

La reconnaissance du caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture

Geneviève Parent

Volume 44, numéro 3, 2003

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043760ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/043760ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Parent, G. (2003). La reconnaissance du caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture. *Les Cahiers de droit*, 44(3), 471–517. <https://doi.org/10.7202/043760ar>

Résumé de l'article

La reconnaissance d'un caractère propre au commerce agricole est au coeur des débats entourant les négociations multilatérales de Doha sur l'agriculture au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

D'un point de vue théorique, l'intérêt de cette question réside dans le fait qu'elle se situe dans la vague de changement qui déferle sur l'OMC. En effet, depuis un certain temps, les limites et les théories qui sous-tendent l'existence de l'OMC sont mises à l'épreuve. Parmi les questionnements que soulève cette situation, plusieurs s'interrogent à propos du champ d'action de l'OMC et des incidences de la libéralisation des échanges sur des sujets importants tels que la sécurité alimentaire ainsi que les pratiques agricoles et alimentaires traditionnelles. Les divergences d'opinions des États Membres quant à la manière de traiter les produits agricoles au sein de l'Accord sur l'agriculture sont des symptômes de cette remise en question.

La poursuite du processus de libéralisation des échanges agricoles dépend de la possibilité qu'ont les Membres de l'OMC de prendre en considération la spécificité de leur agriculture dans le contexte de leurs politiques nationales. Les négociations actuelles sont donc de première importance pour encadrer et faire progresser cette reconnaissance.

Cependant, la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture, proposée par bon nombre de Membres, nous semble une avenue trop vaste qui ouvre la porte à des possibilités de contournement des engagements déjà en place. D'autre part, la vision prônée par les États-Unis et le Groupe de Cairns, selon laquelle les produits agricoles doivent subir une libéralisation calquée sur celle des produits industriels, est trop réductrice et ne permet pas une prise en considération efficace de la spécificité du commerce agricole.

L'avenue appropriée et réaliste pour atteindre cet objectif est de faire fond sur les acquis de l'Accord sur l'agriculture et de les développer afin qu'ils assurent une prise en compte efficace des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire.

La reconnaissance du caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture*

Geneviève PARENT**

La reconnaissance d'un caractère propre au commerce agricole est au cœur des débats entourant les négociations multilatérales de Doha sur l'agriculture au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

D'un point de vue théorique, l'intérêt de cette question réside dans le fait qu'elle se situe dans la vague de changement qui déferle sur l'OMC. En effet, depuis un certain temps, les limites et les théories qui sous-tendent l'existence de l'OMC sont mises à l'épreuve. Parmi les questionnements que soulève cette situation, plusieurs s'interrogent à propos du champ d'action de l'OMC et des incidences de la libéralisation des échanges sur des sujets importants tels que la sécurité alimentaire ainsi que les pratiques agricoles et alimentaires traditionnelles. Les divergences d'opinions des États Membres quant à la manière de traiter les produits agricoles au sein de l'Accord sur l'agriculture sont des symptômes de cette remise en question.

La poursuite du processus de libéralisation des échanges agricoles dépend de la possibilité qu'ont les Membres de l'OMC de prendre en considération la spécificité de leur agriculture dans le contexte de leurs politiques nationales. Les négociations actuelles sont donc de première importance pour encadrer et faire progresser cette reconnaissance.

* L'auteure tient à remercier M^{me} Marie-Claude Desjardins, étudiante de deuxième cycle à la Faculté de droit de l'Université Laval, pour son aide à la mise en forme de ce texte.

** Avocate, professeure assistante et doctorante, Faculté de droit, Université Laval.

Cependant, la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture, proposée par bon nombre de Membres, nous semble une avenue trop vaste qui ouvre la porte à des possibilités de contournement des engagements déjà en place. D'autre part, la vision prônée par les États-Unis et le Groupe de Cairns, selon laquelle les produits agricoles doivent subir une libéralisation calquée sur celle des produits industriels, est trop réductrice et ne permet pas une prise en considération efficace de la spécificité du commerce agricole.

L'avenue appropriée et réaliste pour atteindre cet objectif est de faire fond sur les acquis de l'Accord sur l'agriculture et de les développer afin qu'ils assurent une prise en compte efficace des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire.

Recognizing the specific nature of agricultural trade has been at the heart of debates in the multilateral Doha negotiations on agriculture within the World Trade Organization (WTO)

Theoretically, the interest of this issue especially resides in the fact that it is caught up in the whirlwind of changes affecting WTO. Indeed, for some time now, the limits and theories that underpin WTO existence have been put to the test. Among the various questions emerging from this situation, many wonder about WTO's range of action and the impacts of trade liberalization on important issues such as food safety, plus traditional agricultural and nutritional practices. Differences of opinions between Member States regarding the way in which food products are dealt with under the Agreement on Agriculture are symptomatic of this soul-searching.

The continued process of liberalizing agricultural trade depends on the possibility that WTO Member States have in taking into consideration the specificity of agriculture within the overall context of their national policies. Current negotiations are therefore of prime importance for overseeing this recognition and its ensuing progress.

Nonetheless, the recognition of agriculture's multifunctional nature, proposed by many Members, appears to us to be a path far too large, which opens a door to means for working around already existing commitments. In addition, the approach set forth by the United States and the Cairns Group, by which agricultural products must undergo a liberal-

ization modeled on that of industrial products, is far too reductionist and excludes an efficient taking in to consideration of the specificity of agricultural trade.

The appropriate and realistic pathway for reaching this objective is to use the gains issuing from the Agreement on Agriculture as a basis and develop them in such a way as to ensure the efficient taking into account of considerations other than commercial ones linked to food safety.

	<i>Pages</i>
1 La spécificité du commerce agricole et l'Accord sur l'agriculture	474
1.1 La spécificité du commerce agricole	475
1.1.1 Le caractère spécifique des produits et de la production agricoles	475
1.1.1.1 Les considérations économiques	476
1.1.1.2 Les considérations culturelles	478
1.1.1.3 Les considérations alimentaires	480
1.1.2 Le caractère spécifique du commerce agricole	481
1.2 L'Accord sur l'agriculture et sa reconnaissance de la spécificité du commerce agricole	484
1.2.1 Les règles relatives à l'accès aux marchés	486
1.2.2 Une discipline relative aux subventions à l'agriculture	488
1.2.3 La cohérence entre l'OMC et d'autres organisations internationales	491
2 Enjeux et pistes de solutions pour une reconnaissance plus efficace de la spécificité du commerce agricole	494
2.1 La reconnaissance du « caractère multifonctionnel de l'agriculture » comme « considérations autres que d'ordre commercial »	494
2.1.1 Les fondements juridiques du « caractère multifonctionnel de l'agriculture »	495
2.1.2 Le « caractère multifonctionnel de l'agriculture » dans le cadre du cycle de négociations de Doha	498
2.1.3 Les détracteurs de la reconnaissance du « caractère multifonctionnel de l'agriculture »	503
2.2 Une meilleure prise en compte de la spécificité du commerce agricole par le biais des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire	505
2.2.1 La sécurité alimentaire des pays développés	507
2.2.1 La sécurité alimentaire des pays en développement	510
Conclusion	516

Les longues et difficiles négociations ayant mené à la signature de l'*Accord sur l'agriculture* (AA) en 1994 témoignent de la particularité de ce secteur d'activité et de la réticence historique des États relativement à la libéralisation des échanges agricoles.

D'abord soulevées par la société civile, les inquiétudes quant aux répercussions de la libéralisation des échanges sur la sécurité alimentaire nationale et mondiale ainsi que sur les pratiques agricoles traditionnelles sont désormais partagées par bon nombre de Membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et présentes dans le cycle de négociations de Doha qui porte sur le développement.

Notre objectif est de démontrer que l'AA, malgré ses imperfections, contient déjà en son sein les pistes de solution nécessaires en vue d'en faire un outil efficace pour permettre aux États de tenir compte de la spécificité de leur agriculture dans le cadre de leurs politiques commerciales. Ces pistes doivent toutefois être explorées, mieux utilisées et renforcées pour être efficaces dans l'atteinte de cet objectif.

Dans la première partie de cet article, nous aborderons la spécificité du commerce agricole (1.1) et sa prise en considération dans la rédaction actuelle de l'AA (1.2). Puisque ce dernier n'est qu'un premier pas dans le vaste processus de libéralisation des échanges agricoles, nous discuterons, dans la seconde partie, des propositions des différents Membres pour en arriver à une prise en considération plus efficace de la spécificité du commerce agricole (2.1). L'avenue appropriée pour permettre cette prise en considération est de faire fond sur les acquis de l'AA et de les développer afin qu'ils assurent une prise en compte efficace des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire (2.2).

1 La spécificité du commerce agricole et l'*Accord sur l'agriculture*

La spécificité des produits et de la production agricoles se répercute inévitablement sur le commerce international des denrées (1.1.). Leurs caractéristiques économiques et culturelles de même que leur rôle dans l'atteinte de la sécurité alimentaire nationale et la santé des consommateurs se sont traditionnellement traduits par un protectionnisme important face à la libéralisation des échanges dans ce secteur d'activité.

Aussi, bien que plusieurs détracteurs de l'AA soulèvent avec justesse qu'il a été le théâtre d'une surtarification et qu'il n'est que la traduction de l'entente entre les deux puissances agricoles mondiales que sont l'Europe et les États-Unis, nul ne peut nier que ce texte représente un changement systémique majeur à l'intérieur de l'ordre économique international compte tenu des réticences historiques des États devant la libéralisation agricole.

Cet accord renferme les bases d'une libéralisation qui tient compte des considérations autres que d'ordre commercial, dont celles qui sont liées à la sécurité alimentaire, et il ouvre la porte à une meilleure cohérence entre l'OMC et d'autres organisations internationales que les seules institutions de Bretton Woods (1.2).

1.1 La spécificité du commerce agricole

Une reconnaissance efficace du caractère propre au commerce agricole est au cœur des débats actuels entourant les négociations multilatérales sur l'agriculture. Certains Membres, dont les Communautés européennes (CE), plaident en faveur de cette reconnaissance. D'autres, menés par les États-Unis, sont d'avis que les produits agricoles doivent recevoir le même traitement que les produits industriels et ainsi faire les frais d'une libéralisation aussi draconienne. Pourtant, plusieurs arguments plaident en faveur du caractère particulier des produits et de la production agricoles (1.1.1), ce qui se répercute nécessairement sur le commerce agricole (1.1.2).

1.1.1 Le caractère spécifique des produits et de la production agricoles

La spécificité des produits et de la production agricoles est présentée de différentes manières selon les auteurs qui abordent la question¹. Étant donné que nous nous attardons sur la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire par l'AA, nous avons choisi d'étayer notre propos à partir de la définition de la sécurité alimentaire donnée par le *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*².

Cette définition a évolué au cours des années pour devenir plus représentative de toute la complexité du problème de l'insécurité alimentaire mondiale. À sa lecture, il est possible de dégager les particularités des produits et de la production agricoles, base de tout état de sécurité alimentaire : « 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 active³. »

-
1. M.A. ECHOLS, *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science, and Technology*, New York, Kluwer Law International, 2001.
 2. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO) OF THE UNITED NATIONS, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, [En ligne], 1996, [<http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm#PoA>] (25 mars 2002).
 3. *Ibid.*

La sécurité alimentaire n'est donc plus seulement la reconnaissance d'un droit fondamental d'être à l'abri de la faim et elle ne se résout plus uniquement par la constitution de stocks alimentaires nationaux pour les situations de pénurie. La disponibilité des denrées sur les marchés, l'accessibilité physique et économique des consommateurs aux produits qui respectent leurs préférences alimentaires et la consommation d'une nourriture saine, nutritive et culturellement acceptable forment désormais les trois conditions essentielles d'un état de sécurité alimentaire durable.

Cette définition ouvre la porte aux trois principales sources de particularisme des produits et de la production agricoles, soit les considérations économiques, culturelles et alimentaires.

1.1.1.1 Les considérations économiques

La particularité économique de la production agricole se reflète d'abord dans le fait que son efficacité dépend plus que toute autre production d'événements contingents.

En effet, les différentes caractéristiques des fruits de l'agriculture et donc leurs avantages comparatifs sont déterminés en grande partie par la terre et ses propriétés ainsi que par des conditions environnementales particulières. Aussi, cette contrainte conjuguée aux impondérables de l'environnement rend parfois la production de masse impossible ou peu souhaitable au regard d'un développement durable. Cette caractéristique peut rendre la pratique de l'agriculture plus difficilement conciliable avec certains aspects de la théorie des avantages comparatifs et ses variantes qui sous-tendent le libre-échange.

En raison des impondérables liés à l'environnement, aux variations climatiques et à la nature périssable des produits, les revenus des agriculteurs sont relativement faibles, dispersés à l'intérieur d'un secteur donné et instables. De plus, l'analyse de la demande de la plupart des productions agricoles des pays à économie développée (PED) permet de conclure qu'elle est inélastique aux prix, alors qu'une hausse de la production, même minime, entraîne une baisse importante des recettes totales, ce qui rend les prix de ces produits instables⁴. L'offre des produits agricoles peut être fluctuante à court terme, mais elle est soutenue à long terme compte tenu d'un certain nombre de facteurs, notamment la relative immobilité des ressources de ce secteur⁵. La spécificité de la production agricole est aussi faite

4. À ce sujet, voir : G. FUMEY, *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, p. 200-202.

5. *Ibid.*

d'un coût fixe élevé, de changements technologiques constants et d'une concurrence féroce au sein de l'industrie alimentaire nationale et internationale.

La spécificité économique de la production agricole est ensuite attribuable au fait que l'agriculture est au cœur de l'économie traditionnelle et contemporaine de la majorité des pays, principalement des pays en voie de développement (PVD). C'est un secteur stratégique sur le plan économique du fait de son rôle de producteur de nourriture, de fournisseur d'emplois et de source de revenus. Puisque le commerce des produits alimentaires emploie une grande partie de la population des PVD⁶ et que l'agriculture sert la sécurité alimentaire nationale de tous les pays⁷, des entraves à cette production et à son commerce engendrent souvent des impacts sociaux-économiques dramatiques.

Enfin, la spécificité économique de la production agricole se traduit par la mise sur pied en Occident de lobbys de producteurs agricoles très influents auprès des gouvernements malgré le fait qu'ils représentent souvent dans cette partie du monde une faible proportion de la population de ces pays.

Étant donné la spécificité économique de la production agricole, les États doivent conjuguer l'objectif et la responsabilité d'assurer la sécurité alimentaire nationale avec ceux d'assurer un revenu décent aux agriculteurs, de préserver une agriculture viable et de maintenir une stabilité des prix pour les consommateurs et les transformateurs. Pour ce faire, la majorité des PED réglementent leur marché agricole de manière à soutenir leur agriculture. Leurs interventions portent sur différents aspects. Par exemple, ils prennent généralement en charge les risques inhérents à la production agricole, notamment par la mise sur pied d'un système d'assurance récolte. Ils assurent un revenu équitable aux producteurs agricoles en contrôlant la production nationale et en administrant les prix des produits.

Les marchés du lait, des œufs et de la volaille au Canada sont des exemples d'interventions gouvernementales qui entretiennent une protection et un soutien administratifs de ces marchés canadiens⁸. Il s'agit de

6. ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT), *Agriculture ; plantations ; autres secteurs ruraux*, Genève, [En ligne], 2001, [<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/sectors/agri.htm#Heading0>] (28 juillet 2003).

7. *Ibid.*

8. Ces systèmes peuvent toutefois avoir dévié de leurs objectifs premiers. À ce sujet, lire notamment : G. PARENT, « L'industrie laitière canadienne devant les contraintes de la réglementation internationale de l'Organisation mondiale du commerce », (2000) 41 *C. de D.* 513 ; L. CRÉMIEUX, « Vers une régulation multilatérale des marchés agricoles mondiaux ? Le cas du marché céréalier », dans L. PARINI (dir.), *États et mondialisation : stratégies et rôles*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 129.

systèmes de gestion des approvisionnements en vertu desquels la quantité nationale de produits pouvant être mise sur le marché canadien et le droit de produire sont contrôlés par des organismes liés aux gouvernements. De plus, le gouvernement fixe les prix minimaux et maximaux pour les produits agricoles visés, tandis que des mécanismes qui s'apparentent à des subventions à la production et à l'exportation sont prévus pour aider les producteurs canadiens.

1.1.1.2 Les considérations culturelles

L'importante charge culturelle associée à la production, à la consommation et au commerce des produits agricoles contribue aussi à différencier ces derniers des autres biens. En effet, la consommation de produits agroalimentaires ne se résume pas simplement à la fonction biologique consistant à fournir de l'énergie au corps humain, mais elle est, pour la plupart des communautés, associée à des éléments identitaires propres. Les aliments font ainsi l'objet de certaines règles religieuses, de traditions, de pratiques médicinales et de célébrations sociales.

Dans plusieurs régions du globe, des aliments sont favorisés ou font l'objet de restrictions pour des raisons culturelles ou des considérations religieuses. Les aliments *casher* ou « convenables » selon la loi mosaïque imprègnent les habitudes alimentaires des juifs et des musulmans qui respectent ces règles. En vertu de cette loi, le bœuf, l'agneau et la volaille sont *casher* du moment qu'ils sont préparés selon les rites associés à ces pratiques. Les chevaux, les cochons et les crustacés sont, entre autres, considérés comme impropres à la consommation. De plus, certains mélanges entre produits alimentaires sont interdits par cette loi, tels que la viande *casher* et les produits laitiers.

Certains produits alimentaires font aussi partie de la pratique médicale de plusieurs pays en étant employés comme tels ou après transformation à titre de méthode de prévention de certaines maladies ou même de remède à celles-ci⁹. L'avènement des « alicaments » ou « aliments fonctionnels »¹⁰ et des « nutraceutiques », produits qui réduisent les risques de maladies chroniques au-delà de leurs simples fonctions nutritionnelles de base, ajoutent un aspect contemporain au phénomène¹¹.

9. M.A. ECHOLS, *op. cit.*, note 1 p. 22-25.

10. Les « alicaments » ou aliments fonctionnels sont nés de la contraction d' « aliments » et de « médicaments », alors que les nutraceutiques sont des produits isolés ou purifiés à partir d'aliments et qui sont habituellement vendus sous forme de capsules.

11. À ce sujet, voir notamment : INSTITUT DES NUTRACEUTIQUES ET DES ALIMENTS FONCTIONNELS (INAF), *Glossaire*, Université Laval, [En ligne], 2003, [http://www.inaf.ulaval.ca/fr/glossaire/index.asp] (3 juillet 2003).

Les différences culturelles marquent également la perception des risques liés à la consommation de certains produits. Par exemple, la consommation de fromage fait de lait cru (non pasteurisé) est considérée comme dangereuse par les Américains et sa production a presque été interdite au Canada il y a quelques années, alors que c'est une tradition dans les pays européens qui mettent davantage leur confiance en l'expérience des producteurs et les méthodes traditionnelles de production. La divergence d'opinions européenne et américaine quant aux hormones administrées aux bœufs américains ou quant aux organismes génétiquement modifiés (OGM) témoigne aussi de l'importante empreinte culturelle sur l'appréciation des risques liés à la consommation d'aliments.

Les considérations culturelles marquent également les habitudes alimentaires. La consommation de riz et la culture de ce produit au Japon, en Corée et aux Philippines en sont un exemple. La Jordanie fournit l'huile d'olive, les moutons et le pain comme un autre exemple de productions sensibles pour des raisons sociales et culturelles¹².

L'aspect culturel associé à la consommation de produits agroalimentaires transparait d'autre part dans l'organisation de la vie en société. Plusieurs peuples ont des traditions d'échanges ou de dons de nourriture entre membres de la famille. Chez les Inuits du Nunavik, la chasse marque toute l'organisation sociale d'un village. Certains Inuits seulement iront chasser le caribou, viande traditionnellement importante au sein de l'alimentation inuite, et distribueront le fruit de leur chasse entre les membres de leur village et parfois même de plusieurs villages¹³. Chez la plupart des peuples, les repas soulignent les grands moments de la vie, tels que les naissances, les mariages, les anniversaires et les associations d'affaires. En outre, la célébration de plusieurs fêtes s'accompagne d'aliments spécifiques.

La consommation des produits alimentaires dépend donc non seulement des conditions de santé des consommateurs, mais de leurs croyances religieuses de même que de leurs pratiques sociales et culturelles.

12. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC), COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'OMC — Proposition de la Jordanie*, G/AG/NG/W/140, 22 mars 2001.

13. À ce sujet, voir : G. DUHAIME (dir.), *Sustainable Food Security in the Arctic : State of Knowledge*, Edmonton, CCI Press, Occasional Publication Series 52, 2002.

1.1.1.3 Les considérations alimentaires

La spécificité des produits agricoles se traduit enfin dans la relation de dépendance qu'ont les êtres humains envers ceux-ci. La survie de tout individu est fondée sur la consommation d'aliments et cette dernière, comme troisième condition d'un état de sécurité alimentaire, doit se faire sans risque pour la santé. Les produits agricoles font partie de la vie quotidienne de tous les êtres humains qui ont besoin d'une consommation suffisante et de qualité afin de pouvoir effectuer leurs activités et ainsi rester en santé mentale et physique et demeurer en vie.

Cette particularité est propre aux produits agricoles et influe fortement sur les États dans l'élaboration de leurs politiques agricoles. De tout temps, la sécurité alimentaire a compté parmi les responsabilités fondamentales des États envers leurs citoyens. Plusieurs auteurs et travaux d'organisations internationales traitent de sécurité alimentaire. C'est le cas, par exemple, de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de la Commission des droits de l'Homme qui clament depuis quelques années l'existence d'un droit à l'alimentation. Celui-ci procéderait du souci de préserver la dignité humaine. Ces organismes se réfèrent à plusieurs textes internationaux qui justifieraient ce droit, principalement l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* qui proclame le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris à une nourriture suffisante, et le droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim. Selon l'observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels adoptée en mai 1999, ce droit imposerait trois obligations, soit de le respecter, de le protéger et de lui donner effet. Le respect de ces obligations signifie que les États doivent s'abstenir de toute mesure de nature à faire obstacle à l'exercice de ce droit ou à gêner l'accès à la nourriture. Ils doivent promulguer des lois qui protègent ce droit directement ou dans leurs effets et agir concrètement pour donner effet à ce droit¹⁴.

Aucun État ne peut ni ne souhaite renoncer à sa souveraineté alimentaire. La trop grande dépendance envers les importations alimentaires, décrite par plusieurs et avec justesse comme une arme des plus destructrices, jumelée aux autres caractéristiques spécifiques des produits agricoles, justifie traditionnellement l'intervention des États pour assurer le soutien de leur secteur agricole.

14. J. ZIEGLER, *Le droit à l'alimentation*, Paris, Éditions Mille et une Nuits, 2003, p. 68-76 ; COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Observation générale n° 12 — Le droit à une nourriture suffisante, 12 mai 1999, art. 11, [En ligne], [<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12f.htm>] (3 juillet 2003).

1.1.2 Le caractère spécifique du commerce agricole

La spécificité des produits et de la production agricole est synonyme d'un soutien étatique important de ce secteur d'activité. Le soutien gouvernemental, cherchant à contrebalancer une certaine précarité du secteur agricole, se traduit traditionnellement dans l'ordre international par la réticence des États quant à l'ouverture de leurs marchés agricoles, ce qui marque même les périodes les plus libre-échangistes. L'étude de la genèse de la libéralisation des échanges agricoles révèle en outre que ces timides mouvements de libéralisation des échanges agricoles sont précaires et réversibles malgré la signature de traités internationaux à cet effet.

Deux cycles principaux de libéralisation des échanges commerciaux se sont succédé depuis le XIX^e siècle jusqu'aux négociations commerciales multilatérales d'Uruguay (1986-1994), qui ont mené à la signature de l'AA. Ils sont tous deux marqués par un effet de balancier entre un certain protectionnisme et l'ouverture des marchés agricoles nationaux¹⁵.

Le premier système de commerce international se concrétise principalement sous l'hégémonie du Royaume-Uni. Il s'établit au milieu du XIX^e siècle à l'issue des guerres napoléoniennes et à la suite de la révolution agricole et industrielle lancée principalement par l'agriculture belge et flamande dès le XVI^e siècle¹⁶. Toutefois, malgré les réformes engendrées par les pressions de l'Anti Corn Law Ligue et la révolution agricole de l'époque, cette période n'est pas exempte de mesures protectionnistes. La libéralisation agricole de l'époque demeure en effet sélective. Elle s'effectue sur certains produits agricoles, souvent ceux qui sont issus d'un surplus de production, et laisse de côté les pays qui n'ont pas les moyens économiques d'assurer l'industrialisation de leur agriculture ou ceux qui, comme les États-Unis, conservent le protectionnisme pour rattraper l'industrialisation du Royaume-Uni.

15. H. DELORME et D. CLERC, *Un nouveau GATT? Les échanges mondiaux après l'Uruguay Round*, Paris, Éditions complexes, 1994, p. 14. Les auteurs présentent deux systèmes de commerce international, soit celui qui se constitue autour du Royaume-Uni au XIX^e siècle et celui qui se forme par la création du GATT. Pour notre part, bien que les auteurs ne précisent pas cette idée, nous situons l'OMC dans l'évolution d'un troisième système de commerce international.

16. M. RAINELLI, *Le commerce international*, 7^e éd., coll. « Repères », Paris, La Découverte, 2000, p. 11 : « Le Royaume-Uni est alors la nation qui occupe une part prépondérante de la production et des échanges mondiaux en effectuant 18 % des échanges mondiaux en 1850 ». B. GUILLOCHON, *Le protectionnisme*, coll. « Repères », Paris, La Découverte, 2001, p. 21.

La crise européenne (1869-1873) accentue toutefois cette tendance et amorce un mouvement réversible de la libéralisation des échanges agricoles dans les faits et malgré les ententes en place à ce sujet. Dès 1879, notamment en 1892 par le fameux *tarif Méline*, la France renforce ses barrières tarifaires applicables aux produits agricoles, principalement ceux qui sont importés des États-Unis, afin notamment de combler le retard industriel qu'elle accuse dans ce secteur. De 1885 à 1910, les importations européennes en France passeront de 35 à 20 p. 100¹⁷. Ce retour du balancier vers un protectionnisme fort, déjà présent aux États-Unis et utilisé comme bouclier pour renforcer le secteur agricole américain, envahira l'Europe occidentale. La position dominante des États-Unis dans les échanges agroalimentaires, grâce à l'état de son industrialisation agricole, peut difficilement être rattrapée par les pays du vieux continent. Dès 1874, le Royaume-Uni subit un déclin agricole, car il a sacrifié l'agriculture au profit de l'industrialisation contrairement, aux États-Unis. Il laissera donc lui aussi derrière lui le dogme du libre-échange après la Grande Guerre et la période de dépression qui suivit. La crise de 1929 marque la fin du premier système de libre-échange avec une chute de 40 p. 100 des échanges mondiaux pour la période 1929-1932¹⁸.

Les États-Unis conserveront, grâce à l'industrialisation de leur agriculture et à certaines pratiques protectionnistes, une place prépondérante sur les marchés agroalimentaires mondiaux, notamment ceux des céréales et de la viande. Cette place est confortée par les besoins des pays européens lors de la Seconde Guerre mondiale.

Toutefois, la fin de cette guerre est marquée par un retour des politiques agricoles ultraprotectionnistes de la part des pays européens, principaux importateurs de produits agricoles nord-américains dans l'après-guerre. Appuyés par des mesures protectionnistes à la frontière, les mêmes pays mettent sur pied un soutien important aux prix des produits agricoles et aux revenus des agriculteurs en vue d'assurer l'autosuffisance agricole et leur sécurité alimentaire nationale.

Les États-Unis useront de leur hégémonie afin d'encourager la coopération économique à l'échelle mondiale pour remettre le commerce international sur les rails et lancer le second système de commerce international qui se concrétisera, en 1945, par la signature de l'*Accord général sur les*

17. P. GUILLAUMET, « Les relations commerciales entre la France et l'Europe depuis 1850 : impact sur la croissance économique de la France », *Revue de l'OFCE*, vol. 82, 2002, p. 49, 56.

18. Pour une étude sur le protectionnisme, voir : B. GUILLOCHON, *op. cit.*, note 16, p. 19-25.

tarifs douaniers et le commerce (ou *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)).

Toutefois, encore dans le contexte de ce second système, et ce, jusqu'à la création de l'OMC en 1994, l'importante réticence des États à libéraliser les échanges agricoles se fait ressentir et se traduit par une exclusion *de facto* du commerce agricole de l'application des règles du GATT communément appelée l'« exception agricole¹⁹ ».

Compte tenu du protectionnisme traditionnel des marchés agricoles nationaux conjugué à l'« exception agricole » du GATT, on assiste dès la fin des années 60, à une mise en évidence et à une recrudescence d'obstacles non tarifaires au commerce agricole. En effet, en plus des instruments classiques du protectionnisme, le caractère spécifique des produits et de la production agricole amène les pays, principalement les PED qui en ont les moyens, à mettre sur pied, par leurs interventions dans le secteur agricole, un ensemble de mesures administratives qui contribuent à protéger leur marché, à rendre concurrentiels leurs agriculteurs sur les marchés extérieurs et à créer des distorsions dans les échanges mondiaux en étant beaucoup plus subtils et plus difficilement contrôlables.

Ces mesures non tarifaires comprennent notamment la procédure de licences d'importation, les contingents d'importation et les prélèvements variables qui, comme les autres mesures, isolent les producteurs nationaux et les protègent contre les effets de la concurrence internationale, ce qui crée de l'instabilité sur les marchés mondiaux.

Après les restrictions quantitatives à l'importation, les subventions à l'agriculture des PED comptent parmi les mesures administratives les plus néfastes pour le commerce international agricole. Encore de nos jours, la valeur totale du soutien à l'agriculture dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est de deux fois supérieure à la valeur des exportations agricoles des PED²⁰.

Les subventions sont accordées par l'intermédiaire de différentes mesures administratives, par exemple : des paiements directs aux producteurs ; des subventions pour le soutien des prix ou favorisant la surproduction pour l'exportation ; des subventions à l'exportation qui peuvent prendre diverses formes.

19. G. PARENT, *loc. cit.*, note 8.

20. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Vers un accroissement de la libéralisation des échanges agricoles*, Paris, Policy Brief, novembre 2002, p. 1 [En ligne], [<http://www.oecd.org/dataoecd/39/17/2674633.pdf>] (juillet 2003).

La naissance du troisième système de commerce international est donc justifiée par cette situation. Le cycle des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay, qui débute en 1986, verra la création de l'OMC et l'abolition de l'« exception agricole » par la signature de l'AA. Les négociations agricoles y sont marquées par des affrontements sérieux entre les visions européennes et américaines, et l'AA qui en résulte est empreint du compromis auquel ces deux principaux protagonistes parviennent, notamment concernant le blé, les oléagineux et le bœuf américain auquel sont administrées des hormones de croissance.

Bien que le commerce agricole ne représente environ que 10 p. 100 des échanges mondiaux, il aura fallu sept ans pour en arriver à la conclusion et à la ratification de l'AA à Marrakech, au Maroc, le 15 avril 1994²¹.

L'étude de la genèse de la libéralisation des échanges agricoles, la signature d'un accord particulier pour encadrer ce type de commerce, les difficiles négociations entourant cet accord et les positions antinomiques de plusieurs protagonistes sur le sujet démontrent le caractère spécifique du commerce agricole. Une constante se dégage de cette analyse. D'une part, un certain niveau de soutien a été nécessaire traditionnellement pour assurer cette spécificité et, d'autre part, l'équilibre entre libéralisation et soutien agricole est plus fragile que dans tous les autres secteurs. Le mouvement de libéralisation qui en découle est donc plus facilement réversible dans les faits, malgré les ententes en place à ce sujet. Tous ces éléments doivent être pris en considération dans le contexte d'une libéralisation des échanges agricoles efficace et respectueuse de la spécificité des produits agricoles.

1.2 L'Accord sur l'agriculture et sa reconnaissance de la spécificité du commerce agricole

Bien que la création d'un accord particulier pour le commerce agricole témoigne en soi d'une certaine reconnaissance de la spécificité du commerce de ces produits, l'objectif à long terme de l'AA est d'« établir un système de commerce des produits agricoles équitable et axé sur le marché »²². Les Membres souhaitent des réductions progressives substan-

21. FAO, *Commerce et sécurité alimentaire, Fiche d'information sur la Quatrième Conférence ministérielle de l'OMC sur le commerce de produits agricoles*, Doha, [En ligne], 9-14 novembre 2001, [<http://www.fao.org/DOCREP/003/AA001f/aa001f03.htm>] (27 juin 2002). Le commerce agricole représente 12 p. 100 des échanges mondiaux en 2001.

22. *Accord sur l'Agriculture*, préambule, al. 2 et 3 (ci-après cité : « AA ») dans *SECRETARIAT DU GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : textes juridiques*, Genève, Gatt, 1994, p. 40-71.

tielles du soutien à l'agriculture et des mesures protectionnistes afin de diminuer et de prévenir les distorsions sur les marchés agricoles mondiaux²³.

Toutefois, les pages précédentes démontrent que la spécificité des produits et de la production agricoles se traduit traditionnellement par un soutien gouvernemental des marchés nationaux, notamment au nom de leur rôle dans l'atteinte de la sécurité alimentaire nationale. L'AA marque ainsi un premier pas important, bien qu'il soit imparfait, vers une libéralisation des échanges agricoles qui tient compte de cette spécificité du secteur agricole.

Pour ce faire, l'AA emploie les termes « considérations autres que d'ordre commercial ». Son préambule mentionne expressément que les engagements des Membres devraient être pris de manière équitable eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire. Il note que ces engagements devraient être signés de manière équitable pour tous, compte tenu des effets négatifs possibles de la mise en œuvre du programme de réforme sur les pays moins avancés (PMA) et sur les PVD importateurs nets de produits alimentaires²⁴.

La prise en compte par l'AA des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire se fait et doit pouvoir se faire à travers les différentes dispositions de cet accord. D'abord, l'AA examine les obstacles relatifs à l'accès aux marchés agricoles (1.2.1). Il s'attaque ensuite à la réduction de l'utilisation des subventions internes et à l'exportation (1.2.2). Enfin, l'AA marque une avancée importante à travers ses règles relatives à l'aide alimentaire quant à la cohérence externe entre l'OMC et d'autres organisations internationales s'intéressant à la sécurité alimentaire (1.2.3)²⁵.

23. *Ibid.*

24. AA, préambule, al. 6.

25. L'analyse de l'AA doit être faite en parallèle avec les engagements des Membres. En effet, tous les pays Membres de l'OMC ont négocié des engagements de réduction relatifs à chacune des trois catégories d'obstacles au commerce mondial. Ces engagements, qui sont en fait l'essence de l'AA, figurent sur la liste d'engagements de chaque Membre. Ils découlent en grande partie des principes et formules mathématiques de réduction énoncés dans le Projet d'Acte Final. Ces listes sont incorporées à l'AA par l'entremise de son article III et en font partie intégrante. La libéralisation des échanges agricoles par les accords de l'OMC doit aussi être analysée en lisant la *Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires* (LT/UR/D-1/2 du 15 avril 1994), les engagements des Membres et l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* (LT/UR/A-1A/12 du 15 avril 1994). Dans le présent article, nous nous concentrerons sur l'AA et la *Décision* précitées.

1.2.1 Les règles relatives à l'accès aux marchés

L'AA représente un changement systémique majeur au sein de l'ordre international en soumettant les échanges agricoles à une discipline multilatérale qui cherche à rendre ce commerce plus transparent et prévisible. Pour ce faire, l'AA rend plus évidents les obstacles aux frontières et les soumet à un processus de réduction tout en prévoyant des dispositions qui assurent le maintien d'un certain niveau de soutien et de protection des marchés nationaux dans des circonstances précises.

Les règles commerciales à ce sujet se divisent en deux catégories. D'une part, l'AA s'attaque à la réduction des droits de douane et des mesures non tarifaires appliquées aux frontières et qui peuvent créer des distorsions sur les marchés internationaux. D'autre part, il oblige les Membres à accorder aux produits agricoles étrangers un accès minimal à leur territoire. À travers le survol de la discipline que pose l'AA pour augmenter l'accès des produits aux marchés agricoles nationaux, nous nous attarderons sur les dispositions contenues dans la première catégorie qui peuvent être utilisées pour tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire et protéger, dans une certaine mesure, la spécificité de l'agriculture de chaque pays.

Le respect des règles relatives aux obstacles à la frontière s'est effectué en deux étapes. Dans un premier temps, les Membres devaient transformer, dès janvier 1995, toutes les mesures non tarifaires qu'ils imposaient à la frontière en droits de douane ordinaires, consolidés à taux égal à leur équivalent tarifaire pendant la période de base, soit de 1986 à 1988. C'est le processus de tarification. Ils devaient aussi consolider les tarifs douaniers existants, c'est-à-dire fixer les niveaux maximaux pour ces droits.

Dans un second temps, les droits de douane qui existaient déjà lors de l'entrée en vigueur de l'AA et les nouveaux droits de douane établis par l'entremise des équivalents tarifaires ont dû être réduits pendant la période de mise en œuvre de l'AA qui s'est terminée en 2001 pour les PED (2004 pour les PVD). Les PED ont dû réduire sur une période de six ans leurs droits de douane de 36 p. 100 en moyenne avec un minimum de 15 p. 100 pour chaque ligne tarifaire. Les PVD ayant obtenu lors du cycle des négociations d'Uruguay la consolidation du traitement différencié, ils bénéficient d'obligations quantifiées différentes. Ainsi, ces pays doivent réduire leurs tarifs en moyenne de 24 p. 100 avec un minimum de 10 p. 100 pour chaque ligne tarifaire. De leur côté, les PMA ont été tenus de consolider les droits qu'ils perçoivent sur les produits agricoles mais non de les réduire.

Il est important de constater qu'il s'agit d'une réduction opérée sur la moyenne de l'ensemble des tarifs et non sur le volume de commerce de

chaque produit. Cela permet aux Membres d'aménager leurs réductions tarifaires afin de prendre en considération la spécificité de leur secteur agricole. D'une part, un Membre peut donc réduire davantage les tarifs imposés aux produits étrangers dont l'entrée sur son territoire cause peu de distorsion et qui sont nécessaires ou souhaitables pour maintenir le caractère spécifique des produits et de la production agricoles sur son territoire, notamment pour assurer la sécurité alimentaire de ses consommateurs. D'autre part, cette situation permet au même Membre de ne diminuer que de 15 p. 100 les produits plus sensibles à la concurrence et dont la protection est nécessaire pour sauvegarder certaines caractéristiques de son agriculture.

Évidemment, ces tarifs seront diminués davantage au cours des prochaines négociations, ce qui rendra de plus en plus difficile la prise en considération de la spécificité de l'agriculture nationale par ce moyen. Nous remarquons toutefois que les tarifs et les équivalents tarifaires de plusieurs PED demeurent très élevés. Cette situation traduit la réticence historique des marchés agricoles nationaux à l'égard de la libéralisation des échanges et illustre la surtarification effectuée par certains pays.

Une fois la tarification effectuée, l'AA interdit aux Membres, en vertu de l'article 4 :2, de maintenir des mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane ou de recourir à nouveau à de telles mesures. Ce principe souffre cependant de quelques cas d'exception qui peuvent être utilisés dans une certaine mesure pour protéger la spécificité d'une culture nationale.

En effet, l'AA prévoit une clause de sauvegarde spéciale qui, lorsqu'elle trouve application, permet aux Membres d'imposer temporairement et à certaines conditions un droit de douane additionnel à l'encontre d'un produit dont les mesures non tarifaires qui le protégeaient ont subi la tarification et qui est précédé de la mention « SGS »²⁶ dans la liste d'engagements de réduction de ces Membres. La clause de sauvegarde spéciale, prévue dans l'article 5, peut être invoquée en cas de forte augmentation du volume des importations d'un produit au-delà du niveau de déclenchement indiqué dans l'AA ou en cas de chute importante des prix d'un produit à l'importation en-dessous du prix de déclenchement dont le calcul est aussi déterminé en vertu de l'AA.

26. Jusqu'à présent, 38 membres se sont prévalus de la clause de sauvegarde spéciale : OMC, *Accès aux marchés*, [En ligne], 2003, [http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro02_access_f.htm#special_safeguard] (août 2003).

La clause de sauvegarde spéciale permet théoriquement de protéger la production agricole et la sécurité alimentaire nationales des contrecoups de la libéralisation du commerce agricole. Elle a toutefois été négociée pour être temporaire dans le but d'assurer la transition vers un processus de libéralisation des échanges agricoles plus important. Nous pourrions reprocher à cette disposition de ne servir que les intérêts des PED, compte tenu que la majorité des PVD n'ont pas procédé à la tarification. Toutefois, pour les produits qui ne sont pas touchés par un équivalent tarifaire, les recours en vertu des règles du GATT et des autres accords de l'OMC compatibles avec l'AA demeurent possibles²⁷.

La seconde exception à la règle de l'article 4:2 est prévu par l'annexe 5. Cette exception tient compte des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire et permet de protéger la spécificité de l'agriculture sur le plan national. D'abord, l'article 4:2 ne s'appliquera pas à un produit agricole primaire ou transformé qui remplit certaines conditions énumérées à la section A de l'annexe 5. À la suite du cycle des négociations d'Uruguay, quatre pays ont été autorisés aux termes de cette annexe à imposer des mesures non tarifaires sur certains produits : c'est le cas du riz pour le Japon, la Corée et les Philippines et du fromage et de la viande ovine pour Israël. La section B prévoit que l'article 4:2 ne s'appliquera pas à un produit agricole primaire qui est l'aliment de base prédominant du régime traditionnel de la population d'un PVD membre. Pour cela, certaines conditions prévues dans l'annexe 5 doivent être respectées.

L'annexe 5 peut donc être utilisée pour assurer la spécificité des activités agricoles nationales de plusieurs manières, notamment en permettant de protéger des produits qui ont une connotation culturelle ou religieuse importante. Toutefois, les conditions d'application de cette annexe nous semblent restrictives pour les PVD et nous déplorons que peu de pays l'aient utilisée.

1.2.2 Une discipline relative aux subventions à l'agriculture

Le second sujet d'importance abordé dans le contexte de l'AA a trait aux engagements de réduction en matière de subventions à l'exportation et de soutien interne. Puisqu'il s'agit de mesures administratives nationales, cette dernière catégorie de subventions n'était supervisée que de manière très générale par le GATT avant l'avènement de l'AA. Nous concentrerons

27. Voir notamment les articles XIX, XII et XVIII de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (ci-après cité : « GATT ») ; *SECRETARIAT DU GATT, op. cit.*, note 22, p. 21-23.

notre étude sur la discipline de l'AA relative au soutien interne puisque ce type de mesures peut être utilisé pour sauvegarder la spécificité des produits et de l'agriculture nationale.

Dans le cas de l'AA, les Membres classent les subventions internes selon leurs effets sur les marchés internationaux qui détermineront si elles sont incluses ou non dans le calcul de la mesure globale de soutien interne (MGS) que les Membres doivent réduire. Ainsi, trois catégories de subventions internes sont prévues : la catégorie « ambre », la catégorie « bleue » et la catégorie « verte ».

Les programmes de la catégorie « ambre » comprennent les subventions internes qui ont des effets négatifs sur les échanges internationaux agricoles. Ces mesures sont soumises à l'obligation de réduction et peuvent se voir imposer des droits compensateurs²⁸.

La catégorie « bleue », regroupe les subventions internes liées à la limitation de la production²⁹. L'AA précise que les versements directs au titre de programmes de limitation de la production ne sont généralement pas soumis à l'engagement de réduction du soutien interne s'ils sont effectués sur la base de données fixes. Ces subventions peuvent toutefois être la cible de droits compensateurs de la part des autres Membres. Ces subventions permettent en fait aux États de préserver la spécificité de certains pans de leur agriculture en ce qu'elles leur permettent notamment de préserver des systèmes de gestion des approvisionnements et d'assurer temporairement la sécurité alimentaire nationale liée à ces exploitations.

La variable assujettie à une réduction pour les subventions de catégories « ambre » et « bleue » est le niveau total de soutien accordé par un Membre pour un secteur de produit. Le mode de calcul de la MGS est prévu dans l'annexe 3 de l'AA. Puisque la MGS doit être réduite de 20 p. 100 durant la période de mise en œuvre de l'AA, des engagements précis pour chaque année sont prévus dans les listes d'engagements des Membres. En ce qui a trait aux PVD, ils ont l'obligation de réduire leur soutien interne de 13,33 p. 100 sur neuf ans. L'AA prévoit une exception à l'obligation de réduction du soutien interne. Une mesure qui n'excède pas 5 p. 100 de la valeur totale de la production d'un produit sera exemptée de cette obligation³⁰. Il s'agit de la clause *de minimis*. Cette valeur est portée à 10 p. 100 pour les PVD.

28. AA, précité, note 22, art. 6.

29. *Ibid*, art. 6 (5).

30. *Ibid*, art. 6 (4).

La catégorie « verte » de subventions témoigne particulièrement de la reconnaissance de l'AA de la spécificité des activités agricoles. Cette catégorie comprend les subventions qui ont des effets minimes ou nuls sur la production nationale agricole ou sur les échanges agricoles mondiaux. Tous les programmes de cette catégorie doivent satisfaire à deux critères généraux : 1) être financés par les fonds publics, en vertu d'un programme public, et ne pas impliquer de transfert de la part des consommateurs ; et 2) ne pas apporter un soutien des prix aux producteurs. Les subventions de la catégorie « verte » ne sont pas soumises aux obligations de réduction et ne peuvent se voir imposer des droits compensateurs. Elles peuvent donc être augmentées ou prises pendant la mise en œuvre de l'AA.

L'annexe 2 de l'AA offre une liste des types de programmes de subventions de la catégorie « verte » exempts des engagements de réduction. Plusieurs de ces subventions traitent directement de sécurité alimentaire et de développement rural ou encore elles peuvent être utilisées pour assurer ou protéger la spécificité de l'agriculture nationale. Par exemple, les versements directs aux producteurs nécessaires compte tenu de la spécificité de l'agriculture comme activité économique sont aussi exclus des engagements de réduction du soutien interne du moment qu'ils ne sont pas liés par le type ou le volume de la production agricole ou qu'ils n'en subissent pas l'influence. Il en est ainsi, en particulier, des subventions garantissant les revenus des agriculteurs moyennant le respect des conditions prévues par les articles 5 à 13 de l'annexe 2.

Bien que l'annexe 2 serve sans contredit des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire nationale et qu'elle prévoit un traitement spécial et différencié pour les PVD, elle est au cœur des controverses puisque ses conditions d'application ne sont pas adaptées à la réalité de ces pays. Toutefois, les PVD voient les mesures de soutien en faveur du développement agricole et rural exclues de l'obligation de réduction par l'article 6 (2). Par exemple, les PVD peuvent adopter des mesures d'aide directe ou indirecte pour encourager le développement agricole et rural, des subventions à l'investissement pour l'agriculture et des subventions aux intrants agricoles destinées aux producteurs qui ont de faibles revenus. Comme l'agriculture occupe une place prépondérante dans le produit intérieur brut (PIB) des PVD et qu'une partie importante de la population se livre aux activités agricoles, cette exclusion est essentielle pour assurer la sécurité alimentaire et la spécificité de l'agriculture des PVD.

1.2.3 La cohérence entre l'Organisation mondiale du commerce et d'autres organisations internationales

Le paragraphe 4 de l'article 10 de l'AA est particulièrement important pour assurer le respect du pan de la spécificité des activités agricoles comprises dans les considérations alimentaires, soit l'objectif et l'obligation qu'ont tous les États de garantir la sécurité alimentaire nationale. En effet, aux termes de cette disposition, les subventions à l'exportation relatives à l'aide alimentaire ne sont pas sujettes aux engagements de réduction prévus pour les autres catégories de subventions à l'exportation.

De plus, l'aide alimentaire a été définie traditionnellement de manière large et libérale comme comprenant toute vente qui implique des concessions *sales on concessional terms*. Il devenait donc difficile de départir l'aide alimentaire des subventions à l'exportation qui sont définies tout simplement par l'AA comme « des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation³¹ ». Or, les articles 10 (3) et 10 (4) tendent justement à éviter que les Membres contournent les engagements en matière de subventions à l'exportation par l'entremise de l'aide alimentaire tout en assurant le maintien de celle-ci³². Ils mentionnent que l'octroi de l'aide alimentaire internationale ne doit pas être lié directement ou indirectement aux exportations commerciales de produits agricoles à destination des pays bénéficiaires. Ils assurent que les exportations d'aide alimentaire respectent certaines règles internationales, notamment les « Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives » et que l'aide soit fournie à titre de dons ou conformément à l'article IV de la *Convention de 1986 relative à l'aide alimentaire*.

31. *Ibid.*, art. 1 e). À ce sujet, voir notamment : M.G. DESTA, « Food Security and International Trade Law : An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *Journal of World Trade*, vol. 35, n° 3, 2001, p. 468.

32. OMC, ORGANE D'APPEL, *Rapport, Canada — Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers — Deuxième recours des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21 :5 du mémorandum d'accord*, AB-2002-6, 20 décembre 2002 (WT/DS103/AB/RW2 et WT/DS113/AB/RW2), paragr. 63 et suiv. Dans les accords de l'OMC, la charge de la preuve incombe généralement au Membre plaignant. Toutefois, dans cette affaire, l'Organe d'appel a conclu que l'article 10:3 renverse cette charge. Le Membre plaignant doit uniquement démontrer que le Membre défendeur a exporté en quantité qui dépasse ses engagements de réduction. Au-delà de cela, c'est au Membre défendeur de prouver qu'aucune subvention n'a été accordée pour la quantité excédentaire exportée. Il s'agit là d'une des obligations les plus contraignantes des accords de l'OMC qui sert particulièrement bien la sécurité alimentaire mondiale.

Enfin, jumelé à l'article 18 (6), l'article 10 (4) de l'AA ouvre la porte à une meilleure cohérence externe entre l'OMC et d'autres organisations internationales qui s'intéressent à la sécurité alimentaire. En effet, si l'OMC doit tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire mondiale, elle ne doit pas agir seule pour établir un équilibre entre les intérêts commerciaux et la sécurité alimentaire³³. L'article 18 (6) permet donc aux Membres de soulever devant le Comité de l'agriculture « toute question intéressant la mise en œuvre des engagements [...] tels qu'ils sont énoncés dans l'AA ». Les « Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives » et la convention relative à l'aide alimentaire peuvent donc être invoquées dans le cadre de l'OMC. Ces références à la Food and Agriculture Organization (FAO) et à la Convention donnent la possibilité à l'Organe de règlement des différends de prendre en considération le respect de ces autres normes dans le contexte de ses décisions et donc de faire davantage entrer en ligne de compte des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire³⁴.

Les PVD et les PMA bénéficient de plus de la *Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires* prise au cours du cycle des négociations d'Uruguay³⁵. Dans cette décision, les ministres conviennent de certaines mesures afin que la mise en œuvre des résultats de ce cycle ne soit pas préjudiciable à un approvisionnement suffisant de denrées ou qu'il ne pose des difficultés à court terme pour le financement des niveaux normaux d'importation commerciale de produits alimentaires de base. Les ministres conviennent notamment de maintenir un niveau d'aide alimentaire suffisant pour aider à répondre aux besoins des PVD pendant la mise en œuvre de la réforme du commerce agricole et de prendre en considération, dans leurs programmes d'aide, les demandes d'assistance technique et financière

33. Voir : K. MECHLEM, « Food Security and the Right to Adequate Food : Communalities and Differences », dans CFC, *La sécurité alimentaire en Europe et dans le monde : Deuxième Rencontre Internationale des Jeunes Chercheurs*, Aix-en-Provence, Université de droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille, 2003, p. 238. Voir : [En ligne], 2002, [<http://perso.wanadoo.fr/ceric/els/2RIJC/prog.pdf>] (août 2003).

34. G. MARCEAU, « A Call for Coherence in International Law : Praises for the Prohibition Against « Clinical Isolation » in WTO Dispute Settlement », *Journal of World Trade*, vol. 33, n° 5, octobre 1999, p. 87.

35. GATT, précité, note 27. SECRÉTARIAT DU GATT, *op. cit.*, note 22. *Résultat des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : textes juridiques*, Genève, Secrétariat du GATT, 1994, p. 472-473.

des PMA et des PVD importateurs nets de produits alimentaires, afin de leur permettre d'améliorer leur productivité et leurs infrastructures agricoles. La Décision prévoit la possibilité pour ces pays de tirer des ressources d'institutions financières internationales, disponibles au titre de facilités existantes ou de facilités qui pourraient être créées, pour les aider à financer à court terme les niveaux normaux d'importations commerciales.

Les termes de cette décision n'ont malheureusement rien de contraignant. D'ailleurs, peu d'information est disponible quant aux résultats concrets liés à cette décision. Quoi qu'il en soit, elle offre tout de même aux PVD et aux PMA un cadre de négociations pour se prémunir contre les effets possibles de la libéralisation des marchés. L'apport le plus significatif de cette décision pour la sécurité alimentaire est de conjuguer les efforts de l'OMC et ceux qui sont issus de la Convention pour engager des négociations en vue d'établir un niveau d'engagements en matière d'aide alimentaire qui soit suffisant en vue de répondre aux besoins légitimes des PVD pendant la mise en œuvre de la réforme du commerce agricole.

Compte tenu de la genèse houleuse de la libéralisation des échanges agricoles et du peu de succès atteint à cet égard avant l'entrée en vigueur de l'AA, ce dernier est un premier effort important vers la reconnaissance au sein de l'OMC de la spécificité du commerce agricole.

La référence de l'AA à la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial marque une avancée majeure dans l'histoire du commerce international. Ainsi, l'AA permet non seulement d'espérer une meilleure intégration de ce concept dans les échanges commerciaux futurs, mais il anticipe la bonne gestion de cette intégration par une meilleure cohérence externe entre l'OMC et d'autres organisations internationales ayant des objectifs autres que commerciaux.

Cet accord comporte des dispositions précises qui peuvent être utilisées par les États pour promouvoir la spécificité de leur secteur agricole et s'assurer de respecter les différents aspects de la notion de sécurité alimentaire, dont la consommation d'une nourriture culturellement acceptable.

Ces avenues importantes, si elles sont explorées et mieux encadrées lors du cycle des négociations multilatérales de Doha, pourront ouvrir la voie à une reconnaissance et à une prise en considération plus efficace de la spécificité du commerce agricole dans le contexte des décisions commerciales.

2 Les enjeux et les pistes de solution pour une reconnaissance plus efficace de la spécificité du commerce agricole

L'expression « considérations autres que d'ordre commercial », lourde de sens, provoque évidemment des tensions entre les tenants d'une libéralisation agricole draconienne, c'est-à-dire calquée sur celle des produits industriels, et ceux qui croient en un caractère spécifique du commerce agricole qui impose une libéralisation pondérée. Plus précisément, les débats actuels au sein de l'OMC à ce propos portent sur la capacité de la catégorie « verte » de subventions internes à tenir réellement compte des considérations autres que d'ordre commercial.

Dans la seconde partie de notre article, nous exposerons d'abord les moyens proposés par les Membres à l'occasion du cycle de négociations de Doha pour assurer une meilleure prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial au sein de l'AA (2.1). Nous critiquerons par la suite le contenu du premier projet de modalités pour les nouveaux engagements agricoles, tel qu'il a été modifié en mars 2003³⁶, au regard de certaines pistes de solution pour améliorer cette prise en considération (2.2).

2.1 La reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture à titre de considération autre que d'ordre commercial

Plusieurs approches pour une prise en compte plus efficace par l'OMC des considérations autres que d'ordre commercial ressortent de la littérature. D'abord, l'Union européenne propose de relever ce défi à travers la reconnaissance dans l'application des règles commerciales des « préférences collectives » dont l'agriculture fait partie³⁷. Ensuite, d'autres auteurs suggèrent l'introduction du principe de subsidiarité issu du droit communautaire au sein de l'OMC³⁸. Enfin, certains souhaitent faire reconnaître la

36. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Négociations sur l'agriculture — Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements*, TN/AG/W/1, 17 février 2003, modifié le 18 mars 2003, TN/AG/W/1/Rev.1.

37. COMMISSION EUROPÉENNE, DIRECTION GÉNÉRALE DU COMMERCE, *Un nouveau cycle pour une globalisation maîtrisée et équitable*, Bruxelles, p. 5 [En ligne], 2001, [http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/doha/argu_fr.pdf] (12 décembre 2001).

38. R. HOWSE et K. NICOLAÏDIS, « Legitimacy and Global Governance: Why Constitutionalizing the WTO Is a Step Too Far », dans R.B. PORTER et autres, *Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Washington, Center for Business and Government, Harvard University, Brookings Institution Press, 2001, p. 227, à la page 229 ; S. CHARNOVITZ, « Comment », dans R.B. PORTER et autres, p. 253, à la page 254.

multifonctionnalité de l'agriculture ou, en d'autres termes, le caractère multifonctionnel de l'agriculture à titre de considération autre que d'ordre commercial, ce qui comprend la sécurité alimentaire. Cette dernière approche est la plus poussée des trois. Elle est au cœur des négociations multilatérales de Doha et s'inscrit dans la poursuite des préoccupations de certains Membres lors du cycle des négociations d'Uruguay. Nous analyserons donc cette dernière proposition (2.1.1) et nous la confronterons aux arguments des Membres qui souhaitent atteindre une libéralisation agricole calquée sur celle des produits industriels (2.1.2).

2.1.1 Les fondements juridiques du caractère multifonctionnel de l'agriculture

Les Membres qui prônent la spécificité du commerce agricole comme modérateur de la libéralisation des échanges agricoles souhaitent introduire et faire reconnaître le caractère multifonctionnel de l'agriculture dans le contexte des négociations multilatérales de Doha. Les CE, le Japon, la Suisse, la Norvège et l'Inde sont les principaux porte-étendards de cette approche.

Bien qu'il n'existe pas de définition qui fasse consensus à l'échelle mondiale, le caractère multifonctionnel de l'agriculture a été reconnu dans plusieurs forums internationaux. Pour les tenants de cette position, le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1966 contient les germes de la multifonctionnalité de l'agriculture³⁹. Les États parties à ce pacte reconnaissent que l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées. Le paragraphe 2 de l'article premier précise que « tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. »

Plus précisément quant au droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim énoncé par ce pacte, les paragraphes 2 a) et b) de l'article 11 se lisent comme suit :

39. ONU, *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, G/AG/NG/W/36/Rev.1, [En ligne], 1966, [http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/a_ceschr_fr.htm] (18 février 2003).

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

La *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* et le chapitre 14 de l'*Agenda 21* y font plus clairement référence⁴⁰. Ils indiquent qu'un examen, une planification et une programmation intégrée des politiques agricoles sont nécessaires, compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture et, en particulier, de son importance pour la sécurité alimentaire et le développement durable. Ainsi, l'*Agenda 21* énonce les grands principes du développement durable agricole, halieutique, forestier et rural. La *Déclaration de Rio* et le *Plan d'action mondial de Leipzig* de 1996 de même que le *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* appuient ces principes en ce qui a trait à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture⁴¹.

Le troisième engagement de la *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale* y fait aussi clairement référence en ces termes⁴² :

[N]ous poursuivrons des politiques et méthodes participatives et durables de développement alimentaire, agricole, halieutique, forestier et rural dans les régions à potentiel élevé comme dans celles à faible potentiel, qui sont essentielles pour assurer des approvisionnements alimentaires adéquats et fiables au niveau des ménages ainsi qu'aux échelons national, régional et mondial, et lutterons contre

40. CNUED, *Rapport de la conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, A/CONF.151/26 (vol. II), chapitre 14, [En ligne], 13 août 1992, [http://www.agora21.org/rio92/A21_html/A21fr/a21_14.html] (12 février 2003).

41. FAO, *Déclaration de Leipzig sur la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*, [En ligne], 1996, [<http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPS/GpaFR/leipzigf.htm>] (21 février 2003) ; COMMISSION DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*, [En ligne], 2001, [<ftp://ext-ftp.fao.org/ag/cgrfa/it/ITPGRf.pdf>] (11 juillet 2003).

42. FAO, *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, [En ligne], 1996, [<http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm>] (12 février 2003) : l'italique est de nous.

les ravageurs, la sécheresse et la désertification, *considérant le caractère multifonctionnel de l'agriculture.*

Bien que les termes « caractère multifonctionnel de l'agriculture » n'y soient pas définis, le *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation* y incorpore, en plus de la sécurité alimentaire, le développement durable de l'agriculture, le développement rural, le développement de la production alimentaire et le développement économique et social.

Outre les travaux de l'OCDE sur le sujet⁴³, d'autres tribunes plus récentes, ont discuté du caractère multifonctionnel de l'agriculture, par exemple, la Conférence sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs⁴⁴ ou la Conférence internationale sur les considérations autres que d'ordre commercial⁴⁵. À l'issue de la première conférence, 38 pays ont présenté des documents portant sur l'intégration des considérations autres que commerciales, dont le caractère multifonctionnel de l'agriculture, lors du cycle des négociations de Doha⁴⁶.

Les caractéristiques de la multifonctionnalité de l'agriculture présentées par le Japon sont représentatives de l'opinion de la majorité des Membres en faveur de ce concept⁴⁷ :

a) Non seulement l'agriculture fournit-elle des produits pour les échanges, mais elle est également à l'origine de valeurs multidimensionnelles et d'intérêt public grâce à des activités de production durable. Cependant, ces valeurs ne sont pas échangeables et ne peuvent être prises en compte par les prix du marché.

b) La multifonctionnalité de l'agriculture est une notion qui veut que l'agriculture soit une activité économique qui non seulement a pour objet de produire des aliments et des fibres, mais aussi de créer des valeurs tangibles et intangibles qui s'expriment de diverses façons dans chaque pays. Celles-ci peuvent varier compte tenu de facteurs pertinents comme la géographie, le climat et la perspective historique de chaque pays.

43. Voir notamment : OCDE, *Multifonctionnalité : rapport sur la situation et proposition de travail futur*, Paris, OCDE, 14 avril 1999.

44. FAO, *Conférence sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*, Maastricht, 12 septembre 1999, [En ligne], [<http://www.fao.org/mfcal/default.htm>] (août 2003).

45. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Deuxième Conférence internationale sur les considérations autres que d'ordre commercial*, Délégation de Maurice, G/AG/NG/W/186, 20 juillet 2001.

46. Ces 38 pays sont : Barbade, Burundi, Chypre, Corée, Estonie, îles Fidji, Islande, Israël, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Malte, île Maurice, Mongolie, Norvège, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Sainte-Lucie, Slovénie, Suisse, Trinité-et-Tobago, pays de l'Union européenne (UE). OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Note sur les préoccupations non commerciales*, G/AG/NG/W/36/ Rev.1, 9 novembre 2000.

47. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Proposition du Japon concernant les négociations sur l'agriculture à l'OMC*, G/AG/NG/W/91, 21 décembre 2000.

La position française au sujet de la multifonctionnalité a été exprimée officiellement en ces termes lors de la Conférence sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs⁴⁸ :

Le concept de multifonctionnalité permet de rendre compte des contributions de l'agriculture au patrimoine et aux objectifs de la nation. Ceux-ci définissent sa place et ses rôles dans la société, au côté de sa fonction originelle de production de biens alimentaires, garante de son existence [...] Les fonctions, pour lesquelles l'agriculture est déterminante (fonction de production, sécurité alimentaire, fonction sociale et d'occupation du territoire, fonction environnementale) répondent aux préoccupations des populations et relèvent des politiques générales des gouvernements [...] Elles relèvent souvent de logiques régaliennes (objectifs politiques), globales (échelle du pays ou de la région), non purement économiques dans leur objet (absence ou imperfection des marchés, voire pertinence de cette notion dans le cas de la sécurité alimentaire ou de politiques de redistribution), ainsi que le pas de temps dans lesquelles elles s'inscrivent (maintien des structures). La défaillance des marchés à satisfaire à l'heure actuelle ces objectifs légitimes, les choix sociétaux opérés entre fiscalité directe ou indirecte (collectivisation des coûts) rendent nécessaire l'intervention correctrice de la puissance publique (Ministère de l'Agriculture, 1999).

2.1.2 Le caractère multifonctionnel de l'agriculture dans le contexte du cycle des négociations de Doha

Essentiellement, les termes « caractère multifonctionnel de l'agriculture » ou « multifonctionnalité de l'agriculture » désignent la gamme de biens et de fonctions de l'agriculture, autre que la production de biens agricoles commercialisables, auxquels les États attachent une valeur culturelle ou sociale. Bien qu'ils soient difficilement évaluables, ces biens et fonctions sont pris en considération dans l'élaboration des politiques agricoles nationales. Les fonctions les plus largement reconnues s'avèrent celles qui sont liées à la sécurité alimentaire, aux aspects culturels de la nourriture, au développement durable, aux répercussions environnementales, à l'aménagement du territoire et au développement rural. Pour sa part, le Japon parle de « valeurs multidimensionnelles et d'intérêt public grâce à des activités de production durable » qui ne peuvent être prises en considération par les prix du marché⁴⁹.

48. Cité dans : D. VERMERSCH, *La multifonctionnalité : mise en œuvre d'un cadre analytique de l'OCDE. Une revue de la littérature en France*, Paris, OCDE, [En ligne], 2000, [http://www.inra.fr/Internet/Directions/ED/multifonction/ocde-agrmf-dv.pdf] (15 décembre 2003).

49. COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *op. cit.*, note 47.

Le caractère multifonctionnel de l'agriculture est abordé de manières différentes selon la spécificité de l'agriculture, les valeurs culturelles, la géographie et l'histoire de chaque Membre⁵⁰. Le maintien d'un niveau de vie suffisant dans les zones rurales, le maintien de niveaux de production suffisants dans les secteurs particulièrement importants pour l'ensemble de l'économie des Membres⁵¹, le paysage agricole, la diversité agrobiologique⁵², la conservation des terres, la santé publique et la protection des animaux⁵³ sont au nombre des fonctions non commerciales de l'agriculture retenues par les différents Membres.

Bien que son importance soit reconnue par tous les Membres, la sécurité alimentaire occupe une position différente dans l'échelle des fonctions non commerciales de l'agriculture de chaque Membre. Elle s'y trouve prise en considération de différentes manières en fonction du degré d'atteinte nationale de sécurité alimentaire. Plusieurs Membres, comme le Japon, l'île Maurice, la Pologne et les PVD, placent la sécurité alimentaire au centre des considérations autres que commerciales.

Certains PVD estiment que, compte tenu des contraintes économiques liées à la transparence, notamment dans la gestion de considérations autres que d'ordre commercial, « l'approche selon laquelle toute distorsion des échanges doit être minimale n'est pas appropriée pour la plupart des petits pays en développement insulaires et des petits producteurs⁵⁴ ». Ces pays souhaitent être autorisés à utiliser des moyens appropriés pour faire en sorte que l'agriculture joue son rôle multifonctionnel, notamment pour limiter les effets de leur dépendance aux importations par le maintien d'un niveau de production national suffisant, en particulier par la protection des cultures sensibles et essentielles sur les plans culturel et environnemental⁵⁵.

50. Au sujet des différentes positions exprimées par les pays Membres sur la multifonctionnalité de l'agriculture, voir : SOLAGRAL, *La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC*, Paris, Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1999, p. 29-41.

51. COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Négociations dans le cadre de l'OMC sur la poursuite du processus de réforme du secteur agricole — Proposition de la Pologne*, G/AG/NG/W/103, 19 janvier 2001.

52. Pour la position de la Norvège, voir : OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Négociations de l'OMC sur l'agriculture — Proposition de la Norvège*, G/AG/NG/W/101, 16 janvier 2001.

53. Pour la position des CE et de la Norvège, voir : OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Proposition globale de négociation des Communautés européennes*, G/AG/NG/W/90, 14 décembre 2000.

54. Pour la position de l'île Maurice, voir : OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'OMC — Proposition de négociation de Maurice*, G/AG/NG/W/96, 28 décembre 2000.

55. *Ibid.* ; OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *op. cit.*, note 12.

L'île Maurice avance ce qui suit quant aux mesures à prendre pour parvenir à la sécurité alimentaire tout en limitant les effets sur le commerce :

Eu égard à notre expérience à Maurice, nous estimons que le meilleur moyen de parvenir à la sécurité alimentaire est de combiner des mesures qui visent, entre autres, à :

- 1) assurer des recettes d'exportation stables et prévisibles afin de constituer les réserves en devises indispensables à l'achat de produits alimentaires suivant des modalités et conditions raisonnables et en temps utile ;
- 2) assurer l'accès physique aux produits alimentaires par le biais de sources d'approvisionnement différentes et appropriées et grâce à des moyens efficaces et sûrs de transport et de stockage ;
- 3) encourager la production agricole nationale compte tenu des diverses contraintes de nature topographique ou agroclimatique. L'exclusion de certains produits des engagements de réduction contribuerait aussi à maintenir la production alimentaire.
- 4) permettre aux pays donateurs de mettre en place une réserve internationale de produits alimentaires ;
- 5) favoriser l'accès aux techniques agricoles pertinentes, y compris aux nouvelles semences et variétés végétales.

D'autres Membres dont la sécurité alimentaire intérieure est mieux assurée, comme les pays de l'Union européenne, privilégient certains aspects de la sécurité alimentaire tels que la « sûreté alimentaire »⁵⁶ ou l'innocuité des aliments et la prise en considération des intérêts légitimes des consommateurs, notamment par l'entremise de l'étiquetage⁵⁷ :

[...] La *sûreté alimentaire* est un autre objectif important. L'opinion publique craint que l'OMC ne puisse être utilisée pour imposer sur le marché des produits dont la sûreté suscite des préoccupations légitimes. Toutefois, les membres de l'OMC peuvent répondre à ces préoccupations en prenant les mesures appropriées, y compris en ayant recours au principe de précaution, pourvu que ces mesures soient proportionnelles au risque, appliquées d'une façon non discriminatoire et ne créant pas de barrières déguisées au commerce. Les CE proposent que l'on clarifie le « principe de précaution » (Étiquetage et protection et bien-être des animaux).

56. La « sûreté alimentaire » est l'équivalent du terme anglais *food safety* par opposition à *food security*, qui est beaucoup plus large et qui englobe notamment la « sûreté alimentaire » ou la *food safety*.

57. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Proposition globale de négociation des Communautés européennes*, G/AG/NG/W/90, 14 décembre 2000 ; l'italique et de nous.

Les CE tentent aussi d'intégrer la protection du bien-être des animaux qui a été omise dans le cycle des négociations d'Uruguay⁵⁸.

Ainsi, la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture équivaut nécessairement à aménager la possibilité d'un certain niveau de soutien des marchés nationaux dans le respect de la spécificité de l'agriculture de chaque Membre. Les Membres en faveur de ce concept considèrent qu'ils sont en droit de rechercher la combinaison optimale entre la production intérieure, l'importation de produits et les stocks alimentaires publics afin de s'assurer de leur sécurité alimentaire au sens large.

À l'occasion du cycle des négociations de Doha, ces Membres souhaitent négocier les modalités d'encadrement des mesures nationales prises en fonction des considérations autres que d'ordre commercial.

Cette souplesse est articulée de différentes manières selon les Membres qui prennent position sur le sujet. Ainsi, la Pologne souhaite que la souplesse se fasse ressentir dans la mise en œuvre de certains engagements en matière de soutien interne et d'accès aux marchés, selon la situation particulière de chaque Membre⁵⁹. La Jordanie, pour sa part, propose que l'agriculture sensible dans un PVD donné soit protégée par un tarif flexible pour permettre au gouvernement de financer et de protéger les autres fonctions de l'agriculture, notamment la protection de l'environnement⁶⁰.

La Norvège, comme la plupart des autres Membres en faveur du concept de la multifonctionnalité de l'agriculture, pense que la souplesse nécessaire à la prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial doit aller jusqu'à faire une large place à des mesures liées à la production pour assurer le développement de la production de produits agricoles clés et maintenir un niveau de production national qui garantisse la sécurité alimentaire nationale. Elle estime que cette souplesse devrait tenir compte des différences dans les conditions de production non seulement entre pays mais au sein d'un même pays. Toutefois, elle croit que les mesures à l'exportation, principalement celles des PED, ne devraient pas

58. EUROPA, COMMISSION EUROPÉENNE, *Sécurité alimentaire : de la ferme à la table*, [En ligne], 2003, [http://europa.eu.int/comm/food/fs/aw/index_fr.html] (3 mars 2003). Ce site donne de l'information sur la position européenne quant à l'inclusion de la protection du bien-être des animaux au sein des négociations de l'OMC.

59. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *op.cit.*, note 51.

60. OMC, *op. cit.*, note 12.

faire partie d'une stratégie à long terme pour traiter des considérations autres que commerciales⁶¹.

Plusieurs Membres comme la Croatie et la République de Corée, sont d'avis que les mesures servant à tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial doivent être bien ciblées et mises en œuvre de manière transparente pour éviter qu'elles deviennent des restrictions déguisées au commerce⁶². Ces Membres jugent aussi que la prise en compte des considérations issues de la multifonctionnalité de l'agriculture passe inévitablement par l'adoption de dispositions plus concrètes et opérationnelles concernant le traitement spécial et différencié pour les PVD⁶³.

Il apparaît donc évident pour les Membres qui appuient la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture que non seulement la solution optimale ne sera pas trouvée par le seul jeu des marchés, mais qu'elle variera en fonction de la situation particulière de l'agriculture de chaque pays et qu'elle implique le maintien d'un certain niveau de soutien gouvernemental des activités agricoles.

-
61. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *op. cit.*, note 53. La Norvège s'exprime ainsi à ce sujet : « Chaque Membre devrait pouvoir bénéficier d'une certaine souplesse dans l'élaboration de sa politique nationale en vue de développer la production agricole intérieure nécessaire pour permettre de prendre en compte les considérations non commerciales (internes) en fonction des conditions et du potentiel de production, des objectifs et du contexte historique et culturel de chaque pays. La production intérieure de produits agricoles clés est d'une importance capitale pour la Norvège pour pouvoir préserver les fonctions (considérations) non commerciales de son agriculture. Du fait des différences dans les conditions de production tant entre les pays qu'à l'intérieur des pays et de la nécessité de maintenir la production intérieure au niveau nécessaire pour pouvoir prendre en compte de façon appropriée les considérations non commerciales, il faut que les pays qui souffrent d'un désavantage comparatif puissent avoir recours à un ensemble de mesures qui fasse une large place à des mesures liées à la production. En revanche, les mesures qui renforcent la concurrence à l'exportation ne devraient pas être considérées comme faisant partie d'une stratégie à long terme pour traiter les considérations non commerciales. Si ces considérations sont prises en compte, de telles mesures pourraient être soumises à des disciplines plus strictes. »
62. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'OMC* — *Communication de la Croatie*, G/AG/NG/W/141, 23 mars 2001 ; OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Proposition pour les négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'OMC* — *Proposition présentée par la République de Corée*, G/AG/NG/W/98, 9 janvier 2001.
63. *Ibid.* ; OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Note sur les préoccupations non commerciales*, G/AG/NG/W/36/Rev.1, 9 novembre 2000.

2.1.3 Les détracteurs de la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture

Les Membres qui expriment les plus fortes réserves à l'égard de la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture sont ceux du Groupe de Cairns⁶⁴ et les États-Unis. Ces pays souhaitent une libéralisation des marchés agricoles de vaste envergure qui réduise de manière substantielle toutes les mesures de protection et de soutien qui faussent les échanges, sans distinction. Pour ces Membres, le commerce des produits agricoles doit être calqué sur celui des produits manufacturés. Selon le Groupe de Cairns, « les prochaines négociations doivent maintenant placer nettement l'agriculture dans le cadre des règles générales de l'OMC en vue d'éliminer les mesures inévitables de soutien et de protection⁶⁵. »

L'argumentation de ces Membres pour remettre en cause le caractère multifonctionnel de l'agriculture s'articule autour de l'idée principale selon laquelle le concept de la multifonctionnalité n'est pas exclusif au secteur agricole. Tout secteur économique a des effets externes qui dépassent la simple production primaire. À ce sujet, le Groupe de Cairns mentionne ce qui suit dans une communication au Comité de l'agriculture en 1999⁶⁶ :

Certains Membres de l'OMC prétendent que les objectifs dits « multifonctionnels » de l'agriculture — emploi dans les zones rurales, aménagement des paysages, etc. — justifient le maintien de niveaux élevés de soutien et de protection pour l'agriculture. Tout comme il serait inacceptable d'introduire la « multifonctionnalité » à l'OMC pour le secteur manufacturier et les services, il est injustifié de l'appliquer à l'agriculture. Des objectifs autres que commerciaux ne devraient pas être utilisés pour dissimuler des politiques protectionnistes qui perpétuent la pauvreté, la famine et la dégradation de l'environnement. L'OMC reconnaît les préoccupations autres que commerciales auxquelles il peut être répondu par des politiques ciblées et transparentes qui ne faussent pas la production et le commerce.

D'après les pays de ce groupe, il n'y a aucune raison valable pour que l'agriculture fasse l'objet d'une discrimination à l'OMC et il est inacceptable que les producteurs agricoles les plus performants soient pénalisés⁶⁷.

64. Le Groupe de Cairns est composé de 17 pays : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatémala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

65. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE *Communications du Groupe de Cairns*, Dix-neuvième réunion ministérielle du Groupe de Cairns, Buenos Aires (Argentine), WT/L/312, 3 septembre 1999.

66. *Ibid.*

67. *Ibid.*

De leur côté, les États-Unis tiennent évidemment le même discours⁶⁸ :

Même après les résultats significatifs du Cycle d'Uruguay, les pouvoirs publics réglementent encore trop souvent l'accès aux marchés. Trop souvent les programmes gouvernementaux dictent les décisions en matière de production et de commercialisation, décision que les agriculteurs, selon les États-Unis, sont mieux à même de prendre en fonction de la capacité de production naturelle de leurs terres. Trop souvent encore, des agriculteurs, des éleveurs et des transformateurs efficaces et productifs sont confrontés à des pratiques qui faussent les échanges et à la concurrence déloyale des subventions publiques.

Le Groupe de Cairns et les États-Unis perçoivent donc la multifonctionnalité comme un prétexte au maintien de mesures protectionnistes qui pourraient même aller à l'encontre des objectifs visés par la multifonctionnalité, comme celui de la sécurité alimentaire.

Comme nous l'avons mentionné, l'AA envisage la sécurité alimentaire comme une considération autre que d'ordre commercial dont il faut tenir compte dans l'élaboration et l'adoption d'une politique agricole. Les États-Unis et le Groupe de Cairns sont toutefois d'avis que cette prise en considération est nécessairement soumise à l'objectif de réduire substantiellement le soutien et la protection faussant les échanges agricoles.

Selon eux, une réforme de toutes les mesures ayant des effets de distorsion sur les échanges est nécessaire, sans exception possible. Pour les États-Unis, « il ne peut pas y avoir d'exemptions de produits dans une négociation sérieuse⁶⁹ ». Au dire de ces Membres, le meilleur moyen d'atteindre la sécurité alimentaire est « de recourir à des mesures n'ayant pas d'effets de distorsion des échanges et à des programmes ciblés sur la préoccupation en question sans créer de nouvelles distorsions économiques, ce qui évite de répercuter le coût de la réalisation de ces objectifs sur d'autres pays par la fermeture de marchés ou la mise en place d'une concurrence déloyale, ou les deux »⁷⁰.

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que la proposition de négociation des États-Unis, comme celle du Groupe de Cairns, ne prévoit aucune exception pour la réduction des tarifs douaniers, des subventions à l'exportation et des subventions internes néfastes pour le commerce, et ce, même pour des raisons de sécurité alimentaire ou d'autres considérations

68. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Déclaration des États-Unis introduisant une proposition concernant une réforme globale à long terme du commerce des produits agricoles*, G/AG/NG/W/32, 12 juillet 2000.

69. *Ibid.*

70. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Proposition concernant une réforme globale à long terme du commerce des produits agricoles — Communication des États-Unis*, G/AG/NG/W/15, 23 juin 2000.

non commerciales. Ces Membres prônent aussi l'élimination des clauses prévoyant certaines exceptions favorisant la prise en considération de la spécificité du commerce agricole telles que la clause de sauvegarde spéciale de l'article 5, l'annexe 5 et la catégorie « bleue » de subventions internes.

Ces Membres sont toutefois d'accord, comme ceux qui prônent la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture, pour admettre qu'à elle seule la libéralisation ne répondra pas aux besoins en matière de sécurité alimentaire de tous les PVD et les PMA⁷¹. Les États-Unis prévoient donc l'établissement de critères additionnels pour les mesures de soutien exemptées jugées essentielles à l'atteinte des objectifs des PVD en matière de sécurité alimentaire au titre de traitement spécial et différencié⁷² :

[...] établir des critères additionnels pour les mesures de soutien exemptées jugées essentielles à la réalisation des objectifs des pays en développement en matière de développement et de sécurité alimentaire pour faciliter l'élaboration de programmes ciblés visant à accroître l'investissement et améliorer l'infrastructure, renforcer les systèmes de commercialisation intérieurs, aider les agriculteurs à gérer les risques, assurer l'accès aux nouvelles technologies favorisant la durabilité et la conservation des ressources et augmenter la productivité des producteurs pratiquant l'agriculture de subsistance.

Les États-Unis proposent aussi, sans grand impact, de réaffirmer l'attachement à la *Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires* et de maintenir les mesures énoncées à l'article 10:4 qui, selon eux, se sont avérées appropriées. De plus, ils souhaitent continuer de recourir aux crédits à l'exportation pour améliorer la sécurité alimentaire de certains Membres.

Toutefois, les États-Unis proposent, avec plus d'espoir pour la sécurité alimentaire et d'autres considérations non commerciales, d'établir des systèmes de données sur les exportations en vue d'obtenir de l'information pertinente sur le flot des échanges et de renforcer de manière substantielle les mesures de discipline concernant les restrictions à l'exportation.

2.2 Une meilleure prise en compte de la spécificité du commerce agricole par l'entremise des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire

À notre avis, les Membres qui souhaitent faire reconnaître officiellement le caractère multifonctionnel de l'agriculture ont peu de chances de

71. *Ibid.*

72. *Ibid.*

réussir. D'une part, il est vrai que cette notion, telle qu'elle est définie, peut s'appliquer à d'autres secteurs de production. Aussi, la reconnaissance officielle d'un tel concept au sein de l'OMC n'est pas souhaitable. Premièrement, cela risquerait d'ouvrir la porte à un protectionnisme généralisé et difficilement contrôlable. Deuxièmement, l'OMC est une organisation à vocation économique qui ne peut ni ne doit avoir la gestion complète des considérations autres que d'ordre commercial, telle la sécurité alimentaire.

D'autre part, il serait étonnant, compte tenu des difficultés rencontrées lors du cycle des négociations d'Uruguay et du peu de temps écoulé entre sa signature et le début des négociations actuelles, que les Membres en viennent à modifier substantiellement l'essence de l'AA par l'inclusion d'un concept aussi révolutionnaire que celui de la multifonctionnalité. L'impossibilité de conclure les modalités de négociations dans le dossier agricole au 31 mars 2003 et les récentes difficultés lors de la rencontre de Cancun témoignent du clivage qui existe entre ces deux positions diamétralement opposées.

Il faut donc faire fond sur les acquis de l'AA soulignés dans la première partie de notre article pour équilibrer les forces entre PVD et PED, permettre plus de souplesse à tous les pays dans l'adoption de leurs politiques agricoles au nom de la spécificité de leur commerce agricole et assurer une plus grande cohérence entre l'OMC et les organisations internationales chargées de traiter de la sécurité alimentaire.

Puisque la définition des termes « sécurité alimentaire » donnée lors du *Sommet mondial de l'alimentation* en 1996 et en 2002 englobe, à notre sens, la majorité des éléments composant la spécificité du commerce agricole, il importe pour les Membres d'exploiter le fait que la sécurité alimentaire figure déjà parmi les considérations autres que d'ordre commercial énumérées dans l'AA. Il réside dans cette avenue la possibilité de relever le défi d'une prise en considération plus efficace de la spécificité du commerce agricole dans l'élaboration de politiques nationales.

Dans les paragraphes qui suivent, nous analyserons le contenu du document intitulé : *Négociation sur l'agriculture — Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements*⁷³, que nous appellerons « document de négociation », au regard des pistes de solution qui se dessinent pour améliorer cette prise en considération pour les PED (2.2.1) et pour les PVD (2.2.2).

73. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Négociations sur l'agriculture — Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements*, TN/AG/W/1, 17 février 2003, modifié le 18 mars 2003, TN/AG/W/1/Rev.1.

2.2.1 La sécurité alimentaire des pays développés

Tout en poursuivant le processus de réforme pour la libéralisation des échanges agricoles, les PED doivent pouvoir tenir compte plus efficacement de la spécificité de leur secteur agricole dans l'élaboration de leurs politiques nationales. La souplesse nécessaire à cette prise en considération ne doit pas être réservée exclusivement aux PVD. Elle doit toutefois s'insérer dans une discipline plus serrée que ce que prévoit actuellement l'AA, sans quoi il y a risque d'assister à des tentatives de contournement des engagements de l'AA, principalement ceux visés par l'annexe 2.

Cette prise en considération mieux encadrée devrait se bâtir autour d'instruments déjà présents dans l'AA. D'abord, en ce qui concerne la discipline relative aux mesures aux frontières, l'exception prévue dans l'annexe 5 devrait être renégociée et son utilisation poursuivie et élargie. Les exigences de l'article 1 a) à e) de cette annexe devraient être renégociées dans l'optique que celle-ci pourrait être utilisée pour tenir compte de la spécificité du commerce agricole. Nous croyons que les Membres qui bénéficient du traitement spécial en vertu de la section A de l'annexe 5 devraient, à tout le moins, négocier le maintien d'équivalents tarifaires en contrepartie du respect des conditions adaptées aux réalités actuelles. Cela permettrait le maintien par les PED de tarifs douaniers sur certains produits jugés nécessaires pour leur sécurité alimentaire, nonobstant la restriction nationale de la production. Ces produits devraient être désignés comme tels dans la liste d'engagements de chaque Membre, en contrepartie de quoi certaines concessions relatives aux subventions à l'exportation, par exemple, pourraient être accordées.

En outre, la clause de sauvegarde spéciale de l'article 5, qui devait être temporaire, devrait demeurer disponible pour éviter des situations qui perturberaient les activités agricoles d'un Membre.

Ensuite, les subventions à l'exportation ne devraient pas faire partie des outils pour une meilleure prise en considération de la sécurité alimentaire par les PED.

Enfin, il est évident que les disciplines entourant l'octroi de soutien interne doivent continuer de servir la sécurité alimentaire. Les subventions de la catégorie « bleue » devraient pouvoir être conservées pour les PED qui justifient cette aide par des considérations liées à la sécurité alimentaire. La catégorie « verte » devrait être étendue aux subventions à la production de certains produits démontrés comme sensibles pour la sécurité alimentaire nationale. Les subventions liées à la protection des animaux devraient aussi être permises par l'AA à certaines conditions en vue de permettre d'enrayer plus efficacement les risques sanitaires. Quoi qu'il en

soit, les niveaux *de minimis* prévus par l'article 6:4 devraient minimalement être maintenus en vue d'assurer ces types de soutien importants pour la spécificité agricole de chaque Membre.

Toutefois, la gestion de ces catégories de subventions devrait être améliorée pour éviter que les PED s'en servent en vue de détourner les engagements de réduction. Pour ce faire, un plafond d'utilisation pourrait leur être imposé et les conditions d'utilisation de chaque catégorie devraient être renforcés.

Le document intitulé : *Négociation sur l'agriculture — Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements*, publié le 17 février 2003 et révisé en mars 2003⁷⁴, confirme que les Membres ne se dirigent pas vers la reconnaissance, officielle ou non, du caractère multifonctionnel de l'agriculture. En ce qui a trait à l'accès aux marchés, jusqu'à maintenant, les négociations n'ont pas mené à une entente sur la possibilité d'utiliser des tarifs douaniers pour protéger certaines productions nécessaires à la sécurité alimentaire d'un PED. Le document de négociation mentionne cependant que les considérations autres que d'ordre commercial ont été étudiées dans cette proposition, mais qu'il convient d'examiner « plus avant les considérations autres que d'ordre commercial et autres questions concernant l'accès aux marchés identifiées au paragraphe 28 du document TN/AG/6 daté du 18 décembre 2002 et la mesure dans laquelle ces questions devraient être prises en compte dans les modalités à établir et/ou les travaux ultérieurs⁷⁵ ». Ces autres questions comprennent notamment les indications géographiques, l'étiquetage, l'innocuité des aliments et l'assistance technique.

Bien que cet aspect de la proposition ouvre la porte à une possible protection des marchés à l'aide de tarifs douaniers pour des considérations autres que d'ordre commercial des PED, le reste des engagements laisse plutôt supposer que son seuil ne sera pas franchi. En effet, aux termes du document de négociation la clause de sauvegarde spéciale prévue dans l'article 5 de l'AA cesserait de s'appliquer aux PED au plus tôt à la fin de la période de mise en œuvre des nouvelles réductions tarifaires⁷⁶. Le document de négociation ne fait toutefois pas mention du sort du traitement spécial de la section A de l'annexe 5.

74. *Ibid.*

75. *Id.*, 6.

76. *Ibid.*

En ce qui concerne les disciplines entourant l'octroi de soutien interne par les PED, le document de négociation n'abolit pas complètement les subventions de la catégorie « bleue » prévues par l'article 6 :⁷⁷. Il propose le plafonnement et la consolidation des versements au niveau notifié le plus récent qui serait ensuite réduit de 50 p. 100 sur cinq ans. Ainsi, les PED qui pouvaient justifier cette aide par la sécurité alimentaire ne trouveront plus dans ces subventions le soutien nécessaire à l'atteinte de cet objectif. Toutefois, comme cette catégorie a été mise sur pied à la demande principale de la CE et compte tenu des changements importants qu'elle effectue dans la Politique agricole commune (PAC) depuis 2000, cette modification potentielle à l'AA n'aura peut-être pas autant d'effets négatifs sur la sécurité alimentaire européenne qu'elle aurait pu en avoir autrement.

Le document de négociation annonce que le niveau *de minimis* actuellement de 5 p. 100 au titre de l'article 6 :4 a) sera réduit chaque année d'un certain pourcentage sur cinq ans. Cette réduction pourrait être dramatique pour les subventions directes accordées au nom de la sécurité alimentaire puisque les modifications apportées à l'annexe 2 ne prévoient pas l'ajout d'une catégorie de subvention directe pour la sécurité alimentaire qui ne soit pas découplée.

Les modifications du paragraphe 12 de l'annexe 2 ajoutent toutefois, comme les CE le souhaitait, les versements pour le bien-être des animaux à ceux qui sont effectués au titre de programme de protection de l'environnement⁷⁸.

Pour le reste, l'annexe 2 n'est modifiée que pour apporter des critères et conditions supplémentaires à certains types de soutien. Aucun plafonnement des subventions de la catégorie « verte » n'est prévu et la discipline entourant leur utilisation par les PED n'est pas renforcée.

L'ajout du soutien interne pour la protection des animaux constitue donc le changement principal pour l'atteinte de la sécurité alimentaire des PED. Il s'agit de la seule règle nouvelle qui tient compte de cet aspect et qui rappelle une des fonctions autres que la production agricole défendues par les tenants du concept de la multifonctionnalité. Pour le reste, les bases de discussion proposées dans le document de négociation ne laissent pas présager une grande marge de manœuvre pour les PED qui souhaiteraient prendre en considération la spécificité de leur secteur agricole dans leurs politiques. Les soutiens demeurent découplés et ciblés.

77. *Id.*, 8.

78. *Id.*, 27.

Ainsi, étant donné que l'AA, tel qu'il a été renégocié, ne fait pas de place à une plus grande reconnaissance de la spécificité du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations autres que commerciales liées à la sécurité alimentaire, il nous semble évident que la catégorie « verte » de soutien demeure un passage idéal pour les PED qui souhaitent contourner les engagements de réduction des subventions à des fins alimentaires. Les subventions européennes annoncées pour le développement rural dans le contexte de la modification récente de la PAC et les 187 milliards de dollars américains en soutien à l'agriculture annoncés par l'administration Bush en 2002 sont des indices de cette tendance. Notons que cette manière plus insidieuse d'assurer un certain niveau d'aide à l'agriculture risque d'être des plus néfastes pour les échanges agricoles et la sécurité alimentaire des PVD qui n'ont pas les moyens d'utiliser ces ruses économiques.

2.2.2 La sécurité alimentaire des pays en développement

Les PVD ne sont pas tous campés dans la même position devant les moyens qu'a l'OMC de tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire. Trois tendances principales se dégagent des interventions de ces Membres au sein de l'OMC. Les PVD qui font partie du Groupe de Cairns exportent beaucoup de produits agricoles sans maintenir de barrières significatives à leurs frontières. Ils sont donc généralement en désaccord avec la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture, tout en accordant la possibilité de tenir compte de la sécurité alimentaire par des moyens qui ne faussent pas les échanges. D'autres PVD, dont ceux qui appuient la multifonctionnalité, exigent que l'AA leur accorde plus de souplesse dans l'élaboration de leurs politiques agricoles pour leur permettre d'assurer efficacement la sécurité alimentaire nationale. Enfin, les PMA ont des préoccupations relatives à la sécurité alimentaire centrées principalement sur l'assurance d'un accès à une quantité suffisante de nourriture.

Les opposants à la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture comme ses défenseurs s'accordent toutefois pour que le cycle de négociations de Doha spécifie le traitement de la prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial, dont celles qui sont liées à la sécurité alimentaire, en vertu de l'AA, notamment en redéfinissant la catégorie « verte » de subventions internes.

La catégorie « verte » de subventions internes, telle qu'elle est rédigée, ne convient pas pour assurer l'atteinte de la sécurité alimentaire de la majorité des PVD. D'abord, pour bénéficier des cas d'exemption prévus

dans l'annexe 2, le soutien doit être fourni conformément à un programme public financé par des fonds publics qui n'implique pas de transferts de la part des consommateurs. Ensuite, cette aide ne peut apporter un soutien des prix aux producteurs⁷⁹. Or, la majorité des PVD n'ont pas le développement économique nécessaire pour respecter ces deux premières conditions.

Une note d'information du secrétariat de l'OMC du 12 mars 2001 fait état de l'utilisation par les Membres de subventions internes de 1995 à 2000⁸⁰. Ce document démontre clairement que la majorité des PVD n'utilisent pas ou très peu le soutien interne de la catégorie « verte » ainsi que le traitement spécial et différencié de l'article 6:2. Pendant la période 1995-2000, les plus grands utilisateurs de la catégorie « verte » sont de loin les États-Unis, la CE et le Japon.

La seule révision de l'annexe 2 pour le soutien interne de la catégorie « verte » ne suffira donc pas à assurer une prise en considération efficace de la spécificité du commerce agricole et de la sécurité alimentaire des PVD. Cet objectif doit à notre avis être abordée sous deux angles principaux dans le contexte de la poursuite de la réforme du commerce agricole international : l'accès aux marchés et l'administration de l'aide alimentaire.

En ce qui a trait à l'accès aux marchés, en plus du fait de rendre le traitement spécial et différencié plus efficace, il faudrait d'abord aménager une certaine protection des productions sensibles des PVD eu égard à la sécurité alimentaire nationale. L'AA pourrait permettre d'exclure de l'obligation de réduction des droits de douane sur certains produits sensibles pour l'atteinte de la sécurité alimentaire des PVD. Il serait même possible de concevoir que ces PVD puissent réviser leurs tarifs à la hausse en contrepartie du fait qu'ils n'ont généralement pas les possibilités économiques pour subventionner leur secteur agricole. En ce sens, l'exception à l'article 4:2 que pose la section B de l'annexe 5 de l'AA pour les PVD pourrait être élargie pour tenir davantage compte des considérations autres que commerciales liées à la sécurité alimentaire.

L'accès à la clause de sauvegarde spéciale prévue dans l'article 5 devrait être non seulement conservé, mais son utilisation par les PVD devrait être facilitée en élargissant son application aux produits sensibles pour la sécurité alimentaire des PVD sans égard au fait qu'ils ont subi une tarification.

79. AA, annexe 2, art. 1 a) et b), précité, note 22.

80. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Usage par les Membres des catégories de soutien interne, des subventions à l'exportation et des crédits à l'exportation*, Note d'information du Secrétariat, Révision, G/AG/NG/S/12/Rev.1, 12 mars 2001.

Ensuite, l'accès aux marchés des produits en provenance des PVD doit être élargi au profit de leur sécurité alimentaire. Pour ce faire, le maintien des accords préférentiels est nécessaire, et il serait même souhaitable d'en élargir la portée à d'autres PVD pour des produits essentiels à leur sécurité alimentaire. Si l'accès aux marchés de certains produits en provenance des PVD est facilité, les revenus de ce commerce pourront contribuer à la sécurité alimentaire.

Enfin, la réforme doit être poursuivie, notamment en réduisant davantage les subventions à l'exportation et internes des PED et en rendant l'administration des contingents tarifaires plus transparente.

D'autre part, pour ce qui est de l'amélioration de l'administration de l'aide alimentaire, la protection prévue par les paragraphes 3 et 4 de l'article 10 doit être renforcée. Comme nous l'avons présenté dans la partie I, cette disposition tend à empêcher le contournement des règles relatives aux subventions à l'exportation sous le couvert de l'aide alimentaire. Tout en assurant le maintien de cette aide, cette disposition jumelée à l'article 18:6 mise sur une cohérence entre l'OMC, la FAO et la Convention qui doit être consolidée et assurée.

Tel qu'il a été rédigé sur la base de l'état des discussions sur le sujet en date du 18 mars 2003, le document de négociation ne permet malheureusement pas l'exclusion complète de l'obligation de réduction de tarifs dans le cas des produits sensibles pour la sécurité alimentaire des PVD. Elle instaure toutefois un régime spécial pour ces produits en bonifiant le traitement spécial et différencié accordé aux PVD. Le document prévoit que ceux-ci pourront déclarer certains produits « spéciaux en ce qui concerne les considérations en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et/ou de garantie des moyens d'existence » en les désignant par le symbole « PS » dans la section I-A de la partie I de leurs listes d'engagements⁸¹. Les tarifs sur ces produits subiraient une réduction moindre que les autres. De plus, les PVD ne seraient pas tenus d'accroître les volumes de contingents tarifaires pour les produits PS, contrairement aux contingents sur les autres produits⁸².

Cette proposition va donc clairement à l'encontre de l'idée de la multifonctionnalité de l'agriculture en ce qu'elle prévoit tout de même une réduction, bien qu'elle soit minime, des tarifs applicables sur les PS. Cette protection ne peut être que temporaire et ne saurait assurer la sécurité alimentaire des PVD à moyen et à long terme.

81. OMC, *op. cit.*, note 73, p. 4.

82. *Id.*, 6.

De fait, la proposition n'ouvre pas la porte à la possibilité pour les PVD d'augmenter leurs tarifs sur certains produits sensibles quant à leur sécurité alimentaire. Toutefois, le document laisse entendre que les négociations sur les questions d'accès aux marchés liées aux considérations autres que d'ordre commercial « devraient être prises en compte dans les modalités à établir et/ou les travaux ultérieurs⁸³ ». Bien entendu, puisque dans l'état actuel des négociations le *statu quo* dans le cas des tarifs sur les PS n'est pas prévu, le retour en arrière pour imposer des tarifs plus importants est tout simplement utopique si cela n'est pas fait en vertu d'une exception du type de celle qui est prévue dans l'annexe 5 de l'AA. Cette exception à la règle de l'article 4:2 de l'AA, qui interdit notamment d'augmenter les tarifs sur les produits agricoles une fois la tarification effectuée, devrait être étendue aux PS. Qui plus est, cette exception dans son ensemble devrait être reconduite dans le contexte des négociations actuelles en vue d'assurer la sécurité alimentaire des PVD. Malheureusement, le document de négociation n'en fait pas état.

Bien que la clause de sauvegarde spéciale prévue dans l'article 5 de l'AA ne soit que peu ou pas utilisée par les PVD compte tenu du fait qu'elle ne s'applique qu'aux produits qui ont subi la tarification, le document de négociation laisse supposer la création d'un nouveau mécanisme de sauvegarde spéciale pour les PVD :

Une ébauche de nouveau mécanisme de sauvegarde spéciale possible visant à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris les considérations en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et de garantie des moyens d'existence, fait actuellement l'objet de travaux techniques et sera incluse au moment opportun dans l'Appendice 2. Le droit d'invoquer ce mécanisme sera réservé par désignation dans les Listes des produits considérés par le symbole « MSS ».

Les termes employés dans le document de négociation pour traiter des PS nous donnent à penser qu'ils seraient visés par cette sauvegarde spéciale. En effet, la proposition définit ces produits comme « des produits spéciaux en ce qui concerne les considérations en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et/ou de garantie des moyens d'existence ». Cette ouverture est très importante pour la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire nationale des PVD.

83. *Id.*, 7.

Quant à l'aide alimentaire, le document de négociation renvoie aux disciplines ébauchées à l'appendice 6. Cette section a pour objet d'améliorer l'efficacité de l'article 10 :4 afin que l'aide alimentaire ne soit pas utilisée comme méthode d'écoulement des stocks ni comme moyen d'obtenir des avantages commerciaux. Elle pose des conditions nouvelles à l'octroi de ce type d'aide en faisant d'abord la distinction entre l'aide en cas de crises alimentaires et l'aide destinée à d'autres fins. Elle pousse au plus loin la cohérence externe en établissant la coopération entre l'ONU et l'OMC sur ce sujet. En ce qui a trait à la première catégorie, les Membres devront accorder cette aide en réponse à des demandes des institutions de l'ONU traitant de l'aide alimentaire. Ces Membres pourront aussi répondre à des demandes de gouvernement à gouvernement ou d'ONG humanitaires.

L'aide alimentaire destinée à d'autres fins devra être octroyée uniquement sous la forme de dons financiers non liés devant servir à l'achat de produits alimentaires par ou pour le PVD importateur, sauf lorsque cette aide peut être accordée en nature conformément à des programmes de l'ONU ou d'ONG humanitaires. Les détails de cette aide devront être notifiés au Comité de l'agriculture.

Ces deux types d'aide doivent donc être attribués exclusivement et intégralement sous forme de dons et n'être liés d'aucune façon à des exportations commerciales de produits agricoles ou autres marchandises et services à destination des pays bénéficiaires⁸⁴. En contrepartie, les Membres qui bénéficient d'une forme d'aide alimentaire ne peuvent la réexporter autrement qu'à l'initiative d'une institution de l'ONU spécialisée dans l'aide alimentaire⁸⁵.

La cohérence externe entre l'OMC et l'ONU est d'autant plus remarquable au paragraphe c) de la page 32 du document de négociation. Ce paragraphe reprend l'idée selon laquelle les transactions relevant de l'aide alimentaire s'effectuent conformément aux «Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives», y compris, le cas échéant, le système des «importations commerciales habituelles». Ce texte ajoute clairement cette fois que tout Membre pourra soulever toute question intéressant le respect de ces principes et prescriptions par un Membre donateur au titre de l'article 18 :6 de l'AA.

Pour ce qui est des subventions internes, l'appendice 9 du document de négociation a le mérite de mieux décrire le traitement spécial et différencié dont bénéficieraient les PVD au titre de l'annexe 2. De manière

84. *Id.*, 4.

85. *Id.*, 23, 24, appendice 6, b) iii) et iv).

générale, les dispositions de cette annexe sont maintenues moyennant quelques modifications quant au traitement spécial et différencié pour les PVD. En ce qui concerne notre propos, le document de négociation propose d'abord d'assouplir les conditions d'application du paragraphe 3 qui traite de la détention de stocks publics aux fins de sécurité alimentaire. Une nouvelle phrase serait ajoutée à la fin de ce paragraphe pour exempter les PVD de la condition selon laquelle le volume et la formation de stocks détenus aux fins de sécurité alimentaire correspondront à des objectifs prédéterminés⁸⁶.

Les paragraphes 6bis et 6ter, que le document de négociation propose d'ajouter à l'annexe 2, traitent aussi de la sécurité alimentaire des PVD. Le premier inclut les versements destinés à maintenir la capacité de production intérieure de denrées essentielles aux fins de sécurité alimentaire dans les PVD. Les conditions attachées à l'utilisation de ce type de subvention nous semblent rejoindre les préoccupations exprimées par les PVD dans leurs propositions de négociation. D'abord, le droit de bénéficier de ce type de subvention devra être déterminé d'après des critères clairement définis dans les politiques publiques adoptées à cette fin. Ensuite, la production totale devra représenter un pourcentage minimal (à déterminer) de la production agricole totale, tandis que la consommation totale de cette denrée représentera un pourcentage minimal (à déterminer) de la consommation totale de produits agricoles en fait de ration calorique ou encore l'exportation totale de cette denrée représentera un pourcentage minimal (à déterminer) de l'exportation totale d'un pays donné. Enfin, le montant du versement pour la subvention du paragraphe 6bis devra être limité au minimum, ce qui permettra de maintenir la capacité de production intérieure de cette denrée.

Ces conditions ont le mérite de tenir compte du fait que les exportations de certains produits agricoles, bien qu'ils soient consommés en plus ou moins grande quantité à l'échelle nationale, contribuent à la sécurité alimentaire nationale par les profits qu'elles génèrent⁸⁷.

Le nouveau paragraphe 6ter, quant à lui, traite des versements destinés aux petits producteurs ou aux petites exploitations familiales et a pour objet de préserver la viabilité rurale et le patrimoine culturel dans les PVD. Le droit de bénéficier de telles subventions est aussi conditionnel au fait qu'il soit déterminé par des critères clairement définis dans les programmes publics destinés à cette fin. Les petits producteurs et les petites

86. *Id.*, 24, appendice 6, d).

87. OMC, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *op. cit.*, note 12.

exploitations familiales devront être définis dans la législation nationale en tenant compte de facteurs tels que les ventes annuelles totales, la part de la main-d'œuvre agricole salariée et le revenu hors exploitation. Le montant du soutien sera limité au niveau minimal pour atteindre l'objectif recherché, soit la préservation de la viabilité rurale et du patrimoine culturel. Enfin, les versements ne comporteront « ni obligation ni indication d'aucune sorte quant aux produits agricoles devant être produits par les bénéficiaires⁸⁸ ».

Il nous semble que cette dernière proposition tend aussi à répondre aux demandes de certains PVD ainsi qu'aux tenants du concept de la multifonctionnalité de l'agriculture en permettant d'assurer la pérennité de certaines productions qui, sans être au cœur de la production agricole nationale, participent au patrimoine culturel et rural d'un pays.

Bien que ces ajouts soient d'une grande importance pour la sécurité alimentaire des PVD, le problème principal que nous avons soulevé dans la partie 1 demeure. Les PVD n'ont pas les moyens de respecter les deux premières conditions de l'annexe 2, de subventionner leur agriculture de la sorte ni même de satisfaire aux conditions relevant de chaque type de subvention de la catégorie « verte ».

Conclusion

Certains commentateurs mettent en doute la pérennité de l'OMC si elle ne parvient pas à tenir compte efficacement des « considérations autres que d'ordre commercial⁸⁹ ». Nous sommes d'avis que cette analyse est d'autant plus juste pour la libéralisation du commerce agricole.

Les produits agricoles sont des biens particuliers de par leurs connotations culturelle et religieuse, de par la précarité de leur production et de par leur rôle dans l'atteinte ou le maintien de la sécurité alimentaire nationale et de la santé des consommateurs. Cette spécificité se traduit traditionnellement par un important soutien gouvernemental aux activités agricoles nationales et par une libéralisation des échanges timide et empreinte de protectionnisme. Ces données ne peuvent être mises de côté pour prétendre à un système multilatéral qui ne soit axé que sur le marché.

88. OMC, *op. cit.*, note 73, p. 30.

89. J.L. DUNOFF, « The Death of the World Trade Regime », (2000), 10 *Eur. J. Int'l Law* 733 ; voir également D. CIURIAK, « Le programme « commerce et... » : sommes-nous à la croisée des chemins ? » dans MAECI, *Les recherches en politique commerciale*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, p. 289, [En ligne], 2000, [<http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/pdf/11-fr.pdf>] (24 juillet 2003).

Malgré l'intérêt que revêt la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture, elle nous apparaît impossible dans l'état actuel des négociations de Doha. La place que laisse l'AA à la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial liées à la sécurité alimentaire constitue l'avenue à emprunter et à exploiter pour assurer une reconnaissance plus efficace de la spécificité du commerce agricole au sein de l'OMC.

En effet, la définition des termes « sécurité alimentaire » que donnent les États présents au Sommet mondial de l'alimentation de 1996, réitérée en 2002, comprend la majorité des aspects contenus dans la notion de caractère multifonctionnel de l'agriculture, ce qui permet aux États Membres de tenir compte de considérations beaucoup plus vastes que les seuls aspects sanitaires.

Toutefois, l'étude du document de négociation, tel qu'il a été révisé en mars 2003, révèle qu'il ne va pas assez loin en ce sens. Il serait utopique de penser que les PED vont laisser derrière eux la forte tradition de soutien gouvernemental aux activités agricoles nationales. La réussite des négociations agricoles multilatérales de Doha passe donc nécessairement par l'aménagement de ce soutien à travers les dispositions de l'AA, pour les PED comme pour les PVD.