

Le système alimentaire mondialisé qui triomphe progressivement produit des effets profondément néfastes sur le plan socio-économique, sanitaire, environnemental et démocratique. C'est pour cela, qu'à l'instar de nombreuses autres organisations belges, SOS Faim et Oxfam-Belgique appellent à une transition urgente vers un système alimentaire mondial plus juste et plus durable, guidée par un principe de souveraineté alimentaire et par une stratégie d'empowerment économique et politique des acteurs de l'agriculture paysanne.

Faire **sauter les verrous** en Amérique latine et en Afrique

Un article de Nicolas Barla

Cinq constats fondamentaux pour transformer les systèmes alimentaires

En dépit des crises successives et des leçons qu'elles enseignent, le modèle de production agro-industriel continue de gagner du terrain en Amérique latine et en Afrique subsaharienne, au détriment des systèmes de production traditionnels et de l'environnement. Parallèlement, la dérégulation néolibérale des marchés du travail, des biens et des services soumet les producteurs locaux à la concurrence déloyale des agriculteurs du Nord qui bénéficient de subsides et de moyens de production industriels plus développés; expose les travailleurs aux stratégies d'exploitation des grandes firmes multinationales; et soumet les consommateurs aux instabilités d'un marché alimentaire mondial qui leur est extrêmement défavorable.

d'identifier clairement pour pouvoir déterminer quelles sont les stratégies véritablement transformatrices qu'il faut privilégier. Au cours de ces dernières années, différents panels d'experts se sont employés à dresser le bilan de ces obstacles – comme le panel Ipes-Food dans deux rapports publiés en 2015 et 2016¹. Mais ces réflexions se focalisent surtout sur les entraves techniques et économiques au changement, négligeant en partie l'importance des verrouillages politiques qui empêchent cette transition. C'est pourquoi Oxfam-Solidarité a jugé pertinent de prolonger la démarche, en questionnant la manière dont la distribution inégale du pouvoir économique et politique entre les différents acteurs des systèmes alimentaires verrouille les possibilités de transformation. Cinq constats sont fondamentaux :

En Afrique subsaharienne et en Amérique latine, comme dans le reste du monde, l'amorce d'une transition se heurte à de nombreux obstacles, qu'il est nécessaire

¹ Ipes-Food, The New Science of Sustainable Food Systems. Overcoming Barriers to Food Systems Reform, 2015; Ipes-Food, De l'uniformité à la diversité. Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés, 2016.





Constat n°1 : Les acteurs privés dominants, fondamentalement opposés au changement, exercent une emprise économique croissante et paralysante sur les systèmes alimentaires

En Afrique subsaharienne et en Amérique latine, les différentes tâches de la chaîne alimentaire (agrofourniture, production, transformation, distribution) sont de plus en plus réappropriées par de grandes firmes multinationales issues des pays du Nord. Or, les intérêts financiers de ces firmes sont fondamentalement contradictoires avec l'idée d'une transition vers un modèle juste, démocratique et durable. Leur pouvoir économique croît sous l'effet d'un véritable « *cercle vertueux de la richesse* » : la faible régulation des marchés permet aux grandes firmes d'user de leur prédominance économique pour accroître leurs parts de marché en éradiquant les acteurs locaux ; leur pouvoir d'influence politique leur permet d'obtenir des normes publiques qui leur sont favorables ; et la décennie 2010-2020 aura été marquée par une explosion du nombre de fusions entre les géants de l'agroalimentaire.

À mesure que le pouvoir économique des firmes s'accroît, le pouvoir de résistance et de transformation des petits acteurs locaux diminue. Ceux-ci déploient pourtant toute une gamme de stratégies pour renforcer leurs capacités et survivre face à l'expansion du système agro-industriel : systèmes de microfinance, caisses de protection sociale informelles, réseaux de formation à l'agroécologie, coopératives agricoles, promotion des productions locales auprès de la classe moyenne qui émerge dans les villes, etc. Mais sans soutien des pouvoirs publics, la portée de ces stratégies demeure clairement insuffisante pour amorcer la transition vers un système globalement juste et durable.

Constat n°2 : La capacité d'intervention des États est de plus en plus limitée

Dans ce contexte de profondes inégalités économiques, seule la puissance de l'État est théoriquement capable de tempérer l'emprise paralysante que les grandes firmes exercent sur le système et de reconstruire un système juste et durable. Mais malheureusement, plusieurs mécanismes réduisent

drastiquement le pouvoir régulateur et transformateur des États d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine.

Premièrement, la capacité budgétaire de la majorité de ces États est profondément limitée. Les dettes asphyxient les finances publiques et leur poids s'est décuplé sous l'effet de la crise du Covid-19, ce pourquoi les appels à l'abolition ou à la suspension de ces dettes se multiplient aujourd'hui. De même, les politiques d'austérité imposées par le FMI et la Banque mondiale depuis la crise de la dette des années 1980 laissent de profondes séquelles économiques et budgétaires. Enfin, la libre circulation des capitaux et des biens qu'auront encouragée les institutions internationales et l'impératif de compétitivité induit par la mondialisation libérale alimentent une course à la défiscalisation (droits de douanes, impôts sur les sociétés, etc.) qui nuit profondément aux recettes des États.

L'amorce d'une transition se heurte à de nombreux obstacles.

Deuxièmement, guidés par un modèle de développement focalisé sur l'industrialisation des secteurs secondaires et tertiaires, la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne ne consacrent depuis longtemps plus qu'une faible part de leur budget à l'agriculture. Et les engagements de Maputo, par lesquels les pays africains se sont engagés en 2003 à allouer au moins 10 % de leur budget à l'agriculture, n'ont été respectés que par une minorité d'États. Par conséquent, seule une maigre portion du budget peut être directement mobilisée pour financer la transformation des systèmes agricoles sans devoir procéder à des coupes budgétaires dans d'autres domaines.

Troisièmement, le modèle de gouvernance néolibéral qui prédomine globalement déforce l'expertise et les capacités techniques des institutions publiques. En effet, la privatisation d'un grand nombre de services publics provoque un transfert d'expertise,



car toute une série de tâches clés sont déléguées au privé. Parallèlement, les investissements publics dans la recherche sont infiniment plus faibles que ceux des fondations privées et des multinationales. De plus en plus, les États sud-américains et subsahariens n'ont donc d'autre choix que de se fier aux avis des acteurs privés dominants pour définir leurs stratégies politiques.

Quatrièmement, enfin, l'impératif de compétitivité auquel chaque État est soumis face à la concurrence économique et géopolitique alimente une sorte de « dilemme

du prisonnier », qui dissuade chaque État de prendre des mesures proprement transformatrices et d'empiéter sur le pouvoir des acteurs économiques dominants. Ce mécanisme est drastiquement renforcé par la multiplication des tribunaux d'arbitrage privés, qui sont habilités à sanctionner toute forme d'atteinte aux intérêts des investisseurs, et par la persistance d'indicateurs comme le « *Doing Business* » de la Banque mondiale, qui dissuadent les investisseurs d'investir dans les États qui mettent en place des réglementations contraignantes ou défavorables au modèle d'agro-business dominant. Face à

cette impasse, l'appui sur un cadre public de régulation et d'arbitrage mondial est le seul moyen de neutraliser ce mécanisme vicieux. Mais le bouleversement des rapports de force internationaux provoqué par l'émergence de nouvelles puissances (Chine, Inde, Brésil) bloque depuis le début des années 2000 les anciennes instances de concertation multilatérales (comme l'OMC). Cette phase d'éclatement géopolitique, impropre à la mise en place de réformes mondiales, est susceptible de durer un certain temps. Et rien n'indique que les nouveaux cadres de concertation multilatéraux qui pourraient à l'avenir émerger ne reproduiront pas les mêmes mécanismes de domination que les précédents, aux dépens des États subsahariens et sud-américains les plus pauvres dont la voix ne porte pas.

Constat n°3 : La transformation du système alimentaire dominant ne figure pas parmi les priorités des institutions publiques

Plusieurs raisons empêchent par ailleurs la transformation du système alimentaire de figurer parmi les priorités des pouvoirs publics d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne. Tout d'abord, les acteurs économiques dominants (firmes multinationales, fondations), opposés au changement, exercent une influence considérable sur les décisions politiques en déployant diverses stratégies de lobbying officielles ou en participant à des plateformes multi-acteurs dont le nombre va croissant (Scaling Up Nutrition, Gain, etc.). Ensuite, les décisions politiques d'un certain nombre d'instances d'Afrique subsaharienne sont nettement biaisées par la corruption et le service d'intérêts élitaires. Enfin, la majorité des pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne sont particulièrement exposés et vulnérables aux chocs (crises politico-sécuritaires, épidémies d'Ebola, pandémie du Covid-19, catastrophes naturelles). L'attention politique est donc régulièrement accaparée par des problèmes conjoncturels et détournée des enjeux alimentaires proprement structurels.

De surcroît, sous l'influence du discours tenu par les instances internationales et les grandes firmes de l'agro-business, la vision des enjeux alimentaires qui prédomine reste profondément biaisée et dépolitisée. L'impératif de « *sécurité alimentaire*

et *nutritionnelle* » conserve la préséance dans le discours, alors même qu'il élude les questions de pouvoir, d'autonomie, de démocratie, d'égalité, de justice et de durabilité, pourtant incontournables pour identifier les déficiences du système actuel et pour envisager des alternatives. De même, la sous-alimentation est encore largement appréhendée comme un problème de disponibilité alimentaire, et non comme un problème d'inégalité d'accès. Pour répondre aux enjeux alimentaires, ce sont donc des solutions productivistes qui sont promues. Le modèle agro-industriel est dès lors privilégié pour ses rendements élevés par unité de travail, sans tenir compte des externalités négatives qu'il produit sur le plan social. Quant aux enjeux écologiques et sanitaires, la narration qui prédomine n'encourage que des solutions technologiques ou très superficielles (agriculture intelligente, agriculture biologique, recyclage, etc.) sans véritable portée transformatrice.

Les pouvoirs publics doivent dépasser les inerties.

Cette vision profondément biaisée est celle qui prédomine dans la majorité des plateformes internationales (comme la Nouvelle Alliance pour la Sécurité alimentaire et la Nutrition, créée par le G8, ou l'Alliance pour une Révolution verte en Afrique, financée par la Fondation Gates); dans les institutions financières de développement (comme la Banque africaine de Développement); et dans les structures nationales et internationales qui relaient l'aide au développement (comme la Banque mondiale et les agences de développement des États du Nord). Néanmoins, un contre-mouvement se fait sentir. L'agroécologie fait l'objet d'une attention croissante sur la scène internationale et, depuis 2008, l'Équateur, le Venezuela, la Bolivie, le Mali et le Sénégal ont inscrit le principe de souveraineté alimentaire dans leur Constitution. Mais en dépit de ces avancées, la transition reste idéologiquement compromise.




Constat n°4 : La mobilisation citoyenne est, en l'état, insuffisante pour réactiver le pouvoir transformateur des États

Une mobilisation drastique des citoyens est donc nécessaire pour contraindre les États et les institutions publiques à revoir leurs priorités, à réduire l'emprise paralysante que les firmes exercent sur le système alimentaire et à amorcer la transformation vers un modèle plus juste et durable. Mais la capacité d'influence démocratique des citoyens d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne se trouve fortement limitée pour trois raisons :

Premièrement, les moyens de pression démocratique dont disposent les citoyens sont clairement insuffisants. Le système électoral est biaisé ou enrayé dans toute une série d'États (capture élitaire du pouvoir, élections truquées, populisme). Il n'existe peu ou pas d'autres canaux de participation citoyenne officiels et les différents moyens de pression démocratique indirects (presse libre, manifestations, associations de plaidoyer, grèves) sont régulièrement contrôlés ou réprimés. De surcroît, les acteurs les plus directement concernés (consommateurs, producteurs, travailleurs) ne disposent de presque aucun pouvoir d'influence sur les instances internationales et sur la politique des pays du Nord, dont les décisions conditionnent pourtant fondamentalement le fonctionnement des systèmes alimentaires du Sud.

Deuxièmement, la mobilisation citoyenne demeure limitée par un trop faible niveau de conscientisation, par la technicisation du discours politique sur les enjeux économiques liés au système alimentaire, par

la dépolitisation du débat public et par la déconnexion croissante qui s'opère entre le citoyen et la chaîne alimentaire.

Troisièmement, enfin, différents facteurs affectent dramatiquement la cohésion sociale des citoyens subsahariens et sud-américains (inégalités économiques, conflits eth-

Ne pas reproduire les mécanismes de domination.

niques ou religieux, crises migratoires). Et les groupes de citoyens qui ont le plus grand pouvoir d'influence politique (les classes éduquées, les hommes, les citadins, les ethnies prédominantes, les citoyens des pays les plus riches) sont précisément ceux qui subissent le moins directement les effets négatifs du système actuel.

Constat n°5 : La transformation du système alimentaire mondial se heurte à différentes barrières techniques

Toute une série d'entraves ou de verrouillages « techniques » sont enfin souvent pointés du doigt. De manière générale, les systèmes alimentaires sud-américains et subsahariens sont déjà profondément intégrés dans les chaînes alimentaires globales. Système global et systèmes locaux sont donc étroitement liés. Or, le démantèlement ou la transformation des chaînes globales pose deux problèmes majeurs. D'une part, l'interdépendance des différentes techniques

standardisées aux différents échelons (agro-fourmiture, production, transport, transformation, distribution) compromet toute tentative de transformation progressive du système. D'autre part, les liens étroits qui lient les chaînes alimentaires globales aux autres secteurs d'activités (finance, technologie, information, etc.) présupposent, pour amorcer la transition alimentaire, d'entreprendre une transformation plus ambitieuse de nos modèles de société.

Un problème d'inertie technique se pose également. Au niveau de la production agricole, par exemple, les différentes pratiques utilisées par le modèle agro-industriel sont toutes interdépendantes (monoculture, recours à une machinerie standardisée, sélection de semence homogène à haut rendement, usage intensif de pesticides et d'engrais, etc.). Ce n'est donc qu'en bloc que le modèle doit être transformé, et ce au prix d'investissements substantiels. Dans le même sens, le retour vers un modèle de production plus agroécologique implique un passage obligé par une période de sous-productivité, le temps que l'écosystème et les sols se régénèrent. Or, ce délai implique un coût qui se révèle prohibitif pour une grande partie des agriculteurs plongés dans la misère. Au niveau de la consommation, enfin, de nombreux consommateurs demeurent financièrement dépendants de l'alimentation *low cost* fournie par les importations et le modèle agro-industriel.

Mais si ces différents obstacles techniques compliquent effectivement l'amorce d'une transition, aucun n'est véritablement insurmontable, pour peu que les pouvoirs publics se donnent l'ambition et les moyens de les dépasser.

L'urgence d'une réforme des structures de gouvernance nationales et internationales

Un grand nombre de facteurs expliquent donc l'inertie du processus de dégradation des systèmes alimentaires, tant dans le contexte spécifique des pays d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine qu'à l'échelle mondiale. Mais lorsque l'on dresse un bilan général des obstacles qui entravent la transition vers un modèle plus juste et

plus durable, il devient manifeste que la racine du problème réside dans le caractère profondément inégalitaire des structures de gouvernance. La manière dont le pouvoir économique et politique est réparti entre les différents acteurs concernés par le fonctionnement des systèmes alimentaires est inadéquate: elle ne permet nullement d'orienter l'évolution de ces systèmes selon l'intérêt du plus grand nombre et explique donc les dérives dramatiques qui s'observent aujourd'hui sur le plan social, sanitaire et environnemental.

La porte de sortie se situe donc dans le renforcement drastique des capacités, non seulement économiques mais surtout politiques, de la très grande partie de la population mondiale qui se trouve directement lésée par les déficiences du système (consommateurs, producteurs, travailleurs alimentaires, etc.). Les différents acteurs doivent récupérer un pouvoir d'influence proportionnel à la mesure dans laquelle le fonctionnement de ce système affecte leur existence. C'est cette idée que soutiennent les défenseurs du principe de « *souveraineté alimentaire* », diffusé par la Via Campesina. Et c'est cette même volonté d'*empowerment* politique qui sous-tend également l'engouement pour le concept d'*agentivité* (*agency*), récemment mis à l'honneur dans le dernier rapport du *High Level Panel of Experts* du Comité de la Sécurité alimentaire mondiale. Il est néanmoins grand temps de mettre en application ces principes en redémocratisant les modèles de gouvernance à l'échelle locale, régionale, nationale et mondiale. De telles réformes ne pourront voir le jour que sous l'impulsion d'une mobilisation citoyenne massive. Et pour cela, la fébrilité politique qui est aujourd'hui sensible chez les citoyens face à la crise du Covid-19 offre peut-être une opportunité inédite. ■

Rédaction : Nicolas Barla

