « canaux » susceptibles de permettre aux Etats de faire valoir ces valeurs non marchandes collectives et indispensables à la vie, à la survie des populations des pays en développement. Parmi eux, le levier de l'« ordre public » n'est pas sans intérêt pour permettre à la sécurité

⁶ Pour le droit à l'alimentation, citons bien évidemment les articles 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) et 11 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966).

⁷ COLLART-DUTILLEUL F., « Le droit au service des enjeux alimentaires, de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles », *op. cit.*, p. 14

⁸ *Ibid.*

⁹ DELMAS MARTY M., « Les systèmes de droit entre globalisation et universalisme des droits de l'homme », in *Quelle mondialisation ?*, Académie universelle des cultures, Actes du Forum international, Grande Halle de la Villette, 13 et 14 novembre 2001, Grasset, 2002, p. 283.

alimentaire de « s'infiltrer » et de s'imposer au cœur de ces réglementations qui ont des effets sur l'exploitation commerciale et l'accessibilité des matières premières agricoles. L'ordre public, appliqué au champ alimentaire, a - devrait avoir - assurément sa place dans le cadre de l'OMC¹⁰.

3. La prise en compte des valeurs non marchandes collectives par le droit OMC : le levier de l'ordre public

Concept ancien et bien connu, l'ordre public appartient à cette catégorie des notions juridiques à contenu variable, voire insaisissable. Pour mieux en saisir le sens, certains auteurs proposent de décortiquer le concept de la manière suivante : « *l'ordre public est tout d'abord « ordre ». Les deux sens du mot sont alors sollicités : l'ordre au sens d'ordonnement et l'ordre au sens de commandement. L'ordre public est donc un commandement au service de l'ordonnement (social, économique, etc.)* »¹¹. Un aspect essentiel du concept est ainsi mis en avant : son caractère contraignant, impératif. Une norme d'ordre public est une norme à laquelle la volonté individuelle ne peut déroger. « *L'ordre est ensuite « public » : il prend en charge des intérêts qui dépassent la sphère privée ou individuelle. Il permet de protéger des valeurs sociales ou philosophiques, dans tous les cas des valeurs collectives, considérées comme importantes* »¹². L'ordre public compte parmi ces leviers qui permettent de faire prévaloir l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel et constitue un moyen d'expression des valeurs qu'une société se donne à elle-même et qu'elle a à cœur de promouvoir ou de défendre dans l'ordre interne, mais aussi dans la sphère internationale. Ainsi, même s'ils ne sont pas strictement synonymes, ordre public et intérêt général sont liés : les règles d'ordre public visent la protection des valeurs essentielles qui fondent l'ordre juridique. Elles sont par conséquent au service de l'intérêt général dans la mesure où elles se présentent

¹⁰ *Ordre public alimentaire*, RACINE J.-B. et BREGER Th., in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde* (sous la direction de F. COLLART DUTILLEUL), Larcier, à paraître fin 2013. Cette contribution n'abordera par la question de l'ordre public « alimentaire » appliquée au champ du droit de la consommation et de la protection de la sécurité alimentaire entendue d'un point de vue qualitatif. Cet aspect est abordé dans la référence bibliographique citée dans cette note.

¹¹ *Ordre public alimentaire*, RACINE J.-B. et BREGER Th., *op.cit.*

¹² *Ibid.*

comme un rempart contre tout mauvais usage de la liberté individuelle et la revendication d'intérêts particuliers difficilement conciliables avec la préservation d'un intérêt public prépondérant et de l'ensemble des valeurs collectives qu'il exprime.

Il va de soi que la sécurité alimentaire est une valeur collective qui a partie liée avec l'ordre public : l'alimentation est une valeur fondamentale en ce qu'elle touche à l'essence de la vie. Ce qui est alimentaire est, au sens propre, élémentaire. Les émeutes de la faim ont révélé à la communauté internationale que l'accès à une alimentation saine, culturellement acceptable et en quantité suffisante était aussi le gage de la stabilité sociale, politique et économique des sociétés.

Invoquer dans l'enceinte OMC l'ordre public pour permettre aux Etats souverains de revendiquer la protection et la prééminence de la sécurité alimentaire, de la sécurité sanitaire ou environnementale de leur population, c'est envisager des contraintes, autrement dit des limites aux libertés économiques et commerciales. Pour J.-B. Racine, *« là se situe le nœud du problème : lorsqu'ils sont touchés par des situations ponctuelles, mais parfois récurrentes, de pénurie alimentaire ou des scandales sanitaires, les Etats sont tentés d'intervenir et de recourir à l'ordre public afin d'assurer ou de rétablir l'approvisionnement de leur population en aliments sains et en quantité suffisante. Concrètement, il peut s'agir alors d'interdire provisoirement les exportations, d'exproprier des propriétaires fonciers, de retirer des produits du marché, d'ordonner l'abattage d'animaux, de fermer les frontières aux denrées suspectes... On retrouve d'ailleurs là le lien naturel entre ordre public et souveraineté, qui exprime la toute-puissance et le commandement que détient un Etat de façon exclusive pour répondre aux exigences de l'intérêt général de sa population. Cependant, aussi légitimes qu'elles puissent paraître, de telles mesures impératives portent par essence atteinte au libre-échange »*¹³. C'est la raison pour laquelle, dans le droit de l'OMC, si l'instrument de l'ordre public est présent, il s'entend uniquement en termes d'exceptions limitées aux principes et règles commerciales de libéralisation des échanges internationaux.

¹³ *Ordre public alimentaire*, RACINE J.-B. et BREGER Th., *op.cit.*

Les traces de l'ordre public sont visibles dans plusieurs accords commerciaux multilatéraux régis par l'OMC. Il y a bien sûr le dispositif des exceptions générales de l'article XX du GATT qui définit les contours d'un « *ordre public protégeable* » susceptible d'être invoqué par les Etats membres pour déroger aux normes multilatérales qui régissent la circulation des matières premières agricoles et des denrées alimentaires¹⁴. Mais l'ordre public peut également être invoqué pour répondre aux dérives provoquées par la patrimonialisation de ces biens ; autrement dit, la possibilité d'exercer sur eux un droit de propriété par l'octroi des droits de propriété intellectuelle. A ce titre, l'article 27-2 de l'Accord sur les ADPIC mérite quelques commentaires en ce qu'il offre aux Membres la possibilité d'actionner le levier de l'ordre public pour exclure « le vivant » de la logique de brevetabilité¹⁵.

La protection des droits de propriété intellectuelle définie par l'Accord ADPIC s'applique à tous les secteurs industriels ou technologiques sans distinction et doit être appliqué par tous les Etats membres de l'OMC. La sphère agricole doit dorénavant répondre aux exigences liées au respect des droits de propriété intellectuelle à travers la reconnaissance de la brevetabilité sur le vivant, c'est-à-dire sur les semences, les espèces végétales et les micro-organismes. Appliqués aux semences, les droits de propriété intellectuelle attribués à l'opérateur privé – obtenteur de la semence « innovante », ont pour principal effet de restreindre, d'empêcher ou d'interdire aux paysans, qui ont acheté lesdites semences protégées par un brevet, de réutiliser, d'échanger (même de manière informelle) et encore moins de commercialiser les semences prélevées à partir de leur propre récolte (« semences de ferme »). Les droits de propriété intellectuelle obligent ainsi

¹⁴ Cf. CARREAU D. et JUILLARD P., *Droit international économique*, L.G.D.J, Manuel, 4^e édition, 1997, p. 297 et sui. Sur le dispositif des exceptions générales de l'Article XX appliqué à la problématique de la sécurité alimentaire, V. Infra. COLLART DUTILLEUL F., « Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce », Proposition Lascaux, p. 213. V. également la contribution de JOURDAIN-FORTIER C. et PIRONON V., « La sécurité alimentaire dans le droit de l'OMC ; analyse critique et prospective », p. 255.

¹⁵ V. CLAVIER J.-P., « Les dérogations au monopole en droit des brevets », in BALLAR R. et COLLART DUTILLEUL F. (dir.) (2011), *Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 97 et suiv.

les agriculteurs à renouveler chaque année leurs stocks auprès de ces sociétés semencières. Une charge financière qui est insupportable pour la plupart des petits exploitants des pays du Sud.

Gardons d'ailleurs à l'esprit que la plupart des variétés végétales, des semences découvertes, développées, puis brevetées par l'industrie agro-alimentaire et semencière trouve leurs origines dans un savoir-faire traditionnel, dans un processus de sélection des semences emprunté et perfectionné depuis des siècles par des générations successives de petits paysans. Cette pratique d'accaparement à un nom : la biopiraterie, dont l'un des exemples les plus marquants fut donné par le « Riz Basmati »¹⁶.

Face à cette situation et aux dérives qu'elle engendre, il existe donc un dispositif d'exception au régime de propriété intellectuelle fixé par l'OMC et qui repose sur l'invocation de l'ordre public. L'article 27-2 de l'Accord ADPIC précise que : « *Les Membres pourront exclure de la brevetabilité les inventions dont il est nécessaire d'empêcher l'exploitation commerciale sur leur territoire pour protéger l'ordre public ou la moralité, y compris pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, ou pour éviter de graves atteintes à l'environnement, à condition que cette exclusion ne tienne pas uniquement au fait que l'exploitation est interdite par leur législation* ». Au cœur de ce dispositif dérogatoire, l'ordre public est ici expressément mentionné. Et la formulation de l'article 27-2 nous autorise à penser que l'ordre public semble devoir intégrer toutes les considérations relatives à la protection de la vie humaine, animale et végétale, la protection de la santé et de l'environnement. Selon un rapport de la CNUCED de 2004 sur l'interprétation des dispositions de l'Accord ADPIC, l'expression « protéger la santé et la vie des personnes et des animaux » dépasse le seul accès aux soins de santé, mais couvre la satisfaction des besoins fondamentaux de l'existence humaine à commencer par l'accès à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable...¹⁷

Les conditions à réunir pour utiliser valablement ce levier de l'ordre public s'inspirent directement de celles exigées pour l'acceptation des me-

¹⁶ V. « Lascaux : le Droit au service de la sécurité alimentaire », la Lettre de l'INSHS N°21 - mars 2013, p.11.

¹⁷ UNCTAD-ICTSD: *Resource Book on TRIPS and Development*, Cambridge University Press, 2005, pp. 375-383.

sures d'exceptions générales de l'article XX du GATT. Elles présentent donc les mêmes faiblesses à savoir que l'Etat qui invoque l'ordre public pour exclure la brevetabilité des semences devra, en cas de litige porté devant l'Organe de Règlement des Différends (ORD), supporter la charge d'une double preuve. Il devra justifier la légitimité/nécessité de la mesure dérogatoire pour répondre à l'objectif poursuivi. Il est important de rappeler que selon une jurisprudence constante de l'ORD, l'appréciation du caractère « nécessaire » de la mesure dérogatoire varie en fonction de l'importance de l'objectif légitime poursuivi¹⁸. Plus l'intérêt collectif protégé par la mesure dérogatoire est vital, plus il sera facile d'admettre la nécessité de la mesure en question. Les Etats qui invoquent des arguments fondés sur des normes définies par ailleurs dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, ou bien consacrés par les travaux des organes spécialisés des Nations Unies (la FAO...), auront alors des raisons légitimes d'affirmer que des valeurs fondamentales de la société sont bien en jeu. Mais la nécessité de la mesure d'exclusion de la brevetabilité des semences pour des motifs d'ordre public (sécurité alimentaire, santé des personnes ou préservation des ressources végétales) ne suffit pas à rendre la mesure acceptable du point de vue des « juges » de l'OMC. L'Etat qui invoque l'exception devra ensuite et surtout démontrer en quoi cette mesure ne constitue pas un moyen de discrimination arbitraire ou une mesure de restriction déguisée aux échanges. Il lui faut donc supporter la charge d'une preuve portant sur des faits « négatifs », et de fait quasiment impossible à rapporter¹⁹.

En dépit de ces contraintes inhérentes à la procédure de règlement des différends à l'OMC, l'ordre public compte, en théorie, parmi ces outils (sous-exploités et/ou méconnus) qui pourraient permettre aux Etats soucieux des besoins alimentaires et agricoles locaux, de ne pas appliquer le régime de la propriété intellectuelle aux semences et plus généralement au vivant. Pourtant, ce levier n'a encore jamais été actionné et l'absence de différends portés devant l'ORD empêche d'en savoir davantage sur le con-

¹⁸ *Affaire Corée du Sud – Importation de viandes de bœuf*, Rapport de l'Organe d'Appel de l'ORD, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, du 11 décembre 2000.

¹⁹ V. *Infra*. COLLART DUTILLEUL F., « Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce », *op. cit.*, p. 213.

tenu acceptable, les motifs et la manière dont un Etat pourrait se servir de ce levier de l'ordre public pour déroger au « système ADPIC ».

Dans le cadre du droit OMC, l'instrument de l'ordre public s'apparente à une sorte de vecteur, un « tuyau » dont chaque Etat membre devrait pouvoir se servir pour diffuser efficacement des valeurs, des considérations non marchandes qu'il considère, au regard de ses spécificités locales, comme essentielles à l'existence humaine et à la préservation de ses ressources naturelles. Pourtant, aujourd'hui encore on ne sait pas précisément ce que l'on peut mettre dans ce « tuyau ». Mais une chose apparaît évidente, si ce levier de l'ordre public ne peut pas servir à répondre d'une certaine manière aux crises alimentaires et agricoles nationales, alors à quelle situation peut-il être appliqué, à quel type et degré de problèmes est-il censé répondre ?

L'objectif de « sécurité alimentaire » ne saurait aujourd'hui être limité à une simple considération humaine soumise à une approche, une dialectique économique et utilitariste. L'urgence des besoins alimentaires exprimés aux quatre coins de la planète impose que l'on accorde à ce besoin fondamental collectif une réelle consistance juridique, y compris dans le droit commercial multilatéral. Le levier de l'ordre public peut être utile à cette fin, à condition bien évidemment que les Etats et la société civile s'en saisissent dans l'enceinte commerciale multilatérale.

La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit

Céline FERCOT *

Comment mettre fin à l'insécurité alimentaire, aux conséquences parfois dramatiques, qui règne dans de nombreux pays ?¹ Quelles sont les mesures susceptibles d'être prises par les Etats pour préserver l'accès de leur population à la nourriture ? C'est en vue de répondre à ces questions qu'a été élaborée la notion de souveraineté alimentaire. Celle-ci n'a cessé d'évoluer au fil du temps. Initialement, elle fut qualifiée de « *droit humain fondamental* » et de « *précondition pour une véritable sécurité alimentaire* »². Elle fut ensuite entendue comme un « *droit des populations, des communautés et des pays, de définir leurs propres politiques concernant l'agriculture, (...) qui soient écologiquement, socialement, économiquement, et culturellement appropriées à leurs spécificités* »³. Elle est, enfin, et depuis 2007, généralement définie comme un « *droit des peuples à une alimentation saine* »⁴. La notion de souveraineté alimentaire se caractérise donc encore aujourd'hui, par un contenu relativement incertain. Pour autant, son objectif semble, quant à lui, globalement clair : elle prône avant toute chose une rupture avec un modèle de développement, agricole et alimentaire, d'essence libérale. Elle a notamment vocation à déterminer les

* Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense ; ancienne post-doctorante du Programme Lascaux.

¹ Selon le rapport annuel « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2012 », publié par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à l'heure actuelle, ce sont 878 millions de personnes dans le monde qui souffrent de faim et de sous-alimentation, tandis que 35 pays sont tributaires d'une aide alimentaire. Trois régions du monde sont notamment confrontées à un problème majeur et récurrent d'insécurité alimentaire et nutritionnelle : le Sahel, la Corne de l'Afrique et Haïti.

² V. not. les travaux du premier Sommet mondial de l'alimentation, organisé sous l'égide de la FAO à Rome en novembre 1996.

³ V. not. les travaux du Forum sur la souveraineté alimentaire (Rome, 8-13 juin 2002), organisé en marge du Sommet mondial sur l'alimentation.

⁴ V. les travaux menés dans le cadre du Forum mondial sur la souveraineté alimentaire (dit « Forum de Nyéléni »), qui a eu lieu en 2007 à Sélingué, au Mali.

moyens potentiels visant à infléchir le droit de l'OMC, en vue de permettre aux Etats de pouvoir (mieux) nourrir leur population. La souveraineté alimentaire est en effet souvent présentée à la fois comme une alternative nécessaire aux politiques libérales gouvernant la production et les échanges des produits agricoles et comme un moyen de déterminer de manière autonome les politiques publiques en matière alimentaire⁵.

Si la notion de souveraineté alimentaire correspond initialement à une cause politique, elle semble désormais formulée en termes de droit(s). Certes, une telle approche fait débat au sein même des acteurs qui portent le message qu'elle contient. Le recours au droit est parfois – souvent – perçu comme un danger face à un instrument de domination sociale, susceptible de conduire à une perte d'autonomie dès lors qu'il s'agit de se soumettre au langage et aux règles d'un acteur hétéronome. Certes, en ce domaine comme en tant d'autres, le militantisme et le droit seraient sinon incompatibles du moins très hermétiques l'un à l'autre⁶. Pour autant, ici et là, des voix s'élèvent pour prôner le recours au droit, notamment dans le cadre onusien⁷... avec, pour l'instant, des résultats très nuancés. En effet, comme le soulignent Thomas Bréger et Frédéric Paré, « la souveraineté alimentaire reste encore aujourd'hui un concept travaillé essentiellement par la société civile et la doctrine, qui n'a pas su s'imposer au sein du droit positif, notamment à l'échelle internationale »⁸.

Le recours à la notion de souveraineté alimentaire est indéniablement utile. Ne serait-ce que parce qu'il a contribué à rassembler un certain nombre de forces politiques, souvent disparates, en vue de s'opposer à la libéralisation des politiques agricoles, et ce en vue de permettre une réappropriation par les peuples de leur propre système agricole et alimentaire.

⁵ Dans tous les cas, la souveraineté alimentaire ne saurait être assimilée à un retour aux stratégies d'autosuffisance alimentaire, synonymes de repli national et de protectionnisme.

⁶ A ce sujet, v. not. D. THIVET, « Des paysans contre la faim. La "souveraineté alimentaire", naissance d'une cause paysanne transnationale », *Terrains & Travaux*, 2012/1, n° 20, p. 81.

⁷ V. à ce sujet le travail effectué par Olivier DE SCHUTTER, Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, depuis mai 2008.

⁸ « Souveraineté alimentaire », in F. COLLART DUTILLEUL (dir.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, à paraître fin 2013 aux éditions Larcier.

Mais si le « contenant » séduit d'emblée, à quoi renvoie son contenu ? Que peut désigner, *en droit*, la notion de souveraineté alimentaire ? Plus encore, qu'en est-il lorsqu'est évoqué « *un droit à la souveraineté alimentaire* » ? Car s'il apparaît aujourd'hui nécessaire de construire les bases d'une nouvelle stratégie en matière agricole et alimentaire, la question est : *Comment ? Par quels vecteurs ? Dans cet objectif, le droit recèle-t-il des instruments susceptibles de nous être utiles ? Si oui, le concept de souveraineté figure-t-il parmi ces outils juridiques ?*

Dans la mesure où elle s'attache à revaloriser le rôle des Etats dans la définition d'une politique alimentaire, la notion de souveraineté alimentaire présente une utilité certaine (I). Néanmoins, dès lors que l'on porte sur elle un regard de juriste, il importe de la définir plus précisément, et ce afin de pouvoir davantage l'exploiter (II).

I. Une revalorisation du rôle des Etats dans la définition d'une politique alimentaire

Il est un fait : l'Etat n'est plus l'unique acteur engagé de manière prépondérante dans la construction des relations internationales. Souvent, le cadre étatique semble minoré, affaibli. Il est d'ailleurs souvent surprenant de constater l'inertie des Etats dont la population meurt de faim⁹. Néanmoins, si les Etats n'ont objectivement plus une main mise absolue sur leurs politiques, en l'occurrence agricoles et alimentaires, on peut aisément avancer qu'ils ont un rôle à jouer lorsque leur population n'est pas en mesure de manger à sa faim. C'est ici que la notion de souveraineté alimentaire peut apparaître, y compris pour le juriste, sinon comme un outil intéressant, du moins comme un moyen potentiel.

⁹ D'autres interrogations surviennent alors à titre plus général. Aujourd'hui, force est de reconnaître que la souveraineté est à ce point remise en cause qu'elle est affaiblie dans l'un des domaines régaliens par excellence : la sécurité. Or, renoncer à assurer la protection de sa population en renonçant à assurer la sécurité alimentaire, ne serait-ce pas renoncer à l'exercice de sa souveraineté ?

Souveraineté alimentaire et sécurité alimentaire : un moyen au service d'une fin

La souveraineté alimentaire incarne en premier lieu un moyen au service d'une fin : la sécurité alimentaire¹⁰. Cette dernière a souvent mauvaise presse, notamment dans le milieu des ONG, lesquelles l'associent avant tout au modèle libéral de développement agricole. Elle se décline pourtant aussi bien quantitativement que qualitativement selon quatre aspects¹¹ : la disponibilité alimentaire, l'accès à la nourriture, la stabilité, et la salubrité¹². De plus, repensée en tant que finalité, au service de laquelle la *souveraineté* alimentaire serait placée, la *sécurité* alimentaire pourrait poursuivre des objectifs sur le long terme et, elle aussi, englober des dimensions sociales, économiques, politiques, culturelles ou encore environnementales¹³. Notons en outre que la notion de souveraineté alimentaire pourrait être rapprochée d'une dimension particulière de la sécurité, à savoir de la sécurité humaine, qui renvoie surtout à la nécessité de protéger non plus l'Etat mais l'individu¹⁴. Quoi qu'il en soit, réhabiliter, au sein des débats relatifs à la souveraineté alimentaire, le concept de sécurité, en envisa-

¹⁰ V. la Définition du Forum Mondial sur la Souveraineté Alimentaire qui a eu lieu à Cuba en 2001 : « *La souveraineté alimentaire est la voie à suivre pour éliminer la faim, la malnutrition et garantir la sécurité alimentaire durable et soutenable pour tous les peuples* ».

¹¹ La notion de sécurité désigne « l'état d'esprit confiant et tranquille d'une personne qui se croit à l'abri du danger » (*Dictionnaire historique de la langue française*). Elle renvoie, d'une part, à l'absence de danger et, d'autre part, à la confiance, à la tranquillité résultant de cette absence de danger. Un danger qui peut être défini non seulement comme ce qui constitue une menace pour la santé, la sécurité, les intérêts ou l'existence de quelqu'un, mais encore comme toute situation dans laquelle une telle menace se fait sentir (*Dictionnaire de l'Académie française*).

¹² V. not. Th. BRÉGER, F. PARÉ art. préc.

¹³ V. S. CHARLIER, E. VERHAEGEN, « La souveraineté alimentaire : enjeux et perspectives », in S. CHARLIER, G. WARNOTTE (dir.), *La souveraineté alimentaire : regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2007, p. 14.

¹⁴ V. D. COLARD, « La doctrine de la "sécurité humaine". Le point de vue d'un juriste », Arès, avril 2001, n° 47, vol. XIX, pp. 11-25. V. également les notions de sécurité « sociétale », « coopérative », « globale », « collective » ou encore « internationale ».

geant la première comme un moyen au service d'une fin, ne pourrait que contribuer à clarifier sa définition, notamment juridique¹⁵.

La souveraineté alimentaire : une notion polysémique

Mais en rester là reviendrait à ignorer deux pistes qu'il convient d'explorer. Il importe en premier lieu de prendre en compte la *structure pyramidale* qui se trouve au fondement des réflexions relatives à la souveraineté alimentaire. Celle-ci se résume assez aisément : *la terre, les semences, l'alimentation*. Autrement dit, en amont, une *souveraineté foncière*, qui est essentiellement régie par le droit national, et qui ne révèle pas une perte particulière de souveraineté – puisque, par exemple, même en cas d'accaparement des terres (« *land grabbing* »), les Etats fournissent leur consentement – ; juste « en-dessous », une *souveraineté semencière*, autrefois régie par le droit national, puis désormais gouvernée par le droit international, et qui se caractérise par une forte perte de souveraineté ; et, enfin, en aval : la *souveraineté alimentaire*¹⁶. Mais il importe, en second lieu, de souligner que la souveraineté alimentaire est nécessairement répartie entre *trois niveaux*, qui s'organisent de manière là aussi pyramidale : le local / régional, le national et l'international. D'un côté, c'est bien l'élaboration de nouvelles règles internationales qui peut permettre la mise en œuvre, dans chaque contexte national et local, de la souveraineté nationale. Mais, à l'inverse, la modification des règles au plan international n'est possible que si, aux niveaux local et national, un ensemble de forces politiques et sociales élaborent de nouvelles pratiques et de nouvelles règles imposant, lors des négociations internationales, les règles relevant de la souveraineté alimentaire.

Or, le droit renferme ici un outil qui pourrait permettre d'analyser cette dernière : le *principe de subsidiarité*. Ce principe, que l'on retrouve

¹⁵ Certes, pour reprendre les termes de Jacques CHEVALLIER, nous sommes indéniablyment passés d'un Etat garant de la sécurité à un Etat régulateur et producteur, puis à un Etat protecteur dans une logique de solidarité (v. not. *L'Etat de droit*, Montchrestien, Clefs, 2010). Quoi qu'il en soit, le principal intérêt de la notion de souveraineté alimentaire serait d'insister sur le rôle que les Etats ont à jouer afin de limiter les situations d'insécurité – alimentaire – dans lesquelles peuvent se trouver leurs populations.

¹⁶ V. sur ce point les nombreux travaux du Programme Lascaux, disponibles sur son site Internet (<http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

déjà dans la pensée aristotélicienne, et qui est issu de la doctrine sociale développée par l'Église catholique au XX^{ème} siècle, renvoie en effet à une règle de répartition et de régulation des compétences entre *une entité englobante et des entités englobées* au sein d'un ordre juridique donné. Il consiste schématiquement à ne pas remettre à une entité plus grande ce qui peut être accompli par une société plus petite, et repose sur l'idée selon laquelle « il ne faut faire ensemble que ce que l'on ne peut réaliser seul ou ce qui est mieux fait ensemble que séparément »¹⁷. Afin de compléter cette définition, il convient de revenir quelques instants sur l'origine étymologique du terme de subsidiarité. Celui-ci revêt deux sens distincts. Issu du terme *subsidium*, qui signifie « renfort, ressource » et qui se trouve à l'origine du vocable « subside », il implique tout d'abord une idée de secours, en l'occurrence d'ordre financier. Mais le terme subsidiarité possède également la même racine que le terme *subsidiarius*, lequel désigne « ce qui est en réserve ». Dans l'Antiquité romaine, les troupes subsidiaires étaient en effet appelées en renfort et ne devaient intervenir que lorsque cela s'avérait nécessaire¹⁸. Plus précisément, le principe de subsidiarité obéit à une double logique *de proximité* et *d'efficacité* : il correspond à la possibilité pour l'entité englobée, la plus proche de l'individu et donc supposée être la plus efficace, d'intervenir lorsqu'elle est en mesure de le faire. Mais il suppose également l'obligation pour l'entité englobante d'agir dès que l'homogénéité et la cohérence de l'ensemble sont en cause. Tel Janus, le principe de subsidiarité aurait donc deux visages : l'un *descendant*, en ce qu'il permet un transfert des pouvoirs afin de respecter au mieux l'autonomie des échelons locaux, et l'autre *ascendant*, en ce qu'il prévoit le recours au centre lorsque cela s'avère nécessaire. En ce sens, il permet – et pourrait justifier dans le domaine qui nous concerne – une certaine *diversité*... tant que celle-ci ne nuit pas à la cohésion d'ensemble du système – dès que celle-ci serait menacée, le même principe de subsidiarité permettrait alors l'unité et justifierait l'action de l'entité supérieure.

Bien que pertinente et utile, il semble toutefois que la notion de souveraineté alimentaire soit, du point de vue du juriste, à (re)définir.

¹⁷ J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, « La subsidiarité devant la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'Homme », *Revue des affaires européennes*, 1998, p. 28.

¹⁸ V. *Dictionnaire étymologique et historique du français*, Paris, Larousse, 1998.

II. Une notion à (re)définir

Les réflexions autour de la notion de souveraineté alimentaire conduisent très rapidement l'observateur à s'interroger sur le fait de savoir si le terme de « souveraineté », certes justifiable et justifié d'un point de vue politique, est véritablement le vocable le mieux à même de plaider en faveur de la cause défendue par ses partisans. A cette interrogation vient s'associer une réflexion, relative à l'imbrication de la notion de souveraineté alimentaire, d'une part, et du champ des droits de l'Homme, d'autre part.

Le choix du vocable « souveraineté » : un choix discutable

Pourquoi la place réservée par le droit positif à la notion de souveraineté alimentaire demeure-t-elle si limitée ? Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être évoqués.

En premier lieu, ses détracteurs évoquent la plupart du temps les caractéristiques de la souveraineté. Il est en effet souvent considéré, à propos de cette dernière, qu'elle est ou n'est pas, et qu'elle ne saurait être fragmentée. Mais une autre question mérite d'être posée : le terme de « souveraineté » est-il, pour ce qui nous concerne, le terme adéquat ? Ne conviendrait-il pas d'employer un autre terme, tel que, par exemple, celui d'*autonomie* ? En effet, un élément central de la définition de la souveraineté alimentaire renvoie en réalité à la notion d'« autonomie » alimentaire¹⁹. Cette dernière pourrait alors, elle aussi, exprimer l'idée selon laquelle chaque Etat doit disposer de la latitude nécessaire pour répondre non seulement aux besoins alimentaires des populations locales, mais également à la vulnérabilité des exploitants agricoles nationaux. Car le concept d'autonomie, qui désigne le fait de se doter de sa propre loi tout en tenant compte d'un contexte contraignant²⁰, présente un intérêt essentiel : il est

¹⁹ La notion d'autonomie alimentaire renvoie toutefois, en l'état actuel des débats, à une idée précise. Elle est jugée indispensable pour répondre aux conséquences néfastes d'une trop forte dépendance aux importations de denrées et au système de l'aide alimentaire. Elle exprime l'idée selon laquelle chaque Etat devrait disposer de la latitude nécessaire pour définir et veiller à un degré d'autonomie alimentaire ambitieux et crucial pour répondre non seulement aux besoins alimentaires des populations locales, mais également à la vulnérabilité des exploitants agricoles nationaux.

²⁰ Le terme autonomie est emprunté du grec *autonomia*, lui-même dérivé de *autonomos*, composé de *autos*, qui signifie « soi-même », et de *nomos*, la « loi ».

inextricablement lié à *la relation* et implique avant tout une appartenance à un ensemble²¹. En cela, il se distingue de l'indépendance²², laquelle suppose de se déterminer de manière isolée, « sans considération de la voie suivie par d'autres »²³.

En second lieu, dès lors qu'il apparaît à maints égards que « la souveraineté recule (...) et laisse la place à *des communautés de responsabilité* multiples et superposées »²⁴, pourquoi ne pas invoquer le concept de *responsabilité* ? – on pourrait ainsi parvenir à une « responsabilité alimentaire », ou à une « responsabilité en matière alimentaire ». Il existe certes incontestablement sinon une incompatibilité du moins une tension entre les

²¹ Dans un premier temps appliqué par les Grecs aux relations entre les Etats (Emile LITRE, dans son *Dictionnaire de la langue française*, définit ce terme comme le « droit que les Romains avaient laissé à certaines villes grecques, de se gouverner par leurs propres lois », Paris, J.-J. PAUVERT, 1956, p. 740), ce terme a toujours revêtu une signification essentiellement politique. Ainsi, selon *Le Grand Dictionnaire Universel* de Pierre Larousse, dans sa version de 1866, le mot « autonomie » s'emploie pour désigner « la situation particulière d'un peuple ou d'une faction du peuple, qui, sans posséder une indépendance absolue, jouit encore de la faculté d'administrer ses affaires intérieures d'après ses propres lois » (souligné par nous).

²² Est en effet indépendant *celui qui se détermine sans considération de la voie suivie par d'autres*. Indépendance et souveraineté peuvent ainsi être rapprochées, puisque l'indépendance désigne l'état d'un peuple, d'un pays qui n'est soumis à aucun pouvoir extérieur, qui se gouverne souverainement. A l'inverse, est dépendant *celui qui obéit à d'autres lois que la sienne*. L'autonomie se situerait donc à mi-chemin entre la dépendance et l'indépendance. Mais elle s'oppose également à l'hétéronomie, qui correspond à l'obéissance à la loi d'une autorité extérieure. En définitive, l'un des principaux intérêts du concept d'autonomie est qu'il est inextricablement lié à *la relation* : il implique avant tout une appartenance à un ensemble. Autonomie et liberté entretiennent ainsi des liens très étroits : *être autonome* revient à être soi-même parmi les autres, et au final, constituent l'essence même des différentes facettes de l'autonomie les capacités de juger, d'agir et de décider *par* et *pour* soi-même dans un cadre défini.

²³ *Dictionnaire de l'Académie française*. En définitive, l'un des principaux intérêts du concept d'autonomie est qu'il est inextricablement lié à *la relation* : il implique avant tout une appartenance à un ensemble. Autonomie et liberté entretiennent ainsi des liens très étroits : *être autonome* revient à être soi-même parmi les autres, et au final, constituent l'essence même des différentes facettes de l'autonomie les capacités de juger, d'agir et de décider *par* et *pour* soi-même dans un cadre défini.

²⁴ B. BADIE, intervention au colloque « La communauté internationale », organisé le 25 mars 2000 par la Ligue des droits de l'Homme à l'Université Paris IX Dauphine, souligné par nous.

concepts de souveraineté et de responsabilité – le premier implique inéluctablement l'idée de subordination, quand le second implique une ouverture à l'autre, et ne s'entend que dans un cadre relationnel. Néanmoins, le concept de responsabilité – *via* notamment la responsabilité de protéger²⁵ – pourrait ici se révéler un outil fort utile, en vue, notamment, de permettre une articulation renforcée entre la politique et le droit.

Il importe par ailleurs de s'interroger sur les liens que la souveraineté alimentaire entretient avec d'autres moyens juridiques également envisagés pour remédier aux situations d'insécurité alimentaire, à commencer par la voie des droits fondamentaux.

De l'imbrication de la souveraineté alimentaire et des droits de l'Homme

Dans un contexte de globalisation et de prédominance des lois du marché, la souveraineté alimentaire est loin d'être la voie privilégiée par les Gouvernements. Quelles sont alors les pistes complémentaires susceptibles d'être explorées ? Parmi celles-ci²⁶, celle des droits fondamentaux, bien qu'insuffisante²⁷, mérite d'être empruntée, sous plusieurs angles différents.

La logique de la souveraineté alimentaire s'inscrit tout d'abord nécessairement dans une réflexion relative au *droit à l'alimentation*. Le contenu normatif de ce dernier, présent dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 (art. 25) et dans le Pacte International relatif droits économiques, sociaux et culturels (art. 11), mais également dans de nombreuses constitutions nationales, a en effet été renforcé, grâce notamment à l'action du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation. Souveraineté alimentaire et droit à l'alimentation sont certes à la fois portés par des acteurs distincts et porteurs de sens différents. Néanmoins, pèse bien sur les Etats une triple obligation, *de respecter, de protéger*, et de *donner effet* au droit à l'alimentation, faisant de ce dernier une voie juridique qui mérite, en ce domaine comme en d'autres, d'être

²⁵ V. par ex. ouvrage collectif, *Sécurité humaine et responsabilité de protéger : l'ordre humanitaire international en question*, Archives contemporaines éd., 2009.

²⁶ V. F. COLLART DUTILLEUL, V. PIRONON, « Droit économique et sécurité alimentaire, introduction », *RIDE* 2012, n° 4, pp. 12 s.

²⁷ *Ibid*, pp. 11 s.

exploitée²⁸. Ce droit de l'Homme établit en effet trois obligations distinctes à la charge des Etats : aucune de leurs actions ne peut tout d'abord être effectuée lorsque celle-ci a pour conséquence de compromettre un accès à l'alimentation déjà acquis (*obligation de respecter*) ; l'Etat doit ensuite adopter une posture proactive, et réglementer les activités des entités non étatiques – entreprises privées, individus – afin qu'elles ne portent pas atteinte au droit à l'alimentation d'autrui (*obligation de protéger*) ; et pèse, enfin, sur les Etats une obligation positive qui enjoint les autorités à agir pour garantir un meilleur accès à l'alimentation (*obligation de donner effet*)²⁹.

Mais la notion de souveraineté alimentaire renvoie en outre, selon les textes, au *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*³⁰. Elle contient en effet en son sein l'idée d'une souveraineté des Etats exercée *au nom de leurs peuples* ou, en d'autres termes, à un « droit des peuples » à déterminer leur politique alimentaire *au travers de l'entité étatique*. D'où une difficulté, (trop) bien connue et souvent insurmontable, mais néanmoins majeure : l'Etat se doit avant tout d'être l'émanation du peuple qu'il gouverne et se doit d'agir dans l'intérêt de ce dernier, en permettant notamment la participation active des acteurs concernés.

En définitive, la notion de souveraineté alimentaire apparaît donc comme une notion en construction. Un outil fragile, donc, mais qui présente quoi qu'il en soit l'intérêt de mettre en exergue une idée essentielle : les biens alimentaires ne doivent pas être considérés comme des marchandises comme les autres, mais comme des « biens communs ». Des biens que les Etats – mais pas seulement – doivent protéger, et qui impliquent

²⁸ V. not. O. DE SCHUTTER, « Building Resilience : a Human Rights Framework for World Food and Nutrition Security », Nations Unies, Assemblée générale, 8 sept. 2008, p. 20, §§ 39-40 ; J. ZIEGLER, *Le droit à l'alimentation*, Paris, Ed. Mille et Une Nuits, 2003, pp. 67-68.

²⁹ A propos de l'inclusion du droit à l'alimentation dans un droit à des conditions minimales d'existence, et pour quelques éléments de jurisprudence à ce sujet (en droit suisse, indien et sud-africain, not.), v. C. FERCOT, « Le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé », in : D. ROMAN (ss dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Actes du colloque tenu au Collège de France, Paris, 25 et 26 mai 2011, Paris, Pédone, 2012, pp. 49-65.

³⁰ V. l'article 1^{er} du PIDESC consacrant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en vertu duquel ceux-ci déterminent librement leur statut politique et leur modèle de développement socio-économique.

La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit

d'établir une nouvelle « hiérarchie », non seulement des normes mais également des valeurs³¹.

³¹ Dans ce sens, v. les contributions contenues dans F. COLLART DUTILLEUL, F. RIEM (dir.), *Droits fondamentaux, ordre public et libertés économiques*, Fondation Institut Universitaire Varenne, 2013, et not. F. COLLART DUTILLEUL, « Table ronde : Les moyens juridiques d'assurer le respect des valeurs portées par les droits fondamentaux ». V. également F. COLLART DUTILLEUL (dir.), *De la terre aux aliments, Des valeurs au droit*, éd. Inida, San José, Costa Rica, 2012.

***Pour la sécurité alimentaire restaurer la capacité d'État
à réguler les affaires alimentaires :
aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification
d'un outil effectif de restauration politique***

Frédéric PARE *

avec la collaboration de Charlotte PERROLLAZ **

Remerciements : La Coalition remercie les experts collaborateurs du comité CIBLE qui ont grandement contribué à l'analyse décrite dans ce texte :

1. Dr. Geneviève Parent, professeure, Faculté de Droit, Université Laval, Québec, Canada
2. Dr. François Collart Dutilleul, professeur, Faculté de Droit, Université de Nantes, France
3. Dr. Christophe Golay, Chargé de recherche, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève (ADH), Enseignant, Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID)
4. Dr. Matias E. Margulis, Assistant-professeur, Département d'études internationales, University of Northern British Columbia, British Columbia, Canada
5. Mme Nadine Bachand, Chargée de projet – Agriculture et Pesticides, Conférencière senior – Agriculture écologique, Équiterre (ONG socio-environnementale québécoise).

Dans le but de préciser son objet de militance au-delà de la rhétorique et du concept de souveraineté alimentaire, la Coalition pour la souveraineté alimentaire (CSA)¹ a confié à un groupe d'experts juridiques et poli-

* Agronome, Coordonnateur de la Coalition pour la souveraineté alimentaire (CSA)

** Stagiaire, étudiante à la maîtrise en droit international et politique internationale appliqués de l'Université de Sherbrooke.

¹ Coalition fondée en 2008 composée de 84 organisations membres, issues des milieux agricoles, consommateurs, écologistes, syndicaux, d'économie sociale et coopérative, professionnel, de sécurité alimentaire et du développement international. www.nourrirnotremonde.org

tologues le mandat d'identifier les meilleures options relevant de leurs domaines de compétences, qui seraient concrètes, durables, aptes à réhabiliter l'espace politique des pays membres de l'ONU et à instaurer une gouvernance mondiale effective. Cet espace politique national restauré doit permettre aux États de plus librement réguler le commerce des aliments, de la terre à la table. Cette opération impliquerait la protection et la promotion de revenus agricoles décents ainsi que l'accès physique et économique à un panier d'aliments de base provenant de leurs territoire et ressources.

La Coalition a identifié divers instruments de gouvernance internationale susceptibles de contribuer de près ou de loin à la restauration de l'espace politique national des États et les a soumis aux sept mêmes questions. Le potentiel de ces derniers à faire contrepoids aux accords commerciaux, leur nature-même et leur vocation, leur caractère politique ou juridique ou juridico-politique, les obstacles à leur promotion ou à leur refonte, l'état actuel des mobilisations en leur faveur et l'impact du choix de cet instrument sur le rapport entre la Coalition et ses membres, ont été sous-pesés. De plus, le Comité chargé de ce travail a proposé à la Coalition une priorisation des instruments aux fins de la réalisation de sa mission.

Les membres du Comité ont ressenti le besoin de clarifier dès le début de leurs travaux les liens à faire entre les différents concepts comme la sécurité, l'autonomie ou la souveraineté alimentaires. Considérant les quelques définitions utilisées par différents mouvements et organisations, les experts ont demandé à la Coalition des précisions sur le sens qu'elle accorde au concept de souveraineté alimentaire. Ainsi, il s'agit du « droit des peuples à :

1. subordonner le commerce au droit des peuples à une production agricole et alimentaire locale, saine et écologique, réalisée dans des conditions équitables qui respectent le droit de tous les partenaires à des conditions de travail et de rémunération décentes ;
2. définir leur propre politique alimentaire et agricole de manière à :
 - protéger et réglementer la production et les échanges agricoles nationaux de façon à atteindre des objectifs de développement durable ;
 - déterminer leur degré d'autonomie alimentaire ;

Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'État à réguler les affaires alimentaires : aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification d'un outil effectif de restauration politique

- éliminer le dumping sur leurs marchés »².

Pour résumer cette définition, la Coalition décrit la souveraineté alimentaire comme le droit des États à réguler leur système alimentaire, cette régulation s'incarnant par les politiques agricoles et alimentaires qu'ils peuvent adopter.

Si, par leurs choix individuels, les entreprises et les citoyens peuvent contribuer à l'émergence de réalités souhaitables sur les plans sociaux et environnementaux (ex. : achat d'aliments locaux, bio ou équitables), ils n'en sont pas les gardiens ou les responsables ultimes, le bien commun étant essentiellement une responsabilité publique collective. Dans le long continuum des actions d'État possibles, entre l'absence complète et l'opération-même de la production/transformation/distribution alimentaires, extrêmes auxquels la Coalition ne souscrit pas, plusieurs options de mesures publiques s'envisagent en vue d'un système alimentaire universel, durable et solidaire.

La Coalition dénonce les nombreuses externalités sur les plans de la santé publique, de la concentration économique, de la dégradation de l'environnement et des conditions de travail précaires. Mais au-delà de la dénonciation, la Coalition préfère décrire l'effet attendu d'un espace politique affranchi de la façon suivante en : un accès économique et physique, en tout temps et pour tous, à un panier nutritif complet d'aliments de base, provenant à un niveau convenu et ambitieux de notre territoire et de ses ressources physiques et humaines, payé à juste salaire aux travailleurs et à juste prix aux agriculteurs. Pour ce faire, la Coalition est convaincue qu'une intervention régulatrice franche de l'État est incontournable et qu'elle ne surviendra qu'à l'enseigne d'un régime international la permettant, d'autant que les régimes actuels les plus effectifs concourent à l'inverse à lui retirer ses capacités régulatrices.

Voici un aperçu de l'analyse faite par le Comité de huit des instruments internationaux identifiés par celui-ci.

² Coalition pour la souveraineté alimentaire, *Pour un contrat social renouvelé sur la base de la souveraineté alimentaire*, Déclaration de Montréal, Septembre 2007.

1. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (CSA-FAO)

L'instance onusienne créée en 1974 est un instrument politique ayant pour objectif « l'examen et le suivi des politiques relatives à la sécurité alimentaire mondiale, y compris la production et l'accès (économique et physique) à la ressource »³. Ce Comité est composé à la fois des États membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) mais également d'organisations non gouvernementales représentant la société civile ainsi que d'un panel d'experts. L'avantage de cette structure est de « stimuler une coordination stratégique aux niveaux national, régional et mondial pour améliorer la gouvernance, favoriser une meilleure allocation des ressources, éviter les chevauchements d'efforts et identifier les insuffisances des réponses »⁴. Le CSA ne produit pas de droit mais demeure un lieu d'influence et d'orientation qui informe ses membres des enjeux les plus récents sur la sécurité alimentaire et la nutrition en émettant des avis permettant alors l'organisation de tables rondes dans le but de fournir des positions politiques sur les questions les plus importantes⁵.

En raison de son caractère purement politique et malgré le fait qu'il s'agisse d'un lieu d'influence incontestablement utile, il ne constitue pas actuellement un contrepoids effectif aux accords économiques. Les ONG et États qui s'y retrouvent ne tiennent pas tous le même discours sur la question du commerce, ce qui met à mal l'unité que l'on pourrait espérer sur l'idée d'un contrepoids aux accords commerciaux. C'est la nature même d'un lieu de coordination que d'assurer la participation de toutes les parties, même si elles peuvent diverger d'opinion. Malgré ces désaccords, les ONG

³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *A propos du Comité de la sécurité alimentaire mondiale : Qui sommes-nous ?*, en ligne : <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/cfs-about/fr/> (page consultée le 8 juillet 2013).

⁴ Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Note d'information du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, en ligne : http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/InfoNote/CFS_General_Info_Note_FR.pdf (page consultée le 8 juillet 2013).

⁵ Secrétariat du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Brochure d'information, édition 2013, en ligne : http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/Brochure/CFS_Brochure_2011_Fr.pdf (page consultée le 8 juillet 2013).

sont très mobilisées notamment sur la question de souveraineté alimentaire, ce qui constitue un atout considérable. De plus, depuis sa refonte en 2008, le CSA est reconnu par l'ONU comme le lieu de coordination internationale pour éradiquer la faim. Fort de cette reconnaissance, ce Comité a acquis une légitimité incontestable. Dans le cadre d'une stratégie de militance basée sur la pression politique, ce forum de discussion devient stratégique. Toutefois, son caractère essentiellement politique limite sa capacité à faire contrepoids aux accords commerciaux qui sont au contraire des instruments juridiques dotés d'un effet contraignant considérable. Il s'agira pour la Coalition d'être ainsi plus active et de se concentrer sur ses rapports avec les ONG du Mécanisme (Mécanisme de la société civile).

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

Entré en vigueur en 1975 et comptant actuellement 160 États parties⁶, le PIDESC s'est enrichi d'un Protocole facultatif adopté à l'Assemblée Générale de l'ONU le 19 décembre 2008⁷. Cet instrument donne accès aux citoyens et groupes de citoyens à un recours international devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels après épuisement des voies de recours internes⁸. Le PIDESC oblige ses signataires à respecter, protéger et promouvoir les droits humains fondamentaux tels que ceux relatifs à la santé, au logement, à l'éducation, au travail, à la sécurité sociale ou à

⁶ Organisation des Nations Unies, *Base de données : Collection des traités, Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels New York, 16 décembre 1966*, en ligne : http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=fr (page consultée le 8 juillet 2013).

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, résolution A/RES/63/177 du 10 décembre 2008.

⁸ Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté à l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution A/RES/63/177 du 10 décembre 2008 : Article 3 (2) (a) : « 2. Le Comité déclare irrecevable toute communication qui : a) N'est pas présentée dans les douze mois suivant l'épuisement des recours internes, sauf dans les cas où l'auteur peut démontrer qu'il n'a pas été possible de présenter la communication dans ce délai; »

l'alimentation. Par ailleurs, le Pacte oblige également les Parties signataires à rendre compte de l'état de réalisation de ces droits sur leur territoire⁹.

La situation du PIDESC est restée longtemps floue en raison de l'absence de son Protocole de mise en œuvre (1975 à 2008). C'est le 7 février 2013 que l'Uruguay est devenu le dixième État partie au Protocole facultatif, ce qui a alors permis son entrée en vigueur dès le 5 mai 2013¹⁰. Néanmoins, la « force en droit » de cet instrument juridico-politique semble davantage symbolique qu'effective et ce, en raison du fait qu'il ne prévoit pas de conséquences en cas de violation des droits qu'il définit. En effet, même si le Pacte inclut de nombreux droits en faveur desquels la Coalition milite, le non-respect de ces derniers n'entraîne aucune conséquence concrète ou dissuasive autre que celle de paraître comme un État négligeant sur le plan international. Selon notre analyse, il s'agit ici de la principale faiblesse du PIDESC. Par ailleurs, alors que la ratification du Protocole facultatif pourrait sembler évidente pour les États signataires du PIDESC, elle perdure dans le temps. En raison de la dimension urgente de la situation relative à la famine ou à d'autres violations de ces droits, le processus pourrait s'accélérer et ce, grâce à l'implication d'une vaste coalition d'ONG supportée par le Réseau international pour les droits économiques, sociaux et culturels basé à New York.

⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution A/RES/2200/1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1975, Partie IV, Article 16 : 1. « *The States Parties to the present Covenant undertake to submit in conformity with this part of the Covenant reports on the measures which they have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights recognized herein.* 2.(a) *All reports shall be submitted to the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies to the Economic and Social Council for consideration in accordance with the provisions of the present Covenant;* (b) *The Secretary-General of the United Nations shall also transmit to the specialized agencies copies of the reports, or any relevant parts therefrom, from States Parties to the present Covenant which are also members of these specialized agencies in so far as these reports, or parts therefrom, relate to any matters which fall within the responsibilities of the said agencies in accordance with their constitutional instruments.* »

¹⁰ SIMONOVIC Ivan, "Statement", Assistant Secretary-General Deposit of the 10th instrument of ratification of the OP-ICESCR, New York, 5 February 2013.

Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'État à réguler
les affaires alimentaires : aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification
d'un outil effectif de restauration politique

3. L'Accord sur l'Agriculture (ASA) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

Cet Accord a été créé suite au Cycle de l'Uruguay de 1994 et a pour objectif de libéraliser le marché agricole. Ce dernier repose sur cinq piliers : le soutien domestique, l'accès aux marchés, la compétition pour l'exportation, le traitement différencié et le processus de réforme continue. L'Accord auquel 159 États sont parties¹¹ est un instrument juridique que l'on pourrait qualifier de « puissant » et ce, notamment en raison de la présence de l'Organe de règlement des différends (ORD).

Si nous évoquons aujourd'hui l'ASA comme instrument potentiel de restauration de l'espace politique des États, ce n'est évidemment pas dans sa forme et sa dynamique actuelles, ce qui suppose sa transformation en quatre possibles voies. Tout d'abord, il est toujours possible de sortir de l'Accord si ce dernier ne convient pas. C'est la prérogative de tout État souverain. Mais un État membre de l'OMC est lié à tous les Accords qu'elle héberge et ne peut en aucun cas se retirer du seul ou des seuls Accords qui ne lui conviendraient pas. Cette contrainte réduit grandement l'attrait de cette première hypothèse. Ensuite, il est possible de considérer la métamorphose des normes-mêmes de l'OMC même si cette option paraît difficile à réaliser puisqu'il serait question de changer sa constitution. Malgré le fait que le climat politique soit favorable à un tel changement (le Cycle de Doha traîne depuis 12 ans), des États exportateurs tels que le Canada, les USA ou le Brésil risquent de s'y opposer. Cet horizon paraît donc hautement improbable d'autant que l'unanimité est requise à l'OMC. La troisième option de refonte à l'OMC est celle de modification des règles de l'ASA. Cette option paraît aussi très difficile à réaliser en raison de la procédure de vote par consensus. Comme pour la précédente, elle repose aussi sur l'hypothèse du renoncement au principe du libéralisme en agriculture. Enfin, notons que l'OMC permet l'introduction temporaire de mécanismes spéciaux permettant à un État membre de demander un traitement particulier et ce, en apportant la preuve qu'il s'agit de circonstances exception-

¹¹ Organisation mondiale du commerce, *Comprendre l'OMC : L'organisation (liste des membres et observateurs au 2 mars 2013)*, en ligne : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm (page consultée le 8 juillet 2013).

nelles¹². La difficulté principale de cette option réside dans le fait que la protection des mécanismes de mise en marché ne répond pas à la définition de circonstances exceptionnelles prévue par l'OMC. Cette quatrième option de « protection temporaire » est généralement utilisée pour des raisons de santé telles que des pandémies (Virus du VIH : cas des médicaments).

Pour sortir de cette impasse, il faudrait donc compter sur l'influence ou l'infiltration, par d'autres instruments, des accords commerciaux. Les Principes de Maastricht sur les obligations extraterritoriales des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels, adoptés par des Rapporteurs de l'ONU et l'Association internationale des Juristes, qui n'est pas un instrument onusien mais un ouvrage d'influence, en sont un bon exemple. Ils recommandent en effet aux États de ne pas signer d'ententes commerciales susceptibles de miner la capacité des autres États à intervenir dans les marchés. Ces Principes sont susceptibles de devenir ultérieurement une référence au sein de l'ONU. En effet, malgré le fait qu'un mandat ait été confié aux Nations Unies il y a des décennies sur la question de la gestion des matières premières, nous ne sommes toujours pas en mesure d'apporter des solutions aux problèmes posés¹³. En partant de ce postulat, la Coalition se placerait davantage en appui plutôt qu'en leadership si elle optait pour un travail de changement de l'OMC, puisque la Coalition est constituée d'organisations non-économiques et que les fédérations agricoles en gestion de l'offre militent déjà efficacement et depuis longtemps à l'OMC pour freiner ses élans libertaires.

¹² Organisation mondiale du commerce, Article IX : Prise de décisions, *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, adopté suite aux négociations du Cycle d'Uruguay de 1986 à 1994.

¹³ MARGULIS Matias, "Whistling to the Same Tune? The Contest Over Future WTO Agricultural Subsidies", in *Agriculture Subsidies and the WTO*, A. Govinda REDDY (Ed.), Amicus Books: Icfai University Press, 2010, p. 34-44; "Whistling to the Same Tune? The Contest Over Future WTO Agricultural Subsidies", in *the Globalization and Autonomy Online Compendium*, William D. COLEMAN and Nancy JOHNSON, The Project on Trends, Canadian Public Policy, Vol. 26, Special Issue 2, 2000.

Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'État à réguler les affaires alimentaires : aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification d'un outil effectif de restauration politique

4. La Déclaration sur le droit des paysannes et des paysans

La Déclaration sur le droit des paysannes et des paysans a été proclamée par l'ONG Via Campesina en 2008 après sept années de pourparlers. Dans l'esprit de cette organisation, il s'agit de préparer le terrain à la signature d'un texte international adopté sous l'égide des Nations Unies. La Déclaration, actuellement discutée au sein du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, n'aurait, dans sa forme projetée, qu'une force symbolique en sa qualité de déclaration de principe. Elle chemine depuis janvier 2010 à l'ONU. Cette Déclaration a été créée afin de répondre à de nombreuses problématiques telles que « les violations massives et systématiques des droits humains et paysan(nes), l'impact de la mondialisation, l'insuffisance des instruments internationaux en matière de droits humains existants et l'importance de la paysannerie au niveau mondial »¹⁴. Si elle était finalement reprise dans le cadre de l'ONU, elle suivrait alors l'exemple de la Déclaration sur le droit des autochtones.

Toutefois, comme toute déclaration, celle-ci ne serait qu'un outil de conscientisation et d'influence. Malgré le fait que les pays occidentaux exportateurs de denrées alimentaires risquent de s'opposer à l'adoption de cette Déclaration, il est fort probable qu'elle soit adoptée en raison de son caractère non contraignant. Les appuis principaux de cet instrument ne sont pas négligeables puisqu'ils sont majoritairement présents à l'ONU. En effet, le Comité consultatif des droits de l'Homme, avec l'équipe de Jean Ziegler (ancien Rapporteur spécial auprès de l'ONU sur la question du droit à l'alimentation dans le monde), a émis un rapport en mars 2012 demandant expressément au Conseil des droits de l'Homme d'élaborer une nouvelle Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des paysannes.

Face au caractère relativement faible en droit de cette Déclaration, il n'est pas nécessaire pour la Coalition de privilégier cet instrument dans le cadre d'une stratégie de militance. Toutefois, elle pourra appuyer un éven-

¹⁴ OZDEN Melik, *Pour une Convention internationale sur les droits des paysan(nes), Séminaire sur les instruments de Gouvernance internationale des systèmes alimentaires*, présenté par la Coalition pour la souveraineté alimentaire sous la direction de Frédéric PARE, Université de Montréal, 26 novembre 2010.

tuel mouvement canadien favorable à cette Déclaration. Sa valeur, même symbolique, mérite l'appui de la Coalition.

5. Le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA)

Entré en vigueur le 29 juin 2004, ce Traité est hébergé par la FAO. Il s'agit d'un instrument juridique contraignant ratifié par 127 États parties et pouvant être vu comme un cadre influençant les politiques rurales et agricoles nationales. Il vise la réduction de moitié du nombre de personnes souffrant de la faim et la constitution d'un patrimoine génétique mondial pour la biodiversité agricole. Par ce Traité, la FAO fait un lien entre trois domaines chers à la Coalition que sont l'agriculture, l'environnement et le commerce. Ce texte détient un dispositif *ad hoc* exceptionnel prévoyant un système multilatéral d'accès et de partage des avantages entre les Parties contractantes. Cette idée de partage est illustrée par quatre mécanismes que sont : l'échange d'informations, l'accès aux technologies et le transfert de celles-ci, le renforcement des capacités et le partage des avantages découlant de la commercialisation. L'article 9 dispose que les agriculteurs préservent leur liberté dans l'accomplissement de leurs activités inhérentes, à savoir : conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication.

Ce Traité se heurte toutefois à des obstacles. Les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture posent le problème de leur double fonction. Ainsi elles constituent, d'une part, la base de notre alimentation et, d'autre part, la matière première de l'industrie biotechnologique et des oligopoles semenciers. Elles se trouvent donc à la frontière entre le bien commun et le bien privé. Toutefois, malgré des carences, ce Traité dispose d'une légitimité reconnue notamment par des organisations internationales telles que le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Banque mondiale ou bien le Fonds International de Développement Agricole (FIDA). On retrouve également de nombreux contributeurs à ce projet notamment au sein des banques génétiques privées, des centres universitaires et du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale. Malgré cette reconnaissance généralisée, la Coalition ne prévoit pas de privilégier cet instrument car il n'est pas conçu pour per-

Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'État à réguler
les affaires alimentaires : aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification
d'un outil effectif de restauration politique

mettre aux États d'intervenir sur les conditions de marchés des aliments et denrées agricoles justement issus des ressources phytogénétiques qu'il encadre. Des organisations plus spécifiquement agricoles, comme la Via Campesina, pourraient, par exemple, soutenir ce Traité et sa mise en œuvre.

6. La Convention de Vienne sur le droit des traités : L'article 53 sur les traités en conflit avec une norme impérative du droit international général

« Une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise »¹⁵. Alors que diverses normes disposent de cette qualification telle que l'interdiction de la torture¹⁶, dans le cas de l'alimentation ou de l'agriculture aucun droit actuel n'a été revendiqué jusqu'à présent au titre de règle impérative. En effet, pour espérer cela, il faudrait démontrer que le droit à l'alimentation fait partie de nombreuses conventions internationales et de nombreuses politiques ou constitutions nationales avec par exemple l'obligation d'être à « l'abri de la faim ». De plus, il serait possible d'appuyer une telle argumentation sur le fait qu'il est interdit de se servir de la faim « comme représailles en temps de guerre ». Cet instrument juridique, doté d'une force en droit importante, pourrait alors faire contrepoids aux accords commerciaux en démontrant la contribution négative de ces derniers au droit à l'alimentation.

L'obstacle principal à cet instrument relève du fait qu'il requiert un travail de recherche et d'analyse important prenant alors en compte une évaluation d'impact d'accord économique et une évaluation de respect des droits de l'Homme. À cet effet, il faut toutefois reconnaître l'existence d'une large documentation de la violation du droit à l'alimentation en lien avec le libéralisme et d'une large mobilisation de la société civile sur la défense de

¹⁵ *Convention de Vienne sur le droit des traités* du 23 mai 1969, article 53, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, recueil des traités, vol. 1155, p. 331.

¹⁶ Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, *Affaire Furundzija* (Le Procureur c. Anto Furundzija), IT-95-17/1-T, Chambre de première instance II, Jugement du 10 décembre 1998 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Al-Adsani c. Royaume Uni*, n°35763/97, arrêt du 21 novembre 2001.

ces droits. Malgré le fait que cet instrument constitue une solution attrayante, il n'est pas une priorité pour la Coalition. Seules de grandes ONG pourraient explorer cette question plus sérieusement, en partenariat avec des facultés de droit d'universités intéressées par la question.

7. Une nouvelle convention internationale sur la singularité des aliments et de l'agriculture, capable de faire contrepoids aux accords commerciaux, inspirée de l'approche de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (UNESCO)* *

Face aux interactions évidentes entre la culture et l'alimentation, il est nécessaire de se demander s'il serait possible pour les aliments et l'agriculture de bénéficier d'un accord-cadre distinct de ceux de l'OMC au même titre que celui prévu pour les biens et services culturels sous l'égide de l'UNESCO¹⁷. Il est légitime de penser que ce type de convention pourrait voir le jour durant les prochaines années en raison de la similitude entre les éléments conjoncturels ayant permis l'adoption d'une telle Convention relative à la diversité culturelle. En effet, si cette dernière a pu être adoptée, c'est notamment en raison du fait qu'aucun régime particulier n'était prévu au sein de l'OMC. C'est aussi dû à « l'important consensus politique face à la nécessité de protéger la diversité culturelle »¹⁸. Actuellement, le régime prévu pour l'agriculture à l'OMC fait débat suite au blocage des négociations depuis le Cycle de Doha. Un régime n'est donc pas clairement établi. De plus, il est incontestable que les questions relatives à l'alimentation sont aujourd'hui largement abordées par la communauté internationale. Outre ces premiers éléments, cette Convention, bâtie sur le modèle de celle de l'UNESCO, ne primerait pas les Accords de l'OMC mais pourrait permettre aux Etats de protéger leur diversité agricole¹⁹. L'article 20 de la Convention sur la diversité culturelle prévoit expressément que « tout en ne modifiant en rien les droits et obligations des Parties en vertu d'autres accords inter-

* V. *supra*, Proposition Lascaux pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire » sur le modèle de « l'exception culturelle », p. 13.

¹⁷ PARENT Geneviève, *La promotion et la protection de la diversité des pratiques agricoles et des produits qui en sont issus*, Québec, 2007, p. 2, en ligne : [http://www.caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Mandats etude/Diversiteagricole.pdf](http://www.caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Mandats%20etude/Diversiteagricole.pdf)

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.* p. 3.

Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'État à réguler
les affaires alimentaires : aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification
d'un outil effectif de restauration politique

nationaux, elles ne sont pas non plus subordonnées à ceux-ci »²⁰. Ainsi, lorsque les Etats parties négocieront au sein d'autres forums internationaux, ils devront prendre en compte les engagements auxquels ils ont souscrit dans la Convention et ce, même au sein de l'OMC²¹. En appliquant ce type de convention aux questions relatives à la promotion et à la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles, cela pourrait créer un « pendant important au régime de l'OMC »²². En effet, il est nécessaire de rappeler que la juridiction de l'OMC (l'ORD) a déjà pris en compte des Accords conclus en dehors de son instance pour rendre des décisions²³. La nécessité de l'adoption d'une telle Convention est aussi motivée par le fait que le domaine agricole ne devrait pas seulement revêtir un aspect commercial²⁴.

Malgré le fait que cette solution comporte des avantages, il n'en demeure pas moins que la mise en place de cette dernière devra relever de nombreux défis. Tout d'abord, lorsqu'il a été question de libéraliser les échanges, le secteur agricole a pris une place importante puisque ce dernier était susceptible d'être la source de protectionnisme déguisé par les Etats parties. Ainsi, les produits agricoles bénéficient tout de même d'un statut particulier au sein des Accords de l'OMC et ce, même si ce traitement est envisagé dans une moindre mesure. On ne peut ignorer que le préambule de l'ASA envisage, pour la première fois, les produits agricoles non pas sous l'angle du commerce mais sous l'angle de la sécurité alimentaire et de la protection de l'environnement. Les annexes 2 et 5 de ce dernier traitent directement de la sécurité alimentaire ce qui pourrait constituer une avancée majeure. Toutefois, « ces avenues (...) balisées de manière

²⁰ BERNIER Ivan, Les relations entre la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et les autres instruments internationaux : l'émergence d'un nouvel équilibre entre le commerce et la culture, août 2009, p.23, en ligne : http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/FR_Relations_entre_Convention_Unesco_instruments_internationaux.pdf

²¹ PARENT Geneviève, *op. cit.*, p. 3.

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* p. 4.

très importante (...) sont l'expression d'un consensus international difficilement atteint. Ce constat peut soulever un doute quant à la présence d'une volonté politique généralisée (...) dans des forums hors OMC »²⁵. De plus, la protection de la diversité biologique agricole est déjà prévue dans de nombreux textes internationaux hors OMC²⁶ (Convention sur la diversité biologique de 1992, Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture de 2004). Ce Traité sur les ressources phytogénétiques s'est largement inspiré du Protocole de Cartagena qui prévoyait dès son adoption « que les accords sur le commerce et l'environnement devraient se soutenir mutuellement en vue d'un développement durable ».²⁷ Si cet accord paraît être un exemple à suivre, il n'en demeure pas moins fragilisé par son objet circonscrit puisqu'il « laisse de côté certains aspects que l'on peut vouloir inclure dans la notion de diversité des pratiques et des produits agricoles »²⁸.

En conclusion, une nouvelle Convention relative à la promotion et à la protection des pratiques et des produits agricoles pourrait certainement pallier les limites contenues dans le Traité sur les ressources phytogénétiques²⁹. Cet instrument est à privilégier dans la mesure où il n'empêche en aucun cas les autres militances en cours. En effet, il s'agira pour la Coalition de mettre en œuvre un projet de valorisation de la singularité et de la diversité alimentaire et agricole aux fins de la recherche, de la communication ou bien de la mobilisation. Vu son objet, un tel projet de militance siérait bien à la Coalition et à sa composition. Un rôle de leader attend la Coalition à cette enseigne.

8. La Charte de La Havane *

Cet Accord signé le 24 mars 1948 par 53 Etats, par son ambition et son contenu, préfigure à la fois le système du GATT et de l'OMC. La diffé-

²⁵ *Id.* p. 5

²⁶ *Id.* p. 4

²⁷ BERNIER Ivan, *op. cit.*, p. 3.

²⁸ *Id.* p. 7

²⁹ *Id.*

* V. *supra*, *Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce*, Proposition Lascaux, p. 213.

Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'État à réguler
les affaires alimentaires : aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification
d'un outil effectif de restauration politique

rence notable entre ces différents textes se trouve dans la définition des produits de base visant à séparer les questions alimentaires et agricoles du reste des discussions. La Charte de La Havane, notamment grâce à son article 55 relatif à la mise en place d'un traitement spécial, comportait des solutions durables afin de garantir la sécurité alimentaire mondiale. Il est nécessaire de constater que ce texte prévoyait dès 1948 la situation mondiale actuelle en envisageant notamment la possibilité des fluctuations des prix ainsi que le déséquilibre entre l'offre et la demande. C'est la raison pour laquelle le traitement spécial a été mis en place permettant alors de lutter contre les pénuries, d'assurer une stabilité des prix, un revenu raisonnable pour les producteurs et la conservation des ressources naturelles. En plus de promouvoir la sécurité alimentaire de manière considérable, cette Charte octroie à la FAO un pouvoir de saisine si elle constate un dérèglement dans le commerce d'un produit de base. Par ce pouvoir, la FAO peut provoquer la discussion d'un accord intergouvernemental et ce « en vue d'assurer la coopération nécessaire dans le domaine des accords intergouvernementaux sur les produits de base »³⁰.

Le rejet de la Charte de La Havane est regrettable puisqu'il permettait de prendre en compte les difficultés auxquelles un État pouvait être confronté et lui autorisait alors d'adapter ses politiques publiques à la situation de crise dans laquelle il se trouve. Ces mesures d'encadrement semblent tout à fait raisonnables et opportunes. Cet instrument juridico-politique en raison de son aspect contraignant et de son objectif de réintégrer la sécurité alimentaire parmi les préoccupations principales de la communauté internationale, se heurte à des limites. En effet, la discussion d'un accord intergouvernemental est déclenchée non pas par une situation d'insécurité alimentaire, mais par une défaillance manifeste du commerce international. Par ailleurs, cela supposerait une renégociation des Accords de Marrakech ce qui est pratiquement impossible. Même si ces limites mettent à mal cet instrument, il constitue tout de même une ligne de négociation pour l'Accord de Doha sur l'agriculture à ne pas négliger. Il n'est pas improbable que certaines de ses dispositions se retrouvent dans des traités bilatéraux de

³⁰ *Charte de la Havane* du 24 mars 1948, Article 67, *Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi*, E/CONF.2/78.

libre-échange. De plus, il faudrait envisager le renversement de la charge de la preuve en permettant à un Etat de mettre en œuvre le processus d'accord intergouvernemental lorsque le commerce international ne remplit pas ses fonctions de développement ou de sécurité alimentaire. Cet instrument est à privilégier dans la mesure où il pourrait compléter une possible Convention sur la protection et la promotion de la diversité alimentaire et agricole.

En guise de conclusion à ce travail d'analyse, la Coalition a présenté à ses membres (avril 2013) un tableau où cinq de ces différentes options sont décrites et sous-pesées pour leur potentiel à restaurer la capacité des États à réguler le commerce aux fins de la sécurité alimentaire pour tous, sécurité fondée à un niveau collectivement déterminé sur les ressources physiques et humaines nationales décentement rémunérées pour les travailleurs et agriculteurs. Il se trouve ci-après.

Tableau de priorisation et de choix de CIBLES / STRATÉGIES

Ce tableau synthétise le travail du comité CIBLE et **priorise les CIBLES et STRATÉGIES** de la Coalition en terme d'instrument de gouvernance :

Priorisation	Instruments	Stratégie de l'instrument	Capacité de l'instrument à faire contrepoids	Obstacles ou défis posés par ce choix	Catalyseurs et éléments favorables à ce choix	Place de ce choix par rapport aux autres	Ressources requises
1	Nouvelle convention pour la protection et la promotion de la diversité alimentaire et agricole	Juridique	<ul style="list-style-type: none"> - L'instrument n'existe pas. Il serait donc défini spécifiquement pour répondre au besoin - Il doit permettre aux États de librement organiser et réguler les marchés alimentaires et agricoles. - Sa stratégie est de procurer aux aliments de base un statut particulier autorisant les États à en réguler le commerce 	<ul style="list-style-type: none"> - Un concept nouveau. Une pédagogie à faire auprès du politique, chez nous et sur le plan international ; - L'ONU discute déjà actuellement d'un projet de Déclaration sur le droit des paysans. Le défi serait d'arrimer cet exercice avec cette idée de convention 	<ul style="list-style-type: none"> - La Charte de la Havane signée par 50 pays faisait ce travail... il y a 66 ans... - Bénéficie d'une caution scientifique, juridique. - Rassemble mangeurs et opérateurs - Fait écho aux blocages d'ententes commerciales. - Epargnerait l'OMC de discussions de fonds sur la hiérarchie des droits. - Idée novatrice, avec précédent (Culture) et répond à l'analyse du « manque de droit » 	<ul style="list-style-type: none"> - N'empêche pas autres militances en cours : PIDESEC, Comité alimentaire (FAO), OMC, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recherche convention - Outils & activités de communication, événements, séminaires - Représentations nationale et internationale - Leadership de la Coalition

Priorisation	Instruments	Stratégie de l'instrument	Capacité de l'instrument à faire contrepoids	Obstacles ou défis posés par ce choix	Catalyseurs et éléments favorables à ce choix	Place de ce choix par rapport aux autres	Resources requises
2	Comité sur la sécurité alimentaire mondiale et Mécanisme de la société civile.	Politique	<ul style="list-style-type: none"> - Le mécanisme fédère des dizaines d'ONG du monde qui s'entendent sur les positions à prendre face au Comité de la FAO - Lieu potentiel où promouvoir les concepts de singularité & diversité - Comité et mécanisme : pas un instrument contraignant. 	<ul style="list-style-type: none"> - Position (39^{ème} rencontre, automne 2012) en faveur de la conclusion de Doha et contre les taxes à l'exportation. - Les pays membres sont encore croyants dans le commerce libre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le Mécanisme (ONG) serait ici un VÉHICULE STRATEGIQUE de promotion du traitement singulier - Principal lieu de coordination des actions internationales pour contrer la faim. - Le Comité efficace : - Principes fonciers identifiés - Global strategic framework 	<ul style="list-style-type: none"> - Un lieu important d'influence et d'orientation, reconnu par l'ONU, potentiellement utile aux autres instruments identifiés dans le cadre du présent exercice. 	<ul style="list-style-type: none"> - Représentations annuelles (octobre) et participation aux forums internet et courriel, à l'occasion - La Coalition «participe» à quelque chose qui est en marche déjà (Mécanisme) - Petit budget « mission »

Priorisation	Instruments	Stratégie de l'instrument	Capacité de l'instrument à faire contrepois	Obstacles ou défis posés par ce choix	Catalyseurs et éléments favorables à ce choix	Place de ce choix par rapport aux autres	Ressources requises
3	Protocole du PIDESC	Juridico-politique	<ul style="list-style-type: none"> - Protocole en vigueur depuis mai 2013 - Les États qui n'ont pas signé le protocole doivent aussi passer à l'ÉPU. Mais pas de conséquence. - Un État peut s'obliger à nourrir sa population (loi nationale) sans que cela n'ait d'effet sur sa capacité à réguler le commerce. - Cet instrument s'adresse «qu'à la marge» au commerce 	<ul style="list-style-type: none"> - Le Canada risque fort de ne pas être intéressé par le Protocole du PIDESC, pour quelques années encore du moins. - Cet outil ne mobilise pas les «opérateurs» mais plutôt des organisations de protection de droits de l'homme. - Rassemble qu'une partie des forces vives. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coalition intern. d'ONG pour la ratification du protocole avec outils de mobilisation - 160 États signataires du PIDESC : principes acquis - Droit à l'alimentation formellement posé par la FAO dans le monde. Droit « montant ». - Pays latino signataires ou en voie de... - Permet «par la bande» de poser la question de la régulation du commerce. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Coalition pourrait agir en joignant une campagne existante, sur les plans canadien et international. Mais elle ne devrait pas «leader» une telle démarche. - Davantage d'ONG en droits de l'homme 	<ul style="list-style-type: none"> - Envois de lettres - Émission de communiqué avec d'autres cosignataires - Rédaction d'articles de fond en collectif - Représentations collectives, au besoin - Ressources relativement marginales - Actions «locales»

Priorisation	Instruments	Stratégie de l'instrument	Capacité de l'instrument à faire contrepoids	Obstacles ou défis posés par ce choix	Catalyseurs et éléments favorables à ce choix	Place de ce choix par rapport aux autres	Ressources requises
4	Droit des paysans	Politique	- Revêt davantage une force d'influence: les États ne sont pas contraints par leur souscription à des principes, comme le droit des paysans. Ce sont des « opérations » pédagogiques (et il en faut) - Une convention pourrait suivre...	- Cet outil ne permet qu'à la marge de poser la question du droit au commerce versus ceux à l'alimentation ou au travail décent. - Échappatoire possible pour pays exportateurs ? - Interpelle peu le « nord »	- ¾ de la faim : des paysans - Des précédents (handicapés, enfants, femmes, autochtones...) - Sympathie générale pour le sort des « paysans » - Serait sans doute largement soutenu par des ONG internationales et nationales et des pays d'Afrique et d'Amérique latine, d'Asie	- Cet outil est déjà promu par Via Campesina et est discuté en comité au sein de l'ONU depuis janvier 2010. - Vue la force en droit, pas de leadership mais appui au besoin	- Appui possible - Peu de ressources requises

Priorisation	Instruments	Stratégie de l'instrument	Capacité de l'instrument à faire contrepoids	Obstacles ou défis posés par ce choix	Catalyseurs et éléments favorables à ce choix	Place de ce choix par rapport aux autres	Ressources requises
5	OMC (refonte de l')	Juridique	Comme l'hégémonie du droit commercial provient de là, la force en droit d'une refonte de l'OMC serait complète.	Les options, DANS L'OMC, décrites par Matias Margulis (nov. 2010) paraissent très fermées.	Les fédérations canadiennes en gestion de l'offre veillent à l'OMC pour « limiter les dégâts » et protéger les lignes tarifaires qui permettent à la G.O. d'opérer.	La Coalition peut appuyer le travail de ces fédérations, puisque la G.O. régle le commerce.	- Appui - Peu de ressources requises

***Souveraineté alimentaire et agriculture familiale.
Réflexions autour d'une démarche volontaire de renforcement
de capacité des organisations de producteurs :
le commerce équitable***

Jean-Pierre DOUSSIN *

« Un consensus fort émerge actuellement autour de l'idée qu'un soutien à l'agriculture familiale est le moyen le plus efficace pour lutter contre la pauvreté et la faim dans le monde tout en relevant les multiples défis liés au maintien et au développement de l'emploi rural, à la préservation de l'environnement, à l'adaptation aux effets du réchauffement climatique, etc. Les petits producteurs peuvent en effet nourrir le monde, mais ils ont besoin d'appuis spécifiques pour améliorer leurs rendements, se structurer et accéder à des marchés stables et rémunérateurs sur la durée »¹.

Ne plus être dominés par les règles d'un marché mondial soumis aux idées « néo libérales », être de véritables acteurs d'une économie mondialisée, être maîtres de leur destin économique et finalement, en acquérant puissance et considération, être intégrés dans le jeu politique, voilà ce que les petits paysans, à condition d'être organisés, peuvent réaliser.

L'agriculture familiale (souvent aussi appelée « agriculture paysanne ») peut ainsi jouer un rôle unique dans la réalisation de la sécurité alimentaire – la couverture quantitative et qualitative des besoins alimentaires de populations ou groupe de populations - en contribuant par là à construire, au bénéfice de leurs collectivités, leurs régions ou leurs Etats, une véritable souveraineté alimentaire, notion plus large et de plus en plus prégnante que Frédéric Paré définissait ainsi très simplement dans un ré-

* Administrateur et ancien président de l'association de promotion du commerce équitable Max Havelaar France, ancien professeur associé à l'université de Nantes, expert de la FAO.

¹ Introduction d'une étude réalisée à la demande de la Plateforme française du commerce équitable par Agronomes et Vétérinaires sans frontières « Agriculture sous contrats et commerce équitable : Identification des freins et leviers pour encourager l'émergence et la consolidation d'organisations de producteurs », novembre 2012.

cent colloque² comme étant « le droit des peuples à leur politique agricole et alimentaire, à l'encadrement des marchés ». Frédéric Paré ajoutait : « La souveraineté alimentaire restaure ainsi la responsabilité et la capacité du pouvoir public à réguler les activités des «opérateurs alimentaires», aux fins de cette sécurité alimentaire et du droit au travail décent ». La souveraineté alimentaire est certes une affaire publique, donc une notion juridique concernant avant tout les Etats mais encore faut-il que ces Etats agissent et soient entendus. C'est là que les petits paysans organisés peuvent apporter une contribution essentielle en soutenant ces actions et, par là-même, leur conférant crédibilité. Le développement de ce modèle d'agriculture, pour souhaitable qu'il soit, n'est pas pour autant chose facile (1). Il repose clairement sur un renforcement des organisations de producteurs. Le combat devrait être mené par les sphères politiques en suscitant réflexions et réalisations en ce domaine mais la réalité montre que, faute de moyens ou manque de volonté pour faire face aux fausses évidences développées par les tenants du néo-libéralisme et de l'agro-industrie, ce combat n'est guère mené (2). Restent alors des initiatives d'organisation de marché développées dans un cadre privé au premier rang desquels se place un exemple tout à fait intéressant : le commerce équitable (3), exemple démontrant que des réformes de notre système juridique international aboutissant à une organisation plus juste de notre communauté sont réalisables sans attendre un hypothétique « grand soir » (4).

1. Grandeurs et faiblesses de l'agriculture familiale

Une étude française est ici particulièrement intéressante du fait de son exhaustivité et la clarté de ses conclusions, celle réalisée par un groupe de chercheurs appartenant à des disciplines diverses dont les travaux ont été coordonnés par la commission Agriculture et Alimentation du collectif d'associations Coordination Sud. Selon cette étude, le modèle d'agriculture familiale permet de :

² Frédéric PARE (Coordonnateur de la Coalition pour la souveraineté alimentaire – Québec, Canada), « Rapport introductif en vue de l'Atelier de travail sur l'interface entre sécurité alimentaire et commerce international », Communication au colloque international Lascaux (Nantes, novembre 2012), à paraître en ligne, p. 4.

Souveraineté alimentaire et agriculture familiale.
Réflexions autour d'une démarche volontaire de renforcement de capacité
des organisations de producteurs: le commerce équitable

- maintenir ou créer des emplois, et de maintenir des jeunes ruraux sur leur territoire, voire absorber des jeunes qui arrivent sur le marché du travail ;
- gérer le risque et s'adapter ;
- lutter contre la pauvreté et les inégalités ;
- produire suffisamment pour assurer la souveraineté (alimentaire) locale et approvisionner les marchés locaux ;
- contribuer à la croissance économique, aux exportations et rentrées de devises ;
- être compétitif dans le cadre de la mondialisation, tant pour les marchés d'export que pour résister à la concurrence des importations ;
- préserver les ressources naturelles et la biodiversité, préserver l'environnement ;
- maintenir des spécificités culturelles sur les territoires ruraux, considérées aujourd'hui comme des patrimoines ;
- contribuer à des processus de développement local et au maintien de territoires ruraux « vivants » et entretenus³.

Mais, ceci étant posé, on perçoit que toutes ces potentialités restent trop souvent virtuelles et c'est là la grande faiblesse de l'agriculture familiale due au manque de reconnaissance de ses vertus voire, très souvent, au mépris dont elle est victime. Pour permettre l'expression des bienfaits incomparables de ce mode d'agriculture, il est en effet indispensable de fournir aux agriculteurs les appuis techniques, organisationnels et financiers nécessaires, ce qui est loin d'être le cas (les pays africains consacrent, par exemple, 4 % de leur budget au soutien de leur agriculture). Il faudrait aussi que ces petites exploitations bénéficient d'un meilleur accès à l'eau et à la terre (en Amérique Latine par exemple : 88 % des agriculteurs se partagent seulement 12 % des terres cultivées). La situation paraît même s'aggraver. Ne voit-on pas en effet ces temps derniers des pans entiers de territoires cédés par des pays pauvres à des Etats comme la Corée du Sud, la Chine

³ « Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ? », Résultats des travaux et du séminaire organisé par la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD, le 11 décembre 2007 (86 pages).

et bien d'autres pays, à des firmes ou même à des universités qui veulent y installer une agriculture industrielle leur permettant d'asseoir leur propre sécurité alimentaire ou leur domination économique ou encore spéculer dans un domaine considéré comme source prévisible de gros profits⁴ ?

Quand on voit la montée des problèmes de la faim et lorsque l'on sait que, malgré ses imperfections et son manque de moyens, la productivité de l'agriculture familiale, rapportée à l'espace cultivé, est, sauf rares exceptions, nettement plus importante que celle de l'agriculture industrielle, on se rend compte qu'il y a, là encore, une profonde anomalie et une réelle urgence à agir pour donner à ce modèle d'agriculture la place que toute l'humanité à intérêt à lui voir occuper.

2. Des réponses politiques ?

Agir sur le plan politique est nécessaire, certes. Des organisations intergouvernementales tentent de réagir.

A l'occasion de la treizième session du Conseil des droits de l'homme⁵, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a particulièrement mis en évidence la responsabilité des entreprises situées en aval de la production primaire et le laxisme des Etats pour infléchir leurs lignes de conduite⁶. Le Rapporteur spécial souligne en effet le rôle souvent très néfaste de ces entreprises sur deux groupes les plus vulnérables : les travailleurs agricoles et les petits exploitants des pays en développement. Dans son analyse très détaillée et convaincante, il met tout

⁴ « *Les estimations les plus récentes font état de 83 millions d'hectares acquis entre 2000 et 2010 (représentant les surfaces combinées de la France et de l'Allemagne), dont 70 % en Afrique (56 millions d'hectares), avec un pic très net des acquisitions en 2008-2009, période au cours de laquelle plus de 60 millions d'hectares furent acquis dans le monde. Après un ralentissement en 2009-2010, la tendance se maintient et la terre continue à attirer de nombreux investisseurs aujourd'hui* » Frédéric MOUSSEAU (Oakland Institute), « Souveraineté sur les ressources naturelles et investissements internationaux », Communication au colloque international Lascaux (Nantes, novembre 2012), à paraître en ligne, p. 1.

⁵ Treizième session, Genève, 1^{er} au 26 mars 2010, point 3 de l'ordre du jour : Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement.

⁶ Rapport intitulé « Le secteur agroalimentaire et le droit à l'alimentation », A/HRC/13/33, 22 décembre 2009.

particulièrement en évidence un certain nombre d'éléments majeurs permettant de situer le contexte des problèmes posés dont, en particulier :

- Le sort très défavorable du groupe considéré comme le plus touché par l'insécurité alimentaire dans le monde aujourd'hui : celui des petits exploitants des pays en développement, qui cultivent des parcelles peu étendues et ne reçoivent souvent qu'une maigre aide de l'Etat, voire aucune ; dans la mesure où ils ne commercialisent pas eux-mêmes leurs produits et ne possèdent pas les installations de stockage et de transformation nécessaires, les petits exploitants ne peuvent généralement faire affaire qu'avec un nombre très limité d'acheteurs. Le facteur le plus important pour eux est pourtant le prix qu'ils obtiennent pour leurs récoltes ;
- Le destin commun des travailleurs et des petits producteurs : à mesure que se précarise la condition des travailleurs agricoles, que se développe l'agriculture contractuelle au bénéfice des entreprises avales et que les petits exploitants sont amenés à compléter de plus en plus souvent leur revenu de base en travaillant dans des grandes exploitations ou plantations, la distinction entre travailleurs salariés et petits exploitants s'estompe.

Olivier De Schutter conclut son rapport en formulant plusieurs recommandations sur le rôle des divers partenaires : Etats dans leur rôle régalien (notamment vis-à-vis de l'application des dispositions du droit du travail et du droit de la concurrence afin d'éviter les abus de puissance économique) mais aussi dans leurs fonctions économiques (en tant qu'acheteurs publics ou de soutien à l'agriculture) et entreprises du secteur alimentaire, encouragées à adopter un comportement plus soucieux des droits fondamentaux de leurs fournisseurs et des populations qui leurs sont liées.

Pour leur part, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale, le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) tentent de moraliser le processus d'accaparement des terres en élaborant des « recommandations ». Ces organisations « *sont en train de préparer une proposition de Principes*

pour des investissements agricoles responsables (RAI), en consultant les parties prenantes dans le respect de leurs droits, de leurs moyens d'existence et de leurs ressources »⁷.

On le voit, les problèmes sont bien posés mais les réponses à leur apporter, si l'on en reste au plan politique, sont encore très aléatoires ! Reste alors les démarches volontaires d'organisation des marchés permettant aux petits producteurs agricoles et aux travailleurs du secteur de ne plus être dominés mais de devenir des acteurs respectés, à qui le système donne la capacité d'investir et de progresser dans la maîtrise de leur activité aux plans technique aussi bien qu'économique, social ou environnemental.

3. La réponse du commerce équitable⁸

On va se servir du marché en faisant du commerce avec les producteurs des pays en développement mais sur des bases qui replacent l'homme au centre de la relation. Le commerce équitable, ce n'est pas faire l'aumône, c'est une relation plus juste qui donne aux producteurs (travailleurs) organisés les moyens leur permettant de choisir eux-mêmes les voies de leur propre développement. C'est leur reconnaître la qualité de partenaires économiques, respectés et reconnus. Le système va donc, pour l'essentiel, consister à faire se rencontrer une offre et une demande, sur une base contractuelle, autour de produits porteurs d'une valeur sociale clairement identifiée. L'objectif fondamental est le renforcement de capacité, l'autonomie et la puissance économique voire politique (l'« empowerment » disent les anglophones) des organisations de producteurs et de travailleurs. Concrètement des « critères » à respecter seront définis autour de trois volets complémentaires : économique, social et environnemental⁹.

⁷ Déclaration de Jacques DIOUF, Directeur général de la FAO, 12 mai 2011.

⁸ Pour une étude plus détaillée du commerce équitable, v. DOUSSIN J-P, « *Le commerce équitable* », Collection Que Sais-je, PUF, Paris, 2009, 2^{ème} édition, 2011.

⁹ V. la « *Charte des principes du commerce équitable* » adoptée en commun par les deux organisations internationales majeures existant en ce domaine : Fairtrade Labelling Organizations international et World Fair Trade Organization : http://www.fairtrade-advocacy.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=46&Itemid=65

Souveraineté alimentaire et agriculture familiale.
Réflexions autour d'une démarche volontaire de renforcement de capacité
des organisations de producteurs: le commerce équitable

Sur le plan économique, on fixera un prix minimum garanti, payé par les importateurs, couvrant les frais de production et permettant de satisfaire les besoins élémentaires de santé, d'éducation.

On prévoira en outre le paiement d'une prime dite de développement, à usage obligatoirement collectif permettant (liste non limitative) :

- un renforcement de la filière : acquisition de meilleures techniques, rapatriement de valeur ajoutée, élévation du niveau qualitatif, meilleure organisation. Les organisations de producteurs deviennent ainsi de vrais partenaires, pas des assistés ;
- des réalisations en matière d'équipement collectif (eau, route, puits, écoles, installations collectives de stockage d'aliments, établissements de santé...)
- une diversification d'activité : commerce Sud/Sud par exemple ;
- un plus grand poids politique, avec l'émergence de leaders issus des milieux agricoles concernés.

Les fonds venant de cette prime de développement sont gérés librement mais de manière transparente par les organisations de producteurs et les organisations de travailleurs elles-mêmes. Si les prix internationaux sont plus élevés que le prix minimum garanti, c'est ce prix international qui est appliqué, la prime de développement venant toujours s'y ajouter.

La relation avec les partenaires économiques de la filière devra être établie dans la durée. De surcroît, un préfinancement partiel des achats doit être fait lorsque cela est demandé aux importateurs par les organisations de producteurs. Par ailleurs, l'autonomie des organisations doit être respectée, ce qui bannit l'exclusivité, donc la dépendance vis-à-vis d'un acteur économique dominant.

On voit donc que le système apporte la sécurité économique aux producteurs organisés qui peuvent ainsi s'engager dans des projets de développement fiables et efficaces. La prévisibilité économique est en effet la condition essentielle du développement. A l'inverse, l'absence de prévisibilité conduit à un accroissement de la dépendance et, finalement, à l'appauvrissement des acteurs.

Sur le plan social, il est prévu que les organisations de producteurs et les agriculteurs utilisant de la main d'œuvre salariée respectent les législations nationales et les normes internationales du travail lorsqu'elles sont plus favorables, en vue de garantir des conditions de travail décentes aux travailleurs et un libre droit de négociation collective. Ces organisations doivent fonctionner démocratiquement et assurer le respect de chacun, sans discrimination aucune (la promotion du rôle des femmes, en particulier, doit être favorisée). On doit refuser le travail forcé et œuvrer à l'élimination du travail des enfants, en prenant en compte les contextes sociaux et culturels. On doit en outre valoriser les cultures et savoir-faire locaux.

Dans le domaine environnemental, les producteurs respectent les règles de l'agriculture durable. La pratique de l'agriculture biologique est encouragée (les produits bio bénéficient d'une prime supplémentaire), la biodiversité doit être protégée, les organismes génétiquement modifiés ne peuvent être utilisés.

Le commerce équitable ne se borne pas, comme le commerce « éthique », à interdire des pratiques condamnables mais donne aux organisations de producteurs et de travailleurs les moyens leur permettant d'intégrer concrètement, dans un modèle économique renouvelé, le respect des exigences sociales et environnementales. C'est un instrument réellement efficace, car pragmatique et bien inséré dans l'économie de marché, d'intégration des droits de l'homme (et de leur environnement).

On notera par ailleurs que le commerce Sud/Nord ainsi mis en place sur de nouvelles bases, ne se développe nullement au détriment de la production vivrière destinée à la consommation locale. Par son apport monétaire, par l'accès à la maîtrise des techniques agronomiques : assolement, compostage, association de cultures¹⁰, etc..., par les fertilisants et l'équipement qu'il permet d'acquérir¹¹, le commerce équitable permet au

¹⁰ Ainsi, la culture de café sous ombrage, très favorable à la production de cafés de qualité donc mieux valorisés, se fait grâce à des plantations de citronniers, mandariniers, avocatiers ou arbustes de la famille des légumineuses qui présentent l'avantage de capter l'azote et de le fixer dans le sol.

¹¹ Il faut rappeler ici que pour 1 milliard 340 millions d'actifs dans l'agriculture, on compte 29 millions possédant des tracteurs, soit 2 % du nombre des actifs. 250 millions, soit 19 % du nombre des actifs utilisent les animaux pour travailler. Plus

contraire un accroissement de la production vivrière et une meilleure gestion des stocks¹².

4. Alors, le commerce équitable, quels enseignements ?

Le commerce équitable n'aura jamais la capacité de résoudre à lui seul le problème de la faim dans le monde. Il n'en a d'ailleurs nullement la prétention. Il constitue par contre une claire illustration des conditions concrètes de mise en place d'une véritable politique de promotion de l'agriculture familiale passant par le renforcement de capacité des acteurs. Une des recommandations fortes du Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation est d'ailleurs qu'Etats et entreprises favorisent l'émergence de coopératives capables d'accéder à un niveau de compétence technique ou commerciale leur permettant de rééquilibrer la relation avec les acteurs de la filière avale, ce que réalisent parfaitement les acteurs du commerce équitable.

Alors, bien sûr, il convient de pousser à la fois les décideurs politiques et économiques aussi bien que les consommateurs à s'engager dans une telle direction mais il convient aussi aux juristes de s'emparer de ce modèle pour en tirer des enseignements utiles. Son existence permet en effet de démontrer que la toute puissance du libre marché selon le modèle néolibéral doit et peut être contestée sans que soient opposée à cette organisation nouvelle de nos sociétés la critique d'être pure utopie.

Cela devrait en particulier introduire dans la réflexion sur les règles à partir desquelles s'organise l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'idée que le commerce, pour être une source de développement, doit nécessairement prendre en compte les inégalités des acteurs et le fait que

d'un milliard de paysans travaillent uniquement avec des houes, des bûches, des bâtons de fousseur, des machettes, des couteaux à moissonner, des faucilles et des paniers à récolter. L'accès des paysans à la traction animale est absolument essentiel pour l'accroissement de la productivité. Or, si des progrès en ce sens ont été constatés jusque vers 1970, depuis lors, faute de moyens, la tendance est stoppée.

¹² Dans les pays d'Afrique de l'Ouest, la vente du coton dans les circuits du commerce équitable a permis à plusieurs villages de construire des silos collectifs permettant de stocker des matières premières alimentaires destinées à couvrir les besoins de la période toujours très critique d'attente de la nouvelle récolte

ces inégalités justifient des traitements différenciés. L'existence d'initiatives privées du type du commerce équitable devrait permettre de montrer que cette différenciation peut reposer sur des bases objectives ou objectivables, répondant ainsi à l'exigence réitérée de l'OMC et de son Organe de règlement des différends dans leur lutte contre les restrictions déguisées au commerce : la différenciation de traitement est acceptable si elle est justifiée. Renforcer l'agriculture familiale par des aides sélectives, autoriser les Etats à prendre des mesures permettant à cette agriculture de se construire, même au prix d'entraves au commerce international (droits de douane, contingentements des importations...), cela devient alors tout à fait possible et juridiquement fondé !

On serait bien là, en effet, dans l'exercice légitime de la souveraineté alimentaire telle que cette notion est communément définie : *droit des populations, de leurs Etats ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis à vis des pays tiers*¹³.

¹³ Définition proposée par le mouvement paysan Via Campesina au Forum social de Porto Alegre de janvier 2003. Le texte complet donne l'ensemble des composantes de cette notion qui, de fait, sont très voisines des exigences contenues dans les standards du commerce équitable. Cf [http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http://www.abcburkina.net/vu_vu/vu_6.htm&title=\[1\]](http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http://www.abcburkina.net/vu_vu/vu_6.htm&title=[1])

Propuestas para la seguridad alimentaria desde la perspectiva regional del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Enrique ULATE CHACON & Vanessa FISHER GONZALEZ *

El Derecho agrario en su dimensión agroalimentaria, debe constituirse en el instrumento más importante para buscar las soluciones políticas, institucionales y legislativas que permitan resolver, de manera efectiva, los problemas de inseguridad alimentaria de hoy.

En primer lugar, debe proponer soluciones jurídicas a los graves problemas de seguridad alimentaria en los países más pobres, que siguen siendo afectados por el hambre, la pobreza y la marginación del mundo rural. En segundo lugar, debe continuar fortaleciendo el régimen de protección a la salud de los consumidores, pero extender esos niveles máximos de protección también a los consumidores de escasos recursos económicos. De igual modo está llamado a satisfacer las exigencias nutricionales y preferencias culturales alimentarias de esos pueblos, que forman parte del concepto integral de seguridad alimentaria.

Las normas de carácter *internacional*, el *Codex Alimentarius* y los Acuerdos sobre Agricultura de la OMC, entre otros acuerdos bilaterales, deben ser conciliados dentro de este proceso de transformación y evolución del objeto de la materia. Es necesario revisar los acuerdos internacionales para promover políticas agroalimentarias más justas, más equilibradas, que favorezcan un verdadero desarrollo de los Estados, regiones y localidades más pobres.

Las políticas y normas de protección a la salud de los consumidores, y las medidas sanitarias y fitosanitarias, no deben restringir y excluir la participación en el comercio internacional a los países en Desarrollo. Es necesario dar prioridad a los principios y proyectos que promueve la FAO, especialmente en aplicación de la Cumbre Mundial de Alimentos, como

* Doctores en Derecho de la *Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento "Sant'Anna"*, de Pisa, Italia, con énfasis en Derecho agrario comunitario y agroalimentario. Profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Jueces Agrarios de Costa Rica.

instrumento internacional clave para superar la pobreza y la desnutrición, que permita generar proyectos de desarrollo rural en las zonas más desfavorecidas.

A nivel *Constitucional*, algunas de las Constituciones de los países de Centroamérica son deudoras con la protección al Derecho a la alimentación, como Derecho humano fundamental, por lo que resulta necesario realizar las modificaciones constitucionales necesarias para desarrollar el contenido de éste derecho y sus mecanismos para hacerlo efectivo.

En este sentido resulta de primordial importancia que se garantice la seguridad alimentaria interna (nacional y regional), para satisfacer las necesidades básicas de toda la población. Necesitan ser modernizadas algunas Constituciones (como las de Costa Rica, El Salvador y Belice) que no poseen disposiciones programáticas claras en materia de seguridad alimentaria.

El *ordenamiento jurídico comunitario* Centroamericano es el que nos presenta mayores perspectivas para impulsar el tema agroalimentario desde una óptica regional común. El Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados han establecido los principios esenciales para impulsar políticas comunes en materia de desarrollo sostenible, agricultura, forestal, pesca y seguridad alimentaria, ya que en su artículo 4 consagra "la tutela, respeto, y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana".

La Reunión de Presidentes, ha puesto en actuación tales principios, mediante declaraciones que establecen las líneas políticas de base para el desarrollo de actos normativos comunitarios. Entre esas declaraciones resultan de particular interés las recientes directrices emanadas a fin de diseñar una política agraria y pesquera común, y una política en materia de seguridad alimentaria.

Los Consejos de Ministros de los diversos Sectores involucrados tienen la obligación y la capacidad jurídica de emanar actos normativos (reglamentos, resoluciones, acuerdos y recomendaciones), que pueden ser de aplicación obligatoria y de carácter vinculante para los Estados parte del SICA. La Secretaría Técnica de cada Consejo, y particularmente del Consejo Agropecuario Centroamericano y del Consejo Social Centroamericano, actuando en forma separada o coordinadamente - por tratarse en la mayo-

ría de los casos de políticas intersectoriales -, pueden proponer un "paquete" de reglamentos comunitarios que permita una armonización y ejecución gradual de políticas agrarias y agroalimentarias comunes.

Sin embargo, ya se han dado avances comunitarios importantes. Propiamente puede referirse la Política Agrícola Centroamericana, adoptada por el Consejo Agropecuario Centroamericano conformado por los Ministros de Agricultura¹, que entre otros objetivos, pretende revalorizar el patrimonio sanitario y fitosanitario de la región a los fines de la inocuidad de los alimentos, para proteger la vida y la salud y facilitar el comercio acorde a los requerimientos regionales e internacionales.

Asimismo la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica, emanada del Consejo Intersectorial de los Ministros de Salud, Agricultura y Ambiente², estructurada en varios ejes estratégicos, siendo uno de ellos los "Espacios y estilos de vida saludables". Se reconoce en este instrumento, la estrecha relación entre salud y desarrollo agroambiental, y el importante rol que tiene la agricultura para la salud y nutrición de la región.

Ambos instrumentos marcan la ruta de los nuevos horizontes del Derecho Agrario comunitario centroamericano, que se derivan de su relación con lo agroalimentario y lo agroambiental. Se concibe a la agricultura como un sector ampliado, que abarca los eslabonamientos para atrás y para adelante de esa actividad, y sus relaciones con el entorno, así como su contribución clave al Producto Interno Bruto de la región.

Asimismo, se ha promulgado normativa de derecho comunitario derivado, comprendida por Resoluciones y Reglamentos, de Consejos de Ministros Sectoriales e Intersectoriales que pretende garantizar algunos perf-

¹ Aprobada por el Consejo Agropecuario Centroamericano en reunión celebrada el 19 de octubre del 2007 y acogida por los Jefes de Estado de los Países del SICA, en reunión XXXI del 12 de diciembre del 2007, y que tendrá una vigencia del 2008 al 2017. Además debe de indicarse que ya estaba concebida a nivel programático en el artículo 21 del Protocolo de Guatemala.

² En la II Reunión Intersectorial de los Ministros de Agricultura, Ambiente y Salud de Centroamérica del 6 de junio del 2006, se acordó instruir a los organismos pertinentes de la Región, una Estrategia Intersectorial Agroambiental Regional. La misma ha sido adoptada y tendrá una vigencia del 2009 al 2024.

les de la seguridad alimentaria.³ De esta forma han nacido actos normativos que establecen controles sobre la producción agraria (*Resolución 117-2004 del COMIECO y su anexo 9 que contiene un "Manual de buenas prácticas pecuarias en la producción agraria"*), y otros que se relacionan con la industria y manufactura de alimentos (*Resolución 176-2006 del COMIECO que aprueba el Reglamento Técnico Centroamericano No. 67.01.33:06 denominado "Industria de Alimentos y Bebidas Procesados. Buenas Prácticas de Manufactura. Principios Generales"*).

En el mismo sentido, se han producido actos comunitarios destinados a tutelar la inocuidad de los productos en la fase de comercialización (*Resolución 117-2004 del COMIECO sobre "requisitos de importación y exportación de productos y subproductos vegetales y animales"*, y *normas sanitarias en sus anexos y la resolución 219-2007 del COMIECO que regula el "Procedimiento para la autorización del tránsito internacional y regional de envíos y mercancías agropecuarias"*).

Recientemente el Reglamento Técnico de productos utilizados en alimentación animal, dirigido a controlar la industria de alimentos para animales, a los fines de la inocuidad y calidad, aprobado en resolución del COMIECO 300-2013, que entró en vigencia en junio del 2013.

Por otro lado, el Reglamento OSP-4-11 que establece el Código de Ética de la Pesca y la Acuicultura Responsable de los Estados del Istmo Centroamericano, aprobado en resolución No. 4 del 27 de abril del 2011 de los Ministros competentes en materia de pesca y acuicultura, que en parte pretende garantizar la disponibilidad presente y futura de los productos de la pesca y su aprovechamiento sostenible.

De esta forma, existen los presupuestos comunitarios necesarios para modernizar la legislación agroambiental y agroalimentaria, orientada a un desarrollo rural sostenible. Solo falta la voluntad política regional y el

³ El artículo 11 del Reglamento de los Actos Normativos del Sistema de Integración Centroamericano, que regula los actos de la Reunión de Presidentes y los Consejos de Ministros, dispone que los Reglamentos tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados que forman parte del SICA. En el mismo sentido en el ordinal 10 se dispone que las Resoluciones son actos obligatorios para los Estados mediante los cuales el Consejo de Ministros resuelve asuntos internos de su respectivo ramo, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la Integración.

apoyo decidido de los iusagraristas en la redacción de cuerpos normativos orgánicos y sistemáticos que permita dar una solución armónica a los diversos sectores, tanto en el ámbito nacional como regional.

Es necesario apoyar un marco legal para el sector agroalimentario. El mecanismo regional, como hemos indicado, es a través de diversos reglamentos que permitan armonizar la legislación e impulsar mecanismos efectivos para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria.

En el ámbito nacional, en lugar de leyes dispersas, que contribuirán al desorden normativo y difusión de competencias, se debería pensar más bien en promulgar una Ley de Orientación Agraria, o de Desarrollo rural sostenible, a fin de lograr una verdadera transformación institucional del Sector Agropecuario (para simplificar competencias y procedimientos), ratificando el papel central de los Ministerios de Agricultura, fortaleciendo los Consejo Nacionales de Producción y el Mercadeo Agropecuario, integrando el sector agroambiental y agroindustrial a los programas nacionales y regionales del desarrollo rural y, en fin, garantizando una participación más activa del sector en las decisiones, la gestión y el control.

Una revisión y adaptación de la Normativa Sustantiva Agraria (lo que incluye una “re-lectura” de toda la legislación existente) para incorporar la dimensión económica, social y ambiental de la agricultura, desde una óptica multifuncional, orientada sobre todo al desarrollo rural sostenible, y con base en el objeto contemporáneo de la disciplina.

En ella deben introducirse nuevos instrumentos jurídicos y mecanismos (de gestión y de control), tales como nuevas formas de propiedad y empresa agraria (colectiva, asociativas, etc.), de contratación agraria (crédito, contratos agroindustriales o interprofesionales, contratos de producción flexibles o contratos territoriales de explotación), de ordenamiento territorial, de servicios ambientales, actividades agroturísticas y otros de revalorización del territorio rural.

Además se debe dictar normas que afecten toda la cadena agroproductiva, para fomentar la investigación y nuevas tecnologías, el control sanitario, la producción de calidad, la publicidad de los productos agrarios, la revalorización de productos típicos de las zonas rurales, etc.

La nueva normativa deberá promover, en forma decidida, tanto en el ámbito institucional como sustancial, el desarrollo rural integral, rescatando

los valores y las tradiciones de la rica diversidad de nuestros pueblos rurales e indígenas, la cultura y la vida rural, los diferentes tipos de agricultura, buscando soluciones al desempleo y a la pobreza de nuestros pueblos. De igual modo normativa que permita establecer los controles y acciones necesarias para mitigar el cambio climático, toda vez la región y agricultura centroamericana es sumamente vulnerable a este factor, dada su posición geográfica y características.

Por otra parte, es necesario impulsar reformas a nivel Constitucional para incorporar, cuando sea necesario, el contenido del derecho a la seguridad alimentaria, en todos sus perfiles modernos, y la responsabilidad de la Sociedad, del Estado y de la Comunidad respecto a ese derecho. Esto permitiría, además, impulsar la promulgación de Leyes en materia de Seguridad Alimentaria, debidamente armonizadas con la política regional común que se vaya diseñando por los órganos del SICA. El amplio y reciente contenido normativo en el Derecho Agrario Comunitario y Comparado son una muestra clara de la importancia cada vez mayor de la “agricultura”, entendida como sector ampliado, y su multifuncionalidad tendiente a satisfacer las necesidades económicas, sociales y ambientales de la población y, sobre todo, del medio rural. Mientras que en los países desarrollados la agricultura ha tenido un papel clave y protagónico, convirtiéndose en la “espinas dorsal” del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria, en nuestro países Centroamericanos en general la política agraria no ha tenido mucha importancia en el proceso de integración, con excepción del tema ambiental y forestal.

Sin embargo, en los últimos años, con la reactivación de los órganos del Sistema de la Integración Centroamericana, se ha comenzado a tener conciencia de la importancia de las políticas agrarias, forestales y pesqueras en el proceso de desarrollo sostenible de la región, en el ámbito de la economía regional e internacional. Los Presidentes y los Consejos de Ministros de los distintos sectores, particularmente de Agricultura, Medio Ambiente y Salud, comienzan a dar los primeros pasos para diseñar estrategias y actos normativos regionales, para el impulso de una armonización legislativa, que sin duda favorecerá la normativa agroambiental, tal y como se apuntó supra.

El desconocimiento de los mecanismos jurídicos que existen en el ámbito regional, y la falta de voluntad política de algunos países, han dificultado la puesta en marcha y la aplicación de dichos mecanismos.

Ya existen proyectos regionales de desarrollo (agroforestería, pesca, acuicultura) y se están diseñando políticas comunes en materia de agricultura, forestal y pesca, y deberán diseñarse, también políticas comunes en materia de seguridad alimentaria. Un primer paso ha sido los acuerdos tomados por la Reunión extraordinaria de Presidentes del Sistema de Integración Centroamericano del 8 de agosto del 2012, para garantizar programas de desarrollo territorial para el abastecimiento de alimentos. De igual forma la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, dictada por el Consejo Agropecuario Centroamericano que tendrá un horizonte temporal del 2010 al 2030. Ya hemos visto nacer actos normativos comunitarios (como el reglamento regional en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias) y otros más que se han mencionado.⁴

Ya existen criterios jurisprudenciales de la Corte Centroamericana de Justicia a favor del desarrollo de un derecho agrario y ambiental regional,

⁴ Reglamento Centroamericano sobre medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios (Aprobado mediante resolución No. 37-99 COMIECO, del 17 de setiembre de 1999 y ratificado por el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Ministros de Agricultura, en resolución No. 1-2002). Dicho reglamento tiene como fin regular las medidas sanitarias y fitosanitarias de los Estados partes, a fin de armonizar gradual y prioritariamente las medidas y procedimientos en esa materia "...con el propósito de proteger la salud y la vida humana y de los animales o para preservar la sanidad de los vegetales, de conformidad con lo establecido en el Art. 7 numeral 2 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana – Protocolo de Guatemala- y en el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La AMSF se tendrá como normativa supletoria" (artículo 1). El citado reglamento pretende ir creando una política común para el manejo de riesgos, generando criterios técnicos y científicos para lograr con esas medidas un nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria. Le corresponde a la Autoridad sanitaria y fitosanitaria competente aplicar los requisitos sanitarios y fitosanitarios y determinar los sitios de inspección. Se crea, a nivel regional, un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y a nivel nacional debe existir una Autoridad competente para darle seguimiento a las medidas, de modo tal que se pueda ir generando un sistema integrado de control, tanto a nivel nacional como regional, para evitar que se produzcan riesgos a la salud de los animales, de las plantas, o de las personas, y que las medidas adoptadas tengan rigor científico y técnico, para que no obstaculicen las actividades agrarias empresariales ni el comercio intraregional de los productos agrícolas.

que reconocen la primacía, eficacia directa y aplicabilidad inmediata en los ordenamientos internos de dichos actos jurídicos comunitarios.⁵

La oportunidad histórica de reflexionar sobre temas agroalimentarios que han permeado el objeto del Derecho Agrario, debe traducirse en una oportunidad jurídica y científica de contribuir a la formación de éste nuevo Derecho Agrario comunitario Centroamericano, lo que implica una labor de ingeniería jurídica que permitirá sentar las bases de la disciplina en la región.

⁵ Corte Centroamericana de Justicia. Sentencia del 28 de noviembre del 2001. Honduras c. Nicaragua. Causa sobre revocación de disposiciones legales, actos administrativos y actuaciones de hecho adoptadas por la República de Nicaragua que afectan y violan la normativa jurídica y el funcionamiento del SICA. En igual sentido véase sentencia del 25 de octubre del 2001, en la demanda interpuesta por la Asociación de Agentes Aduanales autorizados contra la resolución No. 60-2000 del COMIECO, que es el Reglamento del Código.

Une nouvelle articulation entre concurrence et agriculture pour renforcer la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en Europe

Catherine DEL CONT *

Le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire, bien que les Traités n'y fassent aucune référence explicite, sont au cœur de la construction européenne. En effet, en instituant la PAC (la politique agricole commune) lors de la signature du Traité de Rome, les Etats entendaient mettre en œuvre progressivement une politique assurant aux citoyens européens un droit à l'alimentation plus vaste que le droit à une nourriture saine et suffisante. Aux termes de l'article 39 du Traité¹, le but de la politique agricole est « d'accroître la productivité agricole, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, et assurer des prix raisonnables aux consommateurs ». Ces objectifs visent à garantir la sécurité alimentaire et le droit à une alimentation adéquate au sens du droit international des droits de l'Homme² : le droit à un accès physique et économique à une nourriture suffisante et saine permettant tout à la fois la satisfaction des besoins énergétiques et des préférences alimentaires des personnes, ainsi que la garantie d'un revenu décent aux producteurs³.

Atteindre ces objectifs commandait l'adoption d'instruments juridiques et politiques prenant en considération la spécificité et la fonction sociale singulière de l'activité agricole. Il importait donc de concilier les deux grandes politiques communautaires, la politique agricole et la politique de concurrence, et de déterminer les conditions d'application de règles de concurrence à la production et au commerce de produits agricoles. Le Trai-

* Maître de conférences à l'Université de Nantes, Laboratoire Droit et Changement Social (UMR 6297).

¹ Article 39 du Traité de Rome et de l'actuel TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

² V. Art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et l'art. 11 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966.

³ Cf. Conférence mondiale de l'alimentation de 1996, <http://www.srfood.org/index.php/fr/right-to-food>

té de Rome, dans son article 36 (désormais article 42 du TFUE), a prévu que les règles de concurrence ne seraient applicables (à la production et au commerce de la production agricole) que dans la mesure déterminée par le législateur communautaire faisant ainsi de l'agriculture un « secteur excepté » non soumis au droit commun de la concurrence⁴. Mais la mise en œuvre de la PAC en 1962 a remis en question cette exception agricole. L'adoption du règlement 26/62 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles⁵ a renversé la « philosophie » de l'article 42. Il a rendu applicable par principe le droit de la concurrence à la production et au commerce des produits agricoles. Aux termes de l'article 1^{er} du règlement, « les articles 81 à 86 du traité ainsi que les dispositions prises pour leur application s'appliquent à tous accords, décisions et pratiques visés à l'article 81, paragraphe 1, et à l'article 82 du traité et relatifs à la production ou au commerce des produits énumérés à l'annexe I du traité ». Le droit des positions dominantes (article 86 du Traité de Rome aujourd'hui article 102 du TFUE), comme le droit des aides d'Etat⁶ et des concentrations⁷, a vocation à s'appliquer à l'agriculture comme à n'importe quel autre secteur d'activité. Les textes ultérieurs - le règlement (CE) n° 1184/2006 et le règlement (CE) n° 1234/2007 relatif à l'organisation commune de marché - ont maintenu cette logique à l'identique⁸.

Le régime spécifique de l'agriculture se limite ainsi depuis 1962 à quelques exceptions en matière d'ententes qui permettent d'écarter

⁴ « Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil ».

⁵ Règlement du 4 avril 1962, JOCE B 30 du 20.04.1962 désormais règlement CE 1184/2006 du 24 juillet 2006.

⁶ Le droit des aides d'Etat a parfois été adapté au secteur agricole et certaines activités, comme l'activité forestière, ont pu bénéficier d'exemptions.

⁷ Le droit des concentrations n'a été mis en place en Europe qu'en 1989 par le Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989.

⁸ Règlement CE n° 1184/2006 du 24 juillet 2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce de produits agricoles, JOCE du 4.08.2006 ; règlement CE n° 1234/2007 du 22 octobre 2007 établissant une organisation commune de marché (dit règlement OCM unique), JOCE du 16.11.2007.

l'application de l'article 101 du TFUE (Article 85 du Traité de Rome)⁹. Elles concernent trois catégories d'accords :

- les accords qui s'intègrent à une organisation nationale de marché¹⁰ ;
- les accords nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC ;
- les accords conclus entre associations de producteurs et/ou les associations d'associations de producteurs qui s'intègrent à une organisation commune de marché (OCM).

Ces accords et pratiques peuvent bénéficier du régime de faveur dès lors qu'ils ne mettent pas en péril les objectifs de la PAC, n'excluent pas toute concurrence, et ne contiennent aucune obligation de pratiquer un prix déterminé¹¹.

Ce régime spécifique au secteur agricole est d'autant plus restreint que les autorités de concurrence en ont toujours fait une application particulièrement rigoureuse et restrictive¹². La pratique décisionnelle de la Commission et de la Cour de Justice a ainsi considérablement réduit la portée des exceptions en exigeant des agriculteurs d'une part, la démonstration que les accords et pratiques en cause mettent en œuvre de façon

⁹ « Sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur, et notamment ceux qui consistent à : a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction, b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements, c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement, d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence, e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats. »

¹⁰ Il s'agit d'une exception résiduelle et qui a vocation à disparaître car les organisations nationales de marché sont progressivement remplacées par des organisations communes de marché.

¹¹ Article 2 du règlement (CE) n° 1184/2006 et 176 du règlement (CE) n° 1134/2007.

¹² A ce jour, la Commission n'a jamais constaté l'applicabilité de l'exception fondée sur la réalisation des objectifs de la PAC.

exhaustive tous les objectifs de l'article 39 du Traité de Rome¹³ ; d'autre part, que ces accords constituent l'unique moyen pour atteindre ces objectifs¹⁴. La Cour et la Commission ont également à de nombreuses reprises, dans l'arrêt Maïzena ou plus récemment dans la décision Milk Marque Ltd, rappelé que le maintien d'une concurrence effective dans le secteur agricole faisait partie des objectifs de la PAC¹⁵.

Aussi peut-on aujourd'hui affirmer que les objectifs de la PAC ne priment pas sur la politique de concurrence, la première étant lue à la lumière de la seconde¹⁶.

La limitation des exceptions et la rigueur de leur application étaient aisément compréhensibles lorsque l'agriculture était administrée, bénéficiait de protections douanières et de soutiens aux prix. Le secteur jouissait déjà d'un régime dérogatoire dans le but notamment d'accroître la disponibilité et la qualité des aliments et de sécuriser le revenu des agriculteurs.

Ce schéma d'application des règles de concurrence est désormais discutable. Le passage d'une agriculture administrée à une agriculture de marché, marqué principalement par l'abandon des soutiens aux prix et une ouverture à la concurrence extérieure, appelle une nouvelle articulation entre agriculture et concurrence. La lecture de ces objectifs à travers les règles de concurrence ne permet ni de prendre en considération les crises conjoncturelles de certaines filières, ni le déséquilibre structurel qui caractérise la chaîne alimentaire. Confrontés à la puissance d'achat de l'industrie de transformation et de la grande distribution, les agriculteurs sont devenus les « maillons faibles », les « *price takers* », de la filière alimentaire¹⁷¹⁸. Le

¹³ Voir la décision de la Commission 2 avril 2003, Viandes Bovines Françaises, COMP/38./C.38.279.

¹⁴ Voir le célèbre arrêt Frubo, CJCE, 15 mai 1975, aff. 71/74, "Frubo" c/ Commission : Rec. CJCE 1975, p. 563.

¹⁵ Arrêt Maïzena, CJCE, 29 octobre 1990, C-139/79 ; Commission contre Milk Marque LTD, CJCE, 9 septembre 2003, C-137/00.

¹⁶ Pour une étude de l'exception agricole depuis 1962, voir EU Competition framework: specific rules for the food chain in the new Cap, June 2012, European parliament, et les références doctrinales et jurisprudentielles citées ; A. JANNARELLI, Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia, in Riv. dir. agr. 1997, I, 416 ss.

¹⁷ Sur ce point voir la Communication de la Commission au Parlement européen du 9 décembre 2007, COM(2008) 821 final.

principe de faveur accordé à l'associationnisme agricole à travers les exceptions des règlements 1184/2006 et 1234/2007 n'autorise nullement la constitution de contre-pouvoirs efficaces¹⁹. De plus, la prohibition *per se* des accords sur les prix, et notamment l'interdiction des clauses de détermination de prix de cession communs²⁰, ne permet ni de contrebalancer l'asymétrie de pouvoir de négociation ni de garantir des revenus équitables aux producteurs.

Le droit positif de la concurrence agricole, en ignorant l'évolution du secteur agricole au cours des dernières décennies, fragilise la réalisation du droit à l'alimentation. Les effets négatifs du déséquilibre structurel de la filière sont multiples : baisse du revenu des agriculteurs, réduction du nombre d'exploitants, augmentation des prix alimentaires pour le consommateur final, standardisation de l'offre et réduction corrélative de la diversité végétale et animale, disparition de savoir-faire et de modes de production traditionnels... Si l'objectif de sécurité alimentaire est bien atteint, les produits alimentaires nutritifs et sains étant disponibles et accessibles en quantité sur le territoire européen, il n'en est pas de même pour d'autres dimensions du droit à l'alimentation. Depuis quelques années l'accessibilité économique des aliments recule. Comme l'ont montré de nombreuses études sur la formation des prix et des marges, l'augmentation des prix des produits alimentaires pour le consommateur final est pour partie due à une répartition inéquitable de la valeur le long de la chaîne alimentaire²¹. La pression exercée sur les producteurs n'est pas répercutée sur les prix à la

¹⁸ Rapport sur des revenus équitables pour les agriculteurs : une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe, José BOVE (rapporteur), Commission de l'agriculture et du développement rural (2009/2237(INI).

¹⁹ Voir sur ce point le rapport EU Competition framework : specific rules for the food chain in the new Cap, June 2012 et les références jurisprudentielles et doctrinales citées.

²⁰ La détermination de prix de cession commun est prohibée sauf en cas de transfert de propriété préalable à la cession, voir sur ce point avis 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/08a07.pdf>.

²¹ Voir par exemple le Rapport sur des revenus équitables pour les agriculteurs : une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe, précité ; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – Food prices in Europe, COM(2008) 821 final, 9.12.2008.

consommation. Plus encore, c'est l'accès à une alimentation adéquate qui est affecté. Le caractère adéquat de l'alimentation est un élément central du droit à l'alimentation : l'aliment doit être sain et sûr, mais il doit aussi être culturellement acceptable et conforme aux valeurs et préférences sociales des citoyens. Les attentes du consommateur portent également sur les qualités extrinsèques du produit agroalimentaire telles que des valeurs sociétales ou éthiques : la rémunération du producteur, les conditions sociales de production, le bien-être animal, la protection de la biodiversité et de l'environnement, l'aménagement du territoire. Or les transformations de l'agriculture, de l'offre alimentaire, induite par la standardisation des productions, heurtent un certain nombre de ces attentes sociales.

La prédominance de la politique de concurrence sur la politique agricole ne permet pas la réalisation des objectifs de la PAC. Sans faire de l'agriculture un espace sans concurrence, l'application des règles de concurrence devrait intégrer les spécificités de l'agriculture et la nécessité de garantir le droit à une alimentation adéquate. A l'aube de la mise en œuvre d'une nouvelle réforme de la PAC, et face aux défis environnementaux, économiques, sociaux auxquels est confrontée l'agriculture européenne, l'articulation de la politique de concurrence et de la politique agricole devrait être redéfinie²².

En vue d'atteindre les objectifs de l'article 39 du Traité de Rome et la réalisation progressive du droit à l'alimentation, il conviendrait de :

- redonner toute sa place à l'article 42 du TFUE et revenir à la philosophie originelle de la politique agricole : « les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne s'appliquent que dans la mesure déterminée par le Parlement et le Conseil ».
- garantir que l'application des articles 101 et 102 du TFUE à la production et la commercialisation des produits agricoles ne met pas en péril les objectifs de la PAC. Les règles de concurrence devraient ainsi être lues à la lumière de la spécificité agricole, de l'asymétrie entre les différents opérateurs de la filière. Il devrait également être tenu compte des autres politiques qui concourent à la mise en œuvre de la politique agricole : politique de développement rural, politique

²² Voir les propositions détaillées formulées dans le rapport précité, EU competition framework: specific rules for the food chain in the new Cap, part. 3.

Une nouvelle articulation entre concurrence et agriculture pour renforcer la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en Europe

de qualité, politique environnementale et stratégie de développement durable.

- prévoir une « approche particulière »²³ dans l'application des règles de concurrence aux organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles. Le principe de faveur concernant les associations de producteurs devrait être renforcé sur le modèle du droit américain de la concurrence agricole²⁴. Les accords horizontaux conclus entre producteurs et/ou associations de producteurs devraient bénéficier d'une présomption de compatibilité avec la poursuite des objectifs de la PAC. En effet, si certains accords horizontaux concernant la production ou la vente de produits agricoles, le stockage ou le traitement bénéficient d'une exception dès lors qu'ils ne mettent pas en péril les objectifs de la PAC ou que toute concurrence n'est pas exclue, la pratique décisionnelle restrictive de la Commission et de la Cour de Justice a vidé cette exception de sa substance, faisant ainsi peser sur les producteurs la charge de démontrer en quoi les accords poursuivent tous les objectifs de la PAC. L'introduction de cette présomption permettrait aux agriculteurs de renforcer l'offre et leur pouvoir de négociation tout en maintenant une pluralité de structures.
- supprimer la prohibition *per se* des clauses de détermination de prix dans les accords comme en droit américain. Les accords qui prévoient des prix de cession communs ne peuvent bénéficier des dérogations à l'application de l'article 101 du TFUE. Cette prohibition avait historiquement pour seule justification de ne pas faire obstacle à la politique communautaire des prix ; l'abandon de la politique des prix administrés devrait en toute logique aboutir à la fin de cette prohibition. La possibilité de pratiquer des prix de cession communs est

²³ L'expression est utilisée par le législateur européen (considérant 121) dans la proposition de règlement sur *l'organisation commune des marchés des produits agricoles* (ledit "*règlement de l'OCM unique*" - COM (2011) 626 du 12.10.2011), destiné à remplacer le règlement (CE) n° 1234/2007 (consolidé par le document COM (2010) 799).

²⁴ Sur le droit de la concurrence agricole américain, voir ONDECK et CLAIR, Justice Department and Private plaintiffs take aim at Capper-Volstead Act's protection for agriculture, in *Antitrust and Trade Regulation Report*, 11 June 2009 (<http://www.bna.com>).

un instrument de renforcement de l'offre et du pouvoir de négociation des producteurs sans procéder à des concentrations structurelles, c'est-à-dire sans diminution du nombre d'entreprises agricoles. Elle constitue aussi un moyen d'assurer une rémunération plus équitable des producteurs. Des études ont montré que la prohibition des clauses de prix a permis l'accroissement des marges des industriels et distributeurs et n'a pas profité au consommateur final. Pour l'association américaine de droit antitrust, les clauses de fixation des prix n'ont pas nécessairement d'effet négatif sur le consommateur final ; au contraire, elles permettent le plus souvent une meilleure allocation des ressources et de la valeur entre les différents opérateurs de la chaîne alimentaire. Dans le système américain, les clauses de prix ne sont pas prohibées *ex ante*²⁵ précisément afin de contrebalancer la puissance d'achat des industriels et distributeurs.

La sécurisation et le renforcement du droit à l'alimentation suppose une nouvelle lecture des règles de concurrence et une redéfinition de leurs conditions d'application au secteur agricole. La réforme à venir de la PAC devrait être l'occasion de repenser l'articulation entre politique agricole et politique de concurrence : le renforcement, ou la fragilisation, du droit à l'alimentation dépend de la volonté du législateur européen.

Bibliographie indicative :

- Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Agribusiness and the right to food*, dec. 2009, A/HRC/13/33,
- Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, *Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, août 2001, A/66/262.
- Rapport sur des revenus équitables pour les agriculteurs : une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe, José Bové (rapporteur), Commission de l'agriculture et du développement rural (2009/2237(INI).
- EU competition framework: specific rules for the food chain in the new Cap, June 2012, European parliament, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>
- Proposition de décision sur l'ouverture et le mandat de négociations interinstitutionnelles

²⁵ Le ministre de l'agriculture peut contrôler *ex post* ces clauses s'ils estiment que les prix sont anormalement élevés, voir ONDECK et CLAIR, Justice Department and Private plaintiffs take aim at Capper-Volstead Act's protection for agriculture, précité.

Une nouvelle articulation entre concurrence et agriculture pour renforcer
la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en Europe

déposée conformément à l'article 70, paragraphe 2, et à l'article 70 bis du règlement sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement "OCM unique") - (COM(2011)0626 – C7-0339/2011 – (COM (2012)0535 – C7-0310/2012 – 2011/0281(COD) – 2013/2529(RSP)), Parlement européen, B7-0080/2013.

-European competition network, ECN Activities in the food sector, Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector, May 2012, http://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf

Gestion des risques alimentaires : la nécessité d'une conciliation durable des approches multilatérale et européenne

Florence AUBRY-CAILLAUD *

C'est au début des années 2000, suite aux crises alimentaires des années 1990, que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont fait de la sécurité alimentaire qualitative un objectif prioritaire¹. Conformément à l'approche globale², l'Union européenne a procédé à une vaste refonte de l'arsenal législatif, jusque-là en vigueur. Cette approche, aussi perfectible soit-elle, a permis des progrès considérables au regard de la gestion des risques alimentaires. Pourtant, et peut-être paradoxalement, les mesures sanitaires et phytosanitaires européennes sont régulièrement au cœur de contentieux opposant l'Union européenne à ses partenaires commerciaux, Membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)³. Davantage encore, l'Europe y apparaît souvent comme la grande perdante, comme une Europe sous influence et plus rarement comme une Europe qui influence. L'une des raisons réside, sans doute, dans l'existence de cadres réglementaires divergents ; et ce même s'il est possible de relever un certain nombre de convergences.

Les accords OMC, comme le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ont notamment pour objectif la levée des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges de marchandises⁴ ; les denrées alimentaires n'échappant pas à ces dispositions. Somme toute, il s'agit de faciliter les échanges commerciaux en luttant contre tout comportement protection-

* Maître de conférences de droit public HDR à l'Université Bordeaux I - CRDEI Université Montesquieu-Bordeaux IV.

¹ Cf. Conclusions des Conseils européens de Nice de décembre 2000 et de Göteborg de juin 2001.

² Voir en ce sens F. AUBRY-CAILLAUD : « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : les apports de l'approche globale », Europe, 2003, mai, n°5.

³ On peut notamment citer l'affaire des hormones, des produits biotechnologiques ou encore des poulets chlorés.

⁴ Voir en ce sens l'accord OTC et le chapitre relatif à la libre circulation des marchandises du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et auparavant le traité CE.

niste. Les Membres de l'OMC, et donc l'Union européenne, ont cependant la possibilité d'adopter des mesures susceptibles d'affecter le commerce international, lorsque celles-ci sont destinées à protéger la santé et la vie. Dans cet objectif, ils peuvent utiliser les possibilités offertes soit par l'article 2, soit par l'article 5 paragraphe 7 de l'accord SPS⁵. Naturellement, des conditions doivent être respectées ; elles tiennent à l'absence de discrimination arbitraire, à la nécessité de la mesure et à son fondement. L'étude de ces conditions permet de constater l'existence de convergences entre les règles de l'OMC et le droit de l'Union européenne. Elle révèle aussi des divergences qui portent notamment sur le recours à la notion d'évaluation des risques et à l'absence de référence à la notion de gestion des risques.

Ces constats conduisent à s'interroger sur le rôle international que joue et que peut jouer l'Union européenne en la matière. L'enjeu n'est pas des moindres. La gestion des risques alimentaires a incontestablement tout à gagner d'un rapprochement des cadres européen et multilatéral. En outre, sans avancée, le risque est grand de voir l'Union européenne devoir renoncer à sa conception de la sécurité alimentaire. Pour s'en convaincre, rappelons que dans l'affaire des hormones⁶, l'Union européenne n'a pas fait de concessions sanitaires mais a dû faire des concessions commerciales. Que serait-il advenu si l'Union n'avait pas pu, pour des raisons économiques, accepter le mémorandum d'accord ? Qu'advient-il si l'Union ne peut, pour des raisons économiques, admettre de telles solutions commerciales ? La question vaut, naturellement, pour l'ensemble des Membres de l'OMC.

La conciliation durable des approches européenne et multilatérale s'avère indispensable, au maintien, et davantage encore à l'amélioration de la gestion des risques alimentaires dans le monde. Elle est également possible et peut s'inscrire dans deux directions. D'une part, l'Union européenne

⁵ Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

⁶ Voir Affaire WT/DS26, Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés, rapport du panel du 18 août 1997, rapport de l'Organe d'appel du 16 janvier 1998 ; Affaires WT/DS 320 et WT/DS 321, Hormones - Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE-Hormones, affaire dite Hormones II, rapport du panel du 31 mars 2008 et rapport de l'organe d'appel du 16 octobre 2008.

peut utiliser les possibilités offertes par les règles actuelles, de manière plus opportune et donc gagner en crédibilité (I). D'autre part, elle doit œuvrer dans le sens d'avancées textuelles (II).

I. Les possibilités offertes par les règles de l'OMC

En sa qualité de Membre de l'OMC, l'Union européenne peut, pour justifier un cadre réglementaire susceptible de limiter le commerce international, se prévaloir soit de l'article 2, soit de l'article 5 paragraphe 7 de l'accord SPS.

Certaines des conditions imposées par l'article 2 l'accord SPS présentent des similitudes avec le droit de l'Union européenne. Elles devraient donc faciliter son utilisation par l'Union européenne.

Ainsi l'absence de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée constitue, en droit de l'Union européenne, un préalable incontournable pour pouvoir déroger au principe de la libre circulation des marchandises. En effet, qu'il existe ou non un texte d'harmonisation, tout Etat membre qui entend déroger au principe en adoptant une mesure nationale doit veiller à ce que cette mesure ne constitue ni une restriction déguisée, ni une discrimination arbitraire⁷.

De même, toute dérogation émanant d'un Etat membre doit être nécessaire au regard de l'objectif poursuivi. Le juge de l'Union a d'ailleurs, traditionnellement, recours au test de la nécessité pour conclure au caractère justifié ou non d'une mesure émanant d'un Etat membre de l'Union européenne et susceptible de constituer une entrave technique aux échanges intracommunautaires⁸. Ce test est notamment utilisé afin de véri-

⁷ En ce sens voir les articles 36 et 114 TFUE ; le premier étant applicable en l'absence d'harmonisation, le second alors même qu'une mesure d'harmonisation a été adoptée. Qu'il s'agisse d'une denrée alimentaire ou de toute autre marchandise, le juge de l'Union vérifie systématiquement que cette condition est bien remplie.

⁸ La jurisprudence relative aux mesures émanant des Etats membres, qu'il s'agisse de mesures concernant les denrées alimentaires ou non, et constituant des mesures d'effet équivalent, susceptibles d'être justifiées, est particulièrement abondante. Pour une analyse de cette jurisprudence, voir notamment A. DAUSES : « Mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes », RTDE,

fier que les mesures émanant des Etats membres de l'Union respectent bien le principe de proportionnalité. Il est aussi appliqué aux mesures adoptées par les institutions de l'Union européenne⁹.

Concernant le fondement scientifique, depuis l'adoption du règlement 178/2002¹⁰, l'évaluation scientifique constitue le préalable indispensable à toute mesure de gestion des risques, qu'elle émane de l'Union ou de l'un de ses Etats membres¹¹.

Pendant, en vertu de l'article 2 de l'accord SPS, cette dernière condition peut ne pas être remplie ; et ce conformément au paragraphe 7 de l'article 5. Cette disposition prévoit, en effet, que lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes, des mesures susceptibles d'affecter le commerce international peuvent, malgré tout, être adoptées par l'un des Membres. Encore faut-il qu'elles soient provisoires et fassent l'objet d'un réexamen dans un délai raisonnable, à la lumière des nouveaux renseignements obtenus. L'accord SPS opère ici un renvoi implicite au principe de précaution et à l'absence de certitude scientifique qui permet d'en déterminer le champ d'application. Elle n'est pas sans rappeler le droit de l'Union, et tout particulièrement l'article 7 du règlement 178/2002¹² qui a fait du principe de précaution un principe fondamental en matière de sécurité alimentaire. En effet, selon cet article, plusieurs conditions cumulatives

1992, n°4, p. 607 et R. KOVAR : « Dassonville, Keck et les autres : de la mesure avant toute chose », RTDE, 2006, n°2, p. 213.

⁹ Voir en ce sens, C.J.C.E, 22 octobre 2003, *France c/ Commission*, C-393/01, affaire dans laquelle la Cour a annulé la décision de la Commission mettant fin à l'embargo à l'encontre des produits bovins du Portugal à cause de l'ESB, en considérant que le test de la nécessité de la mesure n'avait pas été franchi avec succès.

¹⁰ Voir le règlement du Parlement européen et du Conseil n° 178/2002 du 28 janvier 2002, *établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, JOUE L 31 du 1^{er} février 2002.

¹¹ En matière alimentaire, nombreux sont les domaines qui ont fait l'objet d'une directive ou d'un règlement d'harmonisation. Malgré tout, certains aspects touchant à la sécurité alimentaire ne sont pas harmonisés. Pour ces derniers, les Etats membres de l'Union restent compétents pour décider du niveau de protection qu'ils entendent imposer.

¹² Voir article 7 du règlement 178/2002.

doivent être réunies pour qu'une mesure de précaution puisse être adoptée : l'incertitude scientifique, son caractère provisoire, la poursuite d'investigations scientifiques et le réexamen de son contenu. Qu'il s'agisse d'une mesure tombant sous le coup du droit de l'Union européenne ou des règles de l'OMC, le recours au principe de précaution implique donc le respect de critères identiques. A cet égard, il ne semble donc pas impossible que l'Union puisse faire accepter par ses partenaires commerciaux une mesure sanitaire ou phytosanitaire, en invoquant l'article 5 paragraphe 7 de l'accord SPS. L'Europe doit donc tirer les enseignements du contentieux relatif à la viande de bœuf aux hormones, dans lequel elle a, de manière inopportune, fait valoir le principe de précaution ; et ce alors que l'interdiction européenne de commercialiser du bœuf traité aux hormones n'est pas une interdiction provisoire mais permanente.

Il est plus que souhaitable, qu'à l'avenir, le recours au paragraphe 7 de l'article 5 soit réservé à la justification des réglementations européennes constituant de véritables mesures de précaution, en revêtant notamment un caractère provisoire. Il en va de la crédibilité de l'Union européenne et de sa capacité à influencer le cadre réglementaire multilatéral relatif à la gestion des risques alimentaires. C'est d'ailleurs pour ces mêmes raisons que l'Union européenne ne doit pas se contenter d'utiliser opportunément les règles de l'OMC. Elle doit aller plus loin en œuvrant pour une refonte des dispositions textuelles existantes.

II. Des avancées textuelles nécessaires

L'article 2 et l'article 5 paragraphe 7 de l'accord SPS, font de l'évaluation des risques le fondement de toute mesure sanitaire ou phytosanitaire adoptée et susceptible d'entraver le commerce international¹³. La lecture combinée des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 5 du même accord, montre que l'évaluation des risques doit permettre de déterminer le niveau approprié de protection sanitaire en prenant en considération des preuves scientifiques, mais aussi des facteurs économiques et les effets négatifs sur le commerce. La preuve scientifique ne sera donc pas forcément suffisante pour justifier une mesure de protection sanitaire ou phytosanitaire. Elle

¹³ Et ce conformément à l'article 5 paragraphe 1.

figure, cependant, en bonne place aux côtés des considérations économiques et commerciales.

Ceci étant, nulle part, il n'est fait référence à la gestion des risques, et ce contrairement aux dispositions du règlement 178/2002¹⁴. Ce dernier opère, en effet, une distinction entre l'évaluation et la gestion des risques qui constituent les deux aspects de l'analyse des risques. L'évaluation des risques est notamment confiée à l'Agence européenne de sécurité des aliments (AESAs). La gestion des risques incombe, quant à elle, aux institutions européennes qui doivent tenir compte des résultats de l'évaluation des risques, mais qui peuvent aussi se référer à d'autres facteurs légitimes¹⁵. Telle qu'elle est envisagée par le droit de l'Union européenne, la gestion des risques permet aux autorités européennes de tenir compte d'aspects autres que scientifiques, économiques et commerciaux. Elle ne repose donc pas seulement sur la seule preuve scientifique, même si celle-ci occupe, depuis le début des années 2000, une place incontournable. Cette divergence a d'ailleurs fait dire à certains auteurs qu'au regard des règles de l'OMC, l'analyse des risques s'entend de la seule évaluation des risques¹⁶. Cette approche européenne sous-tend, désormais, l'élaboration de la réglementation applicable aux denrées alimentaires. Or, c'est précisément ce cadre juridique qui, confronté aux règles de l'OMC, est jugé protectionniste par certains partenaires commerciaux de l'Europe. Les protagonistes se livrent alors à une véritable guerre de rapports scientifiques dont l'issue est incertaine quant à l'application des dispositions de l'accord SPS. Le moins que l'on puisse dire c'est que le contenu actuel des textes n'est pas de nature à faciliter la gestion des risques alimentaires. Seules des avancées textuelles permettraient de concilier durablement les approches européenne et multilatérale, et de rendre plus efficace la gestion des risques alimentaires.

Les négociations multilatérales sont autant d'occasions pour l'Europe de parvenir à des modifications substantielles en la matière. Il convient donc de s'interroger sur les différentes possibilités qui s'offrent à l'Union.

¹⁴ Voir règlement 178/2002, *op.cit.*

¹⁵ En ce sens, voir les articles 3 et 6 du règlement 178/2002, *op.cit.*

¹⁶ En ce sens voir K. BORCZAK : « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne et de l'OMC », *Revue du droit de l'Union européenne*, 1999, n°3.

La question de l'existence d'une sorte de droit dérivé applicables aux Membres de l'OMC a déjà été posée par le passé. Il semble qu'elle ne puisse être envisagée.

Une deuxième solution consisterait à ce que les accords de l'OMC s'inspirent du système européen actuel de gestion des risques. La notion de mesure de gestion des risques pourrait figurer à l'article 5. L'évaluation des risques serait alors clairement identifiée comme le préalable incontournable à l'adoption d'une telle mesure par tout Membre. Mais la mesure de gestion des risques, adoptée par tout Membre pour des raisons sanitaires et phytosanitaires, preuve scientifique à l'appui, pourrait ne plus reposer sur la seule preuve scientifique. D'autres aspects comme des aspects sociétaux pourraient être pris en considération. Une solution, quelque peu similaire mais peut-être moins draconienne, serait de considérer, qu'au-delà des preuves scientifiques, en cas de divergences entre les rapports scientifiques émis, un Membre puisse maintenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire, y compris par une réglementation susceptible d'entraver le commerce international. Dans les deux cas, cela impliquerait une modification des articles 2 et 5 de l'accord SPS. Or, depuis quelques années, l'Europe défend la nécessité de rééquilibrer les objectifs de libéralisation et de régulation et tente notamment de faire prévaloir les impératifs de santé publique et de protection de l'environnement. Elle est, à cet égard, parvenue à quelques succès qui laissent à penser que son influence peut, dans certaines circonstances, être réelle¹⁷.

La dernière solution reviendrait à prévoir, un peu à l'instar de l'exception culturelle, une sorte d'exception alimentaire applicable à certains produits alimentaires, en raison de leur caractère hautement sensible, entendu qualitativement parlant¹⁸. Parmi les produits alimentaires classés

¹⁷ Voir en ce sens O. BLIN : « La stratégie communautaire dans l'Organisation mondiale du commerce », RTDE, 2006, n°1. F. AUBRY-CAILLAUD : « L'Union européenne et l'OMC : l'Union européenne, quelle influence ? », 11^{ème} Université d'été organisée par l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, Bayonne, 14 septembre 2012, Pedone, 2013 (à paraître).

¹⁸ Une distinction doit être, en effet, établie entre les aspects qualitatifs, qui renvoient notamment aux questions sanitaires, et les aspects quantitatifs de la sécurité alimentaire auxquels sont liées les problématiques d'approvisionnement. A cet égard, il convient de faire état de la proposition du Professeur Collart Dutilleul en

hautement sensibles, pour des raisons qualitatives, pourraient figurer les organismes génétiquement modifiés, ou encore les nouveaux aliments et ingrédients. Une alternative à cette solution pourrait être de permettre, par une modification de l'article 2 de l'accord SPS, à tout Membre de prendre une mesure d'interdiction d'importation à l'égard de tout produit hautement sensible. Dans les deux cas, une liste de produits, susceptible d'être modifiée, devrait voir le jour. Mais, dans le premier cas, l'exception serait envisagée comme une exception générale en ce sens que les accords OMC ne s'appliqueraient pas à tout produit alimentaire figurant sur la liste. Dans le second cas, au contraire, il appartiendrait à chaque Membre de prendre ou de ne pas prendre une telle mesure. Irréalisable, diront certains. C'est peut-être oublier que, par le passé, l'Union européenne a parfaitement su favoriser le succès de négociations tout en préservant l'exception culturelle.

Les négociations multilatérales sont, actuellement, au point mort. Mais, à l'heure où ces lignes sont rédigées, les négociations bilatérales concernant le futur accord de libre-échange Etats-Unis – Union européenne, sont en passe de s'ouvrir. Un rendez-vous à ne pas manquer pour l'Europe. Sorte de passerelle, elles sont susceptibles d'engendrer des avancées en la matière qui, ensuite, pourraient permettre de faire évoluer les règles de l'OMC dans le sens d'une meilleure gestion des risques alimentaires.

vue d'une reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire ». Voir F. COLLART DUTILLEUL, Directeur du programme Lascaux, Proposition pour la reconnaissance internationale d'une « exception alimentaire » sur le modèle de « l'exception culturelle », *supra*, p. 13.

La construcción más local de la seguridad de los alimentos: El caso de la Argentina

Gonzalo SOZZO *

La cuestión de la seguridad alimentaria como inocuidad constituye un caso particular de construcción de una modalidad de gobierno de un riesgo global: el riesgo alimentario entendido como la probabilidad de sufrir una enfermedad o morir a causa de la ingesta de un alimento.

Mi tesis central es que la seguridad alimentaria como inocuidad se trata de un sistema de gobierno de un riesgo global específico (a) que ha sido construido espacialmente en Europa respondiendo genealógicamente a la confluencia de (a.1.) unas ideas que ya estaban presentes en los actores del derecho alimentario global con (a.2.) a una experimentación social específica que tuvo lugar con motivo de la crisis de las vacas locas; que luego (b) ha sido globalizado por los mismos actores que diseñan la regulación e institucionalidad en materia alimentaria a nivel global y por la UE, transformando su racionalidad política; (c) y que finalmente se relocaliza – en el caso, en argentina- como formación global respondiendo primordialmente a la racionalidad transnacional del comercio internacional, cerrando las alternativas regulatorias e institucionales locales.

Este texto toma como punto de partida la consideración de estos procesos de construcción local, globalización y relocalización¹ del dispositivo regulatorio de seguridad alimentaria, formación global que responde primordialmente a la racionalidad transnacional del comercio internacional y cierra las alternativas regulatorias e institucionales locales; y luego -sobre esta base- ensaya la propuesta de activación de las potencialidades institucionales y regulatorias, fundamentalmente locales, para recrear una relocalización reflexiva.

* Professeur de droit privé de l'Université Nationale du Littoral (UNL) à Santa Fé. Membre du programme Lascaux.

¹ SANTOS, Boaventura de Souza, "Os proceso da globalização" en AAVV "A globalização e as Ciências Sociais", Ed.: Cortez Editora, Brasil, 2002.

I. Un método para la construcción de la alternativa regulatoria e institucional

Una característica central del derecho alimentario global es que cierra las posibilidades de alternativas regulatorias e institucionales lo que asegura su expansión mediante la homogeneización de las instancias de relocalización. Por ello una globalización alternativa de la cuestión alimentaria pasa por recrear un espacio para pensar decisiones regulatorias e institucionales diferentes a las que vienen propuestas desde el derecho alimentario global.

La construcción de una alternativa regulatoria e institucional exige en primer lugar, cambiar el punto de vista en el dominio del derecho acerca de las crisis y los conflictos. Es necesario adoptar una perspectiva estructural de los conflictos jurídicos y las crisis, además de verlos como un factor de inspiración de las transformaciones del derecho para poder rescatar la "experiencia". Bajo la *perspectiva estructural de los conflictos jurídicos* el conflicto o la crisis no constituyen un episodio temporario sino que son parte de un problema permanente y estructural en la sociedad, por tanto las medidas y decisiones tendientes a darles una solución deben atender a esas condiciones estructurales que originan el problema. Si se asume este punto de vista, el derecho no debería conformarse con dar respuestas al conflicto superficial sino asumir un compromiso más programático involucrado con la producción de transformaciones institucionales que son necesarias para atacar las causas estructurales de los conflictos.² En segundo lugar, la construcción de una alternativa regulatoria exige considerar las experiencias culturales locales a nivel regulatorio e institucional.

II. Una alternativa institucional

Si el derecho como sostiene Roberto Mangabeira Unger es como una herramienta para la experimentación y la "*imaginación institucional*", el trabajo legal debe tomar en serio las alternativas institucionales enriqueciendo "las posibilidades institucionales"³. El diseño de alternativas imaginativas a la institucionalidad existente implica asumir programáticamente la

² UNGER, Roberto, Mangabeira, "O direito e o futuro da democracia"; Ed.: Boitempo, Rio de Janeiro, Brasil, 2004, págs. 77/78.

³ UNGER, Roberto, "Democracia realizada", Ed.: Manantial, Bs As., 1999, pág. 24.

tarea de trabajar en el aprovechamiento de las oportunidades que dejan las configuraciones locales, los conflictos y las crisis vividas en una realidad espacial determinada. En el caso de la institucionalidad vinculada a los alimentos esta labor podría ser planteada como sigue, pensando en el caso argentino y en particular de la Provincia de Santa Fe.

1. El principio de respeto de la diversidad cultural como principio de la política de seguridad alimentaria

Es necesario sostener como primer principio jurídico general para la organización de la política y regulación alimentaria que esta es mejor cuanto mayor es el respeto que postula por la “diversidad cultural”. En efecto, la directriz de respetar en la mayor medida de los posible todas las culturas en tanto derecho fundamental consagrado en la Constitución Nacional argentina⁴ impone la necesidad de tener en consideración las diferentes “culturas” de producción de alimentos que en todos los casos se integra con prácticas para lograr un nivel aceptable de seguridad alimentaria. Esta tarea exige, en primer lugar identificar estas culturas; ensayemos: (a.1.) la cultura de producción de alimentos ancestrales por parte de los pueblos originarios⁵; (a.2.) la cultura de producción de leche de los tambos de la “cuenca lechera”; (a.3.) las culturas de producción de productos regionales como los “chacinados” en la zona pampeana⁶ producidos por los descendientes de inmigrantes europeos; (a.4.) las culturas que se apoyan en una agricultura alternativa como la “agricultura salvaje” o biodinámica; (a.5.) las cultura de la pesca y consumo de pescado de río, como ocurre con las poblaciones isleñas del Río Paraná.

⁴ Artículo 41 y artículo 75 inc. 19: “Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

⁵ Vid, en este sentido, BRUTTI, Nilda I, POSSIDONI, Cristina I., GONZÁLEZ, diana, “Soberanía y seguridad alimentaria desde la lógica de los pueblos originarios”, en “HOY la universidad”, Dossier “Inseguridad”, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Mayo 2011, pág. 59.

⁶ La sentencia de la Cámara 1ª de Apelaciones en lo Civil y Comercial de San Nicolás “Ordóñez, Mario Raúl y otra c. Azzaretti, Patricia Isabel Silvana y otros”, de 20/09/2007, La Ley Online, Cita online: AR/JUR/6641/2007, reconoce que la tradición de realizar faenas “caseras” de animales para elaboración de chacinados aumenta el riesgo de “triquinosis”.

Este pluralismo cultural de base reintroduce el debate sobre las formas propietarias que a mi modo de ver debe ser colocada en la base de la rediscusión organizada del paradigma de la seguridad alimentaria.⁷ En otro orden, esta estrategia revincula el problema del acceso al alimento con el de la inocuidad –en la misma línea de la agenda regulatoria-, vgr., la seguridad alimentaria en la racionalidad de los pueblos originarios. Este principio sólo puede producir “efecto global” si en el ámbito de los mercados globales al lado de la directriz del libre comercio se acepta un canon más abierto que obligue a respetar las diferentes opciones culturales nacionales.⁸

2. Las diferencias entre ambos procesos de localización como oportunidades

Existen diferencias capitales entre el proceso de “globalización” de la regulación alimentaria que podemos llamar “histórico” y su localización en Argentina, y la globalización y localización de la idea de seguridad alimentaria: (a) la globalización y localización histórica se efectuó contribuyendo a la construcción de una institucionalidad estatal, mientras que la “nueva” globalización de la cuestión alimentaria es uno de los casos sectoriales en los cuales el Estado desnacionaliza su institucionalidad, regulación y política pública a través de una tarea desarrollada por los mismos sectores del Estado que reorganizan la institucionalidad estatal en función de las exigencias globales.⁹ (b) La globalización histórica de la institucionalidad y la regulación alimentaria permitió la inserción de ciertos espacios locales en el espacio internacional donde todos compartían similares presupuestos de base (básicamente científicos e institucionales) y que luego “descendían” en los espacios nacionales y subnacionales; mientras que la globalización contemporánea es producida por una subjetividad que se ubica en el espa-

⁷ Por ejemplo, algunas comunidades de pescadores del Río Paraná tradicionalmente organizaron la comercialización del producto a través de cooperativas; lo mismo el sector lácteo en la región lechera de Argentina. Otro ejemplo de una forma alternativa de propiedad es la propiedad comunitaria de las tierras de los pueblos originarios.

⁸ En esta línea COLLART DUTILLEUL, Francois, “Proposition pour la reconnaissance internationale d’une “exception alimentaire” sur le modèle de “l’exception culturelle”, *supra*, p. 13; UNGER, Roberto Mangabeira, “Reinventar el libre comercio”, Ed.: Fondo de Cultura económica.

⁹ SASSEN, Saskia, “Una sociología de la globalización”, Ed.: Katz, Arg. 2007 pág. 56.

cio supranacional y transnacional- y que tiene un programa político independiente de los programas políticos nacionales a los que busca reorientar. En otras palabras, aquella globalización/localización dejaba abiertas alternativas regulatorias e institucionales y esta no.

Hay que recrearlas. A este fin una situación puede ser aprovechada: en la primera globalización los espacios locales y nacionales no estaban en tensión con la esfera internacional y global en el sentido actual de esa tensión sino que eran considerados como adecuados, al menos en una primera etapa para producir el efecto global (la globalización mediante la institucionalización de redes locales).¹⁰ Por ello un caso de estudio es el de la Provincia de Santa Fe en la cual el sistema de seguridad alimentaria se ha construido mediante el establecimiento de una red municipal de oficinas de seguridad alimentaria.

3. Las competencias concurrentes como oportunidad para una mejor seguridad alimentaria

¿Cómo puede ser explotado imaginativamente el conflicto de competencias que presupone organizar un sistema de seguridad alimentaria en un país federal? En este sentido las experiencias de construcción de redes interinstitucionales, convocando a municipios y comunas puede constituir una manera de refundar creativamente el dispositivo institucional de la seguridad alimentaria.

En la Provincia de Santa Fe el Decreto N° 206/2007 que creó la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) en sus fundamentos hace consideraciones acerca de los antecedentes de la Provincia de Santa Fe y de alguno de sus municipios más importantes en materia alimentaria y valora especialmente la existencia de iniciativas municipales respecto de la seguridad alimentaria y de autonomía de los municipios reconocida legalmente en la materia. En función de estas consideraciones existen en el Decreto tres ideas que a mi modo de ver constituyen oportunidades institucionales: (a) La articulación entre el nivel Provincia y el nivel local para la construcción consensuada de una política de seguridad alimentaria

¹⁰ Recuérdese que la necesidad de regular e institucionalizar a nivel del espacio nación solo aparece hacia fines de los años 30 del s. xx tanto en el campo de la bromatología como en el de la nutrición. Vid., nota 12

fundada en el artículo 15.¹¹ La norma regula el problema de la articulación entre nivel provincial y municipal, señalando que las políticas de seguridad alimentaria se construirán por consenso entre ambos niveles. (b) La institucionalización de una Red de Municipios para la seguridad alimentaria (art. 15° incs. a y b); la red busca articular entre Provincia y municipios “políticas integradoras” en materia de seguridad alimentaria, para lo cual la ASSAL “estimulará *la creación de agencias de seguridad alimentaria o áreas de alimentos a nivel municipal/comunal de manera individual o por región*” (inc. a) y la implementación de un sistema de alerta frente a las crisis y emergencias alimentarias (artículo 5° incs. i y x). (c) El impulso por parte de la ASSAL a las denominaciones de origen controladas y a la diferenciación de productos bio (artículo 5° que en el inc z).

4. *¿Cómo puede aprovecharse experimentalmente la tradición de controles locales de alimentos llevado a cabo por las “oficinas químicas municipales”?*

En Argentina, dada la organización federal del país, las competencias en materia alimentaria han sido desde su origen locales; pese a que durante el S. XX ha habido un proceso de provincialización y de nacionalización¹² del tratamiento de la problemática, el espacio local sigue manteniendo una marcada presencia, conformando un escenario de competencias concurrentes. Atestigua esta impronta originariamente local la historia del surgimiento de las oficinas químicas municipales¹³ que fueron las pri-

¹¹ Artículo 15°. De los Municipios y Comunas establece en su inc "e)" que “*Las políticas aplicadas desde el nivel provincial serán las construidas por consenso con los niveles locales y de manera articulada, respetando las realidades socio-culturales y económicas de cada región*”.

¹² La idea de nacionalizar el control de alimentos en el país puede rastrearse desde el Primer Congreso Nacional de Higiene y Medicina Social, realizado en Buenos Aires en 1948 y como resultado del cual se “propuso que el Reglamento de la Provincia de Buenos Aires sirviera de base para un futuro “Código Nacional de Alimentos”, que entró en vigencia parcial en 1953.1”. ANDRADA, Carlos, “Orígenes de la bromatología en Catamarca”, Rev. Saber y Tiempo, revista de Historia de la Ciencia, Universidad Nacional San Marín, Argentina, Ene/jun, 2004, pág. 148.

¹³ El proceso de localización de la cuestión bromatológica comenzó luego de que el Sexto Congreso Internacional de Farmacia, Bruselas, 1855 aprobara entre sus proposiciones la de la creación de servicios estatales de represión de fraudes alimenticios. En Argentina el proceso se desencadenó unos años mas tarde cuando en 1883 se crea la Oficina Química Municipal de la Ciudad de Buenos Ai-

meras estructuras estatales que se ocuparon allá el último cuarto del s. XIX de la cuestión bromatológica y otro tanto ocurrió a partir de la década del 20 del s. XX con la cuestión nutricional, el otro aspecto de la problemática de la gestión de los alimentos. Recién en 1969 se concreta luego en un itinerario que comenzó quince años antes, la nacionalización de la cuestión alimentaria con la ley nacional N° 18.284 (“Código Alimentario Nacional”) que sin embargo establece la concurrencia de facultades provinciales y nacionales en materia alimentaria: la nación se reserva la autonomía regulatoria y deja a las provincias autonomía en la supervisión. En conclusión, la existencia de una dimensión nacional en la regulación de alimentos no aniquiló los espacios locales de control técnico.

Todo ello muestra que pese los vientos de uniformización nacional e internacional, el tratamiento del control técnico del alimento tiene sus bases culturales en el espacio local. Es uno de los pocos ejemplos de autonomía municipal temprana.¹⁴ Este anclaje local de la cuestión –institucional y de control- alimentaria entra en tensión con el proceso de construcción de una dimensión cada vez más global.

La persistencia de una cultura de un espacio local relevante en materia alimentaria es una excelente oportunidad para la creatividad institucional tanto en materia alimentaria. La posibilidad de organizar institucionalmente la tensión natural entre lo local y lo global es lo que debe ser explotado. Este reconocimiento temprano de la potencialidad del espacio local para construir una institucionalidad y regulación, el prestigio acumulado por las oficinas químicas municipales¹⁵ y la ausencia de crisis alimentarias, amplía las posibilidades de reflexión en relación a la globalización contemporánea.

res, luego en 1887 se crea la Oficina Química Municipal de la Municipalidad de Rosario, Córdoba y La Plata y en 1998 en Tucumán (<http://www.rosario.gov.ar/>). ANDRADA, Carlos, *ob. cit.* pág. 148.

¹⁴ Se trata de una “autonomía temprana” pues en Argentina los municipios no fueron autónomos sino recién a partir de la reforma constitucional de 1994.

¹⁵ Una buena prueba de esto es que las primeras oficinas químicas se transformaron en modelos para las demás provincias que en el s. XX fueron organizando su sistema de control de alimentos.

5. La autonomía municipal como oportunidad para reinventar la seguridad alimentaria

La autonomía que los municipios adquirieron en 1994 reinventa la potencialidad de los controles municipales sobre los alimentos. Por ello desde la reforma constitucional de 1994 la conflictividad entre municipios, provincias y nación en torno a ciertas “cuestiones alimentarias” se ha desarrollado. Desde mi perspectiva la experiencia de los conflictos relativos a estas cuestiones alimentarias debe ser rescatada y transformada en lecciones, a los fines de alimentar la construcción de una institucionalidad alternativa en materia de seguridad alimentaria.

Pueden recordarse una serie de conflictos de este tipo en los últimos años que guardan una conexión mas o menos directa con la cuestión de la seguridad alimentaria: (a) el caso del municipio de Bariloche conocido como “Bordenave”¹⁶ en el que se interpuso una acción de amparo con el objeto de que se condene a aplicar la Ordenanza Municipal 1121 que mandaba al Municipio a producir “... *la lista con la nómina de productos transgénicos que se comercializan en su jurisdicción y provea de las mismas a los comercios correspondientes*”; (b) el caso “San Jorge”¹⁷ en el cual un grupo de vecinos promovió una acción de amparo “*contra la Municipalidad de San Jorge, (...) y la Provincia de Santa Fe (Ministerio de Producción – Órgano de aplicación de Ley de Provincial de Fitosanitarios) a los fines de que se prohíba volver a fumigar en los campos (...), a menos de 800 metros, para fumigaciones terrestres y 1.500 metros, para fumigaciones aéreas ambos como mínimo, a contar del límite del ejido urbano (Barrio Urquiza) con ningún tipo de agroquímicos, teniendo en cuenta la Ley Provincial de Fitosanitarios 11.273, su decreto reglamentario 552/97, las condiciones particulares del lugar, las características tóxicas y los efectos nocivos que generan los productos utilizados para las fumigaciones (Roundup y/u otros) en perjuicio del medio ambiente, la salud de los seres humanos y*

¹⁶ Sup. Trib. Just. Río Negro, 17/03/2005, “Bordenave, Sofía A. s/mandamus”, Viedma, marzo 17 de 2005 (Lexis Nexos On line: N° 35001288).

¹⁷ Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la ciudad de Santa Fe, Sala Segunda, “Peralta, Viviana c/ Municipalidad de San Jorge y ots. s/ amparo” (Expte. N° 198 - Año 2009).

los animales"; (c) el caso "Chañar Bonito"¹⁸ resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba en sentido negativo, en el que se debatió la constitucionalidad de la Ordenanza 390/1994 del Municipio de Mendiolaza que "*prohíbe en todo el ejido municipal la utilización de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario...*"¹⁹

6. Multiplicar los interrogantes como estrategia: la mediambientalización y democratización de la seguridad alimentaria

Los interrogantes útiles pueden multiplicarse: ¿qué lecciones pueden extraerse del fenómeno de la apropiación judicial del principio precautorio establecido en el derecho ambiental argentino?; ¿qué lugar ocupa el compromiso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con algunas causas estructurales? Estas preguntas y otras generan una apertura para pensar en oportunidades para reinventar la institucionalidad vinculada a la seguridad alimentaria.

Un camino para la reconstrucción institucional de la seguridad de los alimentos entendida como protección de la salud de los seres humanos que debe ser explorados y explotados mucho más son las experiencias de aplicación judicial del principio precautorio – en Argentina confinado sólo al campo ambiental- con miras a su exportación a las controversias científicas existentes en relación a los alimentos. Otro camino aparece con los conflictos que hacen ingresar la consideración de otros elementos ajenos a la cuestión alimentaria en sentido estricto, pero íntimamente relacionados con ella: las cuestiones ambientales y del uso del suelo.²⁰ Una tercera vía es el traslado de las experiencias de reformas institucionales democratizadoras de las decisiones en torno a riesgos, como vgr. la instrumentación de un sistema de audiencias públicas por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Acordada 30/2007).

¹⁸ C. Civ. y Com. Córdoba, 7ª, 14/12/2005, "Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza".

¹⁹ A estos casos de conflictos judiciales pueden agregarse los conflictos suscitados en el año 2005 por el dictado de ordenanzas municipales que prohibían la comercialización de bebidas energizantes a menores de edad. Vid, MARQUIARO, Enrique José, "El derecho municipal como derecho posmoderno", Ed.: Ediar, Bs. As., Argentina, 2006, pág. 71 a 73.

²⁰ Vid. II.5.

Alimentos producidos localmente: beneficios de la proximidad

María Valeria BERROS *

La proximidad entre el territorio en el que se producen los alimentos y el consumidor al que se destinan puede convertirse en un eje que permita articular diferentes aspectos en la compleja tarea de pensar aportes tendientes a mejorar la seguridad alimentaria.

Desde esta perspectiva, se podría problematizar la cuestión de la proximidad mediante la reflexión sobre tres espacios:

- (a) el de la *producción*;
- (b) el del *traslado para su consumo*;
- (c) el de *zonas en el que se encuentran cosmovisiones relevantes de las que aprender*.

Con respecto al primero de los puntos señalados (a) es ya notorio que el modelo de producción de alimentos actual suele ser objeto de una variedad de críticas.

Entre ellas, por ejemplo, se efectúan observaciones en cuanto a cómo se produce la alimentación y si estos productos alimenticios son efectivamente sanos y seguros. Este aspecto nos permite efectuar un diálogo con la problemática de los impactos negativos que puede generar el cultivo y consumo de semillas modificadas genéticamente así como el uso de agro-tóxicos.

Se identifican consecuencias tanto en la salud de quien los consume como de aquellas personas que se encuentran expuestas a los agro-tóxicos que se utilizan en los procesos de producción agraria, sea por trabajar en ellos o por vivir en zonas cercanas a los territorios cultivados.

También se alude a la afectación de la naturaleza, especialmente, en relación a la pérdida de biodiversidad y la contaminación de suelos y aguas.

Ambas cuestiones, entre otras, han generado una extensa cantidad de debates tanto al interior del sistema científico como a partir de saberes

* Doctora en Derecho, FCJS, UNL. Docente de la Universidad Nacional del Litoral. Becaria Postdoctoral de CONICET. Argentina.

producidos por fuera del mismo, ya sea por los propios afectados, por organizaciones sociales o por profesionales de la salud. Esta crítica posee un recorrido y se visibiliza en procesos de resistencia variados que intentan defender la salud y la naturaleza así como determinadas formas de vida¹. Esto último resulta particularmente visible en Latinoamérica adonde la cosmovisión de los pueblos indígenas comienza a ser atendida y revalorizada.

Ambas críticas - que son sólo una parte de las que pueden esbozarse - conducen a reflexionar sobre qué alternativas se han construido y pueden seguir creándose. Si se intentara realizar una suerte de cartografía de las alternativas al sistema convencional de producción agraria se puede mapear que, desde hace ya varias décadas, existen distintas formas novedosas de agricultura que han sido identificadas como parte de los 'movimientos rebeldes'. Éstas colocan en un primer plano a las agriculturas que se separan del esquema convencional a partir de diferentes estrategias. Así, se van delineando los contornos de la agricultura biodinámica, orgánica, biológica, natural entre otras variantes o derivaciones de éstas².

Estas alternativas plantean, en general, no sólo una modificación en el modo de realizar el trabajo agrícola sino, también, un respeto por la naturaleza y sus reglas lo que permitiría generar un diálogo claro con la idea de proximidad aún cuando este no es el eje que se puede identificar como medular entre ellas.

El segundo de los espacios referenciados, el del transporte de los alimentos hasta su lugar de destino (b), es también objeto de observaciones que se enfocan en las consecuencias ambientales que posee el

¹ En el trabajo de tesis doctoral de mi autoría denominado "*Entramado precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina*" dirigido por Gonzalo Sozzo (FCJS – UNL) y codirigido por Marie-Angèle HERMITTE (Université de Paris I y EHES) realizado en paralelo al desarrollo del Programa Lascaux se intentó recrear este proceso de resistencia emergente en Argentina.

² Un análisis detallado de este tema se encuentra en SPANO TARDIVO, Lucena "*Agriculturas alternativas: la articulación entre agricultura y ambiente. Hacia el rediseño del sistema normativo y político de la producción orgánica en Argentina*". Tesis de Maestría en Derecho Ambiental y Urbanístico (Universidad de Limoges) y de la Carrera de Especialización en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural (UNL). Marzo 2012.

traslado permanente de alimentos de acuerdo a las reglas del comercio internacional. A ello podemos sumar que, en muchas ocasiones, quien termina consumiendo los productos alimenticios no posee información suficiente acerca de cómo ha sido producido en su lugar de origen.

Esto permite enlazar el primer y segundo espacio que hemos identificado. Junto con el traslado parecen perderse los contornos acerca del modo en que han sido producidos los alimentos.

A ello se suman los impactos negativos que el consumo energético requerido para el transporte genera. En este último sentido, se señala cómo habitualmente productos alimenticios provenientes de una determinada región del mundo son exportados hacia extremos muy lejanos a los fines de su consumo cada día lo que se grafica en la generación de huellas de carbono³. Así, verbigracia, alimentos que provienen de América Latina son destinados a países asiáticos lo que genera una importante huella de carbono. Esto mismo puede replicarse en Estados cuyas extensiones son amplias y que poseen una enorme proporción de traslado de alimentos entre regiones, aún cuando exista la posibilidad de producir ese mismo alimento en buena parte de estos territorios.

La noción de agricultura de proximidad, que permite poner en clara relación el espacio de la producción con el de quien va a consumir ese producto alimenticio, puede pensarse de modo articulado con estrategias alternativas de producción agraria y, en los hechos, ya ha se ha comenzado ese recorrido. La preocupación por el gasto de energía que implica el transporte y su consecuente impacto ambiental bien pueden relacionarse con la recuperación de modos de producción agrícola que pongan de relieve variedades de productos alimenticios locales realizados mediante las estrategias alternativas que se han venido construyendo desde hace tiempo. Ahora bien, en este contexto podemos preguntarnos si las diferentes

³ Existen aportes que intentan poner de relieve este problema. Por ejemplo, en el caso español en 2013 la Asociación Amigos de la Tierra ha publicado la obra *“Alimentos kilométricos. Las emisiones de CO₂ por la importación de alimentos al Estado español”* realizada por Marien González HIDALGO en base al estudio realizado por miembros del grupo de investigación de Agroecología y Economía Ecológica del departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo y el Equipo de Investigación de Análisis Regional: Economía Andaluza (AREA) del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla.

experiencias de agricultura de proximidad que comienzan a desarrollarse podrían generalizarse teniendo en consideración, por un lado, las limitaciones que imponen las reglas de comercio internacional y, por el otro, las inversiones internacionales dedicadas a la adquisición de tierras que pueden conducir a situaciones de privación de pequeñas explotaciones locales de cara a la producción agroalimentaria.

Como se ha detallado la agenda ambiental y la de producción alimentaria se entrecruzan de manera clara lo que permitiría pensar en focalizar en el aspecto alimentario de la educación ambiental que posee ya una trayectoria importante. De hecho, los productos como resultado de estas técnicas alternativas permiten pensar en alimentos más sanos y con menor impacto negativo en la naturaleza. Esto permitiría en alguna medida empezar a sortear las críticas sobre el 'cómo' de la producción y, si se enlaza con políticas públicas destinadas a la reducción del transporte, se estaría reduciendo la huella de carbono.

Por último, se ha planteado un tercer eje (c) que remite a territorios adonde existen cosmovisiones, consignas emancipatorias, de las cuales podrían comenzar a aprenderse algunas lecciones y miradas sobre el mundo que se advierten enriquecedoras.

Específicamente nos referimos a la ya mencionada cosmovisión de los pueblos indígenas⁴. Estas cosmovisiones que hoy parecen ser objeto de atención luego de muchos años de invisibilización, colocan en un primer plano la idea de *sumak kawsay* (buen vivir) como nuevo horizonte emancipatorio, una consigna que desplaza la acumulación de riquezas como categoría central [occidental].

Asimismo, se desplaza a la naturaleza de su regulación como objeto de derecho, recurso natural a ser explotado, hacia la categoría de sujeto de derecho desde una visión holista y diferente de la planteada por la modernidad. Lo expuesto se articula con la propuesta alternativa de desarrollo mencionada, el *sumak kawsay*. En las recientemente reformadas Constituciones de Ecuador y de Bolivia se postula un desarrollo basado en la ar-

⁴ Las Constituciones tanto de Bolivia como de Ecuador de los años 2009 y 2008, respectivamente, podrían ser observadas como una huella de este proceso en el que se ha ampliado y extendido la capacidad de representación de organizaciones indígenas y su propia cosmovisión.

monía entre los derechos de personas y colectividades y la naturaleza. Así, en este marco se concibe a la naturaleza no a modo de objeto susceptible de explotación sino como sujeto de derechos. En Ecuador a nivel constitucional la naturaleza o *Pachamama* es considerada como sujeto de derecho desde la reforma de 2008 (Capítulo Séptimo, “Derechos de la Naturaleza”, art. 71 a 74). En Bolivia la Ley de Derechos de la Madre Tierra de 2012 le reconoce tal status jurídico⁵.

Es la vida la que pasa a ubicarse en el espacio cardinal que ocupara la acumulación. Ello implica una puesta en relieve del vínculo entre tierra y territorio en términos de comunidad de vida, a modo de reactivación de la matriz comunitaria indígena⁶. El vínculo con lo territorial posee aquí un carácter identitario del cual podría aprenderse y recuperar saberes y modos de relacionarse con el territorio en el que, claramente, la producción alimentaria ocupa un espacio medular.

Ante la necesidad de pensar aportes para mejorar la seguridad alimentaria una cierta ecología de saberes⁷ que ponga en relación otras maneras de mirar el mundo puede enriquecer nuestra propia forma de hacerlo que, hoy en crisis, requiere de imaginación y de creatividad para re-proyectarse.

Puede ser esta una oportunidad para revisar algunos aspectos del modelo de producción alimentaria actual y hacerlo no sólo a la luz de nuestro propio lente y los replanteos valiosos que de allí se han construido sino, también, desde miradas del mundo que han sido violentamente opacadas durante mucho tiempo y que muestran otra forma de relacionarse y organizarse, otra mirada del mundo con la cual dialogar para aprender.

⁵ A lo expuesto se suma la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra aprobada por 35.000 personas en el marco de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en abril de 2010 en Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia.

⁶ SVAMPA, Maristella. “*Entre la obsesión del desarrollo y el giro eco-territorial. Luces y sombras de una problemática*” en “*Resistencia populares a la recolonización del continente*”. Primera Parte. Claudia KOROL (comp.) 1° Edición. Buenos Aires: América Libre. 2010.

⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. “*Para descolonizar Occidente. Más allá del pensamiento abismal*”. CLACSO. Prometeo Libros. Buenos Aires. 2010.

Le rôle des agences de notation de l'agroalimentaire dans la fixation des normes transnationales

Sandrine DRAPIER *

A mesure de l'interconnexion croissante des économies, sont apparues au cours des années 2000¹ des agences de notation extra-financière, au côté de celles déjà existantes en matière financière². Leur objet consiste à évaluer le degré de responsabilité sociétale des entreprises³. L'évaluation menée par ces agences conduit à porter un jugement de valeur basé sur une démarche cognitive⁴ à l'intention des investisseurs souhaitant intégrer dans leur choix des critères extra-financiers, comme les risques environnementaux ou sociaux⁵. L'investissement dans des modes de fonctionnement plus soutenables - ou mieux acceptés - supposant la maîtrise de risques de diverses natures, ces nouvelles agences de notation entendent éclairer ces choix en rendant publiques des informations jusque-là privées ou inexploitées.

Le secteur agricole n'échappe pas à cette évolution. Il existe aujourd'hui des agences spécialisées⁶ dans ce secteur économique jugé stra-

* Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles - Université du Maine.

¹ Par exemple, *Vigéo (France)*, *EIRIS (Royaume Uni)*, *MSCI ESG Research (Etats-Unis)* ou encore *Inrate (Suisse)* : v. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, p. 101 et s.

² Les agences de notation, nées à la fin du XIX^{ème} siècle aux Etats-Unis d'Amérique, cherchaient à renseigner les investisseurs sur la solvabilité des compagnies ferroviaires américaines situées à plusieurs kilomètres des porteurs de fonds. L'agence Moody's a ainsi publié un recueil de notation aux Etats-Unis dès 1909.

³ Sur ce concept, v. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, p. 29 et s.

⁴ Sur cette définition, v. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, spéc. p. 2.

⁵ Commerce équitable, développement durable, investissement « éthique » sont des concepts qui se sont développés avec la mondialisation des échanges pour remédier à un déficit de régulation publique.

⁶ Par exemple, *Rainforest Alliance*, *Cocoabarometer* ou encore, plus localement, *Notéo*. - Le Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture (*Momagri*) se propose d'évaluer et de noter par la création de son agence NRA : v. J. P.

tégique et spécifique pour les Etats⁷. Leur rôle consiste précisément à évaluer, c'est-à-dire mesurer la pertinence des politiques agricoles et des stratégies des entreprises agroalimentaires, en tenant compte des effets collatéraux de la mondialisation des échanges. Ces agences se proposent également de détecter les entreprises les « plus vertueuses », celles qui adoptent des standards supérieurs à ceux imposés par les cadres normatifs où elles sont localisées tant à l'égard de la préservation de l'environnement que de la sécurité alimentaire et des conditions de travail. Au final, cela leur permet de définir des priorités sous forme de grands principes directeurs et d'en vérifier la bonne application à partir d'indicateurs choisis.

Il existe cependant peu de recul, à l'échelle du temps, pour apprécier la qualité de la notation, son influence sur le choix des investisseurs et son impact sur le comportement des firmes en matière agroalimentaire. Un des enseignements tirés de la crise du secteur financier, outre les défaillances de supervision et de régulation des marchés financiers mondiaux, a pourtant été de mettre en lumière l'impact pernicieux de la notation⁸.

En effet, la note sert de révélateur aux opérateurs qui l'analysent dans le détail et vont, la plupart du temps, adhérer spontanément à son contenu. Cette croyance des agents, dans le caractère quasi impératif de l'évaluation, laisse à penser que la note – ce chiffre distinctif qui résume à lui seul la valeur d'une entité et les risques qu'elle véhicule – finit par régler l'essentiel de leur comportement. En raison de leur aversion pour le risque, ils en comprennent, en tout cas, la force attrayante, sinon contraignante.

Cela étant, la finalité des agences de notation, dont les mobiles, les membres et la forme juridique peuvent être très divers, continue de susciter la curiosité. L'interrogation est directement liée à la notation elle-même, élaborée par ces institutions privées – qui n'ignorent pas, le plus souvent, le caractère global de leur démarche – et qui, ce faisant, participent à la for-

EMORINE, *L'avenir de la filière agricole à l'horizon 2050*, rapport sénatorial du 31/07/2007 n° 200 (www.senat.fr).

⁷ Stratégique, car chaque Etat doit aider à produire assez d'aliments pour nourrir sa population et assurer la sécurité d'approvisionnement et sanitaire. Spécifique, puisque les denrées alimentaires de base sont soumises à une très forte volatilité des prix (en ce sens, cf. les rapports de 2006/2007 sur www.momagri.org).

⁸ Sur ce point, A. OUROUSSOFF, *Triple A. Une anthropologie dans les agences de notation*, BELIN, 2013.

mation de normes visant *in fine* à infléchir, sinon régir le comportement des professionnels partout où ils se trouvent. Directement ou indirectement, l'évaluation sous forme de notes contribue à la fixation de standards juridiques transnationaux permettant de déterminer un type moyen de conduite correcte attendu des agents. En assurant la diffusion des évaluations à destination des investisseurs, les agences de notation de l'agroalimentaire, comme toutes les autres, exacerbent cette standardisation des comportements tout en encourageant l'autodiscipline des opérateurs.

Cette forme de régulation des comportements, entièrement privée, représente-t-elle une manifestation originale de l'influence des normes transnationales déjà omniprésentes dans les échanges mondiaux ? La note n'est certes qu'un chiffre, mais elle se mue en bien davantage qu'une simple valeur. Elle synthétise, en réalité, un travail global d'évaluation. En cela, la notation est une référence qui prend la forme d'un guide suivi sur les marchés financiers (I), voire par les consommateurs eux-mêmes (II). Elle tend à devenir un acte-guide⁹ pour les professionnels de l'agroalimentaire dans leurs rapports avec les pouvoirs publics (III).

I. La notation, guide habituel des marchés financiers

Les agences de notation prétendent combler la demande de connaissances et d'études circonstanciées des opérateurs qui cherchent à être éclairés sur les risques que présente leur investissement. L'action d'information développée rencontre un écho favorable, étendant le champ de l'expertise laissé bien souvent béant par les pouvoirs publics¹⁰.

Pour ce faire, les agences de notation analysent les indicateurs clés des entreprises du secteur agricole ou agroalimentaire en vue de réaliser des simulations, des évaluations et des notations sur les exploitations et firmes implantées sur ces marchés. La légitimité de la note obtenue par

⁹ Si le mot « guide » désigne tout ce qui dirige et inspire quelqu'un, le mot « acte-guide » renvoie, quant à lui, à un ensemble de recommandations, de bonnes pratiques ou de types de conduite sociale correcte à adopter vis-à-vis de la clientèle ou des produits et qui reflètent l'autodiscipline et l'autorégulation des opérateurs.

¹⁰ V. le rapport « *L'agence de notation : un outil indispensable de minimisation des risques et d'orientation des prises de décision internationales* », 5 février 2007, www.momagri.org.

chaque entreprise dépend directement de la pertinence des critères retenus par l'organisme de notation et de sa capacité d'accéder aux informations et indicateurs internes à l'entreprise notée. Des dizaines d'indicateurs clés peuvent servir de base à l'évaluation finale. Pour les plus représentatifs des marchés alimentaires, les paramètres considérés peuvent être le niveau des stocks d'une matière première et les prix atteints¹¹, le respect des droits fondamentaux des travailleurs¹², la santé et les maladies professionnelles¹³, les dérèglements climatiques¹⁴, les coûts énergétiques ou les fluctuations financières¹⁵. Les résultats et classements des entreprises dépendent directement des priorités et des choix de l'organisme qui mène l'évaluation.

L'approche systémique et modélisée de ces indicateurs tente généralement de répondre à un ou plusieurs des enjeux suivants : indiquer le niveau de dépendance alimentaire *vis-à-vis* de l'extérieur, mesurer la capacité d'innovation des entreprises du secteur, considérer les risques climatiques et environnementaux ou encore préciser le niveau de revenu des exploitants. Sur ces bases, les agences de notation se donnent pour objectif d'évaluer aussi bien le degré de rentabilité d'une exploitation agricole que celui de responsabilité sociétale ou environnementale d'une entreprise agroalimentaire. Mais tous ces signaux sont-ils pertinents pour permettre à l'investisseur de mieux calculer sa prise de risques ? Répondent-ils nécessairement à ce que l'investisseur recherche ?

Les notes reposent parfois sur des appréciations contradictoires d'une agence à l'autre, alors même que leur influence ne cesse de croître sur les marchés et qu'elles paraissent essentielles pour aider à la décision des investisseurs et minimiser les risques. Les agences offrent paradoxa-

¹¹ Par exemple, le prix plancher ou plafond de produits alimentaires de base, les seuils d'alerte.

¹² Par exemple, les conditions de travail des immigrés dans les exploitations agricoles, le niveau de revenus, le travail des enfants, pouvant traduire un dumping social.

¹³ Par exemple, la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire, ou l'exposition des exploitants aux risques chimiques...

¹⁴ Par exemple, la désertification, le déboisement ou l'impact d'une activité sur la biodiversité.

¹⁵ Par exemple, les taux de change et les taux ou la capacité d'investissement.

lement des repères universellement reconnus, quasi-institutionnels, mais leur mission intrinsèque demeure assez mal définie.

A ce stade d'emprise¹⁶, les méthodes et conditions d'évaluation des agences ne peuvent plus désintéresser la puissance publique. La liberté complète, qui préside aux choix des indices et critères propres à établir leur note, ne suffit plus à justifier l'absence totale de contrôles assurant la préservation de l'intérêt général. Seules la mise en place de comité externe d'experts scientifiques¹⁷ et la communication des évaluations aux pouvoirs publics paraissent de nature à asseoir à l'avenir l'impartialité et le sérieux de leurs analyses.

D'autres préconisations peuvent être formulées. Les agences en matière agroalimentaire, à l'inverse des agences historiques de notation de crédit, doivent éviter le piège de la suspicion provoquée par la rémunération de leur évaluation par les entités notées¹⁸. En esquivant également les conflits d'intérêts, par la vente de conseils et rapports à des intermédiaires, telles les sociétés de gestion, elles doivent se soumettre à des procédures simples exemptes de toute critique. Par exemple, l'absence de lien en capital entre les entités notées, ainsi qu'entre l'agence de notation et toute firme effectuant des transactions pour les entreprises notées devrait être garantie¹⁹, tout comme l'indépendance des analystes dans leur mode de rémunération. Des règles déontologiques, aisément accessibles, pourraient enfin être établies pour faciliter l'accès à l'information sur les entreprises notées, en garantissant à la fois sa fiabilité et sa confidentialité.

¹⁶ Les agences orientent l'épargne et les investisseurs vers des firmes déterminées ou des entreprises jugées socialement et éthiquement responsables, selon la liste de critères qu'elles ont préalablement retenue.

¹⁷ Cela suppose l'apparition de nouveaux métiers à structurer dans une offre de formation renouvelée en fonction des compétences spécifiques requises : en ce sens, le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, spéc. 110 et s. L'expertise scientifique devrait être confiée *in fine* à ceux qui, comme universitaires et chercheurs publics, présentent statutairement toute garantie d'indépendance.

¹⁸ Par exemple, l'agence Noteo présente un partenariat financier avec des entités publiques comme Nantes Métropole, la Région des Pays de la Loire ou encore OSEO.

¹⁹ Sur cette proposition générale, v. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, spéc. 102.

Cela étant, cette indépendance des agences *vis-à-vis* des notés suppose que soit préalablement traitée la question de leur responsabilité juridique, particulièrement la réparation des conséquences dommageables suite à la publicité d'une évaluation préjudiciable. Pour éviter l'écueil d'évaluations contestables, comme celles opérées par les agences de notation financières ces dernières années, l'influence que représentent ces organismes d'évaluation privés devrait avoir pour contrepartie leur capacité financière à répondre d'une notation erronée provoquant un dommage pour ceux qui en sont victimes²⁰.

II. La notation, nouveau guide des consommateurs

La prise en compte par certains consommateurs des évaluations émises par des agences de notation sur les produits agricoles ou agroalimentaires repose sur leur bon vouloir en tant que citoyens, mais aussi en tant qu'agents économiques rationnels. Par leurs comportements altruistes et individuels, ces consommateurs orientent la production en refusant, par exemple, des produits fabriqués par des entreprises non respectueuses de l'environnement ou en achetant des aliments issus de la filière biologique²¹. Ces comportements de citoyens « éclairés », œuvrant pour la société en général, restent cependant limités et difficiles à analyser en raison des incertitudes pesant sur la justification profonde de leurs actes. Entendent-ils participer à l'intérêt général ou sont-ils simplement animés par des intérêts subjectifs, comme la recherche d'une meilleure réputation sociale ou la démonstration d'une forme intéressée de générosité ?

Loin d'éclairer, la note risque fort d'entretenir, assez souvent, la confusion. Quelle limite peut-on établir entre contribution privée et contribution sociale de l'entité notée ? Evaluer, par exemple, les actions d'une entreprise agroalimentaire investissant dans la sécurité des approvisionnements ou de la production nécessite de départager son intérêt purement privé, consistant à la rendre plus attractive pour ses clients ou ses salariés, des

²⁰ Spéc. les conséquences liées à la perte de confiance subie par une entreprise dans ce secteur économique aussi crucial et sensible que l'agroalimentaire.

²¹ V. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, spéc. 79 et s., concernant l'analyse des convictions éthiques des investisseurs.

avantages procurés à la collectivité en général pour sa contribution à la sécurité sanitaire ou à la protection de l'environnement. Quel choix sera finalement privilégié par l'agence de notation et à destination de quel type de consommateurs ? L'impact de la note sur les consommateurs suppose de s'interroger, tout comme sur les marchés financiers, sur le type d'informations fournies au public et sur l'entité qui la procure.

Afin de donner certaines garanties aux consommateurs, parfois désorientés dans son action de consommation ou dans ses recherches d'informations, rendre lisible et visible l'évaluation réalisée sur les produits commercialisés constitue une étape préalable. Cette exigence semble d'autant plus utile dans le cadre européen que les consommateurs restent une des finalités du marché unique. Il serait nécessaire d'adopter à cet échelon quelques principes directeurs portant sur le travail d'évaluation des agences privées, pour chaque secteur d'activités, de manière à éviter les conflits d'intérêts, clarifier la méthodologie employée pour noter, ainsi que le recueil de l'information par une standardisation accrue des documents fournis par les notés.

En effet, la note proposée aux consommateurs fait bien plus que leur seule information. Elle oriente et prétend même, assez souvent, régler leur conduite d'acheteurs, sinon guider leur réflexe d'achat²². La notation délivrée par certaines agences ne vise, en définitive, qu'à susciter et entretenir une pratique qui, à force d'habitude et de répétition, tend à devenir une norme comportementale dont le suivi est spontané. Pour le meilleur mais aussi pour le pire, elle forme une sorte de règle, l'équivalent d'une norme qu'il est difficile d'ignorer, surtout si elle est communément partagée à travers le monde. La force de cette notation se mesure déjà à l'importance de la contrainte sociale qu'elle suggère. Défier la note, ce n'est plus simplement se jouer de l'air du temps... c'est également s'exposer individuellement au risque d'incompréhension et de déclassement.

²² Certaines agences sollicitent l'avis des consommateurs pour justifier en partie leur travail d'évaluation (on songe ici par exemple à « la ruche » de *Notéo.info*).

III. La notation, acte-guide des professionnels de l'agroalimentaire dans leurs rapports avec les pouvoirs publics

Deux des crises actuelles, financière et climatique, témoignent l'une et l'autre d'une mésestimation des risques systémiques dans l'établissement des valeurs et des prix par les agences et les marchés. L'action publique semblant à nouveau plébiscitée afin de remédier aux défaillances des marchés, les agences de notation entendent dorénavant peser sur les politiques publiques à mettre en place afin de réguler les marchés nationaux, européens et internationaux des produits agricoles.

Par principe pourtant, les politiques publiques englobent toutes les modalités d'action permettant aux décideurs d'infléchir les comportements des acteurs du marché en vue de l'intérêt général. Celles-ci doivent servir à promouvoir de grandes orientations par incitation, tels qu'un système de régulation des marchés agricoles à l'échelle mondiale, l'équilibre des échanges pour améliorer la condition des agriculteurs producteurs ou le renforcement du potentiel de recherche, d'investissement et de productivité. Or, il n'est pas certain que les différentes agences, personnes de droit privé, poursuivent, à travers leur notation experte, le même objectif salubre. Leur message traduit bien souvent des actions de *lobbying* destinées à orienter les choix de politique agricole, comme, par exemple, en matière de fixation du prix des produits agricoles²³.

Cette influence grandissante des agences de notation sur les choix publics implique la mise en place de règles d'encadrement de leurs activités. Précisément, il serait logique que les agences de notation communiquent le résultat de leurs évaluations à une autorité de régulation aux pouvoirs renforcés²⁴, propre à chaque secteur d'activité, de manière à exercer

²³ MOMAGRI, par exemple, se propose d'initier une gouvernance agricole mondiale chargée de promouvoir par consensus, une libéralisation régulée des échanges agricoles. Dans cette perspective, son agence de notation (NRA) devrait donc conseiller les différents pays du monde sur la cohérence et la pertinence de leur politique agricole tout en s'accordant une force de prescription grâce à la notation des différentes politiques agricoles.

²⁴ On songe, pour la France, à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement (ANSES) créée le 1^{er} juillet 2010 par l'Ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010, et qui est habilitée à élaborer, dans ses domaines de compétences, des recommandations. L'ANSES est d'ailleurs

un contrôle sur la pertinence des critères retenus et des conditions d'accès aux informations et, en conséquence, émettre des avis sur les évaluations menées²⁵.

Si l'aversion aux risques des opérateurs justifiait déjà le rôle des agences de notation, leur influence ne cesse de croître à mesure du constat du dérèglement des marchés sur les produits alimentaires de base. Les modèles économiques classiques, proposés par les organisations internationales chargées des questions alimentaires²⁶, ne semblent pas, en effet, avoir substantiellement amélioré la situation économique des pays les plus pauvres²⁷. Présupposant l'ajustement de l'offre et de la demande, ces modèles négligent des variables importantes, tels que les facteurs climatiques, spéculatifs ou de stockage, ainsi que le coût de l'énergie, de la réglementation sanitaire ou des taux de change²⁸. L'échec du cycle de Doha traduit cette incapacité des organisations internationales, particulièrement de l'OMC, d'améliorer aujourd'hui la sécurité alimentaire ou la lutte contre les dérives spéculatives sur les produits alimentaires de base²⁹.

C'est dans cette voie laissée ouverte par l'absence de gouvernance mondiale de l'agriculture au service d'un développement durable et équilibré que s'engouffrent les agences de notation. Face au déficit de normes

membre de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) qui compte en son sein les agences nationales des autres Etats membres de l'UE.

²⁵ L'efficacité de ces contrôles publics nécessiterait que cette action soit conçue à l'échelon global.

²⁶ FAO, Banque mondiale, Institut de recherche sur la politique alimentaire et agricole (FAPRI), OCDE, OMC.

²⁷ Depuis le début des années 1980, la Communauté internationale a défini trois objectifs afin d'améliorer le bien-être de la population mondiale de manière durable. En premier lieu, sont proclamés un développement durable et la protection de l'environnement lors de la Conférence de Rio en 1992. En second lieu, est proclamée en 2000 la lutte contre la pauvreté comme Objectif du Millénaire pour le Développement. En troisième objectif, l'ouverture du cycle de Doha en 2001 vise à établir un système international libéral et équitable. Se pose alors la question de la stratégie à mettre en œuvre en matière agricole pour concilier les objectifs de Doha, du Millénaire et de Rio.

²⁸ Ils n'intègrent pas non plus les nombreux accords préférentiels pour les pays en développement établis en matière agricole avec l'Union européenne.

²⁹ La réglementation « officielle » de l'OMC tout particulièrement, ne concerne plus aujourd'hui qu'un très faible pourcentage des flux en ces secteurs.

publiques ou intergouvernementales, la gouvernance du secteur agroalimentaire passe par l'autorégulation sur la base de référentiels réalisés par les opérateurs privés, qui pourront par la suite éventuellement être reconnus ou légitimés par les Etats ou les Nations Unies. Leurs évaluations risquent fort de servir d'instruments pour asseoir un ensemble de recommandations élaborées au fil du temps, réunies en codes de bonne conduite, et révisables lorsque l'expérience ou les circonstances le justifient³⁰. De telles recommandations, sans force contraignante, joueront comme souvent un rôle de persuasion morale, parfois renforcée par l'autorité d'organismes internationaux.

Il faut néanmoins prendre garde à ce que les agences de notation ne deviennent pas le seul moyen de contrôler l'activité de l'ensemble des acteurs d'une filière. A moins pourtant que des initiatives d'origine publique ne remédient aux défaillances de l'autorégulation, les normes transnationales des entreprises du secteur agricole, sur la base d'évaluations et de référentiels produits par les agences privées, et progressivement consacrés par l'ensemble des filières, pourraient bien devoir continuer à se développer... jusqu'à heurter *in fine* la borne naturelle que constitue encore l'intérêt général.

³⁰ Rappr. concernant la *lex mercatoria*, G. FARJAT, *Réflexions sur les Codes de conduite privés*, Mélanges GOLDMAN, 1982, p. 47.

Le projet de développement au service de la sécurité alimentaire des consommateurs : pour une approche territoriale

Ghislain BREGEOT* & Annie CHENEAU-LOQUAY**

La sécurité alimentaire repose en partie sur la sécurité du consommateur¹ et sa capacité à consommer, et donc sur son pouvoir d'achat.

Aujourd'hui, une grande partie des interventions réalisées par les acteurs étrangers (ONG et autres acteurs associatifs, Organisations internationales, Coopérations bilatérales, collectivités territoriales) dans les pays en développement est réalisée sous forme d'aide à projets. Hors assistances techniques, le financement de projets représente ainsi 37 % de l'aide publique au développement (APD) bilatérale française, soit 2 milliards d'euros en 2011². Au niveau mondial, les données de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) indiquent que plus de 40 % de l'aide publique au développement passe par l'aide projet.

La définition du projet est dès lors intéressante à interroger. Pour l'OCDE, « *Un projet est un ensemble d'éléments, d'activités et de produits, convenus avec le pays partenaire, en vue d'atteindre des objectifs et/ou des résultats spécifiques dans un laps de temps et une zone géographique prédéfinis au moyen d'un budget fixé à l'avance. Les projets peuvent différer considérablement par leurs objectifs, leur complexité, les montants en*

* Directeur de l'Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de développement – IFAID Aquitaine.

** Directrice de recherche au CNRS – LAM, Centre d'études d'Afrique noire de l'Institut d'études politiques de Bordeaux.

¹ V. Ghislain BREGEOT, « Des politiques non agricoles pour développer la production agricole ? », in *De la terre aux aliments, des valeurs au droit* (F. COLLART DUTILLEUL, dir.), éd. Inida, Costa Rica, 2012, pp. 433-437.

² Le Ministère des affaires étrangères classe l'aide bilatérale publique au développement en 5 blocs : Financement de projets (37 %), Assistance technique (16 %), Allègements de dettes (15 %), Aide budgétaire (7 %), Autres (25 %). « Infographie : l'Aide publique au Développement en chiffres », <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-et/dispositifs-et-enjeux-de-l-aide-au-l-aide-publique-au-developpement/article/105794>, consulté le 9 juillet 2013.

jeu et leur durée. »³ Pour Europaid, « un projet est un ensemble d'activités visant à atteindre des objectifs clairement définis, dans des délais donnés et en respectant un budget précis. »⁴

Le projet se caractérise donc individuellement par un cadre très strict et précis, tant en termes de cibles, que de zone géographique ou de durée.

Il découle de ces définitions que les évaluations de projets se déroulent au regard de ce cadre strict, même si l'analyse de l'impact (une des composantes de l'évaluation) « doit également répondre à des questions portant sur le ciblage de l'intervention –quelles sont les populations qui ont été concernées-, ses mécanismes –par quels cheminement l'impact s'est-il réalisé- et ses déterminants –qu'est-ce qui explique la présence ou l'absence d'impact selon les contextes et les catégories de bénéficiaires. L'étude d'impact combine donc la mesure rigoureuse des effets de l'intervention sur le bien-être des bénéficiaires, à une compréhension des mécanismes comportementaux et/ou environnementaux liant l'intervention aux changements constatés »⁵.

Néanmoins, la lecture de documents d'évaluation révèle que l'analyse se limite souvent à la comparaison par rapport aux objectifs généraux et spécifiques des projets évalués, éléments obligatoires et imposés dans la construction du « cadre logique » du projet. Des évaluations plus globales ne permettent pas non plus d'apporter un éclairage plus large. Par exemple, « les impacts finaux de l'ER – électrification rurale – sur le bien-être des ménages restent au final mal connus et le plus souvent spéculés »⁶. Toutes les évaluations se font au regard de critères (impact, pertinence, efficacité, efficience, durabilité) qui situent les résultats du projet par rapport à ces objectifs.

³ Directives convergées pour l'établissement des rapports statistiques du système de notification des pays créanciers (SNPC) et du questionnaire annuel du CAD, OCDE, juin 2013, p. 49 - <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/documentupload/DCD-DAC%282013%2915-FINAL-FRE.pdf>, consulté le 9 juillet 2013.

⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/project-approach/index_fr.htm, consulté le 9 juillet 2013.

⁵ <http://www.afd.fr/home/recherche/evaluation-capitalisation/Evaluation-impacts/concept-definition>, consulté le 9 juillet 2013.

⁶ Études d'impact des programmes d'électrification rurale en Afrique subsaharienne – Série Analyse d'impact n°3, AFD, 2010, p. 20.

Or cette analyse s'avère insuffisante au regard d'intérêts « annexes » que sont les objectifs de lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire⁷. Chaque projet se définissant notamment par les moyens qu'il apporte sur une certaine durée, on peut s'interroger sur ces deux dimensions inhérentes à la logique projet : comment sont utilisées les sommes allouées au projet ? Que peut-il se passer à la « fin » du projet ?

Sur le premier aspect, une analyse comptable des dépenses pourrait être effectuée afin de déterminer la destination des moyens financiers. De nombreuses études ont été réalisées pour mettre en évidence le rôle de « l'aide liée », ces moyens financiers engagés par les bailleurs de fonds, qui en retour, exigent que certains achats soient effectués auprès d'entreprises de leur pays. Cette « aide liée » a souvent été remise en cause pour dénoncer l'influence des politiques étrangères. Mais on s'est peu intéressé à l'impact financier du projet sur le territoire où il se situe : quels acteurs en bénéficient ? Une étude de l'OCDE révèle cette absence de pratiques d'analyses de l'aide déliée : « *L'étude a remarqué qu'il existe peu d'analyses formelles de la pratique des donneurs dans les pays bénéficiaires et des conséquences réelles du processus de déliement au niveau des pays* »⁸.

Parmi les premiers bénéficiaires des moyens financiers des projets, il y a naturellement les employés de la structure. Plusieurs auteurs ont montré qu'il existe, sur cet aspect, une véritable économie de l'emploi dans les projets. Les employés (cadres, techniciens ou assistants) bénéficient d'abord des projets par le salaire qu'ils en retirent. Leur stratégie consiste alors à passer d'un projet à l'autre lorsque la fin d'un projet arrive afin de garantir leur revenu, et souvent celui d'une famille plus ou moins élargie. Le projet est également source de revenus tout au long du projet pour ceux qui vendent des consommables (essence...) ou des services (réparation, entretien de matériel...). Pour ces marchands de biens et services, le projet ne constitue pas l'essentiel de leur activité, mais il contribue au maintien ou

⁷ Ces intérêts annexes sont pourtant souvent énoncés comme les objectifs généraux des projets, justifiant leurs raisons d'être.

⁸ Piet LANSER, Judith MATHIJSSSEN, Elie PARE, Étude thématique – L'efficacité de l'aide non liée en termes de développement : évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris et de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'APD aux PMA – Etude du Burkina Faso, 2010, p. 6.

au développement de ces activités. Les projets exigent souvent des bâtiments (bureaux, lieux de stockage, habitations) pour leur fonctionnement ; parfois, l'un des objectifs spécifiques du projet est la construction de bâtiments dans le cadre de ses activités (écoles, lieux de santé...). Dans le premier cas, il s'agit de ressources financières de court terme qui peuvent être injectées dans le circuit local ; dans le second, il s'agit de moyen terme (durée du projet). Pour les locaux du projet, comme pour les habitations, il peut aussi s'agir de mise à disposition ou de locations. Dans ce dernier cas, cela crée une source régulière de revenu pour le propriétaire. On voit donc, à travers ces quelques exemples, que les revenus supplémentaires apportés par le projet sont très variés, tant dans leur origine que dans leur durée, mais très rarement quantifiés..., alors qu'ils représentent une part non négligeable de la plupart des projets, et tout ceci forme dans un vaste système du local au global.

Lors d'une évaluation de projets de développement local au Burkina Faso (1998), nous avons fait le constat que, dans le cadre d'actions de construction de bâtiments, les porteurs du projet achetaient le ciment à Ouagadougou et le transportaient avec le véhicule du projet. Le produit était en effet moins cher à la capitale que dans la localité du projet, et donc qu'avec la ligne budgétaire prévue sur l'achat de matériel, il y aurait plus de constructions. La ligne budgétaire d'utilisation du véhicule de projet n'étant pas la même. De ce fait, les commerçants locaux de ciment, pas plus que les transporteurs qui reliaient la localité à la capitale ne bénéficiaient de ce projet qui était pourtant un projet de « développement local » ! Des exemples comme celui-ci sont légion, a fortiori en dehors de la thématique « développement local ».

De plus, L'utilisation des fonds des projets est également soumise à des conditions parfois complexes : appels d'offres nationaux ou internationaux, consultation de fournisseurs nationaux ou internationaux, qui peuvent exclure un impact local...

Sur l'aspect temporaire du projet, il convient de s'interroger sur ce que deviennent les dynamiques « hors cadre » générées par les activités du projet ? Si un nouveau projet est mis en œuvre, elles peuvent se poursuivre et se renforcer. Dans le cas contraire, elles peuvent générer des

Le projet de développement au service de la sécurité alimentaire des consommateurs :
pour une approche territoriale

difficultés nouvelles en diminuant les ressources économiques sur le territoire.

Toutefois, il est extrêmement difficile d'avoir une synthèse globale des emplois directs créés par les projets, sur une zone déterminée ou sur un pays... Pour le savoir, il faut analyser les différents projets présents sur une zone, c'est-à-dire avoir accès aux structures porteuses de ces projets et à leurs données.

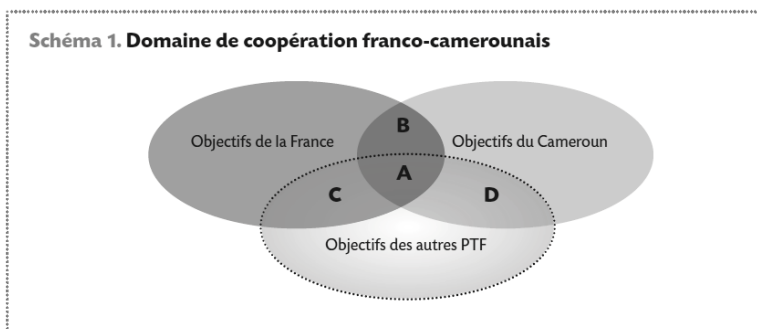
En effet, même des évaluations sur plusieurs projets ne recherchent pas forcément la cohérence globale entre les projets évalués. Ainsi, une évaluation menée en 2011 par l'Agence Française de Développement (AFD) de 15 projets d'ONG à Madagascar co-financés par l'AFD, recommande certes de « *favoriser la concertation (ONG, bailleurs, pouvoirs publics) pour une meilleure coordination des actions dans les territoires* » ou encore de « *favoriser les rencontres inter-ONG pour diffuser les expériences et savoir-faire et mutualiser les compétences.* »⁹ Cela signifie d'une part que ce n'est pas forcément pratiqué, et d'autre part, et surtout, que le regard est porté uniquement sur les objectifs spécifiques des projets étudiés. Le montant moyen annuel des projets étudiés est d'environ 200.000 euros. Mais rien n'est mentionné sur l'utilisation de ces fonds, en dehors bien sûr des aspects « *efficience* »¹⁰ qui vérifient l'allocation des ressources au regard des objectifs du projet.

De même, une étude du Ministère des Affaires étrangères et européennes et de l'AFD sur les outils de la coopération française avec le Cameroun¹¹, précise que « *l'aide projet est resté l'instrument privilégié, tant par la France que par les autres bailleurs* ». Cette étude part des objectifs des bailleurs et distingue quatre zones de coopération :

⁹ *Evaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar*, AFD, Série Evaluation et capitalisation, n° 40, avril 2011

¹⁰ Cela ne signifie pas bien sûr que l'AFD ne regarde pas si les dépenses sont réelles et justifiées.

¹¹ *Les outils de la coopération française avec le Cameroun 2001-2007*, Evaluation ex post conjointe, SEE-Ministère des Affaires étrangères et européennes-Agence Française de Développement.



« La zone A décrit l'ensemble des objectifs communs aux trois acteurs (gouvernement, France, autres bailleurs ; la zone B reprend l'ensemble des objectifs partagés par la France et le Cameroun ; la zone C regroupe les objectifs partagés par les bailleurs, tolérés mais non soutenus par le Cameroun »¹². Cette étude recommande d'« admettre que les politiques strictement ciblées sur la réduction de la pauvreté (éducation de base, santé primaire, désenclavement, accès à l'eau, etc.) resteront de l'ordre de la zone C (bénéficiant d'une impulsion nationale faible) jusqu'à ce que le développement de classes moyennes, induit par la croissance, renforce le sentiment de solidarité sociale. Par conséquent, [de] consacrer l'essentiel des ressources de l'aide financière et l'appui technique nécessaire à ces politiques en collaboration avec les autres bailleurs, et en s'appuyant notamment sur les services publics et les organisations de la société civile, en admettant que l'hypothèse de prise en charge politique par le Cameroun restera fragile pendant longtemps. »¹³

Que tirer de ces éléments ?

Le projet est considéré comme un outil de développement, mais exclusivement par rapport à ses indicateurs objectivement vérifiables, reliés à ses objectifs spécifiques et généraux. Tout se passe donc comme si un projet en soi devait être « la » source du développement, indépendamment des autres actions menées. Tout se passe donc comme si la somme des projets devait générer « le développement », sans qu'il y ait une quel-

¹² *Ibid.* p. 15-16.

¹³ *Ibid.* p. 138.

conque relation envisagée entre eux. Certes, les projets s'inscrivent en général dans une politique sectorielle à laquelle leurs objectifs généraux se rattachent. Est-ce suffisant pour que cela crée du développement ? Au regard de 80 années de tentatives de projets de développement, on peut en douter... Les projets, au fil des ans, ont créé une « dépendance » des « bénéficiaires » critiquée depuis de longues années, tant par leur temporalité, que leurs modalités de fonctionnement.

Aussi, si « l'unité projet » est incapable, compte tenu de ses propres contraintes et logiques, de créer du développement, « l'outil projets », promu par nombre de bailleurs de fonds, devrait être capable de dépasser la somme des cadres logiques, et créer à une échelle géographique déterminée, une véritable dynamique de développement. Pour cela, il faudrait pouvoir analyser les dynamiques territoriales dans lesquelles s'insèrent ces projets, incluant les dynamiques sociales, économiques et financières : montants, répartitions sociales. Cette logique territoriale est déjà à l'œuvre dans les programmes concertés pluri-acteurs, dont le principe est de favoriser les dynamiques locales, en dotant les partenaires locaux de moyens financiers leur permettant de concrétiser leurs projets, et simultanément, de créer des rencontres entre ses membres afin de participer à une construction collective à l'échelle d'un territoire.

Les projets ne pourront donc être un outil au service de la sécurité alimentaire que si les dimensions territoriale et temporelle peuvent être abordées. Cela peut donner une nouvelle dimension à la logique projet : le cadre logique doit être dépassé à l'échelle du projet et de nouveaux indicateurs pourraient être identifiés, utilisables quel que soit le projet, pour mesurer son impact sur le territoire. Une approche territoriale des projets serait bienvenue pour voir, dans un espace témoin donné, le déroulé et l'impact de différents projets, tout en veillant à ne pas créer d'inégalités supplémentaires entre les populations "sous projet" et les autres.

III.- Les droits fondamentaux des mangeurs- consommateurs-citoyens

***Contribution pour un ajustement du
courseur juridique en matière de sécurité alimentaire
(Une approche de microbiologiste)***

Max BUGNICOURT *

Plus le coût et la part alimentaire baissent dans le budget des ménages, plus le Droit voit son imagination et sa protection sollicitées en amont et en aval du produit consommé pour tenter de mettre un peu d'ordre, de règles et de lumière dans la complexité des opérations et rouages des composantes et des filières impliquées pour une consommation sécurisée. L'idéal serait de disposer d'un arsenal réglementaire et d'un cadre juridique uniques, simples, pertinents, voire optimaux à propos d'alimentation humaine. Pourquoi pas aujourd'hui exhaustifs et automatiques, garants d'avoir prévu tous les cas, des plus imprévisibles aux plus invraisemblables, des plus élémentaires aux plus complexes et d'y répondre correctement. Mission impossible ? Le microbiologiste se gardera bien dans ce contexte de suggérer au juriste quel pas il peut avancer et lequel il doit mesurer, sinon retenir¹. Il se limitera plutôt à décliner quelques concepts abordés en microbiologie appliquée, quelques remarques apprises des bactéries et quelques éléments concrets puisés dans les différents secteurs de la biologie. Sachant qu'il y a généralement et inévitablement entre l'aliment et le consommateur une parenté biosphérique constitutive². Il n'y a rien d'étonnant non plus à une vraie compétition, combattue,

* Universitaire (Université de Picardie Jules Verne), expert en microbiologie générale et en microbiologie appliquée à l'alimentation.

¹ On dirait que l'on demande au Droit de relayer en partie la carence familiale de la transmission générationnelle du savoir-faire culinaire ou alimentaire. En même temps que le foyer est passé de rural à urbain, la rupture de l'apprentissage aux fourneaux de grand-mère à petite fille conduisait à confier au Droit la mission de définir ce qui est correct ou non, permis ou non, coupable ou non. La tâche du « cadrage » a été déléguée et les responsabilités oubliées.

² Beaucoup de nos aliments sont tirés de la biosphère et tous les acteurs de la biosphère ont une parenté unique, des points communs de composition, de structure et de fonctionnement, à commencer par le métabolisme et la génétique. L'essentiel des familles moléculaires est partagé ; rien d'étonnant que des mi-

introduite ou favorisée d'acteurs indésirables pour la consommation de l'aliment, visibles ou invisibles, inoffensifs ou dangereux, et donc à une véritable prise de risque pour le consommateur si des incidents, des défaillances ou des opportunités se glissent sur le parcours de transformation et de préparation de l'aliment.

Le sens de l'histoire est la dichotomie, l'éclatement et l'éloignement. La prolifération des techniques, la mondialisation de l'approvisionnement, les excès de la conservation, les exigences de diversité, le poids de l'économie, l'abandon progressif de la cuisine familiale au foyer, l'alimentation collective ou de masse, l'offensive des plats « clés en mains », tout nous conduit à constater l'hypertrophie d'un domaine agro-alimentaire actuel qui a essaimé de nombreuses filières n'ayant plus ni méthodes, ni règles, ni langage communs. Pire, nous avons délégué à d'autres l'art de nous préparer la cuisine. Fédérer au plan juridique une matière alimentaire éparpillée à ce point est un défi. L'outil juridique d'aujourd'hui peut-il en l'état tout gérer et se prononcer sur tout dans le détail, se fractionner indéfiniment, proliférer jusqu'à l'excès³ ou prendre de la hauteur en cherchant un ou quelques dénominateurs communs dans une masse démesurée de secteurs de compétence ? Peut-il être unique ? Doit-il être de sanction ou d'anticipation ? Une mise en garde ou un référentiel, un Code ? Peut-il faire abstraction des règlements prolifères au cours des temps, variables dans les territoires, ignorant des caprices de la nature et des avancées de la science, applicable à des chaînes d'acteurs éparpillés et innombrables qui ne se parlent plus ? Le Droit pourrait innover en fédérant, en simplifiant. Les bactéries ont déjà démontré qu'il n'y avait de différence que symbolique ou humaine entre alimentation, santé, eau et environnement.

Si les bactéries étaient nos conseillères⁴ bienveillantes en la matière, elles préconiseraient de faire des choix comme dans les épreuves

croorganismes soient plus rapides que nous à commencer le même repas que nous.

³ Cette organisation du Droit appliqué à l'alimentation serait condamnée à « courir derrière » les événements et incidents et pratiquer la jurisprudence chronique. Etre référentiel est une tâche plus noble.

⁴ Ce sont les ancêtres et les pionniers d'une biosphère organisée ; leurs ressources sont considérables.

d'examens de premier cycle universitaire. Sélectionnons donc quelques items, inspirés d'expériences ou de « péripéties bactériennes », et devant lesquels le consommateur ou le législateur doit le plus souvent se positionner pour faire un choix et trancher. L'information étant un facteur essentiel de choix.

Objectifs. Le consommateur va vers « plus de goût » pour « un meilleur coût ». Il préférerait la proximité de production (locavorisme) et réaliser lui-même ses recettes. Tous les autres acteurs de l'histoire d'un aliment ont-ils intégré ces tendances et ont-ils des objectifs et des intérêts communs ? Evidemment non. Aujourd'hui, chacun souhaite défendre son intérêt sectoriel de producteur, d'éleveur, d'agriculteur, de fabricant, de transporteur, de transformateur, de restaurateur, d'artisan ou d'industriel. L'un privilégiera des procédés technologiques et des productions de masse, un autre choisira entre élevage industriel et pratiques agro-environnementales, un autre se préoccupera de garanties microbiologiques et d'hygiène, un autre de priorités économiques ; quelques uns se hasarderont à l'innovation ; beaucoup seront sensibles au marketing et à la distribution ; peut-être qu'il y en aura pour tenir compte de facteurs nutritionnels, du goût, d'enquêtes et de plaisir, mais c'est le consommateur en bout de chaîne qui sera vraisemblablement le révélateur partial de qualité en percevant d'un coup la synthèse des opérations d'amont, des atouts qui vont le fidéliser au produit ou pas, et des déceptions qui vont le faire opter pour un autre fournisseur ou un autre type de produit. Intéressées de loin, les bactéries conseillent : seule une charte « multi-maillons » complète, écrite, bâtie dans une règle du jeu de compétition (à cercle vertueux, autocontrôles, progrès) peut augmenter l'implication de chaque acteur dans l'histoire du produit et la sécurité alimentaire. Pour un meilleur résultat ; les agriculteurs ont déjà fait la démarche pour une pratique plus responsable.

Qualité. C'est par excellence un thème à quiproquos pour lequel il y a beaucoup de progrès à faire. Le consommateur en fait généralement une évaluation subjective et globale, l'industriel une mesure paramétrée et élémentaire. Il y intègre une sécurité sans problème. Où est la place du curseur réglementaire ? Les bactéries ne sont pas difficiles, elles dégradent même les produits de mauvaise qualité. « Qualité » est plus proche de « naturel » et de « risque » que de sécurité.

Traçabilité. La mise en place de la traçabilité apporte la plupart des réponses aux questions posées sur l'histoire du produit. Notamment à « Quoi », à « Où », et à « Quand ». Elle donne des indications archivées sur l'origine et la chronologie du produit. Elle est beaucoup moins précise sur la réponse à « Qui » que le consommateur suspecte et recherche en cas d'accident. Le « Qui » de notre traçabilité actuelle reste collectif, anonyme, linéaire, dilué et bien imprécis à définir en matière de responsabilité, voire d'identité. Là encore la charte solidaire des maillons de production peut aider à progresser. La traçabilité peut trouver des auxiliaires dans la présence de « mouchards » qui trahissent un écart aux bonnes pratiques (chaîne du froid, dates, stockage). Si la chaîne est à maillons sécables, le segment défaillant est éliminé en cas d'accident.

Responsabilité. Elle devrait figurer sur le produit. On vient de le dire, la confiance du consommateur dans la consommation du produit alimentaire tient à pouvoir désigner un responsable clairement identifiable, un maillon faible pour une suite à donner, de correction et de réparation. On ne peut prétendre à ce jour avoir défini une procédure type qui désigne le responsable en tout épisode d'incident ou d'accident. C'est à la traçabilité de revoir sa copie pour intégrer ce défaut et identifier les segments de responsabilité, leur écart au cahier des charges. Et de solliciter au besoin des bactéries, des indicateurs, des génomes et des procédures comme auxiliaires en la matière (marqueurs, profils, indicateurs de contaminations). Aujourd'hui, un consommateur négligent peut engager la responsabilité d'un artisan sans reproche !

Sécurité. Le consommateur « éclairé » opte-t-il pour une sécurité maximale ? En principe oui, sans en tenir les principaux leviers. En matière alimentaire, la sécurité doit se lire comme une échelle. La sécurité absolue (risque zéro) nécessiterait l'application de techniques physiques et/ou chimiques surdimensionnées (température, pression, radiations, dessiccation par exemple) qui déstructureraient et dénatureraient immanquablement le produit d'origine. Eloigner le curseur de la sécurité absolue, c'est se rapprocher du risque. Pire, un produit à l'excès sécurisé pourrait être une cible parfaite à la colonisation massive de germes pathogènes (cultures pures) en cas d'incident ou d'accident de parcours. Impliquées, les bactéries suggèrent : il reste à définir une sécurité optimale, consensus entre produit de

qualité et danger minimum. Une zone intermédiaire de tolérance ; le risque zéro n'existe pas. Bref les bactéries nous suggèrent le retour au bon sens.

Risques. Avec les rappels à l'ordre épisodiques ou saisonniers des actualités, le consommateur a pris conscience que l'alimentation pouvait le confronter à une prise de risque pour sa santé sans le mettre chaque fois véritablement en péril. Le risque n'est pas toujours où il l'attend. La plupart des intoxications trouvent une origine domestique, parfois artisanale ou liée à la restauration collective, rarement industrielle. Manger stérile n'est pas manger sain et manger « bio » ne met pas à l'abri de l'accident. L'eau souillée et la défaillance humaine sont les principales sources et les principaux vecteurs de risques en alimentation humaine. L'homme n'est pas exclusivement le seul réservoir de pathogènes potentiels, les animaux aussi et les objets souillés. Certains germes sont de véritables caméléons qui se dissimulent ou s'adaptent dans nos préparations. Ainsi de quelques *E. coli* qui causent la mort quotidienne d'environ 15000 enfants à l'échelle mondiale (eaux alimentaires contaminées). Bien d'autres germes sont capables d'imiter *E. coli*.

Plus discret et souvent moins montré du doigt, le risque chimique est important sous la forme de traces et de résidus trouvés dans les matières premières à l'alimentation. Il s'agit souvent de molécules de la synthèse chimique, inconnues des bactéries et donc non biodégradables par les microorganismes avant notre consommation. Leur présence et leur rôle sont souvent sous-estimés. Ainsi de pesticides, de dioxines et de produits révélés cancérigènes (xénobiotiques) par des tests bactériens. Parfois des métaux. L'homme a oublié « la danse des chats »⁵.

⁵ En 1932, une industrie chimique relâcha du mercure dans l'eau à Minamata. Les bactéries modifièrent le mercure en méthylmercure (forme la plus toxique du mercure) qui pollua la chaîne alimentaire, provoquant chez les chats de Minamata de graves troubles de l'équilibre et des spasmes (d'où la « danse des chats »). S'en suivit une intoxication massive des êtres vivants de la région ; la « danse des chats » a été un révélateur de crise. V. Max BUGNICOURT, « Memento des risques biologiques à l'attention des juristes. Point de vue d'un microbiologiste sur les risques et leur gestion ». Disponible sur le site Internet du programme Lascaux : http://www.droit-aliments-terre.eu/documents/sources_lascaux/articles/2011/Bugnicourt_Risques_Biologiques_112011.pdf

Vigilance. A la phase de production la vigilance se traduit par des procédures de contrôle et de mesures ; tout excès de routine mène à baisser la garde, perdre en qualité et gagner en risques. Les accidents sont assez rares sauf pour des matières fragiles (viandes, préparations) ou de mauvaises conditions de conservation (salinité, acides, sucres). Au niveau du consommateur (individuel, familial), la vigilance abolie est souvent en cause dans des événements d'intoxications ponctuelles par contamination directe ou indirecte des aliments. La vigilance doit être sans faille en restauration collective. La formation fait défaut. Beaucoup d'aliments sont consommés « nature » sans que la vigilance soit éveillée (produits de la mer, fruits) ; à qui sont alors imputables les intoxications ?

Diversité. La diversité est une richesse. La nature est gisement de diversité. L'industrie agroalimentaire montre souvent la trajectoire inverse dans le sens d'un appauvrissement de la diversité alimentaire. Aller plus loin conduirait au clonage (aliments banaux, ordinaires) qui correspond aussi à une exposition massive à la colonisation par des germes opportunistes, potentiellement pathogènes. Pratiquer la diversité réduit le risque microbien. Les fromages, les boissons, les charcuteries et spécialités sont des richesses de diversité. L'uniforme est l'insipide de masse. Le produit de terroir devrait être réhabilité au plan européen, au plan juridique.

OGM. Voilà un bon sujet où après les avis, les commissions et les conseils, c'est le Droit qui doit trancher entre « Bons OGM » et « Mauvais OGM » avec un guide de bonnes pratiques. L'OGM peut être un assistant utile en matière alimentaire (germes sélectionnés, acides aminés, vitamines, etc.) ; il peut être suspecté en tant que polluant environnemental par le flux de gènes qu'il peut disperser. Mais bloquer la recherche OGM et freiner la thérapie génique pour cause de mauvais OGM médiatiquement exploités, c'est insupportable. Il suffit d'interdire l'OGM alimentaire. Les bactéries, subtiles en la matière, savent différencier un ADN alimentaire d'un ADN génétique. Pourquoi pas nous ?

Education. Le consommateur fait l'effort de rechercher les informations en matière alimentaire. Les autorités peuvent également en faire un en matière de transparence et de traçabilité-responsabilité. La formation et l'information sont de solides éléments de sécurité alimentaire. Les meilleurs. L'école peut être un lieu privilégié de transmission de messages forts. Les enfants sont des demandeurs attentifs. Par exemple pour aborder la

variété alimentaire ou la standardisation, la notion de qualité, le plaisir à la consommation, les règles d'hygiène, etc. Un enseignement ludique de la microbiologie passionnerait nos enfants.

Horizons. La tendance s'imprime durablement d'un choix de produits alimentaires naturels (affranchis de la chimie), artisanaux, « bio », issus d'une agriculture proche, sensible à l'agro-écologie et au développement soutenable. Le recul de l'agro-industrie et l'avancée d'une chaîne de production courte peuvent être l'opportunité pour faire remonter la traçabilité de quelques maillons et s'intéresser par conséquent à la terre cultivée. La diversité s'empare de producteurs différents et de méthodes subtiles d'agro-diversité où le rendement n'est plus l'obsession. Un cran plus loin dans l'implication, chacun pourra produire quelques éléments de base de son alimentation, végétaux et animaux en échappant au contrôle et à la sécurité. Le risque domestique connaîtra un nouveau rebond. Comment utilement régler ?

La sécurité alimentaire est-elle compatible avec le développement durable et le principe de précaution est-il un allié du consommateur ? Probablement. La sécurité alimentaire ira mieux en déléguant moins, en soustrayant moins, en prenant des responsabilités à chaque maillon de chaîne clairement segmentée. Le principe de précaution est surtout un prétexte pour renoncer à presque tout.

La mondialisation alimentaire peut nous offrir un droit universel simplifié ou inextricable, mais aussi un risque de pandémie inégalé.

Courage ! Le dernier mot est aux juristes⁶ et le dernier instant aux bactéries.

⁶ Le Programme Lascaux a ouvert un chantier juridique titanesque à dimensions géographiques, biologiques, technologiques et philosophiques majeures. Bravo, merci.

Le droit à la sécurité alimentaire : réponses et non réponses du droit international

Dominique ROSENBERG *

Les débats relatifs au droit à la sécurité alimentaire sont au centre du processus engagé sur la scène internationale depuis quelques années pour faire avancer de façon décisive, conformément aux objectifs du Millénaire, la lutte contre les phénomènes de famine et de malnutrition structurelles. Cette mise en avant sur l'agenda international doit beaucoup au Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, dont la conviction et le tropisme fonctionnel donnent à penser que le respect sourcilleux de ce droit par tous les acteurs concernés - Etats, Organisations Internationales, notamment l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), sociétés transnationales de l'agro-alimentaire - constituerait une des clefs de l'action contre la faim. Que ce soit dans son rapport de 2009 à l'issue d'une mission auprès de l'OMC, lorsqu'il estime que le droit à la sécurité alimentaire relève de la catégorie des normes de droit impératif général et que cette qualification doit être reconnue, position qu'il n'a de cesse de réitérer, ou dans sa proposition pertinente lors du Forum économique mondial de Davos en 2012, de soumettre chaque accord bilatéral d'investissement « à l'épreuve des droits de l'homme » sous la forme d'une étude d'impact, non seulement en matière sociale et environnementale, mais aussi en matière de sécurité alimentaire. Sans aucun doute cette orientation est bienvenue et doit être privilégiée pour corriger efficacement les effets négatifs du libre commerce des produits agricoles, accompagné du protectionnisme sélectif des grands pays agricoles ainsi que de la spéculation sur les prix des denrées agricoles.

Dans ces conditions il n'y a rien d'étonnant à ce que les juristes qui s'intéressent à cette question, s'agacent souvent des lenteurs procédurales et des réticences juridico-politiques des Etats pour aller dans cette voie. L'auteur de ces lignes se permet de rappeler que le droit international public ne s'auto-formule pas de façon spontanée et qu'il est l'œuvre des Etats,

* Professeur de droit public à l'Université de Paris-Créteil Val-de-Marne.

au principal, dont l'absence de volonté mérite d'être blâmée. Il est à noter, d'ailleurs, que, selon le Rapporteur spécial, vingt-quatre Etats dans le monde ont inscrit ce droit dans leur constitution, essentiellement en Afrique et sur le continent américain. Tous ne le garantissent pourtant pas de manière équivalente, alors même qu'il s'agit de la norme suprême qui s'impose dans un Etat de droit : la force contraignante du droit constitutionnel, en tant que corpus de normes supérieures, ne s'en trouve pas remise en cause pour autant. Au-delà de ces considérations, on peut supposer que si le droit à la sécurité alimentaire n'est pas encore parvenu à occuper la place éminente qui doit lui revenir dans le panthéon des droits de l'homme, c'est pour deux raisons : l'une d'ordre historique qui tient à la genèse incertaine de ce droit fondamental (1) et un second facteur qui tient aux ambiguïtés de l'entité ou du sujet qui en est le titulaire, individu, peuple ou Etat (2). Malgré ces limites de nombreux éléments existent qui tendent à montrer que ce principe est en train de s'imposer dans l'ordre international (3).

1. Un droit fondamental... Mais encore ?

A notre connaissance la première inscription du droit à la sécurité alimentaire dans le droit positif figure à l'article 11, 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adoptent, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets... ». Auparavant ce droit n'était doté d'une telle portée juridique que dans des situations conjoncturelles, comme à l'article 26 de la Convention 3 de Genève de 1949 relative aux prisonniers de guerre, disposant que ceux-ci doivent bénéficier d'une ration quotidienne de base suffisante pour les maintenir en bonne santé, de même que d'eau potable, et ajoutant surtout que « toutes mesures disciplinaires collectives portant sur la nourriture sont interdites », ce qui renforce la portée de ce droit humanitaire. Par contre, au-delà de sa force symbolique, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui prescrit le « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation... » ne nous semble pas reconnaître le droit à l'alimentation comme un droit fondamen-

tal, comme le prouve sa reprise, quasiment mot pour mot, à l'article 11, 1 du Pacte, auquel il est adjoit le paragraphe 2 sus-cité qui lui qualifie de fondamental le droit de tout individu d'être à l'abri de la faim.

Cette analyse succincte démontre que le droit à la sécurité alimentaire n'a un caractère fondamental et une portée structurelle et universelle que depuis une époque relativement récente. Cela tient au fait que la codification des droits de l'homme s'est effectuée au plan international après 1945 selon une conception européo- ou occidental-centrique. Ce qui importait, c'était la jouissance et la garantie des droits civils et politiques et, même quand les droits de l'homme de la seconde génération ont été énoncés, les pays développés, très largement à l'abri de la faim et de la malnutrition, ne l'ont guère pris en compte : en témoigne le fait qu'il ne figure pas dans la Convention européenne des droits de l'homme, pas plus que dans ses Protocoles additionnels, pas plus que dans la Charte sociale européenne de 1961 ni dans sa version révisée, ni davantage dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit est donc resté très longtemps un droit fondamental pour des phénomènes exceptionnels autant qu'exotiques pour les pays développés et (ou) ne valant que pour certaines catégories de personnes particulièrement vulnérables. Son acception et sa portée sont plus amples désormais, il reste à examiner ce que signifie sa « *fondamentalité* » en droit international public.

C'est l'Observation générale n°12 relative au droit à une nourriture suffisante du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de 1999 qui fait foi quant au régime juridique de ce droit, son contenu, les obligations opposables aux Etats sur son fondement et son statut dans la hiérarchie des droits de l'homme. On note que le Comité réunit légitimement sous les termes « *droit à une nourriture suffisante* » les paragraphes 1 et 2 de l'article 11, soit le droit à un niveau de vie suffisant pour se nourrir et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. Quant à sa portée, il est « *d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits* » et « *indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme* ». Deux remarques sur cette définition : d'abord ces deux qualifications sont censées illustrer et confirmer le caractère fondamental de ce droit mais elles ne renseignent pas sur sa place dans la hiérarchie normative des droits de l'homme : fait-il partie des droits

intangibles, intransgressibles, indérogeables ou inaliénables, en somme du « noyau dur » des droits de l'homme que l'on dote généralement d'une portée impérative ? Si la formulation du Comité le laisse présumer, elle ne va pas jusqu'à l'affirmer expressément, sans doute pour ménager les susceptibilités étatiques, méfiantes à l'égard des normes supra-obligatoires et réticentes à y intégrer un droit économique et social. Ces circonlocutions du Comité s'apparentent à celles de La Cour Internationale de Justice qui, pendant longtemps, a usé des termes « principe essentiel », « règle fondamentale », *etc...* pour ne pas avoir à se référer aux normes de *jus cogens*. En second lieu, le Comité insiste sur la nature de droit-condition de ce droit, qui est donc jugé comme étant un préalable à la jouissance ou à l'exercice d'autres droits fondamentaux, sans précision supplémentaire. Cette spécificité en fait-elle un droit supérieur aux autres ? La réponse nous semble négative : en décembre 2012 le Rapporteur spécial De Schutter publiait un rapport « Les droits des femmes et le droit à l'alimentation » (A/HRC/22/50) dans lequel il démontrait que plus les femmes élevaient leur niveau d'instruction en exerçant leur droit fondamental à l'éducation et en luttant contre les discriminations scolaires, plus cela avait des conséquences bénéfiques sur le droit à l'alimentation. Autant dire qu'il y a une interdépendance entre tous les droits fondamentaux et que le seul véritable droit-condition de tous les autres est le droit à la vie.

En droit international public, pas plus qu'en droit public français où la notion de droit fondamental est souvent une qualification prétorienne à finalité pragmatique, la catégorie des droits fondamentaux n'existe comme incluant des droits et des obligations stables et bien définis. La meilleure preuve en est fournie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui, outre pour le « noyau dur » de ces droits, utilise cette qualification pour des droits tels que celui à la liberté syndicale, à l'éducation ou à la liberté d'expression, tout en admettant que de tels droits puissent être limités selon les termes de la Convention et sous le contrôle du juge. La seule portée juridique, attachée aux droits fondamentaux, et elle est éminente, est que de tels droits ne peuvent être vidés de leur substance par ces limitations ou dérogations.

2. Le droit à la sécurité alimentaire... Quel titulaire ?

La cause semble entendue : le droit à la sécurité alimentaire constitue un droit individuel fondamental que tout être humain peut revendiquer et exercer. Cette individualisation n'a pas empêché sa « collectivisation » dans des instruments conventionnels au profit de certaines catégories de personnes – prisonniers, femmes, enfants, personnes handicapées - jugées plus vulnérables en cas d'insécurité alimentaire. Au-delà de ces affectations on peut se demander si, dans la pratique, d'autres sujets ne s'estiment pas comme les véritables titulaires de ce droit. Tel est, par exemple, le cas de nombreux Etats : ceux-ci, en effet, qui ont pour obligation dans l'ordre international de respecter, protéger et mettre en œuvre ce droit, se sentent de plus en plus investis de la mission d'assurer la sécurité alimentaire de leur population pour l'avenir et revendiquent à cette fin un droit de souveraineté alimentaire, dont l'objectif serait de garantir sur le long terme le droit à la sécurité alimentaire de leurs ressortissants. Il s'agit d'un processus d'appropriation par certains Etats d'un concept dégagé à l'initiative de mouvements paysans (cf. *infra*) par lequel ces Etats considèrent qu'ils sont les mieux à même de définir et mettre en œuvre des politiques publiques agro-alimentaires efficaces, ces politiques visant, en particulier, à contourner les règles du marché mondial des produits agricoles établies dans le cadre de l'OMC en concluant des accords bilatéraux qui visent à leur assurer une sécurité alimentaire à moyen et long terme. Une telle acception de la sécurité alimentaire peut être comparée à celle valant pour la sécurité énergétique prônée par certains Etats, dont la France, il y a quelques décennies. Ce transfert d'un droit de l'homme vers la souveraineté étatique se manifeste, en particulier, par un phénomène contemporain qui a pris beaucoup d'ampleur, celui de l'achat ou de la location de terres par de nombreux Etats dans des pays peu développés¹. Si cet exercice de leur souveraineté alimentaire vise à satisfaire la propre sécurité alimentaire de leurs nationaux, quand il ne s'agit pas de produire des agro-carburants, il menace à rebours celle, le plus souvent très fragile, des ressortissants des pays hôtes de ces investissements : celle des paysans sans terre qui

¹ Sur ce sujet cf., entre autres, le rapport d'O. DE SCHUTTER, « Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme », A/HRC/13/33 de 2009.

cultivent sans titre les espaces concernés, celle des peuples autochtones qui pourraient être délogés de leurs territoires coutumiers, celle des travailleurs agricoles qui ne seraient pas réemployés par les investisseurs étrangers, celle de l'ensemble de la population, dont la sécurité alimentaire serait mise en péril par cette externalisation de cultures vivrières. En somme la souveraineté alimentaire de certains Etats l'emporterait sur celle d'Etats moins développés et elle primerait sur le droit à la sécurité alimentaire comme droit de l'homme. Comment résoudre cette contradiction entre une souveraineté en faveur de la sécurité alimentaire des uns et le même droit fondamental qu'elle met en cause pour les autres ?

Il est urgent que, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui a cette question sur son agenda depuis trop longtemps, un mécanisme international soit établi pour protéger la sécurité alimentaire des populations des Etats hôtes conformément aux recommandations du Rapporteur spécial De Schutter dans son rapport de 2009 sur les investissements foncier à grande échelle. Il préconise, en effet, de se référer à une disposition de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007, l'article 32, 2 qui énonce que « les Etats consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources... » (rec. 10) et de l'étendre à l'ensemble des populations concernées par ces projets de mutations foncières et culturelles. De cette façon le droit des peuples à décider de leur souveraineté alimentaire (« la capacité des peuples à décider ce qui se produit, ce qui se consomme, donc de leur politique agricole » selon l'ONG de paysans Via Campesina lors de la réunion de la FAO de 1996) serait susceptible de s'opposer à la fois à la souveraineté alimentaire des pays investisseurs et à celle de leur Etat national plus soucieux de rentabiliser ses réserves foncières que de garantir la réalisation de la sécurité alimentaire de leur population. Cette proposition paraît audacieuse, voire utopique, en l'état du droit international et des relations internationales mais on doit souligner que cette disposition prévoyant l'accord des populations autochtones est de plus en plus invoquée à l'occasion de projets de

développement visant leurs territoires, notamment sur le continent américain, au point de faire reculer ces initiatives².

Ces incertitudes quant à la portée contraignante de ce droit fondamental à la sécurité alimentaire et à ses titulaires ne remettent, toutefois, pas en cause sa progression dans la hiérarchie des droits de l'homme.

3. Vers le droit impératif général ?

Cette brève réflexion part du postulat que l'élévation du droit à la sécurité alimentaire au rang de norme impérative du droit international contribuerait à en garantir de façon plus effective sa jouissance et son exercice. Cette hypothèse n'est pas partagée par l'ensemble de la doctrine internationaliste, soit que certains spécialistes de la question, tel F. Sudre, estime que cela n'aurait ni pertinence, ni portée décisive, sinon dans une démarche prospective, soit que d'autres auteurs, positivistes et opposés au *jus cogens*, concluent que, si certains principes ou règles pouvaient être qualifiés d'impératifs, c'est parce qu'elles auraient épuisé leurs effets opératoires et seraient devenues des normes mortes. Si la première conception ne manque pas de fondement, la seconde ignore par idéologie des évolutions contemporaines, comme, par exemple, celle relative à la lutte contre les atteintes les plus graves aux droits de l'homme, qui a été renforcée à mesure que la société internationale prenait conscience du caractère intangible du droit à la vie et de celui de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

Pour ce qui est de la codification des normes impératives, elle ne se décrète pas et il n'est pas imaginable que, sur injonction aussi pressante soit-elle, les Etats se réunissent et décident d'accorder le label impératif à ce droit (cf. les difficultés de la reconnaissance du droit à l'eau³). Cette

² Pour ne prendre que deux exemples contemporains, on peut citer l'arrêt rendu le 18 avril 2013 par la Cour Suprême de l'Inde donnant satisfaction au peuple autochtone Dongria Kondhs qui avait demandé que son droit à l'eau et aux terres cultivables lui soit reconnu contre un projet d'installation d'une usine de bauxite à l'initiative d'une joint-venture anglo-indienne. L'autre exemple est fourni par la contestation des indiens Mapuche argentins contre la signature d'un accord relatif à l'exploitation d'un gisement de pétrole et de gaz de schiste entre l'Etat argentin et l'entreprise américaine Chevron sur leur territoire de Vaca Muerta en Patagonie.

³ Lors de l'adoption de la Résolution A/64/292 du 10 juillet 2010 qui reconnaît « le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme essentiel à

codification est, au contraire, l'aboutissement d'un processus de maturation comme le démontre la montée en force contraignante de l'interdiction du recours à la force, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de la souveraineté des Etats ou de l'interdiction des crimes les plus graves contre les individus. Trois éléments interdépendants convergent pour qu'un droit ou un principe soit intégré à cette catégorie : une application croissante qui va de pair avec une montée en puissance normative dans différents ordres juridiques et une justiciabilité de plus en plus affirmée. Il convient d'appliquer cette grille de lecture au droit à la sécurité alimentaire.

Pour ce qui est de l'application on est encore très loin du compte puisque le dernier Rapport de la FAO sur l'insécurité alimentaire dans le monde estime que pour la période allant de 2010 à 2012 870 millions de personnes souffrent de sous-alimentation chronique, soit 12,5 % de la population mondiale, dont l'immense majorité dans les pays en développement. Mais ce n'est pas faire preuve de cynisme de remarquer que ce nombre baisse régulièrement, même si c'est trop lent et trop velléitaire. Pas davantage de souligner que, si cette question ne subsistait pas avec cette ampleur, il ne serait pas nécessaire de renforcer la portée juridique de ce droit.

Sans conteste celle-ci s'est déjà accrue, et c'est un des facteurs qui a permis à l'insécurité alimentaire de reculer. Un nombre croissant d'Etats a intégré ce droit dans son ordre juridique interne sous l'influence des institutions internationales - FAO, Union européenne...- et avec leur aide, adopté des programmes sérieux et des mesures favorisant la mobilisation des ONG et de la société civile, notamment des paysans pauvres et des femmes vivant en milieu rural. La détermination des pays en développement à ne pas céder sur le dossier agricole lors des négociations du cycle de Doha et le blocage qui en est résulté pour l'OMC, ont mis en avant cette préoccupation de garantir une sécurité alimentaire plus universelle. Au plan du droit international on sait que le droit à la sécurité alimentaire comme le

la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme » des divergences se sont manifestées, bon nombre des représentants des 41 Etats qui se sont abstenus estimant que la preuve n'était pas faite qu'en droit international le droit à l'eau soit un droit de l'homme fondamental. Cette opposition entre l'eau comme un droit et l'eau comme un bien peut se retrouver également dans les débats relatifs au droit à la sécurité alimentaire.

droit à la santé sont particulièrement protégés : quand des sanctions internationales sont adoptées par le Conseil de Sécurité, le régime des sanctions « intelligentes » prévoit qu'elles ne peuvent en aucun cas porter atteinte au droit à une nourriture suffisante de la population et que l'arme alimentaire est proscrite. Cette garantie ne vaut pas seulement pour les sanctions onusiennes, elle vaut également pour les mesures unilatérales coercitives ou non, les contre-mesures, comme en témoigne le dispositif de nombreuses résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Ainsi la résolution A/65/217 de 2010, « Protection des droits de l'homme et mesures coercitives unilatérales » qui interdit « toute mesure unilatérale contraire au droit international qui empêche la population concernée de réaliser pleinement son développement économique et social, nuise à son bien-être et fasse obstacle au plein exercice des droits de l'homme, y compris le droit pour chacun à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé... et le droit à l'alimentation, aux soins médicaux et à l'éducation ». Cette tendance forte qui fait du droit à la sécurité alimentaire une composante des droits intangibles, peut être lue comme une extension logique de sa place et de sa portée comme élément du droit humanitaire « intransgressible », comme l'indique le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n°8 de 1997 relative aux relations entre sanctions économiques et protection internationale des droits de l'homme, même si y est constatée une application incertaine.

Enfin la justiciabilité est décisive car, comme pour tous les autres droits, elle permet de passer d'une prescription générale et abstraite, notamment quant au degré d'obligation pesant sur les Etats, à une mise en œuvre singulière et concrète. Sur ce plan l'arrêt rendu par la Cour Suprême de l'Inde en 2003⁴ qui reconnaît que « tous les habitants en Inde ont le droit à l'alimentation et (que) ce droit doit être satisfait par l'Etat », notamment par l'établissement de programmes destinés à assurer une aide alimentaire garantie en cas de famine dans une région du pays, confirme la portée directement opposable de ce droit aux Etats. Il convient de souligner qu'une telle décision s'inscrit dans une jurisprudence constante de cette haute juridiction qui tend à faire une interprétation très large du droit à la sécurité alimentaire couplée au droit à l'eau, qui ne figurent pourtant pas dans

⁴ *Union des peuples pour les libertés civiles c. Union indienne et autres.*

l'ordre constitutionnel du pays, en les rattachant au respect du droit à la vie qui relève de l'article 21 de la Constitution. Cette tendance forte du juge indien a montré son efficacité puisque, en juillet 2013, le Gouvernement indien a adopté une ordonnance prévoyant d'élargir au profit de près de 70 % de la population un dispositif de sécurité alimentaire qui allouera aux bénéficiaires des produits de base à des prix subventionnés. Un tel plan qui doit être ratifié par le Parlement et qui devra être transparent devrait coûter environ 20 milliards de dollars. Dans le même sens l'arrêt de la Cour Suprême du Népal⁵ qui ordonne l'adoption d'une politique en faveur des femmes rurales discriminées dans leur accès à la terre ou autres ressources productives. Certes il ne s'agit que de deux exemples parmi d'autres de décisions de justice internes et l'on attend qu'une instance internationale se prononce en faveur d'une telle opposabilité : l'entrée en vigueur en mai 2013 du Protocole optionnel de 2008⁶ des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, doit constituer une avancée. En effet, cette nouvelle justiciabilité place les droits économiques au même niveau que les droits civils et politiques, marquant ainsi le caractère indivisible et interdépendant des droits de l'homme.

Les règles de droit international et leur portée normative ne sont que le produit de l'action des différents acteurs de la société internationale impliqués : la portée impérative du droit à la sécurité alimentaire résultera de la mobilisation des individus ou de leurs groupes d'appartenance, des ONG, des juridictions et des institutions internationales à l'adresse des Etats.

⁵ *Advocate Jyoti Lamsal Poudel c. Gouvernement népalais*, 10 juin 2010.

⁶ Protocole facultatif adopté par la résolution A/63/117 du 10 décembre 2008 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

***Propuesta para conseguir que el derecho a la alimentación
sea considerado como norma imperativa
de derecho internacional general***

Miguel Ángel MARTÍN LÓPEZ *

La comunidad internacional necesita hacer más fuerte al derecho a la alimentación. Ello es un reto ineludible dadas las dramáticas estadísticas existentes: 870 millones de personas en todo el mundo en situación de inseguridad alimentaria y nada menos que 2,6 millones de niños que mueren al año debido al hambre y falta de alimentación¹.

La adopción de tratados con normas obligatorias no obstante se antoja una labor complicada, difícil. Hay que hacer esta tarea pues desde la *lex lata*, vigente, la cual, sin duda, permite todavía un margen de acción importante.

En particular, una cuestión interesante es dejar bien sentado que el derecho a la alimentación forma parte del derecho internacional general, como norma de derecho consuetudinario que rige para todos los Estados independientemente y al margen de cualquier vínculo convencional o de tratado.

Creemos que hay elementos suficientes para defender la existencia de una *opinio iuris* favorecedora de ello. Son muchos los elementos de la práctica internacional en la que los Estados reafirman la existencia de esta regla. Todo ello demuestra cierta convicción en considerar que rige el derecho a la alimentación. Que esta idea quedara bien consolidada en el sentir de la comunidad internacional es importante.

Ahora bien, sí es cierto que el contenido que tiene este derecho puede parecer reducido. Fundamentalmente, está concebido como un derecho de realización progresiva, que no entraña obligaciones directas e inmediatamente exigibles. Ello suele ser así, como es sabido, en la gran parte de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, la norma que más desarrollo le da, las conocidas directrices voluntarias de la FAO

* Profesor Asociado de Derecho internacional público de la Universidad de Sevilla.

¹ <http://www.fao.org/hunger/es/>

para su realización progresiva, no pasan de ser un texto de carácter meramente voluntario, sin fuerza jurídica².

No obstante, ello no quiere decir que los Estados tengan una libertad plena de acción. Hay espacio para obligaciones de acción inmediata, así como de omisión o de no hacer acciones que dañen este derecho. Lo dijo bien la importante Observación General n° 12 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas³ al señalar que este derecho obliga a tomar las acciones necesarias para mitigar y aliviar al hambre y se produce una violación cuando el Estado falla en proporcionar el mínimo esencial para estar libre del hambre.

Sin duda, sería importante trabajar y hacer esfuerzos para ampliar este contenido. En este sentido, puede ser interesante recopilar e inventariar, de manera concreta, el mayor número de supuestos de hecho que pueden conllevar este incumplimiento. Esto es, los casos en los que puede darse esta violación.

Sobre esta base, está claro que, jurídicamente, cuando se dan estos supuestos ha de entrar en juego la responsabilidad internacional. La adopción de normas posteriores que puedan vulnerar el derecho a la alimentación también serían incumplimientos al derecho a la alimentación e implican responsabilidad internacional.

Este efecto sería mayor si el derecho a la alimentación adquiere la condición de norma imperativa de derecho internacional general o norma de *ius cogens* aceptadas por la comunidad internacional en su conjunto⁴.

² Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, texto aprobado durante la cuarta reunión del GTIG (23 de septiembre de 2004), CL/27/10-Sup. 1, informe del 30 período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria, CSA, Roma, 20-23 septiembre 2004.

³ E/C.12/1999/5, 12 may 1999, The Right to adequate food (art 11), General comments, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

⁴ Entre las aportaciones más recientes y destacadas como KOLB, R.: *Théorie de ius cogens international. Essai de relecture du concept*, Paris, ed. Presse Universitaire de France, 2001, CANÇANDO TRINDADE, A.: La ampliación del contenido material del *ius cogens*, disponible en la web www.oas.org/dil/esp), BIANCHI, A.: « Human rights and the magic of *ius cogens* », *European Journal of International Law*, 2008, vol. 19, pág. 491 y ss. ; DORR, O., SCHMALENBACH, A.: Art 53 treaties conflicting with a peremptory norms of general international law (*ius cogens*) Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, ed. Springer, pág. 897 y ss. Para una

Propuesta para conseguir que el derecho a la alimentación sea considerado como norma imperativa de derecho internacional general

Esta consideración permitiría la aplicación de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, cuyo articulado establece la nulidad de los tratados que estén en oposición con ella (artículos 59 y 64). Se establece además para ello un procedimiento de declaración de tal nulidad (artículos 65-66) capaz de terminar con una decisión obligatoria de la Corte Internacional de Justicia o de un tribunal arbitral, lo que hasta la fecha no ha ocurrido. Es un control de legalidad sin duda de interés.

Este control sería muy interesante para proteger al derecho a la alimentación. Se trataría de enjuiciar si cualquier tratado o norma posterior tiene por efecto causar hambre. Si se ve esta relación casual, habría que declarar su nulidad de la norma que produjese este efecto.

Hay que plantear si el derecho a la alimentación tiene ya esta condición. En un principio, se estimó por gran parte de la doctrina internaciona- lista y por numerosos Estados que estas normas de *ius cogens* serían algo así como supernormas, normas de una mayor jerarquía en el orden inter- nacional.

En este ordenamiento no ha existido tradicionalmente una jerarquía de normas. Por esta razón, hay renuencia o reticencia en aceptar normas con un carácter superior. Admitir esta posibilidad se ve, en suma, con carácter muy restrictivo. La doctrina británica expresaba muy gráficamente que estas normas de *ius cogens* son como los coches de lujo que salen poco de su cochera. Además, hasta la fecha ni siquiera hay un listado de estas normas y apenas hay consenso en la doctrina para considerar dentro de ellas a un número muy reducido, por ejemplo, la prohibición de la tortu- ra.

Ahora bien, este planteamiento tradicional puede superarse y acoger otro enfoque para las normas de *ius cogens* centrado en los efectos de las normas. Según el propio literal de la Convención de Viena de 1969, estas normas son aquellas que no admiten acuerdo en contrario. Es al fin y al cabo un límite a la libertad contractual, que suele estar presente en los derechos de contratos internos y que impide que estos contravengan la ley o normas más generales. En el caso del derecho internacional, decir que

visión crítica véase GLERMON, M. J.: "De l'absurdité du droit impératif (*ius co- gens*)", *Revue Générale Droit International Public*, 2006, vol. 110, págs. 529 y ss.

los tratados no debieran contener estipulaciones contrarias a las reglas del derecho internacional general no debiera ser nada anormal o ilógico, cuando estas reglas sean obligatorias y los Estados no puedan derogarlas en su relación recíproca entre ellos.

Hay numerosas normas de derecho internacional que tienen este último carácter, al ser obligaciones de carácter absoluto o *erga omnes*, esto es aquellas que no admiten un cumplimiento bilateral (cumplir con una parte al mismo tiempo que dejarla de cumplir con otra). Prácticamente todas las de derechos humanos, entre las que estarían las de derecho a la alimentación, tienen este carácter. No se cumplen en relación *vis a vis* con otro Estado. Son de carácter absoluto y no bilateralizables.

Imperativo también es sinónimo de obligatorio. Las normas imperativas son como las normas obligatorias. No tiene por que considerarse que es un plus más.

Por ello, creemos bien fundada la afirmación de que las disposiciones de los tratados posteriores que sean contrarios al contenido obligatorio del derecho a la alimentación son nulas. Creemos que dentro de este contenido entra, primordialmente “el no estar libre de hambre”, considerado expresamente como derecho fundamental por el párrafo segundo del artículo 11 del pacto internacional sobre derechos económicos sociales y culturales).

Con la *lex lata*, el derecho internacional vigente, se puede argumentar esta conclusión. No obstante, sería conveniente u oportuno que se lanzará una campaña para que se aceptara que “el derecho fundamental a no padecer hambre es una norma imperativa de derecho internacional general y cualquier regla que lo impida es nula de pleno derecho”.

Dejar esto bien sentado aportaría claridad y fuerza al derecho a la alimentación. Proponemos además que las organizaciones no gubernamentales, la academia y en suma la sociedad civil reclame y pida a los Estados que invoquen efectivamente el derecho a la alimentación y hagan uso del control de legalidad que establece la convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados a fin de controlar la compatibilidad y respeto de los tratados y otras normas posteriores con el derecho a la alimentación.

Les interdits alimentaires religieux : quel possible rapport avec une forme de sécurité alimentaire ?

Dominique GAURIER *

1. Ce que sont les interdits alimentaires dans les trois monothéismes

Il ne semble faire de doute pour personne que les interdits alimentaires se rattachent aujourd'hui aux religions. Dans le cadre des monothéismes juif et musulman, ce sont la *Tora* et la *Shar'ica* qui déterminent ces interdits. Mais il est d'autres religions non particulièrement monothéistes, comme l'hindouisme ou plus encore le parsisme, qui s'opposent à la consommation de viandes animales dès lors que les croyances en la transmigration des êtres après leur mort leur donne la forme que les mérites de leur vie précédente leur octroient. Il y aurait alors une forme d'anthropophagie par procuration, si l'on peut parler ainsi, qui force à une alimentation exclusivement végétalienne. Ce sont alors des aspects culturels qui conditionnent de tels comportements vis-à-vis de la nourriture avant d'être religieux, car il s'agit de pratiques exercées en collectivité et qui sont le signe d'une appartenance à un groupe déterminé, qui se place à l'écart des autres et s'en distingue. En somme, ce sont là des marqueurs essentiellement identitaires.

Il est très difficile de remonter à ce qui a pu conduire à ses attitudes devenues religieuses. Sans doute, les explications hygiénistes données au XIX^e siècle se révèlent-elles ici bien imparfaites et surtout très partiales et partielles. On ne peut gommer tout à fait l'idée que ces interdits alimentaires prennent leur source dans de très anciens tabous, avec lesquels on a plus de mal aujourd'hui à se mettre en relation, notamment face à l'interdiction de consommer de la viande de porc : s'il est vrai que celle-ci développe rapidement des germes nocifs et se conserve mal, il y a peut-être, à l'origine, un tabou lié à l'anthropophagie car le porc a un genre de vie très proche de celui de l'être humain. Le porc est omnivore et, de plus, reconnu aujourd'hui comme pouvant être utilisé en médecine car son cariotype est très proche de celui de l'être humain tant et si bien que l'on voit

* Maître de conférences en histoire du droit, université de Nantes.

greffer des valvules de porc sur les cœurs humains sans dommage notable. Tout cela est très déroutant, notamment au regard du statut réservé à l'animalité en général, généralement traitée de façon effroyable dans des élevages en batteries, alors que l'on sait aujourd'hui qu'il existe une véritable souffrance animale qui, pour n'être peut-être pas conscientisée comme la nôtre a pu l'être, n'en existe pas moins.

Nous nous contenterons ici de préciser ce qu'il en est des interdits alimentaires dans les trois monothéismes : judaïsme, christianisme et islam.

Dans le judaïsme, c'est le terme *kasher* qui vient désigner l'aliment rituellement reçu comme consommable et les règles qui seront alors imposées ne s'appliquent qu'aux aliments animaux, non aux fruits et aux légumes. Relativement aux animaux quadrupèdes, le chapitre 14 du Deutéronome vient préciser lesquels peuvent être consommés : « *toute bête qui a le pied onglé, l'ongle fendu en deux et qui fait partie des ruminants, vous en mangerez* ». Sont ainsi autorisés le bœuf, le mouton, la gazelle, la chèvre, le cerf, le daim, le bouquetin, l'antilope, le buffle et le chevreuil. En est, bien sûr, exclu le porc qui a le sabot fendu, mais ne rumine pas. Aucun critère, par ailleurs, n'est fourni dans la *Tora* à l'égard des oiseaux, qui énumère plutôt ceux qui sont interdits et les rabbins en compilèrent alors une liste de 24 oiseaux considérés comme interdits, leurs œufs étant également interdits. Pour les animaux aquatiques, sont autorisés seulement ceux qui ont au moins une nageoire et une écaille qui s'enlève facilement, ce qui proscrit la consommation du homard, du crabe, des huîtres, des palourdes, etc. Au regard des insectes, le chapitre 11 du Lévitique autorise à manger quatre types d'insectes difficiles à identifier, mais proscrit en tout cas la consommation des reptiles, des vers et d'autres arthropodes. Tout produit de l'animal interdit est lui-même interdit, avec la notable exception du miel, que le *Talmud Tora* admet avec une preuve spéciale. Le judaïsme envisage également la façon dont l'animal a été abattu, dès lors que la consommation du sang, conçu comme étant le siège de la vie et donc propre à chaque être vivant, est formellement interdite. Par ailleurs, seules certaines parties de l'animal sont consommables : ainsi le nerf sciatique est interdit à la consommation, de même que la graisse attachée à l'estomac et aux intestins, qui était destinée à être brûlée sur les autels pour les victimes sacrificielles du Temple, cela ne concernant cependant ni les poissons ni

les volailles. Enfin, les chapitres 23 de l'Exode et 14 du Deutéronome précisent que « *Tu ne feras pas cuire un chevreau dans le lait de sa mère* », proscrivant ainsi de mêler, au cours d'un même repas, les aliments lactés et les viandes, conservés d'ailleurs dans les réfrigérateurs totalement séparés chez les Juifs pieux. Reste que le texte biblique n'explique en rien la raison de telles règles ; elles ne dépendent que de la volonté divine et sont donc, pour les rabbins, sans explication.

Le christianisme n'allait pas reprendre ces interdictions, ce qui ne fut pas sans poser de rudes problèmes au début de l'histoire chrétienne, notamment quand les Juifs convertis au christianisme conservèrent leurs rituels, les empêchant ainsi de cotoyer les convertis du paganisme, appelés *goyim*, désignant d'une certaine manière ceux dont il fallait s'écarter pour ne pas être entaché de leur impureté. Si les premières communautés chrétiennes faisaient formelle interdiction de consommer des viandes consacrées à des idoles, le christianisme ne reprit pas les interdictions rituelles du judaïsme tant liées aux viandes, toutes étant *a priori* consommables sans en excepter aucune, qu'au sang, puisque la pratique de l'égorgeage rituel fut abandonnée, sans doute sous l'influence grecque et romaine qui ne la connaissait pas. Cependant, avec la création des ordres monastiques, certaines consommations furent proscrites, notamment les viandes, mais pas les volailles et leurs produits, remplacées par les fromages et autres produits laitiers. Mais le but visé ici, propre aux communautés monastiques, tenait plus à la pratique d'une rigueur liée au jeûne et à éviter tout excès de table, donc à une saine mesure, sans excès pour la règle de Saint Benoît, avec une proscription plus rigoureuse des viandes chez les Cisterciens de Saint Bruno. Le peuple chrétien lui-même était appelé uniquement à s'abstenir de la consommation des viandes une journée par semaine et durant certaines périodes dites de jeûne et également d'abstinence sexuelle, ce qui fut abandonné après le Concile de Vatican II. Les communautés protestantes ne se sont jamais senties liées par ces prescriptions du droit canonique, donc un droit purement humain, quand bien même elles y avaient été forcées sous l'Ancien Régime.

Avec l'Islam tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, nous n'allons pas nous retrouver très loin des interdits alimentaires du judaïsme, qui ont bien souvent inspiré ceux de l'Islam, quoi qu'en disent les théologiens musulmans. Le Coran insiste beaucoup sur ce qui oppose le licite (*halâl*) à l'illicite (*ha-*

râm) et les croyants ne doivent consommer que ce qui est licite et ce qui est « bon » (*tayyib*). Les interdits propres aux Juifs sont envisagés comme une punition divine ou comme le fait des Juifs eux-mêmes. En tout cas, le Coran insiste moins sur la prohibition que sur la permission, probablement dans le but de se libérer des prohibitions illégitimes et les nourritures que Dieu offre à l'Homme sont *a priori* bonnes. La liste des aliments interdits se trouve dans un groupe de versets et, à côté, on constate que le Coran abroge aussi plusieurs interdictions qui étaient pratiquées par les Arabes avant l'Islam.

C'est en fait la *Sunna*, ou *Tradition rattachée au Prophète*, qui a fait se multiplier les interdits alimentaires puisqu'elle a rajouté aux espèces interdites, peu nombreuses, notamment le porc, plusieurs autres espèces, comme les animaux munis de crocs (en y incluant le sanglier), tout oiseau muni de serres, le chien (considéré comme impur), les équidés (donnant lieu à des controverses, notamment pour le cheval) et les animaux qui vivent dans l'eau, mais qui ne sont pas des poissons. Il faut enfin y ajouter l'interdiction absolue de l'usage des boissons alcoolisées.

On peut ainsi constater que, si le Coran avait été plutôt libéral en matière d'interdits alimentaires, somme toute très peu nombreux, ce sont les juristes, ou *fuqahâ*, qui sont allés très au-delà de cette permissivité et ont multiplié les interdictions en s'appuyant sur des prescriptions qu'ils disaient avoir été tirées de la *Sunna*, la pratique et les dires du Prophète. D'une certaine façon, il est possible de dire que la religion ne se lit plus, comme pour le judaïsme, qu'à travers le strict respect des prescriptions d'une loi telle que les Hommes l'ont exprimée et codifiée. Pas plus que la Bible ne le fait, le Coran ne précise jamais la motivation des interdictions si ce n'est pour poser que celles qui avaient été posées pour les Juifs leur avaient été prescrites pour punir leurs péchés. En fait, les lois alimentaires du Coran tendent à démontrer qu'elles sont constituées des représentations et des croyances qui sont celles qui tiennent à un mode de vie pastoral.

2. Peut-on tenter d'y rechercher une intention visant à une sécurité alimentaire ?

Lorsque nous évoquons la question de l'interdiction de la consommation de la viande de porc, interdiction commune au judaïsme et à l'islam et dont l'origine est sans nul doute la même dans les deux cultures qui ap-

partiennent au rameau des cultures sémitiques, le XIX^e siècle a tenté de justifier cette interdiction en avançant un argument hygiéniste, que l'on appellerait aujourd'hui « sanitaire », donc se rapportant à la sécurité alimentaire. Cet argument était le suivant : la viande de porc était tout particulièrement sensible au développement des germes une fois abattue et devenait rapidement inconsommable, eu égard aux risques encourus en consommant une viande devenue rapidement avariée et dangereuse pour la vie humaine.

En fait, il est probable que jamais cette interdiction n'a eu de justification sanitaire, quand bien même celle-ci eût sans nul doute pu être également trouvée et avancée. Comme cela vient d'être dit, les interdits alimentaires ne trouvent aucune justification dans les textes sacrés. Tout au plus, le Coran vient préciser que les interdictions faites aux Juifs étaient prescrites pour les punir de leurs péchés.

Néanmoins, un certain nombre de justifications rationalisantes furent données. Tout d'abord, le porc est réputé comme animal sale et glouton. Il est par ailleurs particulièrement exposé aux maladies et aux parasites dans les pays tropicaux et subtropicaux. C'est de plus un animal inadapté aux climats arides du Proche-Orient et de l'Arabie. Comme animal sédentaire, il est également peu compatible avec une vie nomade et pastorale. Enfin, comme cela a été plus récemment montré, le porc a une vraie proximité physiologique avec l'être humain et il n'est pas impossible que cette dernière ait été déjà observée à l'époque ancienne, ne serait-ce que à travers le mode de vie très opportuniste du porc, assez proche finalement du mode de vie des hommes. Ainsi serait explicable le tabou général qui affecte le porc et sa viande, tabou qui semble bien s'être répandu vers l'Ouest en Anatolie et vers l'Est, dans les régions iraniennes, deux régions qui n'appartiennent pourtant pas à des cultures sémitiques¹.

Cependant, on peut observer que les musulmans des Balkans, de l'ex-URSS et de l'Albanie consomment du porc, pratique qui semble toutefois reculer face au rigorisme religieux qui affecte aujourd'hui ces régions, que les prédicateurs venant d'Arabie saoudite s'appliquent à reconverter. En

¹ Cf. Bernard SERGENT, « Le porc indo-européen d'Ouest en Est », in *Actes du colloque de Saint-Antoine l'Abbaye*, Jérôme MILLON, 1999, p. 39.

outre, chez certains Juifs français qui ne proviennent pas de l'immigration ashkenase ou sépharade, la consommation du jambon était également pratiquée sans difficulté particulière. Enfin, alors que le sanglier est pourtant formellement assimilé au porc, sa viande est cependant consommée par les chasseurs des montagnes algériennes.

Quant à l'interdiction islamique de l'usage de l'alcool, il semble bien qu'elle ne soit pas d'origine. Dans le Coran, on est ainsi passé d'une considération très positive du vin à l'interdiction absolue de sa consommation.

Dans la sourate 16, appelée *Al-nahl* ou *Les abeilles*, on peut en effet lire dans le verset 67 que

*Des fruits des palmiers et des vignes, vous tirez une boisson enivrante et un aliment excellent. En vérité, en cela, est certes un signe pour un peuple qui raisonne*².

Dans la sourate 4, dénommée *Al-nisâ* ou *Les femmes*, le verset 43 vient cependant préciser :

*Ô vous qui croyez !, n'approchez point de la Prière, alors que vous êtes ivres, avant de savoir ce que vous dites*³.

Ce verset semble bien ne pas interdire la consommation de vin en tant que telle, mais seulement dans le but de ne pas être ivre au moment de la prière.

Dans la sourate 2 *Al-baqara* ou *La génisse*, le verset 219 tient encore une position qui semble encore peser le pour et le contre dans la pratique du vin et du jeu de mise dépendant du hasard appelé *maysir* et se prononce plutôt en faveur de son désavantage que de son utilité :

*[Les Croyants] t'interrogent sur les boissons fermentées et le jeu de maysir. Réponds-leur : "Dans les deux, sont pour les hommes un grand péché et des utilités ; le péché qui est en eux est plus grand que leur utilité*⁴.

De nouveau, la sourate 5 *Al-mâcida* ou *La table servie* revient, dans les deux versets 90 et 91, sur l'interdiction du vin, mais cette fois-ci, de

² Cf. Coran, trad. Régis BLACHERE, G.-P. Maisonneuve et Larose, Paris 1966, p. 298.

³ Cf. Coran, *op. cit.*, p. 112.

⁴ Cf. Coran, *op. cit.*, p. 61.

Les interdits alimentaires religieux : quel possible rapport avec
une forme de sécurité alimentaire ?

façon plus rigoureuse, et en parle toujours en lien avec la pratique des jeux
de hasard et de l'usage des flèches utilisées pour la divination :

(90) *Ô vous qui croyez !, les boissons fermentées, le jeu de maysir, les pierres dressées et les flèches [divinatoires] sont seulement une souillure [procédant] de l'œuvre du Démon. Évitez-la ! Peut-être serez-vous bien heureux.*

(91) *Le Démon, dans les boissons fermentées et le jeu de maysir, veut seulement susciter entre vous l'hostilité et la haine et vous écarter de l'invocation d'Allah et de la Prière. Cesserez-vous [de vous y adonner] ?*⁵

Néanmoins, dans la sourate 47 *Muhammad*, le verset 15 vient indiquer quelles seront les joies offertes en récompense au Croyant qui accède au Paradis et décrit ainsi ce Jardin :

*[Voici] la représentation du Jardin qui a été promis aux Pieux : il s'y trouvera des ruisseaux d'une eau non croupissante, des ruisseaux de lait au goût inaltérable, des ruisseaux de vin, volupté pour les buveurs,...*⁶

Les explications données par les théologiens pour justifier la permission de boire de l'alcool - le terme arabe utilisé est le même dans tous les versets cités *khamr*, qui signifie « vin, boisson fermentée » et qui renvoie au jus extrait du raisin et des dattes⁷ - dans le Paradis, alors que son usage est interdit dans la vie terrestre, est que le vin du Paradis ne peut causer aucun mal à la santé de l'homme, à la différence du vin consommé sur la terre. Il y a donc une présentation quasi-médicale des maux causés par l'usage de l'alcool, d'autant plus que son abus peut aussi conduire l'être humain à ne plus se posséder lui-même et à être livré au mal dans son inconscience. On sait que le discours médical actuel n'est pas loin de penser qu'un usage régulier des boissons alcoolisées peut causer chez celui qui en abuse des maux irréversibles, voire la mort. Néanmoins, la raison est ici avant tout religieuse plus que proprement médicale, sans que ce côté soit totalement absent.

On ne retrouve pas cette même interdiction tant dans le judaïsme que dans le christianisme.

⁵ Cf. Coran, *op. cit.*, p. 146.

⁶ Cf. Coran, *op. cit.*, p. 539.

⁷ Cf. Eric CHAUMONT, « Vin, boissons enivrantes et drogues », in *Dictionnaire du Coran*, Robert Laffont (coll. Bouquins), p. 915.

Une dernière question peut être envisagée qui est en lien avec la pratique du jeûne : jeûner, c'est se priver de la consommation d'aliments pendant une période définie par une religion. Beaucoup de religions partagent cette pratique et, pour nous limiter aux trois monothéismes, tous en font ou en ont fait une règle de vie, généralement en la liant aussi à l'abstinence des rapports sexuels.

La pratique du jeûne religieux dans le judaïsme est liée principalement au *Yom Kippour* et est destinée à « humilier » l'âme en freinant les appétits corporels dans leur ensemble, qui sont envisagés comme les causes premières du péché.

Le christianisme reçut, dès les premières heures du monachisme égyptien du désert, la pratique du jeûne, souvent de façon très excessive, pour dompter de la même manière les ardeurs de la chair. La législation canonique reprenait le jeûne en en faisant une pénalité pour le rachat de certains péchés. Elle imposa également à l'ensemble des fidèles des périodes de jeûne, notamment durant le carême, qui était censé représenter le séjour de 40 jours de Jésus dans le désert. De même, la consommation des viandes était interdite les jours réputés « maigres », rigueur qui se relâcha par la suite à partir du Concile de Vatican II (1962-1965).

L'islam reçut aussi cette même pratique rapportée au mois lunaire de Ramadan, considérée comme l'un des cinq piliers de la religion. La justification théologique de ce jeûne est de rappeler à l'être humain que tout lui vient de Dieu et donc, à se remettre en état de besoin, afin de se rendre plus disponible à la pénétration de la Parole de Dieu. La mystique soufie fait également du jeûne un moyen de contrôle des pulsions du corps.

Le jeûne est aujourd'hui médicalement reconnu comme pouvant apporter au corps et à la santé une forme de temps de pause, afin de permettre, avec une pratique raisonnée et raisonnable, une meilleure maîtrise à la fois intellectuelle et physique de soi. Comme cela a déjà été remarqué, il est assez curieux de constater que les intuitions religieuses qui, *a priori*, n'avaient pas cette préoccupation axée sur la santé physique recourent parfois de mêmes préoccupations : l'être humain ne peut être bien dans sa tête que s'il est bien dans un corps qu'il connaît et dont il sait maîtriser les excès.

Organismes génétiquement modifiés & démocratie – pourquoi un contentieux des faucheurs volontaires ?

Jérôme BOUQUET-ELKAÏM*

Les constructions étatiques se sont, dans la plus grande majorité des cas, opérées à la faveur de processus d'aliénation des individus à une communauté nationale artificielle et dont l'identité devait se refléter dans les limites d'un territoire aux frontières définies par la conquête et par la force.

Le rapport à la terre et au groupe a ainsi souvent été appréhendé comme antinomique avec l'idée d'intégrité et de souveraineté de l'Etat, en particulier dans des pays comme la France composée de territoires et de populations composites. Dans l'histoire constitutionnelle française, cela s'est traduit, depuis la Révolution et à l'exception de la Constitution Montagnarde de 1793, par une défiance vis-à-vis du peuple, gommé sur le plan politique au profit du citoyen et d'une abstraction : la nation.

La nation est au sens constitutionnel, en France, la notion juridique désignant ce au nom de quoi est exercé le pouvoir législatif, un ensemble de citoyens détenant la puissance politique, mais cet ensemble se distingue du peuple, par son abstraction. Carré de Malberg voyait ainsi dans la nation une « *collectivité invisible de citoyens* » ; « *un corps intemporel qui survit à la succession des générations* ». Cette approche procède ainsi d'une logique d'affranchissement du pouvoir politique par rapport à la population. Dans ce sens Sieyès écrivait déjà : « *Un député l'est de la nation entière, tous les citoyens sont ses commettants : (...) vous ne devez pas vouloir (...) qu'un député de tous les citoyens du royaume écoute le vœu des seuls habitants d'un baillage ou d'une municipalité, contre la volonté de la nation entière* »¹.

Cette nécessité de parvenir sur le plan politique à un mode de représentation de toute la nation, consacrée par la Constitution de 1791, a peut-

* Avocat spécialiste en droit de l'environnement au Barreau de Rennes (jbe@avocat-grand-ouest.com).

¹ Cité par S. RIALS, *Constitutionnalisme, souveraineté et représentation*, p. 55. V. C. CLAVREUL, *L'influence de la théorie d'Emmanuel Sieyès sur les origines de la représentation en droit public*, thèse Paris I, 1982, t. 1, spéc. pp. 102 et suiv.

être pu s'expliquer il y a trois cents ans. Toutefois, pérennisée jusque dans l'article 3 de la Constitution de 1958, cette approche contribue pleinement aujourd'hui à nourrir une crise de la représentation, voire une fracture sociale, extrêmement perceptible autour de l'ensemble des questions environnementales et foncières.

Affranchis du peuple, nos représentants politiques, tout humain, auront versé dans d'autres allégeances et cédé facilement à un déterminisme économique empêchant toute évolution de la législation environnementale vers le nouveau paradigme du développement humain durable et de la démocratie participative (1). Le cas de la législation sur les OGM en est un exemple (2), et l'affaire de l'essai OGM de l'INRA Colmar (3) traduit en particulier le jeu obscur de l'Etat français sur des questions qui intéressent non seulement notre sécurité et notre souveraineté alimentaire, mais encore nos choix démocratiques (4).

La population pour sa part, plus attachée à ses territoires, à son environnement qu'à l'abstraite volonté de la Nation déclinée dans autant de formule que « l'utilité publique », « l'intérêt général » et vidée de toute substance par une classe politique moribonde, tend à faire systématiquement volte face en s'opposant physiquement à autant de grand projets inutiles (aéroport de Notre-Dame des Landes, ERP 3 de Flamanville, Ligne THT Cotentin Maine, etc.) qu'à des orientations nationales notamment en matière de nucléaire et d'OGM pouvant être regardées comme antidémocratiques.

Sur ces questions, le seul dialogue social qui subsiste est au final celui d'êtres humains responsables qui, au nom du droit des générations futures, du droit à un environnement sain, du droit à la sécurité et à la souveraineté alimentaire, vont prendre le risque d'agir, de faire barrage de leur personne et de se retrouver confrontés à la violence d'Etat et à la justice.

Une justice qui, pour mémoire, est rendue cette fois « au nom du peuple français », de la collectivité de fait des individus qui en sont ressortissants et non de l'Etat. Mais une justice, qui, malgré un contentieux nourri du militantisme environnemental, peine à se remémorer sa fonction réelle et la place qui lui a pourtant été assignée, en France, dans l'organisation des pouvoirs.

1. L'Environnement, patrimoine commun de la nation : un postulat de départ inapproprié

Des questions comme celle de l'évolution du droit à l'appartenance minoritaire, du droit des peuples autochtones, de la reconnaissance des langues minoritaires sont classiquement étudiées à l'aune de leur interaction, voire de leur opposition avec la notion de souveraineté nationale, de souveraineté de l'Etat. C'est que la place de l'être humain face à un pouvoir central est en cause.

Cette réalité est cependant tout aussi prégnante s'agissant de l'évolution du droit de l'environnement.

On pourrait considérer que le premier attribut de l'être humain réside dans son rapport à la nature, sa capacité à y accéder, à jouir de ses bienfaits, à en tirer sa subsistance, à s'y abriter, à allumer un feu pour s'y réchauffer. Et l'on peut même considérer que de cette capacité dépend la seule vraie forme de liberté, la seule forme d'épanouissement humain qui ne dépende d'aucun pouvoir extérieur. Cette forme de droit à l'environnement, d'accès à la nature et à ses ressources est pourtant loin d'avoir été consacrée.

Au principe de souveraineté permanente des Etats sur les ressources naturelles², aura répondu une confiscation desdites ressources et une appropriation du droit de l'environnement par la nation³.

Le droit français n'échappera pas à ce travers, l'article L.110-1 du Code de l'environnement affirme ainsi que « *1. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.* » L'environnement et ses composantes sont ainsi appréhendés non comme une portion du patrimoine commun de l'humanité ou de la population fran-

² Consacré par la résolution 1803 (XVII) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1962.

³ Dès son 1^{er} paragraphe, la résolution 1803 (XVII) posait ainsi que « *1. Le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national* ».

çaise, mais comme les attributs d'une entité abstraite dont la seule réalité juridique est associée à l'exercice du pouvoir législatif.

Dans cette logique l'article L.110-2 du même Code précise que « *Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain* ». Seul le droit à un environnement sain est ainsi appréhendé mais aussi limité au cadre fixé par les lois et les règlements. La Charte constitutionnelle de l'environnement⁴ ajoute que « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* », n'accordant ainsi aucune priorité particulière à la préservation de l'environnement.

L'être humain, n'apparaît donc pas comme un acteur central du droit français de l'environnement qui, pour ce qui est des activités nuisibles à l'environnement, s'analyse plus comme un droit de l'accompagnement des projets que comme un droit permettant aux citoyens de peser sur les décisions prises en matière environnementale. En effet, si l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement garantit le droit de toute personne « *de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* », c'est seulement dans « *les conditions et les limites définies par la loi* ».

Or précisément le pouvoir législatif n'a jamais abdiqué la protection du patrimoine commun de la nation qu'il représente seul, au profit d'un droit de participation effectif des citoyens.

2. Le droit de participation à la française, plus que jamais un alibi en matière d'OGM

L'information et la participation des citoyens sont régies par le titre II du Livre I du Code de l'environnement.

Si l'accès à l'information en matière d'environnement a connu dans les textes, une nette évolution, le droit de participation se résume pour l'essentiel aux enquêtes publiques régies par les articles L.123-1 et suivants et R.123-1 et suivants du Code de l'environnement. Ces enquêtes publiques donnant lieu à des avis le plus souvent favorables des commis-

⁴ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697), Préambule.

saires enquêteurs, avis au demeurant non contraignants, ne sauraient cependant être regardées comme un réel mécanisme de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Tout au plus ces enquêtes publiques vont-elles permettre à la faveur des observations formulées par le public, d'apporter des correctifs permettant de renforcer la sécurité juridique des activités projetées aux stades de la décision finale. Alibi de démocratie participative, les procédures d'enquête publique permettront très rarement à des défenseurs de l'environnement d'influer sur les choix publics et la voie des habitants d'un territoire, directement confrontés à une activité, n'y sera pas plus entendue que celle d'un chaland de passage. Cette traduction purement fictive du droit de participation du public se retrouve plus encore en droit français dans le domaine des organismes génétiquement modifiés (OGM).

Tous les sondages réalisés durant ces dernières années montrent une opposition très largement majoritaire de la population française face au développement des OGM. Pour autant, les articles L.531-1 et suivants modifiés par la Loi du 25 juin 2008 instituent un dispositif permissif ouvrant la voie à la dissémination volontaire d'OGM.

L'article L.533-3 du Code de l'environnement précise que « *Toute dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés à toute autre fin que la mise sur le marché, ou tout programme coordonné de telles disséminations, est subordonné à une autorisation préalable.* » Toutefois dans le cadre de la procédure d'instruction des demandes d'autorisation, la participation du public se limite à une simple consultation par voie électronique aux termes de l'article L.533-5, ce qui pose tout le problème de l'information même du public sur l'existence de la consultation. Les résultats de cette consultation n'ont en outre aucun caractère impératif pour l'autorité administrative⁵.

Ainsi, alors même que la population française est particulièrement sensible à la question des OGM, la Loi du 25 juin 2008 n'a prévu aucun

⁵ S'agissant de plantes, semences et plants génétiquement modifiés, l'article L.533-3-6 prévoit toutefois en parallèle l'organisation de réunion d'information dans les communes sur lesquelles se déroulent les essais. Il ne s'agit là que de réunions d'information et leur organisation n'est en outre pas obligatoire mais subordonnée à une demande formée par le maire.

mécanisme permettant au public de peser sur les décisions publiques. Bien à l'inverse, la législation française en introduisant un Haut Conseil des Biotechnologies (HCB), a contourné une opposition démocratique et un peuple attaché à sa souveraineté et à sa sécurité alimentaire en cantonnant la question des OGM à un débat scientifique et en faisant dériver le droit de participation vers des mécanismes visant à enraciner l'acceptabilité sociale de choix scientifiques refusés par les français, mais jugé d'intérêt national.

La philosophie tournée vers l'acceptabilité sociale et présidant au fonctionnement du HCB⁶ a été parfaitement déclinée dans le cadre de l'expérience pilote de l'INRA de Colmar sur des pieds de ligne OGM.

3. Le cas de l'essai OGM de COLMAR : propagande d'Etat ou acceptabilité sociale

Suite à une autorisation du Ministère de l'agriculture, et s'appuyant sur l'avis de la Commission du génie biomoléculaire (B/FR/94-11-04), un premier essai de porte-greffes transgéniques a été mis en place par l'INRA en 1996 sur une parcelle de vigne infectée par le virus du Court-noué, dans la région champenoise sur des parcelles de la société MOËT ET CHANDON. Mais suite à un article intitulé « *Les bulles transgéniques de Moët et Chandon* » paru en 1999 dans l'hebdomadaire Le Canard Enchaîné, le célèbre négociant, face aux menaces pesant sur son image et ses ventes, procède à l'arrachage immédiat de l'intégralité de la parcelle expérimentale⁷. Le problème se posait de l'acceptabilité, par l'opinion publique, de vins provenant de raisins récoltés sur des vignes génétiquement modifiées.

Cet épisode a mis fin au premier essai en plein champ. L'INRA a toutefois entrepris de poursuivre ailleurs ce projet. Subsistaient de l'expérience champenoise, 2500 pieds transgéniques en attente de plantation que l'INRA de Montpellier a alors proposé de rapatrier sur son domaine expérimental. Mais l'Institut s'est alors heurté à l'hostilité de certains responsables professionnels régionaux qui ont proclamé haut et fort que "*Le Languedoc-*

⁶ Institué par les articles L.533-3-3, R.531-7 et suivants du Code de l'environnement.

⁷ L'appel de BEAUNE lancé, en 2000, par une quarantaine de producteurs Bourguignons inquiets des perspectives d'introduction des OGM dans leur métier parmi lesquels Christophe BOUCHARD, François CHAPPELLE, Dominique LAFON, Anne-Claude LEFLAIVE, Aubert DE VILLAINÉ et Michel CHAPOUTIER, traduisait également cette préoccupation de la profession.

Roussillon ne sera jamais la poubelle transgénique de la Champagne". L'INRA va alors reculer face aux refus des vignerons et c'est ainsi que 500 plants seront rapatriés discrètement sur le Centre de Recherche de Colmar, sur un terrain exempt de nématode, mais aux portes du vignoble alsacien.

Par décision n°05/012 en date du 28 juin 2005, renouvelée le 10 mai 2010, l'INRA de Colmar sera autorisé à implanter un essai de dissémination volontaire dans l'environnement de portes greffes de vigne génétiquement modifiées dans le cadre d'un programme expérimental pour induire une résistance à la maladie du Court-noué. Toutefois il est notable que cet essai ne répondait à aucun besoin du secteur viticole et à aucune nécessité scientifique compte tenu de l'existence d'autres modes de lutte contre le virus (dont le Nemadex Alain Bouquet Breveté par l'INRA).

Dès lors la question de la finalité de ses recherches entreprises sur des fonds publics se posait pleinement.

Dès le début de la reprise de l'expérimentation avortée de MOET ET CHANDON, en janvier 2001, l'INRA saisissait sa section interne de recherche sociologique, « l'unité de recherches en économie et sociologie », lui confiant la mission de concevoir un processus permettant de faire accepter la poursuite des expériences OGM menées depuis 1996. Le rapport de synthèse de cet institut montre très clairement que l'objet de l'essai était de promouvoir l'acceptabilité sociale des essais OGM en plein champ et le choix du produit agricole le plus socialement emblématique en France n'était pas anodin⁸.

Cette approche sociologique était confirmée par la publication dans le journal Libération en septembre 2002 par l'INRA d'une tribune intitulée « *Oui aux OGM en plein champ* ».

En pratique, l'expérience pilote s'est appuyée sur un dispositif élaboré par un groupe de chercheurs en sciences sociales appartenant à l'INRA qui en 2001, créait un groupe de discussion et de travail. Son fonctionnement défini par des sociologues de l'INRA reposait sur la méthode dite d'évaluation technologique interactive (ETI) qui consiste à faire interagir « *trois mondes* » : la recherche, la profession (ou l'industrie) et la société

⁸ Rapport de l'institut de recherches en économie et sociologie rurale de l'INRA juin 2004.

civile. Suite à cette première étape de consultation, un comité local de suivi (CLS) a été constitué, au printemps 2003, dans le cadre de l'essai de porte-greffes OGM de vigne au centre INRA de Colmar.

Une fois ce comité constitué, la Direction Générale de l'INRA a défini la mission du CLS comme suit : « *le protocole d'essai sera déterminé par les scientifiques puis discuté par un comité local de suivi et rendu public* ». Il apparaît donc d'entrée que le CLS n'a pas été envisagé comme un organe consultatif intervenant en amont des décisions de l'INRA et sur la base d'un processus participatif neutre et indépendant, mais bien plus comme un outil de légitimation des protocoles d'essai définis en amont et non susceptibles d'amendement ou de modification⁹.

La démarche de l'INRA de Colmar était donc purement idéologique et visait à convaincre d'un intérêt des OGM non par des résultats scientifiques, mais par une manipulation d'opinion orchestrée par des chercheurs en science sociale¹⁰.

En pratique, tous les avis du CLS sont intervenus après validation des axes et protocoles de recherche par l'INRA et n'ont eu aucune influence sur les décisions opératoires. Bien que de nombreux avis du Comité se soient prononcés contre l'expérimentation en plein champ, l'INRA, qui avait déjà débuté depuis 1996 ce programme de recherche, a simplement décidé de le poursuivre. En revanche, l'existence du CLS et des rapports qui en émanent ont été utilisés par l'INRA pour légitimer les essais à l'air

⁹ L'INRA a exposé son but et la philosophie de sa démarche dans un article intitulé « *Perspective* » du 7 novembre 2010 : « *L'effondrement de l'idée que sciences et techniques ne sont que bénéfiques a introduit partout le ver de l'incertitude* ». *Ce changement de l'opinion publique en Europe trouve une parfaite illustration dans l'acceptabilité/rejet des organismes génétiquement modifiés (OGM)* » [...] « *Par son engagement, l'animateur-coordonateur est devenu un « passeur » de frontières entre les différentes parties intéressées représentées dans le CLS. Il a rendu possible le dépassement de la demande de « transparence » (attitude de méfiance) pour aller vers la co-construction du besoin de plus de « clarté » (attitude de reconnaissance réciproque) entre science et société.* » »

¹⁰ Voir dans ce sens Christophe BONNEUIL, Frédéric THOMAS, « *Gènes pouvoir et profit* », Paris : Editions Quae et Fondation pour le Progrès de l'Homme, octobre 2009 page 405.

libre et soutenir que l'expérimentation a été co-construite avec la société civile¹¹.

D'autre part, bien au-delà d'un travail de recherche co-construit, dès 2003 le CLS s'est opposé à l'expérimentation¹². L'INRA n'a toutefois jamais tenu compte de cet avis et c'est suite à cela que La Confédération paysanne et des membres de l'Association des Viticulteurs Alsaciens se sont retirés peu à peu du Comité devant le peu de pouvoir de décision que l'INRA leur laissait¹³.

En six ans, plus de 160 séminaires, conférences, communications seront réalisées par l'INRA autour de l'essai de Colmar pour un coût très certainement supérieur à celui engagé pour l'expérience scientifique en elle-même.

Aucune étude laboratoire n'a été menée en amont par l'INRA sur les effets sanitaires de la consommation de raisins OGM.

4. Vers une fracture sociale ou un changement de paradigme

L'évolution du droit de participation du public aux décisions intéressant l'environnement et ici en particulier la sécurité alimentaire, se heurte désormais à la logique de l'acceptabilité sociale.

Certaines innovations, à cause des problèmes politiques qu'elles posent, risquent de ne pas être acceptées d'emblée par le grand public... Éducation populaire ou illusion démocratique ? Magali Bicaïs, sociologue, précise que : « *L'acceptabilité sociale, c'est avant tout une logique mar-*

¹¹ « Cette recherche-action est le fruit de l'implication sans compromis de tous les acteurs du CLS... [...] Ces efforts réciproques de communication sont les preuves tangibles d'une « reliance » mutuelle entre la société et la recherche... », article de l'INRA, « *Perspective* », novembre 2010.

¹² Conclusions du Rapport final du groupe de travail « *Co-construction d'un programme de recherche : une expérience pilote sur les vignes transgéniques* » du 20 janvier 2003

¹³ Voir bulletin n° 4/2005 d'OPABA (Organisation Professionnelle de l'Agriculture Biologique Alsacienne).

chande, pour savoir ce qui est acceptable ou pas, et ce qu'il faut faire pour que le public finisse par accepter une technologie »¹⁴.

Que cette logique soit poussée en avant par des opérateurs privés, cela est dans l'ordre des choses. Qu'elle soit portée par l'Etat et des organismes publics, cela donne en revanche à réfléchir.

Une chose est certaine, le cas de l'essai de Colmar atteste du fait que la question des OGM demeure une question démocratique avant d'être scientifique et s'inscrit au cœur des débats et des revendications actuelles en faveur de la souveraineté alimentaire et de la non appropriation du vivant.

Cet exemple traduit aussi le fait que la trop grande défiance des représentants de la nation vis-à-vis de la population conduit dans ce domaine, comme dans d'autres, à une fracture, et à une salutaire réappropriation par le peuple de sa faculté de choix et de sa capacité de décision. Ainsi, le 7 septembre 2009, les portes greffes génétiquement modifiés du site d'essai de l'INRA furent arrachés par un individu isolé. L'essai ayant repris, le 15 août 2010 ce sont cette fois soixante personnes qui entreprendront de procéder à la neutralisation des porte-greffes transgéniques implantés sur le site l'INRA de Colmar.

Mais ces choix opérés au nom de la démocratie et du droit des générations futures ont un prix. Le faucheur isolé mettra fin à ses jours début 2013 dans les suites des condamnations confirmées à son encontre par la Chambre correctionnelle de la Cour d'Appel de Colmar. Les soixante autres vont être jugés par la même Cour. La profession viticole et la population, elles, demeurent majoritairement opposées à l'introduction des organismes génétiquement modifiés. Seule la position de nos gouvernants demeure impénétrable. A moins que le courage ne manque pour s'éloigner des sphères d'influence économique, agir dans l'intérêt commun et orienter enfin la nation vers un changement de paradigme qui seul permettra d'éviter la fracture sociale qui se creuse chaque jour autour des questions environnementales.

¹⁴ « *L'art de faire avaler la pilule : Enquête sur l'acceptabilité sociale* », Clark KENT & LOÏS LANE, Revue Z, n°1.

Child Consumption and Food (In)security in Brazil

Lucas Abreu BARROSO *

In recent times two significant documentary films have been launched in Brazil. Both are directed by Estela Renner and produced by Marcos Nisti. The first one is on child consumption and the second focuses on obesity among children. Entitled respectively, *Criança, a alma do negócio* (2008)¹ and *Muito além do peso* (2012)², they represent more than a clamor for visibility by the public opinion on the issues they address. These documentaries expose clearly and directly the social problems resulting from aggressive marketing and poor dieting.

Indeed, would it be too inappropriate to ask whether there is still childhood? After all, a precocious child generates an immature consumer. And maybe it is here that the focus of the television media is centered, because it only takes thirty seconds of exposure for a brand to influence a child viewer, who is vulnerable and cannot perceive such induction, and thus forces his parents to consume.

The child is then used so as to reach the adult. The target is the child in any advertising, any marketing, any media, and in the conception of any product, from a car to a toy. Therefore marketing objectives do not focus only on the things typical of childhood. A research study carried out in the last decade shows that 80% of the consumption impulse of a Brazilian family comes from children, and that includes food consumption.

Children influence their parents on the purchase of the type of food. That's because, while the rhythm of everyday life causes a gap between parents and children, advertising communicates with young people and potential customers all the time, through the media directed to adults and children, and the programming aimed at adults and children. As a result, this generation is bequeathing to its children a lower life expectancy in a

* Ph.D. in Law from Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor at Universidade Federal do Espírito Santo and Universidade de Itaúna.

¹ [Child, the soul of business]: <http://www.youtube.com/watch?v=49UXEog2f18>.

² [Way beyond weight]: <http://www.youtube.com/watch?v=TsQDBSfgE6k>.

country where 33.5% of children already suffer from overweight or obesity - a disease related to the largest contemporary pandemics (diabetes, cardiovascular complications, depression, some species of cancer etc.).

Meanwhile, acceptance in the social group is achieved through the consumption of certain goods. And even though the family tries to curb this negative influence, there is a network of social connections that emits external impulses of consumption, because advertising acts cowardly and encourages excessive competition among children.

There is a high quality publicity production, but there is no setting of due limits, especially when it comes to minors as a target audience. Advertising promises more than the joy of owning the good, "it promises the joy of inclusion in society", the social existence. Those who are not willing to become consumers will be kept away and eventually labeled as non-consumers of a certain product.

All this ideological construction begins in the world of childhood. The advertising content aimed at young children is not rational, but emotional. It is the emotion that will convey a certain content. One does not question the relevance of the development of desire in the child, but it becomes a problem when that desire is not real or natural, but implanted.

It is an ideal that conveys to the child a sense of well-being and psychosocial safety. But such ideal holds values that most often diverge from the cultural values of the social group where the child's family, or the child himself, is inserted. This is cause for extreme suffering for children, especially when they receive consumerist stimuli that their social position and their income level do not allow them to fulfill.

And even when such fulfillment is possible, it may occur that the child resorts entirely to consumption and nourishes from those symbols. However, it is not in those symbols that personal fulfillment can be found. Individual completion could be accomplished with more advantage in personal, family or emotional relationships. The typical childhood playing is being rapidly replaced by purchasing.

Shopping malls are places more frequented by children than collective living spaces or public recreational areas (such as squares, parks, beaches etc.). Children today often do not know the animals, the plants, the

natural elements of life but readily recognize brands just by seeing their visual representations, even before they started to learn how to read.

Nearly half of Brazilian children have a cell phone. Children are quickly becoming adults and behaving like adults. They have more than they need; things often repeated. Families are getting into debt and going through serious financial constraints to foster the dreams of consumerist children.

Children are motivated to consume by their parents. And when children get the object of their desire, they do not even take their time to enjoy it. And so, they begin a vicious circle in search of other products, because actually that is not what they are looking for or need. It is so true that the products that more effectively attract their attention are the simplest ones.

The appeal to consumption leads to the irrational situation where high-income children or those from socially and economically privileged families receive identical stimuli to consumption as low-income children do. But poor children, in most cases, cannot even afford to maintain a regular feeding.

Purchasing is the exercise of desire, and this desire is not the thing purchased, but the act of buying itself, due to the aforementioned sense of social belonging. Globalization, standardization and stylization of personal behaviors are also added to this context, because at the level of consumer relations all are equal.

Should we, however, blame parents? Parents are invariably placed as those who deny the satisfaction of their children's desires. As they have no time to establish a zealous and close coexistence with their children, parents end up rewarding them for their absence. Nevertheless, denial and frustration are essential presuppositions for the development of personality through the approximation with reality.

The media are currently the first factor that acts in the construction of subjectivity and values, replacing church, school and the family. So no matter how much one uses his imagination it's hard not to fall into the traps of what is ready or previously articulated. Consequently, children are abandoning the characteristics of their age and are projected in time and space. This imaginary life prevents their effective maturity; even more if we consider the huge stimulus to sexuality, and to precocity in romantic

relationships, to subversion or distortion of social conduct of future adults, as in the case of women as objects of seduction.

According to research conducted by ANVISA - National Health Surveillance Agency³, in 2006, about 80% of food advertising directed at children promoted foods high in calories, high in sugar and fat and low in nutrients. Ignorance and poor intake of healthy foods have led to many health complications even in the first years of life. To worsen this scenario, the commercialization of processed foods provides a low cost and is almost always linked to characters of literature, children's animations, cinema, television or to access to fad amusements.

The consumption of processed foods without the necessary information from parents along with childhood sedentariness led to a state of alert in public health. But it is also true that food quality is not always available and within reach of families, either by geographical or socio-economic reasons. The result of poor eating habits points to an average intake of more than 50 kilos of sugar per person a year in Brazil.

Should not there be a more ethical and more responsible media to preserve the children from the aggressiveness of advertisements? In other words, how to compete with such powerful, multimillionaire and easily accessible media that are everywhere all the time? We are faced with an abusive advertising that should be banned because it gradually mischaracterizes food culture and destroys the democratic bonds between consumers and those excluded from consumption.

In some countries, the regulation of advertising has strengthened the protection of children in some aspects, but in few of these countries this regulation has a broad and definitive nature.⁴ In Brazil there is no specific

³ <http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/home>.

⁴ "Sweden: TV advertising directed at children under 2 years of age is prohibited before 9 p.m. England: it is forbidden to advertise foods high in fat, sugar and salt in and during television programming to viewers under 16 years of age. United States: there is a limit of 10 min and 30 seconds for advertising per hour on weekends, 12 minutes per hour on weekdays. Testimonial merchandising is prohibited. Germany: children's programs cannot be interrupted by advertising. Canada: it is prohibited to advertise products intended for children in children's programs. In Quebec: it is prohibited to advertise products for children up to 13 years of age in any media. Portugal: any kind of advertising in schools is banned." Among others.

legislation on the advertising of children's products. It is up to the standards of the National Council for Advertising Self-Regulation – CONAR⁵ and parental control to mediate the information that comes to children.⁶

But if children are considered incapable by the civil legislation in force, how can persuasive advertisements be addressed to them? There should be a co-regulation between State and market in order to reconcile the freedom of expression of advertising and child protection. The inefficient supervision by public agencies has marked the trajectory of children's advertising in the national territory. What remains, then, is the indispensable, but corporatist action of CONAR.⁷

Thus, the confrontation between opinion makers and companies producing child consumer goods will always be evident in a market that moves billions of *reais* annually. To the contrary, the protection of the human person, the conservation of the environment and the concreteness of the social values of the current time are at the mercy of fate, perpetuating a lifestyle guided by the unsustainability that ranges from malnutrition to obesity. The

⁵ <http://www.conar.org.br>.

⁶ Law 8,078/1990 (Consumer Protection Code) when addressing abusive advertising (art. 37) generally prohibits advertising that takes advantage of the lack of judgment and experience of the child (§ 2). In the private normative context, the Brazilian Code of Advertising Self-Regulation (1980) devotes particular attention to children and young people (art. 37), but its application is restricted to entities affiliated with CONAR. A Bill (#5,921), which provides for publicity or commercial advertising directed at children and adolescents, has been under consideration in the Chamber of Deputies since 2001.

⁷ "MISSION. *To prevent misleading or abusive advertising from causing embarrassment to consumers or businesses, and to defend freedom of commercial speech.* Constituted by advertising professionals and professionals from other fields, CONAR is a non-governmental organization that aims to promote freedom of advertising expression and to defend the constitutional prerogatives of commercial advertising. Its mission includes mainly to hear complaints from consumers, authorities, partners or formulated by members of its own board of directors. Complaints are judged by the Ethics Council, with full warranty and full right of defense for those responsible for the advertisement. When the merits of a complaint are proven, it is its responsibility to recommend changes or suspend a placement. CONAR does not exercise prior censorship on advertisements, since it deals only with what is being or has been advertised. Maintained by the contributions of the main entities of the Brazilian advertising industry and their affiliates - advertisers, agencies and media outlets - CONAR is headquartered in São Paulo, and operates throughout the country. It was founded in 1980." (<http://www.conar.org.br>. > Sobre o CONAR > Missão)

commitment to responsible consumption will reshape the global space of food security where we intend to coexist.

References

- CRIANÇA, a alma do negócio. Direção: Estela Renner. Produção: Marcos Nisti. Cidade: São Paulo, Maria Farinha Produções, 2008. DVD (49min).
- MUITO além do peso. Direção: Estela Renner. Produção: Marcos Nisti. Cidade: São Paulo, Maria Farinha Filmes, 2012. DVD (1h23min).

Information et qualité des aliments : de l'étiquette à l'assiette, comment garantir au consommateur européen le choix de son alimentation ?

Marine FRIANT-PERROT *

Le choix du consommateur est jugé fondamental dans la régulation du commerce. A l'échelle de l'Union européenne, la prise en compte des intérêts des consommateurs apparaît comme une composante de la protection du marché : Le droit de la consommation de l'Union européenne, conçu comme un droit économique d'encadrement du marché, se focalise sur l'idée que bien informé, le consommateur opère des choix rationnels en maximisant son intérêt comme agent économique rationnel. L'Europe fait alors converger les politiques concurrentielles et consuméristes en mettant l'accent sur les mentions informatives de nature à permettre aux consommateurs de prendre leurs décisions d'achat en meilleure connaissance de cause.

Se pose alors la question du **contenu de l'information**, de ce qui est jugé **pertinent, approprié**. Cela dépend bien sûr pour partie de la nature du bien consommé. A cet égard, l'aliment n'est pas un bien de consommation comme les autres. D'une part, la « sophistication » extrême des sciences de l'aliment a conduit à la création de denrées alimentaires pénétrées de chimie et de biotechnologies, composées d'ingrédients venus d'ici et d'ailleurs¹. Dans ce contexte de globalisation des échanges et de développement de technologies de plus en plus complexes, les consommateurs européens ont perdu confiance dans leur alimentation et ont pris conscience des risques sanitaires et nutritionnels associés à cet acte vital et quotidien. D'autre part, les sociologues de l'alimentation nous enseignent que l'aliment doit être saisi de manière spécifique par le droit car ce n'est pas une marchandise comme les autres réduite à sa simple matérialité. L'alimentation relevant de ce que Marcel Mauss qualifie de « fait social

* Maître de conférences HDR - Université de Nantes.

¹ M. FRIANT-PERROT, Les nouveaux aliments, in *Sécurité alimentaire, Nouveaux enjeux et perspectives* (Stéphanie MAHIEU et Katia MERTEN-LENTZ, dir.), Bruylant, 2013, pp 189-114.

total », comme « l'on devient ce que l'on mange », les considérations sanitaires n'expliquent pas à elles seules les choix alimentaires qui sont largement conditionnés par des données sociétales (culturelles, religieuses, considérations environnementales...). Mettre les aliments dangereux hors commerce ne saurait donc suffire, il convient en outre de donner au consommateur les moyens de choisir l'alimentation qui lui convient en lui fournissant toutes les informations utiles pour ses choix².

Pour autant, un foisonnement excessif des informations accompagnant l'aliment n'est ni possible ni souhaitable. Il est d'abord impossible de multiplier les mentions informatives obligatoires car les règles d'étiquetage s'inscrivent dans un cadre prescrit par les règles de l'OMC et doivent à ce titre être justifiées pour ne pas être considérées comme constitutives d'entrave aux échanges. Ensuite, si l'on multiplie à foison les informations, le consommateur sera bien démuni face à un maquis de mentions explicatives. Manger doit rester un acte simple et quotidien et le consommateur ne peut pas faire ses courses avec angoisse en intégrant dans son logiciel la quantité de calories consommées, le coût carbone de son panier, le nombre de vitamines, la quantité de pesticides ingérés, l'impact de son alimentation sur le développement des pays du Sud...

Pour déterminer les règles applicables en matière d'information des consommateurs sur la qualité des denrées alimentaires, il faut avant tout rappeler l'importance du paradigme informationnel (I) qui rend essentielle la définition de l'information appropriée (II) en s'interrogeant sur son contenu et sur la place du consommateur dans sa détermination.

1. La promotion du paradigme informationnel : de la responsabilisation du consommateur

La combinaison du droit de la consommation de l'Union européenne et de la législation alimentaire européenne montre que l'information des consommateurs est la pierre angulaire du système de protection des mangeurs.

² V. M. FRIANT-PERROT, "Droit européen de la consommation", in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, (François COLLART DUTILLEUL, dir.), éd. Larcier, 2013, à paraître.

A partir du moment où une denrée alimentaire n'est pas dangereuse au sens du règlement (CE) n° 178/2002³, le principe de la liberté de circulation des marchandises s'applique et les denrées traditionnellement consommées sont librement commercialisées dès lors qu'elles contiennent les informations requises conformément à la législation alimentaire. Par essence la qualité sanitaire des aliments est un prérequis non signalé au consommateur, à l'exception toutefois des risques alimentaires que le consommateur peut maîtriser avec une information « *concernant la prévention d'effets préjudiciables à la santé propres à une denrée alimentaire* » (ex. : présence d'allergènes).⁴ Lorsque l'on recense les informations obligatoires, outre celles relatives à la protection de la santé et un usage sûr de la denrée, on trouve essentiellement des informations relatives à l'identité, la composition, aux propriétés et aux caractéristiques de la denrée. Ces données (type de nutriments, quantité...) sont censées permettre au consommateur de choisir un régime alimentaire « approprié » correspondant à ses besoins individuels.

On peut cependant sérieusement douter que ces nombreuses informations permettent au consommateur de faire le bon choix, ceci d'autant plus que les mentions obligatoires sont souvent complétées par une myriade de mentions communicantes apposées volontairement par les professionnels de l'agro-alimentaire. Avant même de s'interroger sur le contenu de l'information et de sa pertinence, il faut rappeler que les seules mentions informatives ne suffisent pas à protéger le consommateur. Encore faudrait-il améliorer l'éducation des consommateurs pour permettre une compréhension réelle des informations transmises (éducation nutritionnelle, éducation sur les processus d'élaboration des aliments...). Si le paradigme informationnel est au cœur de la stratégie européenne, la Commission concède elle-même dans sa communication du 22 mai 2012 sur l'agenda du consommateur européen que « *la saturation de l'information se solde par un*

³ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JOUE L 31 du 1.2.2002, p. 1–24.

⁴ Art 14 du règlement (CE) n° 178/2002.

déficit de l'information »⁵. Les biais cognitifs relevés par les tenants de l'économie comportementale⁶ sont de nature à limiter l'effet protecteur de la simple information. La protection du consommateur nécessite donc une forme d'« autonomisation » des personnes considérées en ajustant les règles protectrices aux capacités réelles du consommateur. Le consommateur est ainsi protégé pour sa composante d'humanité au delà de son rôle d'agent économique. A cet égard, la construction de la figure du consommateur responsable de ses choix alimentaires s'inscrit dans la pensée d'Amartya Sen⁷ qui construit l'idée de justice autour de la « *capabilité* », c'est-à-dire la possibilité effective qu'un individu a de choisir diverses combinaisons de fonctionnements.

2. Quelle information appropriée sur les denrées alimentaires ? Replacer le consommateur au cœur du système alimentaire⁸

A la lecture des textes relatifs à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaire, on retrouve généralement les formulations suivantes pour déterminer la manière dont sont sélectionnées les informations données au consommateur : « information appropriée »⁹, le plus souvent,

⁵ COM (2012) 225 final

⁶ R. THALER et C. SUNSTEIN, *Nudge. La méthode douce pour inspirer la bonne décision*, Vuibert, 2010 ; Conseil d'analyse économique (X. GABAIX, A. LANDIER et D. THESMAR), La protection du consommateur : rationalité limitée et régulation, Rapport n° 101, 11.09.2012, <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/101.pdf>, consulté le 15 mars 2013.

⁷ A. SEN, *L'idée de justice*, Flammarion, 2010.

⁸ V. Manifestations Lascaux des 25-27 novembre 2013 - Table ronde sur l'information du consommateur.

⁹ Considérant (3) du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE L 304 du 22.11.2011, p. 18–63 ; art 22 du règlement (CE) n°1333/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 sur les additifs alimentaires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE L 354 du 31.12.2008, p. 16–33 ; art 15 du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif aux arômes et à certains ingréd-

Information et qualité des aliments : de l'étiquette à l'assiette, comment garantir au consommateur européen le choix de son alimentation ?

ou « informations fiables »¹⁰, « information complète et fiable »¹¹, « informations nécessaires »¹² ou encore « information précise »¹³. Ainsi, le règlement (CE) n° 178/2002 relatif à la législation alimentaire indique dans son article 8 relatif à la protection des intérêts des consommateurs que « *La législation alimentaire vise à protéger les intérêts des consommateurs et elle leur fournit une **base pour choisir en connaissance de cause les denrées alimentaires qu'ils consomment*** ». Le règlement (UE) n° 1169/2011 relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires précise qu'« *il convient que ceux-ci disposent d'informations appropriées sur les denrées alimentaires qu'ils consomment* ». L'analyse montre que les informations ne doivent pas induire le consommateur en erreur (« fiable », « précise »...) et qu'elles doivent se conformer à des besoins (« nécessaires »), qu'elles doivent convenir (« appropriées »). En réalité, ce deuxième aspect est essentiel car il faut définir ce qu'est une information « appropriée » : qui convient pour qui ? Qui est définie par qui ? A cet égard, la version en langue anglaise du règlement (UE) n° 1169/2011 utilise une

dients alimentaires possédant des propriétés aromatisantes qui sont destinés à être utilisés dans et sur les denrées alimentaires et modifiant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil, les règlements (CE) n° 2232/96 et (CE) n° 110/2008 et la directive 2000/13/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE L 354 du 31.12.2008, p. 34–50.

¹⁰ Art 1^{er} règlement (CE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, JOUE L 343, 14.01.2012, p 1.

¹¹ Considérant (11) du règlement (CE) n° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE, JOUE L 268 du 18.10.2003, p. 24–28.

¹² Considérants (8) du règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaire, JOUE L 43 du 14.2.1997, p. 1–6 et du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, JOUE L 404 du 30.12.2006, p. 9–25.

¹³ Considérant (4) du règlement (CE) n° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE, JOUE L 268 du 18.10.2003, p. 24–28.

formulation différente qui soulève des questions sémantiques essentielles. Ainsi, le considérant (3) précité dispose que « *it should be ensured that consumers are appropriately informed as regards the food they consume* ». Être « **appropriately informed** » fait référence au résultat de l'information et non pas seulement au contenu de l'information. Selon cette formulation, l'information doit conduire à ce que le consommateur soit « informé de manière appropriée ». La version du texte en anglais permet de s'interroger sur les critères permettant de distinguer les informations appropriées de celles qui ne le sont pas. Si l'on se réfère à l'effet pertinent de l'information sur les actes d'achat du consommateur, on devrait nécessairement s'attendre à ce que le contenu de l'information soit défini par les consommateurs eux-mêmes afin de faciliter ses choix. Pourtant, on porte essentiellement à la connaissance du consommateur des informations sur la composition et sur le mode d'emploi de l'aliment sans que le parcours subi par l'aliment lui soit dévoilé malgré ses multiples attentes dans ce domaine. On ne peut sur ce point s'appuyer sur les seules mentions volontaires apposées sur l'aliment et sur la logique concurrentielle de création de segments de marchés (bio, équitable...). L'aliment a une histoire et une géographie que le consommateur souhaite connaître, mais ses attentes se heurtent à un système de régulation du commerce des aliments qui ne prend que très partiellement en compte ses intérêts en focalisant l'attention sur la seule protection de la sécurité et de la santé humaine.

Si le consommateur a pu après des années de controverses obtenir l'étiquetage des OGM et des aliments produits à partir d'OGM, l'information obligatoire sur les modes de reproduction par clonage pour la viande et le lait issus des descendants d'animaux clonés a provoqué un « *casus belli* » entre les institutions de l'Union qui montre la difficulté de définir les moyens juridiques utilisables pour satisfaire une attente de la grande majorité des consommateurs européens¹⁴. La crise dite « de la viande de cheval » a pareillement mis en lumière les attentes des consommateurs concernant les indications de l'origine ou du lieu de provenance des aliments et de leurs ingrédients. Lors de la discussion précédant l'adoption du règlement (UE) n°1169/2011, le Parlement européen avait souhaité accroître les

¹⁴ C. DEL CONT et M. FRIANT-PERROT, Quel cadre normatif pour la viande clonée : enjeux sociaux, éthiques et juridiques in *Droit, sciences et techniques : quelles responsabilités*, Lexisnexis, collection « Colloques et débats », 2011, pp. 345-366.

Information et qualité des aliments : de l'étiquette à l'assiette, comment garantir au consommateur européen le choix de son alimentation ?

informations obligatoires sur l'ancrage géographique des aliments et de leurs composants, comme par exemple la viande utilisée en tant qu'ingrédient de produit transformé. Cette réforme aurait été de nature à assurer plus de transparence sur les circuits de fabrication des plats cuisinés contenant de la viande de bœuf (qui n'en était finalement pas...). Toutefois, les amendements du Parlement européen qui reflétaient les attentes des consommateurs se sont heurtés à l'opposition des lobbys de l'industrie agro-alimentaire et de la grande distribution et l'article 26 du règlement (UE) n° 1169/2011 n'y fait plus mention sauf à préciser qu'un rapport devra être adopté sur la question avant fin 2013.

Pour replacer le consommateur au cœur du système alimentaire, les moyens juridiques sont divers et doivent articuler une perspective internationale et européenne. Le droit de savoir du consommateur européen suppose que soit réglée en amont la question de la prise en compte des considérations culturelles, environnementales, éthiques propres au commerce des aliments dans les règles du droit de l'OMC. Ce qui est alors fondamental, c'est de permettre à la collectivité des consommateurs (par le biais des associations de consommateurs, ou par d'autres formes d'expression collective) de faire reconnaître le droit de savoir du consommateur en lui fournissant des informations réellement « appropriées » en ce qu'elles correspondent à leurs attentes.

Une affaire salée : La protection des indications géographiques protégées du sel face aux exigences nutritionnelles de la législation costaricienne

Marlen LEON GUZMAN *

Résumé

Assurer la sécurité alimentaire et donc le droit à l'alimentation d'un peuple, suppose que l'on tienne compte de ses besoins nutritionnels spécifiques. La consommation du sel au Costa Rica illustre parfaitement cet aspect essentiel de la sécurité alimentaire.

Ayant de caractéristiques géologiques particulières, le sel d'origine costaricienne et destiné à la consommation de la population locale, doit faire l'objet d'un ajout d'iode et de fluor dans des quantités bien définies pour répondre aux besoins nutritionnels locaux et éviter certaines maladies. Le même sort est réservé au sel importé, dont la composition doit être modifiée afin de répondre aux besoins nutritionnels spécifiques des Costariciens.

Quid du produit "couvert" par un signe de qualité, subissant une modification de sa composition et donc, de sa condition d'origine ? La question est de savoir si un produit tel que le sel ayant un signe de qualité, pourrait perdre sa valorisation.

Notre étude porte sur l'opposition entre la valorisation des produits et l'obligation réglementaire de modifier leur composition afin de répondre aux besoins nutritionnels d'une population déterminée.

Mots clés

Valorisation, sel, besoins nutritionnels, Costa Rica, iodation, fluoration, indications géographiques protégées, IGP.

A. Les besoins nutritionnels concernant l'iodation et la fluoration du sel au Costa Rica

Depuis 1960, les autorités de santé costariciennes détectent des déficiences de micronutriments. D'après le Plan National pour la prévention des déficiences de micronutriments (PNCDM) 1999-2002¹, les carences nutritionnelles les plus importantes sont celles concernant le fer qui est à l'origine d'un certain type d'anémie, l'acide folique qui affecte la formation du fœtus, l'iode, responsable du goitre endémique, la vitamine A, provo-

* Profesora Asociada, Universidad de Costa Rica, Docteur en Droit de l'Université de Nantes et membre du programme Lascaux.

¹ Ministerio de Salud. Plan Nacional para el control de deficiencias de micronutrientes. 1999, introducción. Disponible en <http://www.binasss.sa.cr/Planmicr.pdf>

quant notamment des problèmes de croissance et pouvant conduire à la cécité, et enfin le fluor à l'origine de problèmes dentaires.

Les cas du fluor et de l'iode méritent une attention toute particulière. Pour répondre aux problèmes de santé touchant la population locale, les autorités costariciennes ont ainsi posé l'obligation d'une iodation et d'une fluoration systématique du sel consommé sur le territoire national.

D'après les données sanitaires recueillies, ces carences nutritionnelles en iode et en fluor sont variables selon les régions et les zones d'habitation au Costa Rica. Ainsi, les déficiences en iode ne touchent pas particulièrement les habitants des zones urbaines, à la différence des zones rurales où 7,6 % de la population consomme du sel « non iodé » destiné à l'usage industriel et animal. Selon les chiffres fournis par la Banque mondiale, en 1999, ce sont plus de 120 mille personnes qui consommaient donc du sel non iodé.

Concernant le fluor, le constat s'inverse. Présent dans des proportions acceptables dans le sel du bétail consommé couramment par les populations rurales, c'est dans les zones urbaines que les carences en fluor sont les plus sévères en raison notamment des habitudes alimentaires, comme par exemple, la consommation de produits industriels composés de sel non iodé ou de régimes alimentaires particuliers.²

Le constat de ces carences en micronutriments a ainsi conduit les autorités nationales à imposer, dès 1970³, l'iodation du sel puis l'adjonction du fluor en 1989⁴. Le Décret exécutif n° 18959-MEIC-S du 27 avril 1989⁵ a

² *Op.cit.*, Chapitre 4 « Estrategia del Plan », point 1 « Propositos y Resultados del Plan en general ».

³ Decreto n° 1371 del 23 de noviembre de 1970; n° 3372 del 16 de noviembre de 1973; decreto n° 9605 del 13 de febrero de 1979, Decreto n° 18959-MEIC-S del 27 de abril de 1989, se establecen "las características, calidades y requisitos que debe obedecer la sal en su extracción, procesamiento, refinación y enriquecimiento con productos, para ser utilizada como ingrediente de los alimentos que se destinan tanto a la venta directa al consumidor, como a la industria alimentaria".

⁴ Article premier du Decreto n° 18959-MEIC-S del 27 de abril de 1989, se establecen "las características, calidades y requisitos que debe obedecer la sal en su extracción, procesamiento, refinación y enriquecimiento con productos, para ser utilizada como ingrediente de los alimentos que se destinan tanto a la venta directa al consumidor, como a la industria alimentaria".

⁵ *Op.cit.*, n° 4.

Une affaire salée : la protection des indications géographiques protégées du sel face aux exigences nutritionnelles de la législation costaricienne

tout d'abord intégré dans la législation costaricienne, les prescriptions posées par le *Codex Alimentarius* relatives au sel de qualité alimentaire (Codex STAN 150-85). Elles s'appliquent au sel employé comme ingrédients pour les aliments, mais également au sel destiné à la vente directe au consommateur ainsi qu'à l'industrie alimentaire⁶.

Le Décret de 1989 précise également (Art. 2) que le contrôle de la teneur en fluor et en iode du sel sera réalisé chaque fois que le ministère de la santé le jugera nécessaire. Ce contrôle peut conduire, selon le résultat des analyses, à modifier les concentrations de ces micronutriments dans le sel consommé. De même cette réglementation pose l'interdiction de commercialiser du sel avec du fluor "ajouté" dans les zones où ce minéral est déjà présent sous forme naturelle dans l'eau⁷. Elle précise en outre que le produit doit indiquer qu'il contient du « *sel sans fluor ajouté* »⁸.

En 2001, le Décret exécutif n° 30032 du 24 décembre 2001⁹ modifie le Décret de 1989 et fixe de nouvelles valeurs pour l'ajout d'iode et de fluor qui ne s'appliqueront pas au sel destiné à l'industrie alimentaire. La non fluoration du sel pour les zones où ce minéral est présent de manière naturelle, est maintenue.

Le Décret de 2001 établit enfin, et surtout, que : « *Todo producto de fabricación nacional o importado elaborado a base de sal, deben cumplir con lo estipulado en el presente decreto* ». Cette disposition semble donc indiquer que l'obligation d'ajout d'iode et de fluor s'applique, dans les termes stipulés par le Décret national, au sel produit et préemballé à l'étranger. Cette situation soulève un certain nombre d'interrogations concernant le sel protégé par des signes de qualité, valorisant son origine géo-

⁶ Codex STAN 150-85. Norma del Codex para la Sal de Calidad Alimentaria, Suplemento 1 al CAC/v01. XII - Ed. 1, Roma 1985. NORMA DEL CODEX PARA LA SAL DE CALIDAD ALIMENTARIA CODEX STAN 150-1985 Rev. 1-1997 Enmienda 1-1999, Enmienda 2-2001, Enmienda 3-2006-1.

⁷ Article 3 du Decreto Ejecutivo n° 21344 del 3 de junio de 1992. Il s'agit des communautés de Tierra Blanco de Cartago et Llano Grande de Cartago, situées au pied du Volcan Irazú, à Cartago.

⁸ Article 4 du Decreto Ejecutivo n° 21344 del 3 de junio de 1992.

⁹ Reforma norma oficial para la Sal de Calidad Alimentaria, del 24 de diciembre de 2001, publicada en el Diario Oficial la Gaceta n° 247, Alcance 88-A.

graphique et son mode de production, et présentant une composition nutritionnelle préalablement déterminée. Ce sel « étranger » doit-il être modifié pour être commercialisé sur le territoire costaricien ou bien l'existence de signes de qualité justifie-t-elle un régime d'exception, en dépit des besoins nutritionnels locaux ?

B. L'opposition entre la sécurité nutritionnelle et la qualité valorisée d'un produit

Des produits tels que le *sel de Guérande* ou le *sel Marino di Trapani* présentent des caractéristiques très spécifiques justifiant que les législations française¹⁰ et européenne¹¹ valorisent et protègent la qualité de ces produits par l'octroi d'une indication géographique protégée. Pour être mis sur la marché costaricien, ces produits devront toutefois, conformément à la législation nationale, modifier leur composition (ajout d'iode et de fluor), et ce, afin de répondre aux besoins nutritionnels de la population locale. Ces modifications apportées au *sel de Guérande* peuvent ainsi entraîner une variation des qualités organoleptiques du produit.

La commercialisation du *sel de Guérande* - ou n'importe quel autre sel « valorisé » importé au Costa Rica - met ainsi en balance deux objectifs légitimes : la protection de la sécurité nutritionnelle de la population, qui conduit à la modification en micronutriments du sel importé, et la valorisation de la qualité du produit, le respect des signes de qualité, qui impose la préservation de sa composition.

Aussi étonnant que cela puisse paraître, l'introduction d'un produit comme le *sel de Guérande* au Costa Rica semble donc mettre face à face deux dimensions traditionnellement complémentaires de la sécurité alimentaire : qualité du produit vs sécurité nutritionnelle du consommateur. Faut-il

¹⁰ Arrêté du 11 janvier 2011 portant homologation du cahier des charges de l'indication géographique protégée (IGP) « Sel de Guérande » ou « Fleur de sel de Guérande ». JORF n° 0030 du 5 février 2011 page 2343 texte n° 37. Consulté sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023528201>.

¹¹ Règlement d'exécution (UE) n° 238/2012 de la Commission du 19 mars 2012 enregistrant une dénomination dans le registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées [Sel de Guérande / Fleur de sel de Guérande (IGP)]. Journal officiel n° L 080 du 20/03/2012 p. 0004 – 0008. Consulté sur <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:080:0004:01:FR:HTML>

Une affaire salée : la protection des indications géographiques protégées du sel face aux exigences nutritionnelles de la législation costaricienne

opérer un choix entre ces deux impératifs ? Le cas échéant, lequel doit primer ? N'existe-t-il pas des voies permettant de garantir la sécurité nutritionnelle des Costariciens, tout en préservant les intérêts des producteurs de sel étranger liés à la protection des signes de qualité ?

Selon nous, les préoccupations relatives à la sécurité nutritionnelle d'un aliment, déterminante pour la santé publique, doivent primer celles relatives au respect des signes de qualité. Si ces derniers valorisent les caractéristiques du produit, en termes de lieu de production, de caractéristiques organoleptiques, de procédés de fabrication, de respect de la culture et des traditions, ils ne sauraient à eux seuls garantir la satisfaction des besoins nutritionnels du consommateur.

L'exemple de la commercialisation au Costa Rica du *sel de Guérande* ou du sel *Marino di Trapani*¹² appelle une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer la sécurité nutritionnelle des Costariciens. L'une des voies possibles pourrait être d'autoriser l'importation du sel étranger couvert par des indications géographiques protégées, tout en informant le consommateur qu'il s'agit d'un produit qui ne réunit pas les conditions nutritionnelles particulières – ou nécessaires – en iode et en fluor. Cette option suppose une modification des dispositions réglementaires nationales relatives au sel, allant dans le sens d'une obligation d'information du consommateur sur les caractéristiques en micronutriments des produits mis en vente ainsi que sur les effets sanitaires possibles en cas de consommation régulière et prolongée.

Cette option fondée sur l'information du consommateur soulève quelques interrogations sur le traitement du sel « européen » sur le marché costaricien : comment justifier l'autorisation de mise sur le marché d'un produit dont on sait par ailleurs qu'il ne correspond pas aux besoins nutritionnels locaux et qu'il peut, en cas d'usage régulier, avoir des effets négatifs sur la santé des Costariciens ?

¹² Règlement d'exécution (UE) n° 1175/2012 de la Commission du 7 décembre 2012, enregistrant une dénomination dans le registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées [Sale Marino di Trapani (IGP)], *JOUE* n° L. 337 du 11 décembre 2012, pages 20 et 21. Consulté sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:337:0020:0021:ES:PDF>

De plus, si les autorités costariciennes conditionnent la mise sur le marché du *sel de Guérande* ou du *sel Marino di Trapani* à la modification de la composition en micronutriments desdits produits, par exemple par l'ajout des nutriments essentiels, ces derniers pourraient alors tout simplement ne plus répondre au cahier des charges de la législation européenne et ainsi ne plus justifier leur indication géographique protégée.

En résumé, la prise en compte des considérations liées à la qualité et à la protection de l'origine géographique d'un produit soulève de multiples questions : comment garantir l'effectivité du système européen de signes de qualité dans un contexte d'internationalisation du commerce ? Ce système doit-il s'appliquer uniquement sur le marché européen ? Les produits européens protégés par des signes de qualité peuvent-ils être commercialisés sur les marchés étrangers sans prendre en compte les spécificités et les besoins nutritionnels des consommateurs locaux ? Au contraire faut-il limiter la commercialisation de ces produits « de qualité » au seul marché européen ? Une chose est certaine, la protection de la santé publique doit toujours être l'objectif prioritaire.

Le comportement écologique du consommateur, un facteur déterminant de la sécurité alimentaire

Coralie BONNIN-DE TOFFOLI* & Nathalie LAZARIC**

Les prémices de la consommation durable sont apparues dès les années soixante-dix. En effet, les graves catastrophes environnementales, la crise du pétrole et le rejet de la société de consommation ont contribué à la reconnaissance du lien étroit entre l'humain et l'environnement. La genèse d'une réflexion sur la consommation durable émerge alors avec la formulation du concept de développement durable par le Rapport BRUNDTLAND¹. Cependant, il faudra attendre l'adoption de la Déclaration de Rio en 1992 pour consacrer la consommation durable comme une priorité environnementale² et de développement social³.

Avec le concept du développement durable, Il est donc important d'intégrer les impératifs environnementaux et les besoins sociaux lors de la prise de décision en matière de développement économique afin d'assurer la pérennité des écosystèmes. La sécurité alimentaire et la consommation durable sont étroitement liées au concept de développement durable. Déjà, le Rapport BRUNDTLAND reconnaissait la sécurité alimentaire et l'adoption de modes de consommation plus respectueux de l'environnement comme des priorités pour assurer le développement durable⁴. Lors de « Rio+20 »,

* Enseignante à SKEMA Business School, Chercheur associé au CREDECO (GREDEG CNRS UMR 7321).

** Directrice de recherche au CNRS, Université de Nice Sophia Antipolis, CNRS GREDEG (GREDEG CNRS UMR 7321).

¹ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Edition du Fleuve, 1989 [1988], 434 p.

² J. MURPHY et M. J. COHEN, « Consumption, Environment and Public Policy », in J. MURPHY et M. J. COHEN (dir.), *Exploring Sustainable Consumption : Environmental Policy and the Social Sciences*, 2001, Oxford, Pergamon, p. 3 ; N. ROBINS et S. ROBERTS, « Consumption in a Sustainable World », Workshop, 2-4 June 1998, Kabelvaag, Norvège.

³ R. ROMI, G. BOSSIS et S. ROUSSEAU, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 14.

⁴ « C'est un défi d'une ampleur et d'une complexité colossales que celui qui consiste à accroître la production alimentaire pour suivre le rythme de la demande

la Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue à Rio de Janeiro, au Brésil, du 20 au 22 juin 2012, la FAO a rappelé que l'objectif du développement durable ne pourrait être atteint qu'en éradiquant définitivement la faim et la malnutrition. Il est alors essentiel de promouvoir une production et une consommation durables pour permettre aux consommateurs et aux producteurs de faire des choix durables et de satisfaire *in fine* les besoins essentiels des populations. Pour nourrir les neuf milliards de personnes estimées à l'horizon de 2050, il convient « de produire plus avec moins, d'accroître la production agricole tout en préservant l'environnement »⁵.

L'évolution des modes de vie vers une consommation dite « durable » fait partie des priorités en matière de politique européenne de l'environnement. Ainsi, la Commission européenne a adopté le *Plan d'action pour une consommation, une production et une industrie durables* visant à améliorer la performance énergétique et environnementale des produits utilisés par les consommateurs⁶. Toutefois, bien qu'il y ait un consensus sur la nécessité de promouvoir et de développer la consommation durable, le concept reste flou et ses contours mal définis. Par ailleurs, le consommateur, acteur majeur de la consommation durable, reste un être paradoxal, dont il est parfois difficile d'appréhender les actes écologiques qu'il est prêt à adopter. Une question fondamentale se pose alors, les choix opérés par les consommateurs résultent-ils de choix personnels ou de comportements influencés par des pratiques habituelles et par l'entourage ?

tout en conservant aux systèmes de production leur essentielle intégrité écologique [...]. Appliquer le concept de développement durable à la recherche de la sécurité alimentaire signifie que l'on s'efforcera systématiquement de renouveler les ressources naturelles. En d'autres termes, cela exige une approche globale centrée sur les écosystèmes aux niveaux national, régional et mondial, capable en outre d'assurer une utilisation rationnelle et coordonnée des terres, de l'eau et des forêts. L'objectif de la sécurité écologique devrait être solidement intégré au mandat de la FAO, des autres institutions des Nations Unies qui s'occupent d'agriculture ainsi que de toutes les agences internationales concernées ». Cf. Rapport BRUNDTLAND, Chapitre 5 consacré à la sécurité alimentaire, *op. cit.*

⁵ FAO, *Vers l'avenir que nous voulons: En finir avec la faim et engager la transition vers des systèmes agro-alimentaires durables*, Rapport, Rome, 2012, p. 12.

⁶ Commission européenne, *Plan d'action pour une consommation, une production et une industrie durables*, 16 juillet 2008.

Le consommateur est défini comme « celui qui détruit un bien ou en détruit la substance, l'utilité » ou encore « le quatrième pôle d'un cycle économique global, au déroulement duquel la consommation, fonction économique, plutôt qu'acte technique, se trouve directement liée »⁷. Toutefois, le concept de consommation durable permet de concilier les intérêts économiques des consommateurs, et les préférences environnementales souhaitées par les « consommateurs-responsables » ou également appelés les « consommateurs-citoyens ». La terminologie « consommateur-citoyen » est fréquemment utilisée pour désigner le consommateur qui rend cohérent ses aspirations citoyennes et ses désirs matériels⁸. La consommation devient alors aussi « un espace de contestation sociale »⁹. En effet, chaque consommateur peut user de son pouvoir économique pour soutenir ou bien refuser certains biens et services en fonction de ses propres préférences environnementales et sociales. L'acte de consommation est alors considéré comme un moment de prise de conscience sociétale. Au-delà de la terminologie, le consommateur, avec ses propres limites sociales et sa motivation individuelle, doit réaliser divers compromis. En effet, il doit orienter ses choix selon ses intentions personnelles, sa capacité d'action, ses habitudes et l'environnement institutionnel dans lequel il se situe.

Si les pouvoirs publics peuvent favoriser l'adoption de normes et de réglementations environnementales, les consommateurs ne doivent pas sous-estimer leur propre capacité à agir individuellement. L'enquête menée par le GRECOD sur le territoire français permet de caractériser les différents profils des consommateurs écologiques en termes de critères d'achat, de préférence et de déceler aussi les compromis réalisés au niveau individuel et collectif.

⁷ T. BOURGOIGNIE, *Eléments pour une théorie du droit de la consommation : au regard des développements du droit belge et du droit de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, éd. Story-Scientia, 1988, p. 34 et s.

⁸ T. WILHELMSSON, « Consumer Law and the Environment: From Consumer to Citizen », *Journal of Consumer Policy*, 1998, n° 21, p. 45.

⁹ S. DUBUISSON-QUELLIER, *La consommation engagée*, Paris, Les Presses De Sciences Po, 2009, p. 11.

Dans le cadre du programme « Déchets et Sociétés » financé par l'ADEME¹⁰, un groupe de chercheurs français, le GRECOD (Groupe de Recherche sur la Consommation Durable), a procédé à une étude sur les comportements de consommation dits « verts » ou écologiques¹¹. Après d'un panel de consommateurs représentatif de la France entière (représentativité au sens de l'INSEE), le GRECOD a caractérisé différents profils en termes de critères d'achat, de préférences et valeurs. L'échantillon porte sur plus de 3.024 ménages en France.

L'objectif de l'enquête menée auprès des ménages français était de caractériser différentes pratiques, notamment les pratiques alimentaires, afin d'appréhender la consommation dans sa globalité. Plusieurs variables comportementales ont été prises en compte pour caractériser les pratiques des consommateurs, par exemple, l'imitation sociale et l'influence du voisinage lors de certaines pratiques ; les valeurs des ménages (capacité à identifier des priorités sur des dons éventuels à une association environnementale, de santé ou autre) ; et les critères déterminants pour définir la consommation durable et la protection de l'environnement.

Les précédentes enquêtes menées en France et à l'étranger montrent qu'au niveau des obstacles vers le « verdissement » des comportements, les ménages à titre individuel déclarent que la variable prix reste le principal frein. Au niveau des achats alimentaires, l'achat de produits biologiques ou « respectueux de l'environnement » doit d'abord entrer dans le quotidien avant l'achat. Une certaine familiarité (à travers l'achat de proximité) permet de prendre l'habitude d'acheter ces produits « verts » et de les repérer dans les différents centres de distribution. Ainsi, le manque de réflexe¹² et le fait que ces produits ne soient pas directement accessibles dans leur contexte habituel constituent des freins aux comportements écologiques des consommateurs¹³. Enfin, des recherches réalisées en Alle-

¹⁰ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.

¹¹ *Groupe de REcherche sur la COnsommation Durable : Une étude des profils de consommation écologiques*, rapport final Décembre 2012, Programme « Déchets et Société » pour le compte de l'ADEME. Les auteurs sont Jean BELIN, Ali DOUAL, Sébastien LAVAUD, Nathalie LAZARIC, Fabrice LE GUEL et Vanessa OLTRA.

¹² Enquête menée par Agence bio en 2011.

¹³ Enquête menée par le cabinet Atefo, Mouvement Vraiment Durable, en 2007.

magne insistent sur un des éléments préalables pour initier la consommation durable¹⁴, à savoir l'imitation des autres dans certains groupes sociaux. Les chercheurs allemands montrent ainsi comment certains « groupes de référence » diffusent de nouvelles pratiques habituelles aux autres membres du groupe, appelés les « influents ». Par ailleurs, l'entourage social a une influence sur les individus et peut faire infléchir leur motivation intrinsèque (motivation autonome et individuelle), voire les valeurs de certains consommateurs sur une longue période¹⁵. Le fait d'être inséré dans un groupe ou dans un réseau aurait donc bel et bien une influence et un effet démonstration sur les pratiques individuelles.

L'enquête menée par le GRECOD souligne l'importance de l'enchâssement social dans la caractérisation des profils de consommation écologique. La consommation durable est en effet fortement dépendante des pratiques habituelles de l'entourage. Il est donc essentiel que les politiques environnementales prennent davantage en compte la dimension collective de la consommation durable.

Cet effet de l'entourage est évalué notamment à travers la question portant sur la présence dans le voisinage de personnes qui sont sensibles à l'environnement (Avez-vous dans votre entourage (famille / amis) des personnes qui prennent en compte les effets sur l'environnement des produits qu'elles achètent ?). La dimension collective de la consommation durable existe dans différentes pratiques, par exemple, le tri des déchets, les pratiques alimentaires, l'utilisation du lave-linge, les pratiques énergétiques et les transports.

Les résultats de l'enquête du GRECOD soulignent que les pratiques durables ont de fortes disparités régionales. La région méditerranée est, à cet égard, riche d'enseignement car elle recèle d'un ensemble de bonnes pratiques au niveau alimentaire que l'on ne retrouve pas au niveau du recyclage et du tri. Il semblerait donc pertinent de mieux comprendre les ressorts de ces comportements, notamment en matière de non tri, par des

¹⁴ H. WELSCH et H., KÜHLING, J., 2009, "Determinants of pro-environmental consumption: The role of reference groups and routine behavior, *Ecological Economics*, Elsevier, vol. 69(1), pages 166-176, November.

¹⁵ *Id.*

approches qualitatives ou quantitatives complémentaires (poids des infrastructures, émulation sociale jouant négativement et autres variables). La région parisienne semble aussi peu orientée vers des pratiques dites durables (effet conjugué du caractère urbain et de la présence de nombreux célibataires).

Les résultats obtenus en termes statistiques démontrent indéniablement l'importance des pratiques d'imitation sociale qui priment sur toute autre dynamique. Il pourrait donc être pertinent de repérer des régions motrices en matière de pratiques durables dans l'Ouest et le Sud-Ouest pour en tirer des modèles de cercle vertueux dont la France pourrait bénéficier. Par ailleurs, il serait intéressant d'analyser des externalités positives agissant comme moteur et modèle de références pour d'autres consommateurs. Cette dynamique est située en dehors des villes et dépend de l'histoire locale et régionale inhibant ou au contraire propulsant certaines régularités comportementales dont les individus n'ont pas toujours conscience. Mieux localiser ces pratiques durables et mieux identifier leur histoire et leurs ressorts permettraient d'appréhender davantage les pratiques de consommation durable menées par les consommateurs écologiques.

Publications du Programme Lascaux

I. Ouvrages et numéros spéciaux de revues

- Ballar R. et Collart Dutilleul F. (dir.) (2011), *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, 254 pages.
- Collart Dutilleul F. et Nihoul P. (dir.) (2012), *Code de droit européen de l'alimentation*, éd. Bruylant, Bruxelles, 694 pages.
- Collart Dutilleul F. and Nihoul P. (eds.) (2012), *European food law Code*, Bruylant, Brussels, 714 pages.
- Collart Dutilleul F., Nihoul P., León Guzman M. y Muñoz Ureña H. (dir.) (2012), *Código del Derecho Europeo de la Alimentación*, Inida, San José, Costa Rica, 786 pages.
- Collart Dutilleul F., Nihoul P. en Van Nieuwenhuyze E. (door) (2012), *Codex Europees Voedingsrecht*, Bruylant, Bruxelles, 722 pages.
- Collart Dutilleul F. (dir.) (2012), *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, 465 pages.
- Collart Dutilleul F. et Pironon V. (dir.) (2012), *Droit économique et sécurité alimentaire*, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, 108 pages.
- Collart Dutilleul F. et Riem F. (dir.) (2013), *Droits fondamentaux, ordre public et libertés économiques*, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varrenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, 306 pages.
- Collart Dutilleul F., Del Cont C. et Friant-Perrot M. (dir.) (2011), *Actualités de droit économique – Aspects de droit de la concurrence et de la consommation et de droit de l'agroalimentaire*, Actes des 2^{es} Journées Lorvellec (septembre 2010, Nantes), *Petites Affiches*, 6 octobre, n° 199, 39 pages.

- Collart Dutilleul F. et Del Cont C. (dir.) (2010), *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché*, Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, 23 pages.
- León Guzman M. (2011), *L'obligation d'auto-contrôle des entreprises en droit européen de la sécurité alimentaire*, thèse de doctorat (Université de Nantes), préf. F. Collart Dutilleul, éd. Inida, San José, Costa Rica, 517 pages.
- Muñoz Ureña H. A. (2011), *Principe de transparence et information des consommateurs dans la législation alimentaire européenne*, thèse de doctorat (Université de Nantes), préf. F. Collart Dutilleul, éd. Inida, San José, Costa Rica, 458 pages.
- Yamthieu S., (2013), *Accès aux aliments et droit de la propriété industrielle*, thèse de doctorat en droit privé, sous la co-direction de J. Fometeu et J.-P. Clavier, thèse dactylographiée, Universités de Ngaoundéré (Cameroun) et de Nantes.

À paraître

- Collart Dutilleul F. et Bugnicourt J.-P. (dir.) (2013), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, éd. Larcier, Bruxelles (à paraître).
- Collart Dutilleul F. and Bugnicourt J.-P. (eds.) (2013), *Legal Dictionary of Food Security in the World*, Larcier, Brussels (à paraître).
- Collart Dutilleul F., León Guzman M. y Muñoz Ureña H. A. (dir.) (2013), *Diccionario Jurídico de la seguridad alimentaria mundial*, Inida, San José, Costa Rica (à paraître).
- Collart Dutilleul F. et Sun J. (dir.) (2013), *歐盟食品法律汇编*, Law Press China (à paraître).
- Collart Dutilleul F. et Parent G. (dir.), *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville (à paraître).
- Collart Dutilleul F. et Le Dolley E. (dir.), *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris (à paraître).
- Yamthieu S., (2014), *Accès aux aliments et droit de la propriété industrielle*, éd. Larcier, Bruxelles (à paraître).

II. Articles

2009

- Collart Dutilleul F. et Garcia F. (2009), « Dans le domaine de l'alimentation : quels "droits à" dans le "droit de" ? », in *Droit économique et droits de l'homme*, sous la coordination de L. Boy, J.-B. Racine et F. Siiriainen, préf. J.-F. Renucci, éd. Larcier, Bruxelles, p. 497.
- Collart Dutilleul F. (2009), « Analyse de la contribution du Secrétariat de la FAO pour la définition des objectifs et les possibles décisions du Sommet mondial des 16, 17 et 18 novembre 2009 sur la sécurité alimentaire », HAL.
- Houdeingar D. (2009), « Les conflits d'usage entre principe de coexistence et principe de responsabilité », Communication au colloque international « *L'accès à la terre et ses usages : variations internationales* » (8-9 juin 2009, Nantes), HAL.

2010

- Anoussamy D. (2010), « La faim et ses remèdes dans *Manimegalai* », HAL.
- Ballar R. (2010), « Derecho, cambio climatico y la producción agrícola en la region de Centroamerica », Communication au colloque international « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (28-29 juin 2010, Nantes), HAL.
- Boy L. (2010), « La confrontation de l'agriculture et du marché : les aspects contractuels – Introduction », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 112.
- Brégeot G. (2010), « Des politiques non agricoles pour développer la production agricole ? », Communication au colloque international « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (28-29 juin 2010, Nantes), HAL.
- Bugnicourt J. -P. (2010), « Le droit spécial de l'alimentation à la lumière du droit privé – Synthèse du séminaire du 29 janvier 2010 », HAL.
- Bugnicourt J. -P. (2010), « Synthèse de la table ronde n° 1 – "De la terre aux aliments : état des lieux des questions, des problèmes, des attentes" », HAL.

- Bugnicourt J. -P. (2010), « Synthèse de la table ronde n° 2 – "De la terre aux aliments : qu'en est-il des droits à la terre et à l'alimentation ?" », HAL.
- Bugnicourt J. -P. (2010), « Synthèse de la table ronde n° 3 – "Développement agricole et réduction de la pauvreté" », HAL.
- Bugnicourt J. -P. (2010), « Synthèse de la table ronde n° 4 – "De la terre aux aliments, des valeurs aux règles : quelles solutions ?" », HAL.
- Bugnicourt J. -P. (2010), « "La valorisation des produits agricoles – Approche juridique" - Compte rendu », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2010), « Échec des négociations de l'OMC, de la FAO et de Copenhague en novembre et décembre 2009 – proposition de "feuille de route" pour le programme Lascaux », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2010), « Failure of negotiations on agricultural trade at the WTO, of the FAO Summit and of the Copenhagen climate change Conference in November and December 2009 - Analysis and "roadmap" proposition of the Lascaux program », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2010), « Fracasos de las negociaciones en la OMC, de la FAO y de la Cumbre de Copenhague en noviembre y diciembre 2009 - Análisis y proposición de orientaciones del programa Lascaux », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2010), « Propos liminaires », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 96.
- Collart Dutilleul F., Borghetti J.-S. et Bugnicourt J.-P. (2010), « Le droit civil de la responsabilité à l'épreuve du droit spécial de l'alimentation : premières questions », *Dalloz*, 6 mai, p. 1099.
- Del Cont C. et Pironon V. (2010), « L'affaire de la viande bovine irlandaise », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 106.
- Delcourt L. (2010), « Crise alimentaire ou faillite du modèle agricole ? », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 100.

- Echols M. (2010), « Agriculture and contract law », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 112.
- Gadbin D. (2010), « La confrontation de l'agriculture et du marché : les aspects concurrentiels - Introduction », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 105.
- Garcia F. (2010), « L'obligation de collaboration des entreprises en matière de sécurité des produits – Élément d'un renouveau de la responsabilité civile par le droit communautaire », *Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif*, 2010/4, p. 1829.
- Houdeingar D. (2010), « De la terre à l'aliment : état des lieux des questions, des problèmes, des attentes », Communication au colloque international « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (28-29 juin 2010, Nantes), HAL.
- Houdeingar D. (2010), « La concurrence des agricultures dans le marché international », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 97.
- Parent G. (2010), « Le système canadien de gestion de l'offre en lait au Canada : un pont désormais fragile entre agriculture et marché », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 114.
- Rajagopal PV (2010), « Agricultural development and poverty reduction in India », Communication au colloque international « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (28-29 juin 2010, Nantes), HAL.
- Requillart V. (2010), « Agriculture et concurrence : regards économiques », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009, Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 110.
- Riem F. (2010), « L'équilibre dans les rapports entre producteurs et distributeurs », Actes des 1^{res} Journées Lorvellec (décembre 2009,

Nantes), « *La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché* », *Revue Lamy de la concurrence*, octobre-décembre, n° 25, p. 115.

- Sidibé I. (2010), « Le cadre institutionnel de la gestion de l'eau du barrage de Sélingué (Mali) », Communication au colloque international « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (28-29 juin 2010, Nantes), HAL.
- Sun J. and Du G. (2010), « The justification of Chinese traditional thought on the right to adequate food », HAL.

2011

- Bugnicourt M. (2011), « Les risques biologiques : le point de vue du Microbiologiste - Éléments de synthèse », HAL.
- Bugnicourt M. (2011), « Mémento des risques biologiques à l'attention des juristes - Point de vue d'un microbiologiste sur les risques et leur gestion », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2011), « Préface », in M. León Guzman, *L'obligation d'auto-contrôle des entreprises en droit européen de la sécurité alimentaire*, thèse de doctorat (Université de Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica.
- Collart Dutilleul F. (2011), « Préface », in H. A. Muñoz Ureña, *Principe de transparence et information des consommateurs dans la législation alimentaire européenne*, thèse de doctorat (Université de Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica.
- Collart Dutilleul F. (2011), « Le droit au service des enjeux alimentaires de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2011), « El Derecho al servicio de las problemáticas alimentarias de la explotación y del comercio de los recursos naturales », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2011), « G faim, G 20, G vain », LeMonde.fr, 29 juin.
- Collart Dutilleul F. (2011), « Pour un retour du droit au service de la sécurité alimentaire », LeMonde.fr, 6 juillet.
- Collart Dutilleul F. (2011), « Les enjeux alimentaires du commerce des ressources naturelles », in *Les ressources*, Études réunies par I. Negrutiu et alii, Publications universitaires de Saint-Étienne, coll. Les colloques de l'Institut universitaire de France, p. 63.

- Garde A. et M. Friant-Perrot (2011), « La publicité alimentaire et la lutte contre l'obésité infantile en droit français et en droit anglais », *Petites Affiches*, 6 octobre, n° 199, p. 27.
- Jeannin M.-V. (2011), « Le déséquilibre significatif ou une atteinte significative à la liberté contractuelle ? », *Petites Affiches*, 6 octobre, n° 199, p. 15.
- Le Goff D. (2011), « Le contentieux de l'article L. 442-6 du Code de commerce : premier bilan », *Petites Affiches*, 6 octobre, n° 199, p. 8.
- Pironon V. (2011), « Actualités de droit de la concurrence et des pratiques anticoncurrentielles : les groupes de sociétés en droit des pratiques anticoncurrentielles », *Petites Affiches*, 6 octobre, n° 199, p. 3.
- Rochdi G. (2011), « Le Rapport Ciolos », Communication au colloque du Réseau Trans Europe Experts (avril 2011, Paris), HAL.
- Saas C. (2011), « La protection des consommateurs d'aliments : le regard d'un pénaliste », *Petites Affiches*, 6 octobre, n° 199, p. 27.

2012

- Adornato F. (2012), « Accès à la terre et globalisation », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 17.
- Alvarez Hernandez F. (2012), « La valorización de la producción agroalimentaria en la comercialización internacional - Alternativas para el productor agrario costarricense », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 55.
- Ballar R. (2012), « La gestion du sol et le développement durable au Costa Rica : des tentatives institutionnelles aux concrétisations limitées », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 197.
- Ballar R. (2012), « La valorización de los productos agrícolas y el desarrollo sostenible », in *Aspectos jurídicos de la valorización de*

los productos alimentarios – Aspectos jurídicos de la valorisation des denrées alimentaires, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 135.

- Bengoa Cabello J. A. (2012), « Los derechos de los campesinos », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 19.
- Bernault C. et Collart Dutilleul C. (2012), « L'articulation du droit national, communautaire et international des signes de qualité : l'approche européenne », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspectos jurídicos de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 9.
- Bibiane Yoda F. (2012), « La sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 27.
- Bouget D. (2012), « Pauvreté absolue et besoins fondamentaux », HAL.
- Bouhey A. (2012), « La société civile et la mise en œuvre du droit à l'alimentation et du droit à l'accès à la terre », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 33.
- Boucobza X. (2012), « La méthode de promotion de la sécurité alimentaire : une application de la *lex publica* ? », in *Droit économique et sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et V. Pironon, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, p. 71.
- Bouillot P.-E., Collart Dutilleul C. et Garcia F. (2012), « La valorisation des produits agricoles par les circuits de commercialisation », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios*

– *Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 191.

- Bouquet-Elkaïm J. (2012), « Le droit des peuples autochtones à la terre : de la reconnaissance au règlement des conflits d'usage - Études de cas autour de l'exploitation du nickel calédonien », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 39.
- Boy L. (2012), « Propos conclusifs », in *Droit économique et sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et V. Pironon, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, p. 99.
- Boy L. (2012), « Valorisation des produits agricoles et régulation du marché - Introduction », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 105.
- Carretero Garcia A. (2012), « La politique espagnole de développement rural », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 55.
- Clavier J.-P. (2012), « Les dérogations au monopole en droit des brevets », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 75.
- Collart Dutilleul F. (2012), « La problématique juridique des investissements dans les terres agricoles des pays en développement », in « *La promotion de l'investissement pour la production agricole : aspects de droit privé* », Actes du colloque UNIDROIT (Rome, novembre 2011), *Uniform Law Review / Revue de droit uniforme*, n° 2012/1-2.

- Collart Dutilleul F. (2012), « Le végétal et la sécurité alimentaire : approche juridique internationale », in *Le végétal saisi par le droit*, sous la direction de W. Dross, Actes du colloque « Le Végétal » (Lyon, décembre 2011), éd. Bruylant, Bruxelles, p. 47.
- Collart Dutilleul F. (2012), « The law pertaining to food issues and natural resources exploitation and trade », *Agriculture & Food Security*, 1:6.
- Collart Dutilleul F. (2012), « Compte-rendu de lecture – O. de Schutter et K. Y Cordes, Accounting for Hunger. The Right to Food in the Era of Globalisation Studies in International Law », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, p. 735.
- Collart Dutilleul F. et Pironon V. (2012), « Droit économique et sécurité alimentaire - Introduction », in *Droit économique et sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et V. Pironon, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, p. 5.
- Collart Dutilleul F., Fercot C., Collart Dutilleul C. et Bouillot P.-É. (2012), « L'agriculture et les exigences du développement durable en droit français », *Revue de droit rural*, avril, Étude 5.
- Collart Dutilleul F. (2012), « Préface », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 1.
- Collart Dutilleul F. (2012), « De la terre à l'aliment : Introduction à la problématique juridique de la sécurité alimentaire », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 5.
- Collart Dutilleul F. (2012), « Entre politique foncière et politique alimentaire : quel droit pour quel développement ? », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 71.

- Collart Dutilleul F., León Guzman L. et Hostiou R. (2012), « Experiencias en el marco del Programa Lascaux: La construcción de la noción de excepción alimentaria », Communication au colloque de l'Université de Pinar del Rio « Agroécologie et sécurité alimentaire » (octobre 2012, Cuba), HAL.
- Collart Dutilleul F. (2012), « Introduction générale », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 1.
- Collart Dutilleul F. (2012), « Conclusion générale », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 201.
- Doussin J.-P. (2012), « Le commerce équitable, instrument de mise en œuvre concrète des droits de l'Homme », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 125.
- Del Cont C. (2012), « Qualité et valorisation des produits agroalimentaires et marché : signes et démarche de qualité et concurrence », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 117.
- Delcourt L. (2012), « L'avenir des agricultures paysannes face aux nouvelles pressions sur la terre », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 95.
- Fernandez Fernandez E. (2012), « Conflits d'usage des espaces naturels au Costa Rica », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et

« *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 143.

- Friant-Perrot M. (2012), « Valorisation des produits agricoles et agro-alimentaires et information des consommateurs dans la proposition de règlement européen concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires COM 2008 (40) final », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspectos jurídiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 163.
- Garcia K. (2012), « Existe-t-il un droit à l'alimentation au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme ? », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 159.
- Gnahoui David R. (2012), « Accès à la terre et à l'aliment au cœur de l'éthique des affaires : la situation de l'Afrique francophone », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 83.
- Golay G. (2012), « Les moyens disponibles pour revendiquer le respect du droit à l'alimentation », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 185.
- Hospes O. (2012), « Overcoming barriers to the implementation of the right to food », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 215.
- Houdeingar D. (2012), « L'accès à la terre en Afrique subsaharienne », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux

« *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 249.

- Jacquot M. (2012), « Le droit à l'alimentation dans le contexte européen et international – Retour d'expérience », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 439.
- Jourdain-Fortier C. et Loquin E. (2012), « Droit du commerce international et sécurité alimentaire », in *Droit économique et sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et V. Pironon, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, p. 21.
- Lascaux (2012), « Les sources africaines des droits fondamentaux : redécouvrir la Charte du Mandé (XIII^{ème} siècle) – table ronde », Conférence de D. T. Niane donnée à Nantes à l'occasion des manifestations internationales Lascaux (novembre 2012) en partenariat avec l'Université Permanente, le Comité pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage, le SPIDH et le Mémorial de l'abolition de l'esclavage de Nantes, HAL.
- León Guzmán M. (2012), « The ambiguous categorization of risk concerning the traditional foreign products », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 277.
- León Guzmán M. et Muñoz Ureña H. A. (2012), « Proposition de réglementation spécifique de la production et de la commercialisation de produits agricoles et alimentaires traditionnels en Amérique latine », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 459.
- León Guzmán M. (2012), « La valorización de los alimentos en Europa y América Latina », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation*

des denrées alimentaires, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 145.

- Leparoux P. (2012), « Limitation de l'accès à la terre et nettoyage ethnique rampant dans la vallée du Jourdain », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 443.
- Li E. (2012), « Which land property system to ensure effective protection of human rights? The Chinese land property system's example », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 301.
- Malwé C. (2012), « L'accès à la terre et à l'aliment dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 315.
- Manciaux S. (2012), « Les règles du droit des investissements internationaux s'opposent-elles aux politiques de sécurité alimentaire ? », in *Droit économique et sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et V. Pironon, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, p. 49.
- Martín López M. A. (2012), « The Relationship between the Right to Food and the Trade of Agricultural Products – Reflections after the Food Crisis », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 323.
- Matthews Glenn J. (2012), « L'accès à l'eau in situ en droit canadien », HAL.

- Matthews Glenn J. (2012), « Troubles de voisinage législatif : L'exemple de la Loi sur l'aménagement du territoire et de la Loi sur l'eau saine dans l'Ontario, Canada », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 169.
- Morales S. (2012), « La conciliation en droit international entre l'appropriation du vivant végétal et le système multilatéral d'accès et de partage des avantages élaborés par le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspectos jurídiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 21.
- Mousseau F. (2012), « Souveraineté sur les ressources naturelles et investissements internationaux », Communication aux rencontres internationales Lascaux « Nourrir le monde : la parole aux citoyens » (novembre 2012, Nantes), HAL.
- Muñoz Ureña H. A. (2012), « Les contrats de bio-prospection, des outils pour le développement durable ? », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 337.
- Muñoz Ureña H. A. (2012), « La valorización de la inocuidad de los alimentos a partir de la superposición de los tratados regionales : el caso de los permisos de funcionamiento de las fabricas de alimentos en Centroamerica », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspectos jurídiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 179.
- Niane D. T. (2012), « La Charte du Mandé, précurseur des droits de l'Homme », Conférence donnée à Nantes à l'occasion des manifestations internationales Lascaux (novembre 2012) en partenariat avec l'Université Permanente, le Comité pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage, le SPIDH et le Mémorial de l'abolition de l'esclavage de Nantes, HAL.

- Otis G. et Thériault S. (2012), « Inuit subsistence rights in Nunavik: A legal perspective of food security in the Arctic », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 365.
- Paré F. (2012), « Pour la sécurité alimentaire : restaurer la responsabilité d'Etat », in *Droit économique et sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et V. Pironon, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, p. 87.
- Paré F. (2012), « Sécurité alimentaire et commerce international », Communication aux rencontres internationales Lascaux « Nourrir le monde : la parole aux citoyens » (novembre 2012, Nantes), HAL.
- Parent G. (2012), « Droit économique et sécurité alimentaire : un couple mal assorti ? », in *Droit économique et sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et V. Pironon, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, p. 15.
- Quilcua A. (2012), « El acceso a la tierra en Colombia », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 449.
- Quintero Navas G. (2012), « Espaces ruraux, conflit armé et accès à la terre en Colombie », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 383.
- Rajagopal PV (2012), « From land to food: Inventory of questions, problems and expectations by Ekta Parishad, a key witness in India », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « *L'accès à la terre et ses usages* » (juin 2009, Nantes) et « *De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles* » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 453.

- Reis P. (2012), « Les exceptions au monopole dans le Traité UPOV : le cas des semences de ferme ou du prétendu "privilège de l'agriculteur" », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 89.
- Rodgers C. (2012), « Common property and common space: community, property rights and the environment », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 395.
- Roman D. (2012), « Droits de l'Homme, pauvreté et besoins fondamentaux », HAL.
- Romero Perez J. E. (2012), « Tratados, Acuerdos y Constitucion Política », in *Aspectos jurídicos de la valorización de los productos alimentarios – Aspects juridiques de la valorisation des denrées alimentaires*, sous la direction de R. Ballar et F. Collart Dutilleul, Actes de colloque international (San José, novembre 2010), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 37.
- Sun J. (2012), « The evolving appreciation of food safety », *EFFL Review*, Vol. 7, n° 2, p. 84.
- Teller M. (2012), « Sécurité alimentaire et responsabilité sociale des entreprises », in *Droit économique et sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et V. Pironon, Actes du colloque Lascaux-CREDECO (Nice, 13 juin 2012), *Revue internationale de droit économique*, 2012/4, p. 63.
- Ulate Chacon E. (2012), « El uso del suelo y nuevas formas de usucapion en la propiedad agraria y forestal en Costa Rica », in *De la terre à l'aliment, des valeurs au droit*, sous la direction de Collart Dutilleul F., Actes des colloques internationaux « L'accès à la terre et ses usages » (juin 2009, Nantes) et « De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles » (juin 2010, Nantes), éd. Inida, San José, Costa Rica, p. 411.
- Yokoyama M. (2012), « Le patrimoine culturel immatériel, dit "Trésor humain", au Japon », HAL.

2013

- Bareït N. (2013), « La liberté contractuelle sous la toise de la Convention européenne des droits de l'Homme », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 51.
- Bernard A. (2013), « La guerre des farines », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 153.
- Bodea S. (2013), « Le Code foncier et domanial du Bénin », Communication dans le cadre de l'atelier Lascaux du Forum mondial des droits de l'Homme organisé par le SPIDH (mai 2013, Nantes), HAL.
- Collart Dutilleul F., Fercot C., Hugou B., Sun J. et Yamthieu S. (2013), « Approche juridique des risques alimentaires », in *Le risque*, sous la direction de F. Tripier, Actes des Journées de la MSH Ange-Guépin, éd. L'Harmattan, Paris, coll. Logiques sociales, p. 275.
- Collart Dutilleul F. (2013), « Proposition pour la reconnaissance internationale d'une "exception alimentaire" sur le modèle de "l'exception culturelle" », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2013), « Indigeste viande de cheval », *le-monde.fr* (16 février) et *Le Monde* (17-18 février).
- Collart Dutilleul F. (2013), « Cheval : un commerce "déconnecté de la nécessité économique" », *L'Indépendant* (21 février).
- Collart Dutilleul F. et Diabate A. (2013), « La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation à l'épreuve des investissements internationaux en Afrique de l'Ouest : les risques d'une désillusion », HAL.
- Collart Dutilleul F. (2013), « Les concepts de développement durable et de sécurité alimentaire à la lumière des relations extérieures de l'Europe », in *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, sous la direction de A-S. Lamblin-Gourdin et E. Mondielli, éd. Larcier, Bruxelles, p. 261.
- Collart Dutilleul F. (2013), « Préface », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne,

17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 9.

- Collart Dutilleul F. (2013), « Heurs et malheurs du droit fondamental à l'alimentation », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 119.
- Diabate A. (2013), « L'accès à la terre et le droit des investissements au Mali », Communication dans le cadre de l'atelier Lascaux du Forum mondial des droits de l'Homme organisé par le SPIDH (mai 2013, Nantes), HAL.
- Diabate A. et Yamthieu S. (2013), « Quel droit pour la sécurité alimentaire en Afrique ? Synthèse des Journées scientifiques de Bamako (4-5 juin 2013) », HAL.
- Fernandez Fernandez E. (2013), « L'accapement des terres au Costa Rica : le cas des entreprises productrices d'ananas », Communication dans le cadre de l'atelier Lascaux du Forum mondial des droits de l'Homme organisé par le SPIDH (mai 2013, Nantes), HAL.
- Godin X. et Legal P. (2013), « Propriété privée foncière (XIII^e – XXI^e siècles) », HAL.
- León Guzmán M. et Muñoz Ureña H. (2013), « Les sources du droit européen de l'alimentation », HAL.
- Martín López M. A. (2013), « Le droit à l'alimentation comme norme impérative générale et la nullité des clauses des traités le transgressant », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 239.
- Mousseau F. (2013), « Accapement des terres en Papouasie Nouvelle Guinée », Communication dans le cadre de l'atelier Lascaux du Forum mondial des droits de l'Homme organisé par le SPIDH (mai 2013, Nantes), HAL.
- Muir Watt H. (2013), « Politique du droit international privé : réflexion critique », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd.

Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 245.

- Negrutiu I. (2013), « Natural resources, what else? La capital naturel évanescant et le défi 8M », Communication à la 1^{re} séance du Cycle « Maîtrise des ressources naturelles et besoins fondamentaux » (mai 2013, Nantes), HAL.
- Poirmeur Y. (2013), « Synthèse – Les droits fondamentaux en quête de protection », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 265.
- Riem F. (2013), « Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques – Introduction », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 13.
- Riem F. (2013), « Les droits sociaux fondamentaux dans le "contrat social" européen », in *Droits fondamentaux, Ordre public et libertés économiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et F. Riem, Actes du colloque Lascaux-CDRE (Bayonne, 17 février 2012), éd. Institut Universitaire Varenne, Bayonne, coll. Colloques & Essais, p. 33.
- Vu Q. N. (2013), « Land ownership and land seizure in one-party Vietnam », Communication dans le cadre de l'atelier Lascaux du Forum mondial des droits de l'Homme organisé par le SPIDH (mai 2013, Nantes), HAL.

À paraître

- Bernault C., « La protection et la promotion de la spécificité agricole et alimentaire à partir du concept d'exception culturelle », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Bernhard S. et Luguenot F., « Les matières premières agricoles, classe d'actifs ? », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le

Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.

- Bouillot P.-E., « Le développement durable et le droit agroalimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Boussard J.-M. et Nussenbaum M., « Les dérivés, outils de couverture ou de spéculation », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Capelle-Blancard G., « La hausse des prix agricoles : transmission des prix entre marchés à terme et marchés », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Collart Dutilleul C., « La propriété industrielle appliquée aux produits agroalimentaires – Problèmes et voies de solutions au regard des concepts de souveraineté et de sécurité alimentaires », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Collart Dutilleul F., « De l'exception culturelle à une exception alimentaire », in *Mélanges en l'honneur d'André Lucas*, éd. Litec, à paraître.
- Collart Dutilleul F., « Introduction générale », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Collart Dutilleul F. (2013), « Réflexions conclusives sur le droit de la sécurité sanitaire alimentaire face aux risques », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 5.
- Collart Dutilleul F., « La première étape d'une longue marche vers un droit spécial de la sécurité alimentaire », in *Pour un droit économique de l'environnement*, Mélanges Gilles J. Martin, éd. Frison-Roche.

- Collart Dutilleul F. et Hugou B., « Problématique juridique des marchés à terme de matières premières agricoles », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Cordier J., « Les fondamentaux des marchés de matières premières agricoles », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Courleux F., « Négociations du cadre communautaire de régulation financière : quelles incidences sur les filières agro-alimentaires ? », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Declerck F., Guillemintot B., Ohana J.-J., Ohana S. et Paumier A.-L., « Les marchés à terme faussent-ils le processus de formation des prix ? », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Frison-Roche M.-A., « Quelle(s) autorité(s) de régulation pour les marchés de matières premières agricoles ? », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Gaudemet A., « Quel encadrement normatif pour les produits à terme ? », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Golay C., « Le droit à l'alimentation, le PIDESC et les droits des paysannes et des paysans », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Grunvald S., « La notion de subsistance au plan collectif et individuel : un éclairage pénaliste », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent,

Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.

- Guyomard H., « Les déterminants du risque-prix. Problématique générale et impact de la financiarisation », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Halley P., « Le développement durable, une stratégie pour la sécurité alimentaire ? L'exemple des réformes du droit de l'eau au Québec », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Hugou B., « Spéculation financière et sécurité alimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Lambinet R. et Lautier D., « Le rôle du terme et du sous-jacent dans la formation du prix : approche économique », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Merville A.-D., « Typologie des contrats à terme », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Modou K. L., « Accès à la terre et aux ressources naturelles et sécurité alimentaire en Afrique centrale », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Moiroud C., « Du concept de souveraineté à la souveraineté alimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Morales S., « Adéquation des piliers du TIRPAA aux objectifs de sécurité alimentaire et de développement durable », in *De la souverai-*

neté à la sécurité alimentaire, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.

- Munier B., « La volatilité des prix agricoles : spéculation du "*momentum*", spéculation institutionnelle des investisseurs financiers et modélisation de la volatilité des cours », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Pailler P., « Le rôle du terme et du sous-jacent dans la formation du prix : approche juridique », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Parachkevova I. et Teller M., « Légitimité et utilités de la spéculation », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Paré F., « L'autonomie alimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Parent G., « La diversité alimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Racine J.-B., « L'ordre public alimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Reygrobellet A., « Quel contrôle du risque-prix par le marché ? Catégorisation des opérateurs, classification et exécution des transactions », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.

- Robine D., « Les risques spécifiques aux marchés de gré à gré », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Sun J., « Le développement de la souveraineté alimentaire pour garantir la sécurité alimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Thériault S., « Réflexions sur la notion polysémique de subsistance comme moyen juridique dans le contexte de la sécurité alimentaire : l'éclairage des perspectives autochtones », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.
- Torck S., « Quel contrôle du risque-prix par le marché ? Les manipulations de cours », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Valluis B., « Peut-on réguler juridiquement la spéculation ? Quelle gouvernance pour les marchés dérivés ? », in *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et E. Le Dolley, Actes du colloque Lascaux (mars 2013, Paris), éd. Lextenso, Paris, à paraître.
- Yamthieu S., « Propriété industrielle et sécurité alimentaire en Afrique : questionnement autour des notions de souveraineté, d'autonomie et d'ordre public alimentaires », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, sous la direction de F. Collart Dutilleul et G. Parent, Actes du séminaire international Lascaux-CEDE (Laval, Québec, 5-6 septembre 2011), éd. Yvon Blais, Cowansville, à paraître.

III – Etudes et rapports

- Butault J. (2010), « Les causes juridiques de la crise de la vache folle », HAL.
- Collart Dutilleul F., Fercot C., Collart Dutilleul C. et Bouillot P.-É. (2011), « L'agriculture et les exigences du développement durable

en droit français », Rapport au Comité européen de droit rural de Budapest (septembre 2011).

Photocomposition :
Instituto de Investigación en Derecho Alimentario S.A. (INIDA)

Dépôt Légal : Novembre 2013