

La contribution de la Suisse à un système alimentaire mondial durable

Suite à la montée en flèche des prix des céréales, des oléagineux et des produits laitiers en 2007 et 2008, les questions liées à la sécurité alimentaire sont devenues un thème d'actualité majeur à l'échelle mondiale. La communauté internationale est unanimement d'avis que des efforts considérables devront être fournis si l'on veut assurer durablement une alimentation équilibrée à une population mondiale croissante. Entre-temps, diverses initiatives ont été lancées au niveau international sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) afin de renforcer les investissements dans le secteur agricole, qui a longtemps été négligé. La Suisse soutient ces efforts, s'engage pour des conditions-cadres internationales équitables et promet, dans le pays, une production à la fois durable et adaptée au marché.

En 2007 et 2008, le prix des denrées alimentaires de base – telles que le blé, le riz, l'huile et le lait – a fortement augmenté sur le marché mondial en peu de temps. Cela était tout-à-fait inhabituel dans la mesure où de nombreux produits étaient touchés par des hausses hors du commun, atteignant 200 à 300%. La sécurité alimentaire est tout d'un coup redevenue un sujet d'actualité suscitant un large débat.

En 2009, les prix sont retombés aussi rapidement qu'ils étaient montés, en raison de récoltes abondantes, d'une demande faiblissant avec la crise financière et économique – notamment dans le domaine des produits laitiers – et de la baisse des prix du pétrole. Cependant, l'indice publié par la FAO (voir *graphique 1*) montre que si les prix sont bien redescendus, ils demeurent supérieurs à ceux de la période de référence 2002/04. Il en va de même pour l'indice des prix alimentaires. Les denrées alimentaires de base ont ainsi renchéri à l'échelle mondiale. L'exemple du sucre montre, en outre, que des variations de prix peuvent survenir à tout moment.

La sécurité alimentaire au centre des initiatives internationales

Le nombre de personnes qui souffrent de la faim dans le monde est passé de quelque 870 millions en 2004–2006 à plus d'un milliard actuellement. Cette progression est largement le fait de la flambée des prix des denrées alimentaires dans les années 2007–2008 ainsi que de la crise financière et économique

mondiale. Cette évolution préoccupante, encore aggravée par des problèmes tels que le changement climatique, la pénurie croissante de ressources naturelles et les modifications des habitudes alimentaires, compromet la réalisation du premier objectif du millénaire pour le développement (OMD 1) visant à réduire de moitié, entre 2000 et 2015, la proportion de la population souffrant de la faim. Elle a mis en évidence le besoin, après de longues années de désengagement, d'investir davantage dans l'agriculture, le développement rural et la sécurité alimentaire.

La nécessité d'une action plus coordonnée, cohérente et efficace de la communauté internationale s'est imposée pour faire face à la dégradation de la sécurité alimentaire mondiale. Diverses initiatives ont donc été lancées dans ce but durant les deux dernières années (voir *encadré 1*). Le Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, organisé par la FAO en novembre 2009 à Rome, s'est inscrit dans le contexte général des initiatives lancées par la communauté internationale. Il s'est conclu par l'adoption d'une déclaration commune. Celle-ci promeut un partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition et fixe plusieurs objectifs stratégiques. Pour les atteindre, les engagements et actions gouvernementales devront se fonder sur les *cinq principes de Rome pour une sécurité alimentaire mondiale durable*, consistant à:

- investir dans des plans pris en charge par les pays concernés, les ressources étant affectées à des programmes et des partenariats bien conçus et axés sur les résultats;
- stimuler une coordination stratégique à tous les niveaux pour améliorer la gouvernance, favoriser une meilleure allocation des ressources et éviter les chevauchements;
- adopter une approche de la sécurité alimentaire comprenant à la fois des mesures d'urgence à court terme et des programmes de développement à long terme;
- œuvrer en vue d'améliorer l'efficacité, la coordination et l'efficacité des institutions multilatérales;
- garantir par tous les partenaires un engagement soutenu et substantiel à l'investissement dans l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition.



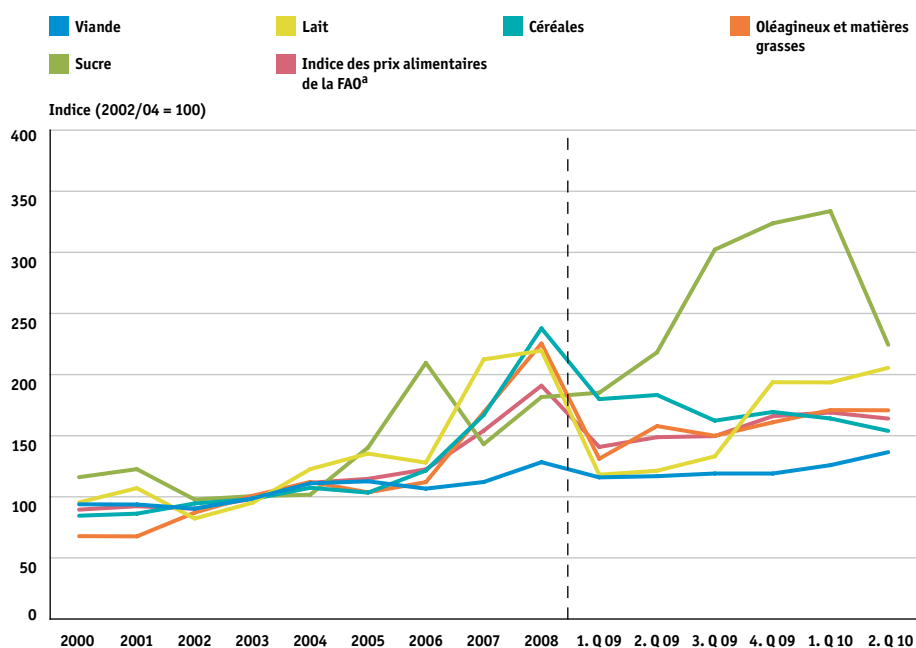
Werner Harder
Unité de direction
Stratégie et évaluation,
responsable du secteur
Économie et affaires
sociales, Office fédéral
de l'agriculture OFAG,
Berne



Hubert Poffet
Unité de direction
Marchés et affaires
internationales,
secteur Agriculture
durable internationale,
Office fédéral
de l'agriculture OFAG,
Berne

Graphique 1

Évolution des prix à la production de différentes denrées agricoles



a L'Indice des prix alimentaires de la FAO se compose de 55 cotations de denrées alimentaires issues des catégories suivantes: viande, lait, céréales (riz compris), oléagineux et matières grasses, sucre.

Source: FAO / La Vie économique

activement au processus qui doit renouveler la FAO en la réformant et en établissant un partenariat global pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition. La Suisse plaide aussi pour une approche fondée sur le droit à l'alimentation, sur l'amélioration des capacités de réaction aux urgences, sur l'augmentation des investissements dans l'agriculture en recourant notamment à des moyens de financement innovateurs tels que les partenariats public-privé, ainsi que sur le besoin d'augmenter la production et la productivité agricoles sur une base durable.

La sécurité alimentaire est aussi un sujet d'actualité en Suisse

La crise alimentaire survenue au printemps 2008 a suscité de nombreuses interventions parlementaires portant sur la sécurité et la souveraineté alimentaires, notamment le postulat Stadler *Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources*¹, demandant un rapport sur ce sujet. Le Conseil fédéral a accepté ce postulat et a adopté le rapport correspondant en août 2009.

La consommation de denrées alimentaires, exprimées en joules, s'élève actuellement en Suisse à quelque 39 000 térajoules. La production suisse équivaut à environ 24 000 térajoules. En d'autres termes, la Suisse présente un taux brut d'auto-provisionnement de quelque 60%. Ce dernier inclut les

La Suisse soutient activement les efforts visant à renforcer la gouvernance internationale en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire. Elle estime nécessaire que la communauté internationale réponde aux défis globaux par un financement coordonné, cohérent et approprié. Notre pays prend part

1 CE 08.3270.

Encadré 1

Les principales initiatives visant à améliorer la sécurité alimentaire mondiale

En 2008, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a mis en place une équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. Elle est chargée de coordonner l'action des agences multilatérales de développement au niveau national à travers un cadre d'action global. Ce dernier, élaboré en juillet 2008, présente un plan d'action prioritaire pour répondre aux besoins immédiats des populations vulnérables et faire face aux facteurs structurels qui ont conduit à la crise alimentaire. Il fait l'objet d'une actualisation en 2010 afin de l'adapter à la réalité d'aujourd'hui et de tenir compte de la gamme complète des mesures requises pour assurer la sécurité alimentaire pour tous.

En 2008, le Conseil des droits de l'homme a organisé une session spéciale consacrée aux effets de la crise alimentaire sur le droit à l'alimentation. Depuis lors, le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation accorde une attention particulière à cette question dans ses rapports annuels au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale.

Le G8, avec le soutien d'un certain nombre de pays et d'organisations internationales, a lancé en 2009 l'Initiative de L'Aquila pour la sécurité alimentaire. Un des objectifs principaux est de mobiliser 20 milliards d'USD sur trois ans en faveur de l'aide à l'agriculture et de la sécurité alimentaire.

Des moyens additionnels ont été mobilisés par les institutions financières internationales – groupe de la Banque mondiale, banques régionales de développement, Fonds international pour le développement agricole (Fida) – en faveur du soutien à l'agriculture paysanne dans les pays en développement. À titre d'exemple, un nouveau fonds fiduciaire multi-donateurs (*le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire*) a été institué en avril 2010. Géré par la Banque mondiale, il financera des appuis supplémentaires au secteur agricole en vue de l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus dans les pays les moins avancés.

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de la FAO a fait l'objet d'une première réforme adoptée en novembre 2009, visant à faire de cet organe un élément central du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition promu dans le cadre de la Déclaration de Rome. Dans ce contexte, il est prévu de mettre en place, en 2010, un groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, qui devra œuvrer comme pilier scientifique du CSA.

produits d'origine animale obtenus à base d'aliments pour animaux importés, à l'inverse du taux net, lequel avoisine 55%. L'alimentation de la population suisse – autrement dit sa sécurité alimentaire – dépend donc également des importations.

Le rapport du Conseil fédéral rédigé en réponse au postulat Stadler présente deux champs d'action prioritaires pour assurer à long terme l'approvisionnement de la population suisse en denrées alimentaires dans un monde qui se caractérise par la raréfaction des matières premières et des ressources:

1. L'engagement international qui porte notamment sur l'élaboration de règles équitables dans le commerce et sur la promotion de la transparence vis-à-vis des consommateurs. La coopération au développement doit appuyer son soutien à l'agriculture et promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles.
2. Le pays doit, quant à lui, offrir des conditions-cadres permettant une production agricole durable reposant sur une utilisation optimale des ressources.

Soutenir la sécurité alimentaire dans le domaine international

Dans le cadre de la coopération économique au développement, la Suisse soutient depuis longtemps le commerce des produits agricoles issus d'une production durable, la diversification économique, les infrastructures d'approvisionnement efficaces, la transformation des matières premières agricoles économe en ressources, ainsi que les transferts de technologie nécessaires et l'élaboration de conditions-cadres politiques adéquates dans ces domaines.

Les préférences douanières unilatérales permettent aux pays en développement d'accéder plus facilement au marché suisse. C'est ainsi que les produits agricoles provenant des pays en développement les plus pauvres sont exempts de douane. Le portail d'information www.exporttoswitzerland.com permet aux producteurs des pays en développement de prendre connaissance des dispositions régissant les importations en Suisse. Les informations concernent tant les allègements tarifaires que les dispositions techniques qui doivent être respectées lors de l'importation de marchandises.

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) aide les producteurs à remplir les normes techniques et standards internationaux pour améliorer les possibilités d'exportation de leurs produits et mieux les intégrer dans les chaînes internationales de valeur ajoutée. Des programmes destinés à aider les autorités locales des pays partenaires à appliquer

les critères de qualité et normes prescrits ont été mis sur pied en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Onudi). Pour exporter sur les marchés des pays industrialisés, il ne faut pas seulement satisfaire à des normes purement techniques, il faut aussi respecter d'autres exigences minimales de qualité. Dans le domaine agricole, il s'agit avant tout des «bonnes pratiques agricoles» et des normes de gestion.

La Suisse s'engage pour que l'OMC élabore des conditions-cadres favorables à l'application de normes et de labels clairs et transparents, créés et adoptés au cours d'une procédure largement étayée regroupant tous les protagonistes. Pour promouvoir le commerce, la Confédération soutient concrètement des projets de développement et d'application de normes de durabilité par le biais de processus multipartites, dans le commerce de matières premières agricoles essentielles telles que le café, les bois tropicaux, le soja, le coton et les biocarburants. Sont également inclus les dérivés de la production biologique distribués dans le cadre du commerce équitable.

Étant donné la détérioration de la situation alimentaire dans les pays en développement, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a initié en octobre 2008 le Programme global Sécurité alimentaire (PGSA): son objectif principal est de contribuer à la réussite de la politique menée à l'échelle mondiale dans le domaine de la sécurité alimentaire, en soutenant les initiatives, processus et acteurs concernés aux niveaux tant multilatéral que régional et national.

De nombreuses organisations multilatérales exercent des activités dans des domaines qui concernent de près ou de loin la sécurité alimentaire. En font partie la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (Cgiar), le Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud), le Fonds international de développement agricole (Fida), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Les organisations non gouvernementales (ONG) suisses engagées dans l'aide au développement accomplissent depuis longtemps un travail de fond dans la lutte contre la faim.

La compatibilité écologique et sociale de la production des biocarburants, notamment la garantie de la sécurité alimentaire, est une exigence fondamentale. En mettant en vigueur la loi et l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales en 2008 ainsi que l'or-

Encadré 2

Les engagements suisses et les principes de Rome

Une réflexion conjointe menée en 2010 par le Département fédéral de l'économie (DFE) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a montré que les mesures et actions prises par notre pays sont dans l'ensemble adéquates au regard des principes de la Déclaration de Rome. Cela étant, l'analyse a démontré que la Suisse dispose d'une marge lui permettant de s'engager et de se positionner avec davantage de force à l'échelon international. Il est également possible de renforcer la coordination interne dans les domaines suivants:

- gouvernance internationale en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire;
- relation entre la sécurité alimentaire et la gestion des ressources naturelles;
- promotion des investissements du secteur privé en faveur d'une agriculture durable;
- implication de la recherche agricole suisse dans la lutte contre l'insécurité alimentaire.

La Suisse veut renforcer son implication dans ces quatre domaines. Elle entend à cet effet mobiliser, en les fédérant, les capacités et savoirs de l'ensemble des parties prenantes (administration publique, société civile, secteur privé et institutions de recherche). La cohérence entre les différentes politiques sectorielles est également importante pour une action efficace à tous les niveaux.

donnance sur l'écobilan des carburants du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) en avril 2009, la Suisse a été le premier pays à subordonner la promotion de carburants biogènes à des critères écologiques et sociaux. Elle entend poursuivre ses efforts dans cette voie et conforter son rôle de précurseur au niveau international. Elle veut harmoniser ses réglementations concernant la durabilité avec celles de l'UE tout en maintenant les fortes exigences en matière de qualité que lui impose sa législation; elle veut également continuer à contribuer activement à l'établissement de normes internationalement reconnues et à leur convergence.

Renforcer l'agriculture suisse dans l'environnement mondial

En Suisse, les buts de l'agriculture sont définis à l'art. 104 de la Constitution fédérale: «la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

- a) à la sécurité de l'approvisionnement de la population;
- b) à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural;
- c) à l'occupation décentralisée du territoire.»

La multifonctionnalité de l'agriculture joue un rôle important dans notre pays. Au-delà de la production de denrées contribuant à la sécurité alimentaire, le secteur primaire doit ainsi économiser les ressources naturelles, entretenir le paysage rural et participer par ses activités à l'attrait de l'espace rural. Il est en outre capital que le développement soit durable, ce qui requiert à la fois un effort de la part des agriculteurs pour améliorer la compétitivité et une aide de l'État sous la forme de paiements directs rétribuant les prestations d'intérêt public, notamment écologiques, qui ne sont pas rémunérées par le marché.

Durant les deux dernières années, la production nationale a pris davantage de place dans la sécurité alimentaire. Les deux Conseils ont ainsi approuvé la motion d'Erich von Siebenthal², qui demande un taux d'auto-approvisionnement d'au moins 60%. Il en va de même pour l'initiative parlementaire de Jacques Bourgeois³, visant à inscrire la notion de souveraineté alimentaire (voir encadré 3) dans la loi sur l'agriculture. Les deux interventions ont pour objectif de renforcer la position de l'agriculture suisse vis-à-vis des défis mondiaux que posent la sécurité alimentaire.

Il est prévu de prendre en considération les exigences formulées par ces deux intervenants dans le cadre de la prochaine étape de développement de la politique agricole (PA 2014/17). D'une manière générale, les questions liées à un système alimentaire mondial durable ont une grande importance dans la conception de la politique agricole suisse. Il s'agit, d'une part, de mettre en place des conditions-cadres permettant une utilisation optimale du potentiel de production disponible en Suisse et, d'autre part, de promouvoir les efforts déployés pour aboutir à un système alimentaire mondial durable.

Le développement des conditions-cadres doit notamment permettre à l'agriculture suisse d'utiliser dans toute la mesure du possible le potentiel naturel disponible pour la production de denrées alimentaires. À cet égard, les incitations doivent être conçues de telle manière que l'intensité de la production soit adaptée au site et que la capacité des écosystèmes soit respectée. Les améliorations nécessaires dans le domaine écologique doivent notamment passer par une augmentation de l'efficacité des ressources. En outre, le secteur agroalimentaire doit encore améliorer la valeur ajoutée par une stratégie de qualité cohérente et par l'utilisation des potentiels de réduction des coûts. Pour que les améliorations dans les domaines de la production, de la transformation et de la distribution produisent un effet maximal, elles doivent aller de pair avec un mode de consommation plus soucieux de la durabilité.

Conclusion

Le cas échéant, l'aboutissement des négociations menées au sein de l'OMC ou la conclusion de l'accord entre la Suisse et l'UE dans les domaines de l'agroalimentaire et de la santé, qui est négocié en ce moment, feront que le secteur agroalimentaire suisse ressentira davantage encore l'influence du commerce international des produits agricoles. Cette interdépendance croissante fait que la Suisse doit continuer à s'engager activement au niveau international dans les efforts destinés à développer les conditions-cadres indispensables à une agriculture durable. ■

Encadré 3

Sécurité et souveraineté alimentaire

Selon la FAO, la *sécurité alimentaire* existe lorsque «les êtres humains ont en tout temps accès à une alimentation suffisante et équilibrée pour mener une vie saine et active». Cette définition représente pour de nombreux gouvernements un objectif politique officiel.

La notion de *souveraineté alimentaire* a été développée par le mouvement mondial de petits paysans La Via Campesina et utilisée pour la première fois en 1996. Elle n'est, toutefois, toujours pas clairement définie ni reconnue au plan international. Dans le rapport concernant le postulat Stadler, elle est décrite comme suit: «La souveraineté alimentaire désigne le droit, pour un peuple, un pays ou un groupe de pays, de définir lui-même sa politique agricole et alimentaire ou de déterminer lui-même comment les denrées alimentaires doivent être produites, et le droit à l'approvisionnement en denrées alimentaires produites dans le pays, pour autant que les accords internationaux qu'il a passés soient respectés.»

Encadré 4

Choix bibliographique

- OCDE, FAO, *Perspectives agricoles 2010-2019*, Rome, juin 2010.
- *Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources*, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Stadler du 29 mai 2008 (08.3270), Berne, août 2009.

2 CE 08.3194.

3 CE 08.457.