



QUNO

Bureau Quaker auprès des Nations Unies

Le lien entre les mesures liées aux politiques de sécurité alimentaire et les règles commerciales de l'OMC

David Elliott

À partir du texte intégral de

Kim Burnett



Publication rédigée par David Elliott, basé sur le rapport intégral de Kim Burnett, disponible sur : <http://quno.org/ressource/2015/11/relationship-between-key-food-security-measures-and-trade-rules>

Cette publication sera également disponible en français et en espagnol sur <http://quno.org/areas-of-work/food-sustainability>.

Citation suggérée : David Elliott et Kim Burnett (2015), *Le lien entre les mesures liées aux politiques de sécurité alimentaire et les règles commerciales de l'OMC*, (Bureau Quaker auprès des Nations Unies, Genève).

Tous les travaux de QUNO sont publiés sous licence 'Creative Commons'. Pour de plus amples informations et tous les détails concernant la licence, veuillez consulter: <http://creativecommons.org>. Des exemplaires des publications de QUNO peuvent être téléchargés gratuitement sur notre site : www.quno.org. Des exemplaires imprimés sont disponibles sur demande.

Photo de couverture : « Marché flottant » par Ciao Ho/Flickr

Traduction de l'anglais et relecture : Lunarmonia (www.lunarmonia.com).

Remarque sur le programme Alimentation et durabilité de QUNO

Le programme Alimentation et durabilité du Bureau Quaker auprès des Nations Unies aborde des questions complexes et étroitement liées des politiques commerciales et d'innovation et leur lien avec la pauvreté, la faim et l'insécurité alimentaire. Nous examinons ces enjeux en accordant une attention particulière aux petits exploitants agricoles, notamment aux pêcheurs, aux habitants des forêts et aux pasteurs, des voix essentielles et pourtant largement ignorées dans l'élaboration de politiques commerciales et d'innovation. Fruit d'une collaboration, notre travail offre un espace permettant d'envisager, de partager et d'explorer librement des solutions innovantes à l'appui d'un système alimentaire qui demeure inadapté à la majorité de la population mondiale.

De nos jours, la moitié de la nourriture mondiale est produite par 1,5 milliard de petits exploitants. Ce chiffre est encore plus élevé en termes de denrées alimentaires produites dans le monde non-industrialisé, pouvant atteindre les 80 %. Les petits exploitants assurent la préservation de la biodiversité ; ils maintiennent, adaptent, améliorent et distribuent différentes variétés de plantes. La diversité biologique agricole, ou agrobiodiversité, qu'ils améliorent et développent, représente une contribution majeure à la santé et à la nutrition. Ils découvrent non seulement des moyens de lutter contre de nouveaux ravageurs et contre les maladies, mais jouent également un rôle actif dans les processus essentiels des écosystèmes, en développant et en adaptant des pratiques aussi bien locales que d'ailleurs en termes de cycle des éléments nutritifs, d'utilisation efficace de l'eau et de maintien de la fertilité des sols. Qui saurait être mieux placé pour faire face aux changements environnementaux à l'échelle mondiale et pour nourrir la planète que ce milliard et demi de petits exploitants agricoles qui vivent, travaillent et subissent les changements de plein fouet ? Nos travaux visent à garantir que les politiques commerciales et d'innovation soutiennent, et n'entravent pas, le rôle déterminant que jouent les petits exploitants dans la sécurité alimentaire aux niveaux local et mondial et dans la résilience dont nous aurons besoin pour faire face au changement climatique en perpétuelle évolution.

Pour en savoir davantage, veuillez contacter:

Susan H. Bragdon
Représentante « Alimentation et durabilité »
par courriel: shbragdon@quno.ch.

Table des matières

I. Introduction	1
II. Sécurité alimentaire et commerce	2
<i>Sécurité alimentaire : évolution d'un concept</i>	2
<i>Évolution des politiques</i>	3
<i>Commerce et agriculture</i>	4
<i>Commerce et sécurité alimentaire : le nouveau paradigme</i>	6
III. Soutien interne de l'OMC	8
<i>Règles applicables au soutien interne</i>	9
<i>Exceptions générales</i>	11
<i>Défis pour les pays en développement</i>	13
IV. Conclusion	18

I. Introduction

Le concept de sécurité alimentaire a évolué indépendamment de l'intégration de l'agriculture dans les règles régissant le commerce international via l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les règles commerciales n'ont pas été conçues pour garantir la sécurité alimentaire, et par conséquent, ne permettent pas toujours sa réalisation.

La logique de la libéralisation commerciale, selon laquelle les obstacles au libre-échange de marchandises sont éliminés ou réduits autant que possible, sous-tend le cadre des règles commerciales internationales. Les partisans de la libération des échanges commerciaux affirment que ce phénomène augmentera la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires au niveau mondial.¹ Les critiques estiment que la libéralisation menacera la sécurité alimentaire et compromettra le développement rural, en exposant les pays en développement à la volatilité des marchés internationaux et en restreignant leurs options en termes de politique intérieure.²

1 Pascal Lamy, « The Geneva Consensus: Making Trade Work for All » (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

2 Olivier de Schutter, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter – Addendum: mission auprès de l'Organisation mondiale du Commerce, A/HRC/10/5/Add.2, (Genève : Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2009).. Bipul Chatterjee and Sophia Murphy, Trade and Food Security (Geneva: I Centre international de commerce et de

La liberté des gouvernements concernant la mise en œuvre de mesures d'appui à la sécurité alimentaire et aux moyens de subsistance des populations rurales appropriées dans leurs propres pays peut se voir limitée par les obligations imposées par l'OMC. Cette situation se trouve encore aggravée par la nature ambiguë d'un grand nombre de dispositions contenues dans les règles de l'OMC, et qui font l'objet d'interprétations contradictoires. Ceci pourrait jouer contre les intérêts des pays en développement, dont bon nombre n'ont pas les capacités juridiques et administratives nécessaires pour naviguer efficacement dans le cadre de règles complexes.

Ce rapport fournit tout d'abord une vue d'ensemble historique du concept de la sécurité alimentaire et de l'intégration de l'agriculture dans des négociations commerciales internationales. Il aborde le lien existant entre le choix de politiques relatives à la sécurité alimentaire et les règles commerciales de l'OMC, tout en soulignant les possibilités pour les gouvernements de mettre en œuvre des politiques d'appui à la sécurité alimentaire tout en respectant leurs obligations à l'échelle internationale. Il conclut par la présentation d'un éventail de mesures politiques visant à renforcer la sécurité alimentaire, sans omettre d'évaluer leur compatibilité avec la réglementation de l'OMC.

développement durable (CICDD) et Forum économique mondial, 2014).

II. Sécurité alimentaire et commerce

Sécurité alimentaire : évolution d'un concept

Notre compréhension collective de ce qu'on entend par «sécurité alimentaire» a évolué depuis l'introduction de ce concept dans les années 70. La sécurité alimentaire avait tout d'abord été envisagée comme une question de disponibilité alimentaire. Cette position était influencée par la flambée des prix des produits de base, lors de la crise alimentaire mondiale de 1972-1973, alors considérée comme le résultat d'une pénurie de production au niveau mondial.³

Ainsi, les politiques de l'époque se concentraient sur la production, à savoir sur l'augmentation et la stabilisation de l'approvisionnement dans le but d'assurer la stabilité des prix. Cependant, à mesure que notre compréhension des causes de la faim a évolué, il en a été de même pour le concept de sécurité alimentaire. L'étude d'Amartya Sen de 1981 sur la famine présentait et privilégiait l'idée de favoriser l'accessibilité plutôt que la disponibilité.⁴ Cette composante relative à l'accès a été adoptée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

(FAO) dans sa définition de la sécurité alimentaire mise à jour cette année-là.

Des ajustements ultérieurs sur la notion d'accessibilité ont pris en considération les facteurs temporels (le concept de l'insécurité alimentaire « chronique »), les conditions macro-économiques, les conflits, les préférences alimentaires, les régimes culturels, et la nutrition, pour aboutir à la définition de la sécurité alimentaire formulée lors du Sommet

“ La compréhension des causes de la faim a progressé conjointement avec celle du concept de sécurité alimentaire. ”

mondial de l'alimentation de 1996, qui est encore largement utilisée et citée aujourd'hui : « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».⁵

La définition ne se base pas seulement sur les dimensions de disponibilité et d'accès, mais également sur deux autres piliers : l'utilisation (et notamment la distribution

3 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Trade Reforms and Food Security » (Rome : FAO, 2003).

4 Amartya Sen, « Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation » (Oxford: Clarendon Press, 1981).

5 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation » (Rome : FAO, 1996).

au sein des familles, la composition nutritionnelle, l'accès à de l'eau salubre, la pertinence culturelle et l'innocuité des aliments) et la stabilité (y compris l'aspect temporel et la vulnérabilité à la volatilité des prix).

Évolution des politiques

L'évolution de la compréhension du concept de sécurité alimentaire a influencé des politiques nationales et internationales conçues pour lutter contre la faim. L'accent mis dans les années 70 sur la disponibilité alimentaire a engendré des politiques visant à augmenter l'approvisionnement national et à développer les réserves nationales et régionales de denrées alimentaires. Pendant cette révolution verte, des solutions de haute technologie

ont été recherchées pour relever les défis de production telles que des systèmes d'alerte météorologique précoce, le développement de variétés à haut rendement, la modernisation des pratiques de gestion agricole et l'utilisation d'engrais et de pesticides chimiques.⁶ Ces mesures ont permis de remarquables augmentations de la production et de la productivité des produits céréaliers.⁷

La FAO estime que les gains de productivité pendant la révolution verte ont évité une crise alimentaire

6 Lucy Jarosz, "Comparing Food Security and Food Sovereignty Discourses," *Dialogues in Human Geography*. 4:2 (2004): 168-181.

7 Gurdev S. Khush, "Green revolution: the way forward," *Nature Reviews Genetics* 2, 815-822, (2001).



Moissonneuse-batteuse à l'œuvre. Crédit photo : Greg Knapp/Flickr

imminente en Asie et ont constitué le fondement de la croissance économique rapide et de la réduction de la pauvreté en Chine ainsi que dans l'Asie du sud et du sud-est.⁸

En dépit des progrès considérables accomplis en matière de lutte contre les carences protéino-énergétiques traditionnelles, la révolution verte a eu des conséquences inattendues telles que la simplification des régimes alimentaires, la malnutrition et des carences en micronutriments.⁹ Des populations entières ont été touchées en accédant à ces avantages. L'application de techniques et de technologies modernes s'est concentrée dans des zones déjà favorisées, entravant ainsi la réduction de la pauvreté dans des milieux de production marginaux.¹⁰ Des disparités de pouvoirs telles que la répartition inégale des biens (en particulier de la terre) ont affaibli les effets positifs de la croissance agricole sur la réduction de la pauvreté.¹¹

L'intégration de la dimension d'accès dans les années 80 a fait passer l'objet

de l'analyse qui était jusqu'alors l'autosuffisance nationale à la sécurité alimentaire individuelle ou des ménages. Cette évolution a introduit l'hypothèse que l'insécurité alimentaire était plus efficacement combattue par la réduction de la pauvreté, en s'axant sur une définition plus générale du développement en tant que catalyseur, plutôt la notion plus limitée de développement agricole. Un accent particulier a alors été mis sur le libre-échange qui devait contribuer à favoriser la production ainsi que le développement agricole et par conséquent, à améliorer les moyens de subsistance.

Commerce et agriculture

Avant la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, l'agriculture ne s'inscrivait effectivement pas dans le cadre des règles du commerce international, et ce en grande partie en raison de l'opposition des États-Unis et d'autres pays industrialisés, dans le but de protéger et de soutenir leurs propres secteurs agricoles.¹² En 1955, les États-Unis ont obtenu une dérogation aux obligations découlant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Des producteurs d'autres pays ont bénéficié de cette situation, en raison d'un certain relâchement dans la mise en vigueur des restrictions à l'importation et à l'exportation. Les subventions à l'exportation dans les pays européens ont pris leur envol après la

8 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Towards a New Green Revolution », ND.

9 Emile Frison, "Indispensable Resources," Development and Cooperation, (2008).

10 Prabhu L. Pingali, "Green Revolution: Impacts, limits and the path ahead," Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 109:31, (2012).

11 Département britannique pour le développement international (DFID), « Agriculture, growth and poverty reduction, » Document de travail du DFID, (2004).

12 Rorden Wilkinson, The WTO: Crisis and Governance of Global Trade (London: Routledge, 2006).

« L'accord issu du cycle d'Uruguay privilégiait les pays en développement. »

Seconde Guerre mondiale, et la région est devenue une exportatrice nette de denrées alimentaires dans les années 70.¹³

Cette situation était devenue insoutenable dans les années 80. Les dépenses pour le soutien à l'agriculture dans des pays de l'OCDE étaient élevées et un mécontentement croissant se faisait sentir parmi certains exportateurs nets de denrées alimentaires du monde en voie de développement, ce qui a entraîné des appels en faveur d'une agriculture soumise aux « disciplines » du GATT.¹⁴

La libéralisation du commerce agricole a été lancée pendant le cycle d'Uruguay (1986-1994), dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, et a abouti à l'Accord de l'agriculture (AsA). L'Accord sur l'Agriculture visait à :

- **Améliorer l'accès aux marchés** en réduisant les protections des marchés agricoles telles que les quotas et en les

convertissant en tarifs (« tarification »)

- **Réduire et supprimer toutes les mesures** de soutien interne considérées comme faussant les échanges, telles que le soutien des prix du marché
- **Abolir les subventions d'exportation**

Pendant le cycle d'Uruguay, les pays en développement ont fait des concessions en matière de soutien interne, afin d'obtenir un meilleur accès aux marchés agricoles des pays développés et de faire en sorte que les pays développés réduisent leurs subventions à l'exportation. Toutefois, l'accord issu du cycle d'Uruguay demeure pondéré en faveur des pays développés. Les pays en développement ont cherché et obtenu la reconnaissance de la dimension de développement du commerce international au cours du cycle de Doha, lancé en novembre 2001. Connu semi-officiellement sous le nom de Programme de Doha pour le développement (PDD), le cycle n'a pas réalisé les objectifs de développement promis, en raison de l'absence de volonté politique au cours des années suivantes.¹⁵

L'agriculture constituait un point fondamental de la controverse, en particulier « l'écart au niveau de l'ambition entre l'accès au marché et le soutien intérieur. »¹⁶

Presque 20 ans après la clôture du cycle d'Uruguay, les négociateurs furent

13 Kamal Malhotra et al, Making Global Trade Work for People, (New York: Programme des Nations Unies pour le développement 2003).

14 Jennifer Clapp, "WTO Agriculture Negotiations: implications for the Global South," Third World Quarterly, 27:4 (2006): 564. Malhotra et al, Making Global Trade Work for People, p. 110.

15 Sungjoon Cho, "The Demise of Development in the Doha Round Negotiations," Texas International Law Journal 45:3 (2010): 574-601.

16 Pascal Lamy « Réunion informelle du CNC au niveau des Chefs de délégation : Remarques liminaires du Président » 2006

finalement en mesure de faire de modestes progrès vers l'introduction de mesures de développement dans les règles commerciales agricoles, lors de la Conférence ministérielle de l'OMC de Bali de décembre 2013.

Le « paquet de Bali » inclut quelques règles préférentielles pour les pays les moins avancés (voir ci-dessous).¹⁷

Cependant, en dépit de ce progrès, d'importantes divergences d'opinions demeurent entre les pays développés et les pays en développement. En particulier, la question du soutien interne, utilisée comme monnaie d'échange au cours du cycle d'Uruguay, s'est retrouvée au cœur des débats sur le commerce agricole depuis la crise des prix alimentaires de 2007-2008.¹⁸

Commerce et sécurité alimentaire : le nouveau paradigme

Les politiques modernes en matière de sécurité alimentaire remettent l'accent sur la production et la libéralisation du commerce agricole. Dans ce cadre, des rendements accrus, une meilleure nutrition et des ressources plus efficaces devraient voir le jour simultanément, par le biais d'une deuxième révolution verte basée sur des technologies de semences modernes, des intrants productifs et le

génie génétique.¹⁹ La libéralisation des échanges commerciaux et la révolution verte relèvent de logiques similaires : la disponibilité accrue de nourriture découlant des gains de productivité garantirait, si elle est soutenue par des taux de croissance solides, la sécurité alimentaire de demain.²⁰

Des critiques ont fait valoir que cette logique ne tient pas dans la pratique.²¹ L'agriculture demeure fortement subventionnée dans les pays en développement, ce qui entraîne la baisse artificielle des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux. Si des prix bas peuvent favoriser les pauvres des zones urbaines, ils privent toutefois les producteurs de leurs droits.²²

19 Prabhu Pingali and Terri Raney, "From the Green Revolution to the Gene Revolution: How will the poor fare?" (Rome: FAO, 2005).

20 Voir les communications du Groupe de Cairns, un groupe de 20 exportateurs agricoles du Nord et du Sud, comme leur communiqué publié lors de la conférence ministérielle de Bali : « Nous savons que des marchés ouverts, équitables et performants stimulent l'investissement et créent de nouvelles opportunités pour la croissance de la production et l'amélioration des revenus des agriculteurs. En outre, nous sommes conscients que les politiques qui faussent les échanges et la production de produits agricoles peuvent entraver la sécurité alimentaire à long terme. » Disponible à l'adresse : <http://cairnsgroup.org/pages/131202-communique.aspx>

21 Jennifer Clapp, « Libéralisation du commerce et sécurité alimentaire-Analyse des liens » (Genève : Bureau Quaker auprès des Nations Unies, 2014).

22 Olivier de Schutter, L'Organisation Mondiale du Commerce et l'Agenda sur la

17 OMC « Le paquet de Bali et les décisions de novembre 2014 »

18 South Centre, "Analytical Note – Subsidies and food security in WTO: a permanent solution is still pending," (Geneva: South Centre, 2014).



Eutrophisation et hypoxie aquatique. Crédit photo : F. Lamiot/Wikimedia Commons

La dépendance vis-à-vis des importations alimentaires expose les pays à la volatilité des prix des denrées alimentaires, tout comme lors des crises alimentaires des années 70 et de 2007-2008.²³ Ha-Joon Chang, un économiste de Cambridge, a expliqué de façon détaillée de quelle façon les pays industrialisés, qui préconisent aujourd'hui la libéralisation du commerce, ont largement eu recours à ce type de subventions, à des aides relevant de politiques agricoles et à la production marchande, comme parties intégrantes de

leur développement économique.²⁴ L'ouverture des marchés internationaux aux pays en développement pourrait également avoir des conséquences inattendues semblables à celles de la révolution verte. Les transitions nutritionnelles associées à la libéralisation des échanges peuvent avoir un effet considérable sur la prédominance de maladies chroniques non transmissibles, telles que l'obésité et le diabète.²⁵

Crise Mondiale de la Sécurité Alimentaire : Placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international (2011).

23 Alberto Valdés and William Foster, *Net Food-Importing Developing Countries: Who They Are, and Policy Options for Global Price Volatility*, (Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2012).

24 Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (London: Anthem Press, 2002). Ha-Joon Chang, "Rethinking Public Policy in Agriculture: Lessons from Distant and Recent History", *Policy Assistance Series*, 7 (Rome: FAO, 2009).

25 Ghose Bishwajit et al, "Trade Liberalization, Urbanization and Nutrition Transition in Asian Countries," *Journal of Nutritional Health and Food Science*, (2014).

« Selon certains, le commerce agricole a eu des conséquences particulièrement néfastes pour les petits exploitants qui produisent jusqu'à 70 % des denrées alimentaires mondiales »

La libéralisation des échanges peut également engendrer des changements irréversibles dans les modes de production agricole, mettant à risque la stabilité des disponibilités alimentaires.²⁶

Par ailleurs, les marchés ne sont pas conçus pour tenir compte des externalités socio-économiques et environnementales, telles que la perte de biodiversité, l'accélération du changement climatique, l'érosion du sol et la pollution des systèmes hydrologiques qui pourraient mettre en danger le futur de la production alimentaire.²⁷

La nécessité de soutenir les petits exploitants dans leur rôle d'innovateurs et de gardiens de l'agrobiodiversité, et de renforcer ainsi la capacité d'adaptation des systèmes d'exploitation à des conditions de croissance futures incertaines est souvent ignorée. Selon

certains, le commerce agricole a eu des conséquences particulièrement néfastes pour les petits exploitants qui produisent jusqu'à 70 % de la nourriture dans le monde et qui sont souvent les gardiens de la biodiversité mondiale.²⁸

D'avantage d'espace au sein des réglementations multilatérales est nécessaire pour que les gouvernements des pays en développement puissent apporter un soutien au marché en conformité avec leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire. Toutefois, les réglementations commerciales actuelles représentent, dans une certaine mesure, une composante permanente de l'architecture internationale que les décideurs désireux de promouvoir et de sauvegarder la sécurité alimentaire doivent prendre en compte.

III. Soutien interne à l'OMC

De nombreuses dispositions contenues dans le cadre réglementaire international pour le commerce agricole sont ambiguës et font souvent l'objet d'interprétations contradictoires. Cette ambiguïté peut décourager les politiques internes visant la sécurité alimentaire, car les gouvernements réfractaires aux risques ne peuvent pas avoir la certitude absolue qu'une politique donnée n'entraînera pas un différend commercial au sein de l'OMC.²⁹ La plupart des règles régissant

²⁶ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) « Évaluation intégrée de l'impact de la libéralisation du commerce: une étude de cas sur l'impact de la libéralisation du commerce » (Nairobi PNUE, 2005).

²⁷ Jonathan Foley et al., "Solutions for a cultivated planet," *Nature* 478 (2011): 337-342.

²⁸ Peter Rosset, "The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations," *Development* 42:2 (2000): 77-82.

²⁹ De Schutter, *The World Trade Organization and the Post-Global Food*

le commerce agricole relèvent du champ d'application de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC, mais l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) font également l'objet de la discussion.

Règles applicables au soutien interne

Le montant total de subventions internes non exemptées qu'un gouvernement fournit à son propre secteur agricole est appelé la « Mesure globale du soutien totale » (ou MGS totale). En vertu de l'Accord sur l'agriculture, les pays développés Membres se sont engagés à réduire leur MGS de 20 % sur 6 ans (par rapport aux niveaux de 1986-88), contre 13 % sur 10 ans pour les pays en développement Membres. L'Accord sur l'agriculture indique également le type de mesures considérées comme étant exonérées des calculs de la MGS. Les différents types de soutien interne, ou groupes de subventions, sont classés en trois catégories désignées par une couleur (tableau 1).

Les mesures de la **catégorie orange** sont soumises aux engagements de réduction de la MGS et comprennent les mesures de « soutien des prix ou des subventions directement liées aux quantités

produites ». ³⁰ La règle de minimis constitue un qualificatif important pour les mesures de la catégorie orange. Les mesures de minimis n'imposent pas aux pays en développement de réduire les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges lorsque au cours d'une année :

1. La valeur globale du soutien par produit ne dépasse pas les 10 % de la valeur totale du produit qui fait l'objet de l'aide ; ou
2. Un soutien autre que par produit correspond à moins de 10 % de la valeur totale de la production agricole.

Le plafond équivalent de minimis pour les pays développés est de 5%.

On estime que les allocations de soutien de la **Catégorie verte** ont des effets de distorsion nuls ou minimes sur les échanges commerciaux et sont donc exemptes de réductions. Cette catégorie permet la mise en œuvre de programmes gouvernementaux spécifiques, tels que la recherche, la formation et la vulgarisation, le développement des infrastructures ainsi que l'aide alimentaire interne.

La catégorie verte contient également des dispositions relatives aux paiements directs aux producteurs qui sont découplés de la production (connues sous l'appellation de découplage). Dans le cadre de ce système, l'appui au revenu

Crisis Agenda. Carmen G. Gonzalez, "Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries," Columbia J. Environ. Law, 27 (2002): 433-489.

30 Organisation mondiale du commerce (OMC), « Back-ground Fact Sheet: Domestic Support in Agriculture »

Groupe de subvention de l'Accord sur l'agriculture	Description	Effets de distorsion des échanges	Soumission aux engagements de réduction
Catégorie orange	Toutes les mesures de soutien interne à l'exception de celles qui relèvent des catégories bleue et verte. Il s'agit notamment des mesures de soutien des prix et des subventions liées aux quantités produites.	Oui	Oui. La règle de minimis est la seule exception.
Catégorie bleue	Paiements de soutien pour limiter la production en imposant des quotas en la matière ou la mise hors culture d'une partie des terres.	Moins que la catégorie orange	Non, à condition d'être liés à des secteurs et rendement fixes et que la production ait lieu.
Catégorie verte	Allocations de soutien en faveur de certaines initiatives, à l'instar de la recherche, de la vulgarisation, des stocks de sécurité alimentaire, des aides aux sinistrés, de la protection de l'environnement, du bien-être des animaux et des programmes d'ajustement structurel.	Au minimum	Non
Mesures de développement	Subventions et allocations de soutien exonérées de taxes conçues pour soutenir le développement rural et agricole.	s/o	Non

Tableau 1 : analyse des groupes de subventions en vertu de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture

découplé et l'aide aux victimes de catastrophes naturelles sont autorisés, mais pas le soutien direct des prix. La plupart des recommandations politiques qui sont axées sur l'aide aux petits agriculteurs des pays en développement relèveront des allocations de la catégorie verte, et représentent environ 60 % de l'aide publique en faveur des secteurs agricoles des pays en développement.³¹

Les allocations de soutien de la **catégorie bleue** permettent d'appuyer les programmes visant à limiter la production, dans la mesure où ils concernent des zones et des rendements précis ou un nombre fixe de têtes de bétail, et elles sont exemptées des engagements de réduction de la catégorie verte.³² À titre d'exemple, on peut mentionner les paiements versés aux producteurs pour qu'ils laissent une partie de leurs terres en jachère. Les **mesures de développement** sont des subventions exonérées mises en place pour fournir un appui à la fois direct et indirect au développement agricole et rural, et qu'on considère comme faisant « partie intégrante des programmes de développement des pays en développement ». ³³ Elles

31 De Schutter, The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda.

32 Article 6.5 de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture (AsA). N. Hag Elamin, « Accord sur l'agriculture : Les mesures de soutien interne », Les Négociations Commerciales Multilatérales sur l'Agriculture - Manuel de Référence - II - L'Accord sur l'Agriculture (Rome : FAO, 2000).

33 Elamin, « Accord sur l'agriculture : Les mesures de soutien interne », 34 Article 6.2 de l'AsA de l'OMC.

comprennent les aides à l'investissement, les subventions aux intrants agricoles pour les producteurs disposant de peu de revenus et de ressources, et les aides aux producteurs destinées à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites.³⁴

La décision ministérielle de Marrakech sur les mesures relatives aux effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires a été mise en place pour répondre aux préoccupations concernant la hausse des prix des denrées alimentaires consécutive à la libéralisation du marché agricole.³⁵ Toutefois, son objectif est de promouvoir l'aide, et non la capacité des pays en développement à mettre en œuvre des politiques de sécurité alimentaire.

Excetions générales

Il existe un ensemble limité de circonstances, énoncées à l'article XX du GATT, en vertu duquel les

34 Article 6.2 de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture (AsA).

35 FAO, « Décision de Marrakech » (N.D.), disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/economic/est/international-trade/cycle-de-doha/cycle-duruguay/la-mise-en-oeuvre-de-laccord-sur-lagriculture-decision-de-marrakech/fr/>



Marché central à Port Louis. Crédit photo: Marian un/Flickr

politiques commerciales d'un pays peuvent être contraires aux intérêts des autres pays. L'article XX (b) autorise plus spécialement l'adoption de telles mesures « si elles s'avèrent nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ». Ces mesures ne sont acceptables que si « la manière de les appliquer ne constitue pas un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent ou une restriction déguisée au commerce international. »³⁶

L'article XX (b) offre une potentielle ouverture à des exceptions basées,

par exemple, sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation, la garantie d'une sécurité alimentaire, ou la préservation de l'intégrité de l'environnement.³⁷

Des exceptions ont été prises en compte dans les décisions prises en vertu de l'article XX du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, notamment sur certaines questions environnementales, dans le cadre de conditions et de restrictions spécifiques.³⁸ Toutefois,

37 Le droit à l'alimentation est garanti par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui a été ratifié par 160 États. Voir L'Observation générale 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

38 Voir, par exemple, Elizabeth R. DeSombre et J. Samuel Barkin, « Turtles and Trade: The WTO's Acceptance of Environmental Trade

36 GATT Art XX (b).
12

les États qui plaident en faveur d'une plus grande protection du marché risquent de s'exposer à des défis au sein de l'OMC face aux partisans des politiques d'économie de marché. En outre, l'analyse empirique a démontré que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a tendance à jouer en défaveur des États juridiquement faibles.³⁹ Il s'agit très souvent des États dont les producteurs agricoles ont le plus besoin de soutien.

Défis pour les pays en développement

Les règles qui régissent le soutien à l'agriculture locale posent quatre défis majeurs pour les pays en développement qui cherchent à mettre en œuvre des mesures non commerciales au péril de la sécurité alimentaire :

: The WTO's Acceptance of Environmental Trade Restrictions." Global Environmental Politics 2:1 (2002). Dans ce cas, l'OMC a permis aux préoccupations environnementales de l'emporter sur le respect des règles de l'OMC, mais dans des circonstances spécifiques, ce qui a permis de démontrer que le système de commerce international était tenu de respecter des principes de développement durable.

39 Marc Busch et Krzysztof Pelic, « Dispute Settlement in the WTO » chez Lisa Martin (ed.), *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, (Oxford: Oxford University Press, 2015).

1. Nombre de stratégies politiques que les pays en développement aimeraient voir intégrées dans les exemptions de la catégorie verte en sont exclus. Entre autres exemples de ces politiques, on peut citer les zones de peuplement agricole, la réforme agraire et le stockage public.⁴⁰ À l'évaluation, les stratégies non-exemptes de la catégorie verte peuvent automatiquement être considérées comme faussant les échanges commerciaux, même si elles n'ont pas une telle incidence dans la pratique.⁴¹ Ces politiques peuvent alors absorber l'allocation de minimis d'un pays et, au-delà de cette allocation, faire l'objet d'engagements de réduction.

2. Bon nombre des exemptions qui permettent l'investissement exigent des capacités administratives dont les pays en développement ne disposent souvent pas.⁴²

3. Les engagements de réduction sont mesurés par rapport au montant de l'aide à l'agriculture en 1986-8. Cela peut créer des problèmes pour les pays en développement dont les niveaux de MGS

40 South Centre, « The WTO's Bali Ministerial and Food Security for Developing Countries : Need for Equity and Justice in the Rules on Agricultural Subsidies » (2013).

41 De Schutter, *The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda*.

42 Ibid.

étaient déjà bas (dans de nombreux cas à zéro) pendant cette période, en raison de contraintes politiques et budgétaires.⁴³ Inversement, les allocations des pays industrialisés ont tendance à être beaucoup plus élevées, étant donné que leurs niveaux de soutien étaient élevés en 1986-8. Dans plus de la moitié des pays industrialisés, l'allocation de soutien a dépassé 50 % du PIB agricole de l'époque.⁴⁴

4. Les ajustements monétaires et les taux d'inflation élevés en vigueur dans les pays en développement réduisent encore leurs allocations de soutien nominal. Certaines dispositions imprécises de l'Accord sur l'agriculture, destinées à prendre ces incidences en compte, ne précisent pas ce qui détermine « un taux d'inflation excessif »,

et le Comité de l'OMC sur l'agriculture s'est montré dubitatif quant aux tentatives de certains pays d'ajuster leurs prix de référence externes au taux d'inflation.

Compte tenu de ces défis, quelles options s'offrent à un État membre de l'OMC qui cherche à préserver la sécurité alimentaire au niveau national, tout en évitant un conflit au sein de l'OMC ? Le tableau 2 présente une série de mesures possibles visant à améliorer la sécurité alimentaire et examine leur relation avec les exigences de réduction en vertu des règles de soutien interne de l'OMC.⁴⁵

43 South Centre, "Subsidies and food security in WTO."

44 Kamal Malotra et al., Making Global Trade Work for People, (New York: United Nations Development Programme, 2003).

45 Elamin, "Agreement on Agriculture: Domestic Support Measures."

Politique de sécurité alimentaire	Contribution à la sécurité alimentaire	Relation avec les règles du commerce
Réserves alimentaires nationales	Stabilité des prix et des approvisionnements. Aide alimentaire d'urgence en période de pénurie.	Exonérées en vertu de l'Annexe 2 ; certaines restrictions ne favorisent pas la mise en œuvre et sont effectivement calculées dans le cadre des MGS. Nouvelle exemption négociée par l'Inde et les États-Unis appliquée aux stocks publics existants.

Investissement en agriculture	L'infrastructure matérielle améliore l'accès aux marchés ainsi que la disponibilité des intrants tout en permettant la réduction des coûts de transaction.	Exemptions spécifiques énumérées dans l'Annexe 2
	Le stockage atténue les pertes après-récolte. Les services de vulgarisation pourraient permettre un meilleur accès aux technologies et aux pratiques pouvant aider les agriculteurs à produire davantage et à mieux s'intégrer dans le marché.	Ambigu. En fonction de si le soutien est considéré comme directement lié au produit ou si toutes les communautés rurales et les producteurs démunis peuvent en bénéficier sans discrimination. Les excédents de production peuvent fausser les prix. Ceux-ci peuvent chuter dans les limites de minimis.
	Les technologies de l'information et de la communication fournissent des informations sur le marché et sur les conditions climatiques, des services de vulgarisation et des alertes rapides tout en facilitant le suivi des projets de développement.	Exemptions spécifiques énumérées dans l'Annexe 2
Subvention des intrants agricoles	Apports en engrais et en semences, services d'utilisation et de transport de l'eau.	Obligatoires en vertu des règles de l'OMC. Exemptions : indemnités de minimis ; mesures de développement
Recherche et développement	Accroissement des rendements, résistance au stress biotique, adaptation aux changements climatiques, et autres caractéristiques relatives au développement durable, à la productivité et à la qualité. Les avantages dépendent du point de convergence et de la priorité qu'une nouvelle recherche accorde aux petits exploitants et à la durabilité.	Pas de restrictions, exonérées en vertu de l'Annexe 2.2 (a), ne doivent pas soutenir les prix aux producteurs.

<p>Services de vulgarisation</p>	<p>Diffusion de conseils et d'informations, meilleure assimilation des technologies et des nouvelles pratiques. Les avantages dépendent du point de convergence et de la priorité que les conseils, les informations ainsi que la recherche accordent à la durabilité sans oublier les échanges de bonnes pratiques, de conseils et d'informations entre agriculteurs.</p>	<p>Pas de restrictions, exonérés en vertu de l'Annexe 2.3 (d)</p>
<p>Soutien des prix</p>	<p>Le soutien des prix a un impact diversifié sur les prix du marché intérieur : il abaisse les prix pour accroître l'accessibilité des produits pour les consommateurs ; il relève les prix pour soutenir les producteurs et stimuler la production.</p>	<p>Explicitement interdit. Exemptions : la Catégorie bleue d'allocations visant à limiter la production ; indemnités de minimis.</p>
	<p>Les offices de commercialisation et les entreprises commerciales d'État offrent aux producteurs un marché garanti et stable ; stabilisent l'approvisionnement des marchés intérieurs et garantissent l'offre à un prix abordable pour les consommateurs ; renforcent l'efficacité des importations / exportations ; s'opposent à la consolidation de l'emprise sur le marché et sont particulièrement bénéfiques dans les zones dépourvues d'infrastructures.</p>	<p>Autorisé sous certaines conditions. Doit être non discriminatoire et ne doit pas entraîner de distorsions dans les échanges commerciaux. Les entreprises commerciales d'État bénéficiant de monopoles d'importation et celles chargées de la stabilisation des prix intérieurs en sont exemptées. Les monopoles d'importation et ceux qui stabilisent les prix intérieurs en sont exemptés.</p>
<p>Subventions à la consommation directe</p>	<p>Coupons alimentaires et programmes de cantines scolaires ciblant les consommateurs démunis.</p>	<p>Pas de restrictions</p>

Restrictions à l'exportation	Contrôle de l'offre et des prix intérieurs, et maintien des prix bas pour les consommateurs ; imposition de ces mêmes prix en période de pénurie et de catastrophe naturelle. Possibilité d'impacts négatifs sur la sécurité alimentaire.	L'article XI du GATT interdit les restrictions directes à l'exportation mais autorise en même temps l'imposition de droits, taxes et autres frais qui peuvent effectivement restreindre les exportations sans limite.
Protection des importations	Protection de la production nationale et des revenus des producteurs ; renforcement de la stabilité des prix et de la stabilité politique. Possibilité d'effets négatifs en termes d'augmentation des prix ou du nombre de consommateurs ainsi que de réduction de la concurrence qui entraîne des gains d'efficacité.	Distorsion des échanges commerciaux. Exemptions : indemnités de minimis ; protection des secteurs domestiques vulnérables par le biais du mécanisme de sauvegarde spéciale ; les allocations au titre du GATT exigent d'importantes capacités juridiques et institutionnelles.

Tableau 2 : compatibilité des différentes politiques de sécurité alimentaire avec les exigences de réduction du soutien interne en vigueur à l'OMC

IV. Conclusion

Le commerce agricole international est un outil puissant pour contribuer à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire, deux priorités de développement reconnues au niveau international. Toutefois, l'argument selon lequel la libéralisation du commerce agricole peut en soi garantir la sécurité alimentaire passe sous silence les trajectoires historiques distinctes de ces deux composantes et, de plus, n'est pas corroboré par les faits.

Pour garantir une répartition équitable des avantages de la croissance agricole, le secteur public pourrait devoir consentir un solide soutien et d'importants investissements. Cet appui peut être fourni en conformité avec les obligations de l'OMC. Les gouvernements nationaux peuvent tirer parti des exemptions à leur disposition, défendre cet espace politique existant et promouvoir des règles commerciales reflétant une compréhension plus fine de la sécurité alimentaire.



QUNO

Bureau Quaker auprès des Nations Unies

Bureau Quaker auprès des Nations Unies

À Genève :
13 Avenue du Mervelet
1209 Genève
Suisse

Tel: +41 22 748 4800
Fax: +41 22 748 4819
quuno@quuno.ch

À New York :
777 UN Plaza
New York, NY 10017
États-Unis

Tel: +1 212 682 2745
Fax: +1 212 983 0034
quunony@afsc.org

Le Bureau Quaker auprès des Nations Unies

Établi à Genève et à New York, le Bureau Quaker auprès des Nations Unies (QUNO) représente le Comité consultatif mondial des Amis (Quakers), une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut consultatif général auprès des Nations Unies.

QUNO lutte pour promouvoir les questions liées à la paix et à la justice auprès des Nations Unies et d'autres institutions internationales, au nom des Amis (Quakers) du monde entier. QUNO bénéficie du soutien du Comité de service des Amis américains (AFSC), de l'Assemblée annuelle de Grande-Bretagne (BYM), de la communauté mondiale des Amis, d'autres groupes et de particuliers.

quuno.org