



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur la note stratégique sectorielle de la Direction générale de la Coopération internationale (DGCI) sur l'agriculture et la sécurité alimentaire

- **demandé par le Secrétaire d'Etat à la Coopération internationale, Monsieur Eddy Boutmans, dans une lettre du 28 mai 2002**
- **préparé par le groupe de travail relations internationales**
- **approuvé par l'assemblée générale du 15 octobre 2002 (voir annexe 1)**
- **la langue originale de cet avis est le français**

1. Résumé

- [1] Le Conseil énonce quelques principes et remarques qu'il a formulés dans son avis général sur l'ensemble des notes sectorielles et thématiques. Il salue le travail important que de la DGCI a effectué pour la note 'Agriculture et sécurité alimentaire'. Cependant, le Conseil regrette que la note contienne beaucoup d'éléments d'analyse mais peu d'éléments de stratégie. La DGCI devrait notamment se fixer un plan d'action concret pour infléchir la tendance vers un désinvestissement général de la coopération internationale pour le secteur agricole.
- [2] Des questions importantes ne sont pas traitées dans la note comme la souveraineté alimentaire et le droit de se nourrir. La DGCI devrait promouvoir des mécanismes tendant à l'augmentation progressive des prix agricoles, inciter la Belgique à plaider à tous les niveaux pour l'internalisation des coûts sociaux et environnementaux et faire état de l'incohérence qu'il y a entre le maintien au Nord du soutien au secteur agricole et le fait d'exiger des pays en développement l'ouverture de leurs marchés à la concurrence internationale des pays du Nord et des autres pays du Sud.
- [3] Le CFDD fait quelques remarques sur des points particuliers de la note, en ce qui concerne, entre autres, le renforcement des organisations paysannes, la pêche, la recherche en matière d'organismes génétiquement modifiés et l'agriculture biologique.

2. Remarques générales sur l'ensemble des notes sectorielles et thématiques

- [4] Le Conseil rappelle les principes et remarques qu'il a formulés dans son avis général sur l'ensemble des notes sectorielles et thématiques (voir avis général sur les notes stratégiques sectorielles et thématiques de la DGCI, 2002A15F). Dans cet avis, le Conseil rappelle entre autres que les notes thématiques et sectorielles auraient dû être élaborées en début de processus pour pouvoir guider l'élaboration des notes géographiques et nourrir les commissions mixtes. Or, il constate que jusqu'à présent, pour des raisons de timing, on a organisé les commissions mixtes avant de disposer des notes par pays. De même, les notes géographiques ont pour la majeure partie été élaborées avant que la plupart des notes sectorielles et thématiques ne soient disponibles. Le CFDD regrette cette situation qui réduit le caractère opérationnel des différentes notes stratégiques, tant celui des notes sectorielles et thématiques qui n'ont pas servi de base à la rédaction des notes géographiques, que celui des notes par pays qui n'ont, jusqu'à présent, pas été disponibles pour la préparation des commissions mixtes.
- [5] Ensuite, au niveau de l'utilité pour l'acteur final, le CFDD constate que, dans quelques notes, la stratégie à mettre en œuvre n'est pas assez clairement définie pour être opérationnelle. Les parties « analyse de la situation » et « leçons du passé » devraient être plus courtes tandis que la partie consacrée à la stratégie proprement dite devrait être davantage approfondie et les choix opérationnels plus explicités. Le CFDD recommande



à la DGCI d'élaborer, pour ces notes peu opérationnelles, un document destiné à l'acteur de terrain reprenant uniquement les éléments concrets de la stratégie.

- [6] Le Conseil insiste pour que les notes stratégiques servent de base aux dialogues politiques entre la Belgique et les pays partenaires. Il est donc important que les notes soient assez concrètes et opérationnelles pour guider efficacement les négociations politiques.
- [7] Le CFDD est d'avis que la DGCI devrait mettre en place une procédure permettant de contrôler à intervalles réguliers la mise en œuvre des objectifs définis.
- [8] Le Conseil recommande à la DGCI de veiller à ce que les programmes et projets de coopération s'adaptent aux nouveaux problèmes qui se posent aux pays partenaires et intègrent les acquis internationaux et européens.

3. Appréciation générale de la note « Agriculture et sécurité alimentaire »

- [9] Le Conseil salue le travail important que la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI) a accompli dans l'élaboration de la note sectorielle "Agriculture et sécurité alimentaire". En ce qui concerne l'analyse, il s'agit d'une note approfondie, fouillée et équilibrée. D'une manière générale et pour toutes les notes stratégiques, le CFDD trouve positive l'élaboration d'une telle vision politique, qui permettra assurément d'avancer vers une Coopération internationale de qualité.
- [10] Le Conseil constate aussi que la note stratégique répond en grande partie aux obligations légales formulées en la matière : voir la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge et l'arrêté royal du 17 septembre 2000 portant exécution de l'article 6, §2 et des articles 7 et 8 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge. Cependant, l'arrêté royal de 2000 stipule que la note stratégique doit prévoir une évaluation succincte de l'impact attendu. On retrouve tout au long de la note les objectifs à atteindre mais pas vraiment une explication de l'impact concret attendu. Or, une présentation précise de l'impact permettrait d'avoir une vision concrète des objectifs recherchés et faciliterait le suivi et la vérification de la mise en œuvre de ces objectifs.
- [11] Le CFDD fait référence à l'avis qu'il a rendu le 30 janvier 1998 concernant la note sectorielle de l'AGCD sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. Le Conseil constate que la note de la DGCI intègre la majeure partie des remarques et recommandations reprises dans cet avis.
- [12] Le Conseil regrette que la note agriculture contienne beaucoup d'éléments d'analyse et de constat mais peu d'éléments de stratégie. Contrairement à d'autres notes, il n'y a pas de réel plan d'action. Ce plan d'action devrait en particulier planifier ce que la DGCI devrait faire pour être en mesure de mettre en œuvre sa stratégie. Il s'agit notamment de planifier le travail de renforcement des capacités et d'intervention de la DGCI dans les différents fora touchant le secteur agricole des pays en développement.

4. Remarques générales sur le contenu de la note stratégique

4.1. Coopération internationale dans le secteur agricole

- [13] La note stratégique souligne le désinvestissement général de la coopération internationale vis-à-vis du secteur agricole. Le CFDD souscrit pleinement à ce constat et aux recommandations faites par la DGCI de continuer d'investir dans ce secteur qui constitue le cadre de vie d'une majorité d'habitants des pays en développement et en particulier des plus pauvres. Ainsi 70% des 1,2 milliards de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, avec moins d'un euro par jour, vivent en milieu rural, avec l'agriculture comme principale source de revenus.



- [14] Partant de ce constat, la DGCI devrait se fixer un plan d'action concret pour infléchir la tendance de la coopération internationale à ce désinvestissement dans le secteur agricole. Il s'agirait, en particulier, d'identifier les fora clés où cette tendance se manifeste et d'y participer de façon constructive.
- [15] Le Conseil signalait dans son avis de 1998 que la note sectorielle agriculture de l'AGCD contenait peu de solutions concrètes proposées pour mettre en œuvre la cohérence entre les politiques macro-économiques. Il constate que c'est toujours le cas dans la note agriculture de la DGCI. Le Conseil insiste pour qu'il y ait une cohérence entre, d'une part, la politique de coopération belge et, d'autre part, les autres politiques: commerce extérieur, politique étrangère, finances, budget... Le Groupe de travail Interdépartemental Coopération au Développement (GICD)¹ constitue un instrument très utile dans ce domaine. Le CFDD est d'avis que le GICD devrait être réactivé et se réunir de façon plus régulière. Les ministres participant à ce groupe de travail devraient répercuter de manière effective au niveau multilatéral les décisions prises en son sein, par exemple lors des négociations au sein de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International, de l'Organisation Mondiale du Commerce...
- [16] Il faudrait aussi veiller à la cohérence au niveau des différents acteurs de la coopération, afin notamment d'éviter une concurrence entre eux. Le Conseil notait dans son avis de 1998 cité ci-dessus qu'« un élément de cohérence réside dans la délimitation claire des tâches à réaliser par les différents acteurs. L'énumération détaillée des différents sous-aspects indique d'emblée que la coopération bilatérale ne peut fonctionner dans tous les domaines et que plusieurs sous-domaines peuvent plus aisément être traités par d'autres acteurs. La coopération bilatérale doit également indiquer ses priorités et objectifs propres, de même que la manière dont elle compte les concrétiser. Il est d'une importance capitale que l'on définisse également à quels niveaux l'autorité fédérale jouera un rôle tantôt opérationnel, tantôt de coordination et/ou d'appui. »
- [17] En ce qui concerne les moyens budgétaires à débloquer pour le secteur agricole, la note prévoit seulement que « La Coopération veillera à accroître progressivement ses contributions à ce secteur, afin que la part du budget qui y est affectée reflète davantage l'importance de ce secteur et son poids relatif dans le Produit Intérieur Brut des pays partenaires ». Ceci est insuffisant. La note stratégique devrait comprendre une estimation chiffrée des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.
- [18] Le Conseil est d'avis qu'il serait nécessaire de renforcer les capacités des membres du personnel de la DGCI dans les matières touchant au secteur agricole des pays en développement, en particulier, en matière de travail avec les organisations paysannes. Ce renforcement pourrait se faire à travers des formations et des actions de sensibilisation régulières.
- [19] Beaucoup de pays du Sud sont encore souvent dans l'incapacité de participer efficacement aux négociations commerciales internationales vu la technicité de certains dossiers. La DGCI devrait prévoir la mise en place de mécanismes visant à renforcer les capacités des pays du Sud et des groupes majeurs locaux en matière de négociation et de mise en œuvre des accords internationaux, aussi bien dans le domaine agricole que pour les autres dossiers internationaux.

¹ Le Groupe de Travail Interdépartemental Coopération au Développement (GICD) a été installé le 9 novembre 2000 sur décision du Conseil des Ministres (22 septembre 2000). Le GICD est destiné à être un forum de réflexion entre les différents ministres compétents dans les matières pouvant avoir un impact sur les possibilités des pays en développement et vise à assurer ainsi une plus grande cohérence entre les différentes politiques. Lors de sa création, le GICD était composé des ministres (ou secrétaires d'Etat) de l'Emploi, du Budget, des Affaires étrangères, des Finances, de l'Agriculture, de la Défense nationale, de l'Environnement et du Développement durable. Il est présidé par le Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement. D'autres ministres peuvent également être impliqués s'ils se sentent concernés par le thème traité.



4.2. Souveraineté alimentaire, prix agricoles

- [20] La question importante de la souveraineté alimentaire n'apparaît pas dans la note. Il s'agit du droit pour une nation de produire sa propre nourriture, de protéger sa production et sa distribution. Le CFDD est d'avis que la note stratégique devrait intégrer la souveraineté alimentaire dans ses objectifs principaux et prévoir des actions concrètes et adéquates pour y parvenir.
- [21] Un autre thème important lié au précédent et absent de la note est le droit de se nourrir, qui recouvre le droit à la nourriture et le droit aux ressources nécessaires pour produire la nourriture et pour la commercialiser. Le lien doit être fait entre nourriture et agriculture. La déclaration finale du Sommet mondial de l'Alimentation (Rome, 10 – 13 juin 2002) fait référence à ce droit. Le Conseil est d'avis que la DGCI devrait plaider pour que les accords internationaux poursuivent sa réalisation concrète.
- [22] Le CFDD est d'avis que la DGCI devrait promouvoir des mécanismes tendant à l'augmentation progressive et régulière des prix agricoles. Ces prix sont maintenus à un niveau peu élevé à la suite de la concurrence avec les marchés internationaux qui n'internalisent pas les coûts sociaux et environnementaux. La note stratégique devrait donc inciter la Belgique à plaider à tous les niveaux pour l'internalisation des coûts sociaux et environnementaux dans les prix agricoles. A leur niveau actuel, les prix agricoles ne sont souvent rémunérateurs ni pour les paysans du Sud, ni pour les paysans du Nord. Le Conseil recommande de privilégier au maximum les achats locaux dans les opérations d'aide alimentaire, et de plaider contre le dumping des produits agricoles (c'est-à-dire la vente en-dessous de leur coût de production).
- [23] Le Conseil relève l'incohérence qu'il y a, d'une part, au maintien au Nord du soutien au secteur agricole, tout en reconnaissant la nécessité de trouver une solution au niveau structurel au problème du secteur agricole, et d'autre part, à exiger des pays en développement l'ouverture de leurs marchés à la concurrence internationale aussi bien des pays du Nord que des autres pays du Sud. La note stratégique devrait faire état de cette incohérence et insister pour que ce problème soit réglé sur base des principes du développement durable et de la souveraineté alimentaire. La nécessité de régler ce problème a d'ailleurs été rappelée dans des fora internationaux récents (Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, Sommet mondial de l'Alimentation, Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg).

4.3. Agriculture familiale, régionale et urbaine

- [24] L'accent devrait être davantage mis sur les agricultures familiale, paysanne et coopérative qui constituent de loin les formes les plus répandues d'exploitation agricole. Ces formes d'agriculture devraient être au cœur des politiques et stratégies visant à renforcer la sécurité alimentaire, et à améliorer la qualité de l'alimentation et la gestion des terres, eaux et forêts de la planète. Dès lors, le CFDD souhaite que la défense des agricultures familiale, paysanne et coopérative se retrouvent au cœur de la stratégie de la DGCI.
- [25] L'agriculture urbaine ne fait l'objet que de quelques références, elle devrait être plus développée. Dans beaucoup de régions urbaines, une agriculture à petite échelle est pratiquée, qui constitue un bon complément au régime alimentaire quotidien de la population. Cette forme d'agriculture devrait être soutenue grâce à des moyens additionnels et son développement devrait être pris en compte lors de plannings urbains.
- [26] Afin d'assurer une agriculture durable et une sûreté alimentaire accrue, il est très important que la coopération au développement stimule fortement les marchés régionaux. Dans ce cadre, elle devrait aussi prêter attention aux possibilités régionales de traitement de produits de base et de mise sur le marché. Un développement rural intégré est indispensable pour la sûreté alimentaire.



5. Remarques sur des points particuliers de la note stratégique

5.1. Organisations de producteurs et groupements de producteurs (page 25)

- [27] Le renforcement des organisations paysannes doit constituer un objectif prioritaire de la coopération étant donné leur importance fondamentale dans un champ d'intervention particulièrement vaste, et vu la faiblesse de leur structuration, de leurs ressources (humaines et autres) et de leur reconnaissance externe. Le rôle croissant qu'elles peuvent jouer suppose une modification parallèle du rôle joué par les organisations d'appui, modification qu'il faut encourager et accompagner. Le CFDD estime qu'il n'est pas pertinent, à partir d'un certain niveau de structuration, que les deux fonctions des organisations représentatives de paysans, syndicale et économique (représentation et défense professionnelle d'une part, et approvisionnement, transformation et commercialisation des productions d'autre part), soient remplies par les mêmes organisations; ceci afin de garantir leur indépendance et éviter les conflits d'intérêt.
- [28] Les organisations paysannes sont encore trop considérées comme étant uniquement des bénéficiaires de la Coopération internationale. Le Conseil estime que les organisations représentatives de paysans doivent être considérées comme des acteurs à part entière et impliquées activement dans la définition des politiques de coopération.

5.2. Développement des monocultures (page 11)

- [29] Le Conseil souscrit aux positions de la DGCI sur les dangers des monocultures destinées à l'exportation. Ces monocultures rendent les pays en développement fortement dépendants du marché mondial et donc vulnérables ; de plus, elles favorisent les grands producteurs au détriment des petits paysans et ont un impact négatif sur la biodiversité et l'environnement.

5.3. Aquaculture et pêche (pages 55 à 57)

- [30] En général, la question de la pêche est très peu traitée dans la note. Le problème de la surexploitation de la pêche, par exemple, n'est pas abordé. Le Conseil renvoie à l'engagement du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de restaurer d'ici 2015 à un niveau de production durable les stocks de poissons menacés par une pêche intensive.
- [31] La note stratégique ne consacre qu'un court passage à l'aquaculture, alors que celle-ci connaît un développement de plus en plus important aussi bien au niveau européen qu'au niveau international. A l'heure actuelle, plus d'un quart de la production mondiale de poissons est fournie par l'aquaculture. Durant les deux dernières décennies, l'importance de l'aquaculture a crû d'à peu près 10% par an (chiffres FAO). Le CFDD est d'avis que la DGCI devrait accorder plus d'attention à l'aquaculture tout en vérifiant scrupuleusement son impact environnemental et sanitaire.

5.4. La recherche et les organismes génétiquement modifiés (page 37)

- [32] Concernant la recherche sur les organismes génétiquement modifiés, le Conseil constate avec satisfaction que la note stratégique promeut l'application très stricte du principe de précaution et les programmes de recherche d'impact sur l'environnement. Ces études d'impact sont complexes et coûteuses. Néanmoins, la DGCI devrait s'efforcer de faire en sorte que ces recherches soient le plus possible menées par des chercheurs du pays concerné, si nécessaire avec le soutien de chercheurs d'autres pays en développement. Il est essentiel que l'exécution de ces études renforcent les capacités locales. Elles doivent se faire en concertation avec les différents acteurs concernés, dans une perspective de développement durable, afin de stimuler le débat local sur ces implications. Elles doivent renforcer sur base du principe de précaution le cadre juridique à mettre en place tel que prévu dans le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (2000).



- [33] Ces programmes ne devraient pas se limiter à la recherche sur les effets environnementaux et sanitaire, mais ils devraient aussi étudier la pertinence sociétale et les effets socio-économiques.
- [34] Pour le reste, le Conseil renvoie à l'avis qu'il a rendu en la matière le 25 octobre 2001 (avis sur la recherche agricole internationale en matière d'organismes génétiquement modifiés dans le cadre d'une politique de coopération au développement).
- [35] Le CFDD se réjouit que la note promeut le *Integrated Pest Management* (IPM) (pag. 48-49). L'IPM permet d'enrayer la surconsommation de pesticides qui constitue dans beaucoup de pays en développement un problème pour la santé des travailleurs et pour l'environnement (entre autres, le développement d'espèces résistantes).

5.5. Valorisation des déchets organiques (voir la note, page 52)

- [36] Le Conseil estime que la valorisation des matières organiques de qualité est à développer et à encourager mais souligne qu'il faut être extrêmement attentif à la qualité des déchets ainsi valorisés (par exemple, présence de substances nocives), et donc à leur tri.

5.6. Agriculture traditionnelle et biologique (voir la note, page 58)

- [37] Le Conseil constate qu'une bonne partie de l'agriculture des pays en développement est une agriculture à très faible niveau d'intrants et donc peu coûteuse. Le CFDD est d'avis que la DGCI devrait s'employer à améliorer ce genre d'agriculture, parce que celle-ci est intéressante aussi bien du point de vue économique qu'écologique. En effet, cette sorte d'agriculture à faible niveau d'intrants coûte moins cher, mène à moins de dépendance vis-à-vis de l'importation d'intrants, est moins nuisible pour l'environnement (biodiversité, sols) et fournit une alimentation de meilleure qualité. Cette agriculture offre les meilleures perspectives pour une utilisation durable du sol et pour la sûreté alimentaire.
- [38] En ce qui concerne l'agriculture biologique au sens strict du terme, c'est-à-dire l'agriculture réglementée légalement et contrôlée, et pour laquelle un label de garantie est nécessaire, les agriculteurs des pays en développement sont confrontés à des coûts de contrôle et de certification élevés. Le CFDD est d'avis que la Coopération internationale devrait aider ces producteurs locaux de produits biologiques à répondre à ces conditions strictes de contrôle et de certification.

5.7. Conservation des aliments et des produits agricoles

- [39] Le Conseil souhaite attirer l'attention de la DGCI sur le problème de la conservation des aliments et des produits agricoles dans les pays en développement. Dans beaucoup de pays en développement, une grande partie de la production est perdue pour cause de manque de techniques de conservation et de traitement industriel adapté. Ceci mène à une perte de revenus pour les agriculteurs concernés et à un déficit alimentaire pour la population. Pour résoudre ce problème, le CFDD recommande à la DGCI d'intégrer cette question dans les politiques de coopération et de soutenir les investissements visant à développer le traitement adapté, les lieux de stockage et les entrepôts frigorifiques.



Annexes

Annexe 1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 15 octobre 2002

les 4 président et vice-présidents

T. Rombouts, A. Bodson, A. Panneels, R. Verheyen

4 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement

V. Kochuyt (Birdlife Belgium), R. Moreau (Greenpeace Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie, IEW), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

4 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement

B. Bode (Broederlijk Delen), S. Englebienne (Oxfam-Solidarité), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), H. Verleyen (11.11.11)

les 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties, OIVO)

3 des 6 représentants d'organisations des travailleurs (*)

I. Dekelper (Le Syndicat Libéral, CGSLB), B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

4 des 6 représentants d'organisations des employeurs

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeels (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

les 2 représentants des producteurs d'énergie

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

4 des 6 représentants du monde scientifique

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven)

Total: 27 des 38 membres ayant droit de vote (*)

(*) Actuellement les organisations des travailleurs doivent encore proposer la candidature de deux de leurs représentants.

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail relations internationales s'est réuni le 13 et 27 juin, 14 août, 11 et 26 septembre et 2 octobre 2002 pour préparer cet avis.



Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

Prof. Han VERSCHURE (Katholieke Universiteit Leuven) – Président du groupe de travail

L. BAUDESSON (Fedichem), J. BOSMAN (KWIA), E. DE WANDELER (VBO), F. DOUVERE (RUG), B. GLOIRE (Oxfam solidarité), P. JACOBS (ULB), T. KESTELOOT (Oxfam Solidarité), S. LARUELLE (FWA), G. LEJEUNE (WWF), M. POZNANSKI (CSA), L. RIJNHOUT (VODO), M. PANS (ABVV), S. VAN HAUWERMEIREN (BBL), H. VERLEYEN (11.11.11)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

P. DESMET (Ministerie Vlaamse Gemeenschap, Administratie Buitenlands Beleid),
H. DOVELMAN (Adm. Buitenlands Beleid, Min. Vlaamse Gemeenschap), J. REYNAERS (ICDO)

Secrétariat

J. DE SMEDT, K. SAQUI