

Université Paris II- Panthéon-Assas
Ecole doctorale de droit international, droit européen,
relations internationales et droit comparé

Thèse de doctorat en droit
soutenue le 29 novembre 2017

LA SECURITE ALIMENTAIRE EN DROIT INTERNATIONAL
DU COMMERCE

Thèse de Doctorat / Novembre 2017



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Auteur QIN Quan

Sous la direction de Charles LEBEN, Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Membres du jury :

M. **Charles LEBEN**, Professeur émérite en droit public à l'Université Panthéon-Assas, *directeur de thèse*

M. **Julien CAZALA**, Professeur en droit public à l'Université Paris XIII Sorbone Paris Cité, *rapporteur*

M. **Arnaud de NANTEUIL**, Professeur en droit public à l'Université Paris-Est Créteil, *rapporteur*

M. **Gérard CAHIN**, Professeur en droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, *suffragant*

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Elaborer une thèse de droit, c'est une expérience passionnante mais solitaire, accompagnée d'hésitations et de doutes tout au long du parcours. C'est pourquoi, je tiens avant tout à exprimer ma plus profonde gratitude à Monsieur le professeur Charles Leben qui, par ses conseils avisés et sa grande patience, m'a insufflé la force et la confiance nécessaire pour mener à bien des recherches qui ont finalement abouti à la production de cette thèse.

Aux membres de mon jury, Monsieur Julien Cazala, Monsieur Arnaud de Nanteuil et Monsieur Gérard Cahin, j'adresse tous mes remerciements pour avoir accepté de lire cette thèse et me permettre ainsi une discussion avec eux sur les idées que j'y ai produites.

Rien n'aurait été possible sans soutien de mes plus proches, dont l'amour a été un appui constant qui m'a aidé à surmonter cette longue épreuve.

Enfin, je souhaite dédier ce travail à Monsieur le Professeur Lyou Byung-Hwa, qui se dévoue corps et âme pour la coopération régionale de l'Asie-Pacifique. La force, le courage, la détermination et le cœur ouvert qu'il témoigne seront toujours une source infinie d'inspiration pour moi.

La sécurité alimentaire en droit international du commerce

Résumé :

Garantir la sécurité alimentaire demeure une responsabilité primordiale des gouvernements et de la communauté internationale. Le droit international, moyen principal d'encadrer les comportements des Etats et de rendre exécutoires les stratégies internationales, n'a toutefois pas pu faciliter effectivement la lutte contre la faim dans le monde. C'est particulièrement le cas des normes juridiques élaborées dans le cadre de l'OMC. En définissant les termes et conditions du commerce international des produits agricoles, ces normes exercent une influence majeure sur la sécurité alimentaire tant au niveau international qu'au niveau national. Si les accords de l'OMC offrent à ses Membres certains moyens pour faire face au problème alimentaire, ces moyens ne sont ni suffisants ni efficaces pour atteindre cet objectif. Ayant privilégié constamment les considérations commerciales par rapport aux impératifs alimentaires, les règles de l'OMC relatives au commerce agricole contribuent à restreindre sérieusement l'autonomie des Membres qui souhaitent améliorer leur situation de sécurité alimentaire. Ainsi, les politiques internationales régissant le commerce agricole devraient être reformulées, de sorte que les Membres de l'OMC puissent répondre aux besoins vivriers des peuples. Si une telle réforme ne parvient pas, pour l'instant, à établir des règles permettant aux Membres de l'OMC en déficit alimentaire de générer effectivement des ressources pour se procurer des aliments, elle doit viser au minimum à neutraliser les impacts négatifs des politiques commerciales en vigueur. Faute de cela, le système actuel d'échanges multilatéraux risque de perdre sa légitimité et sa crédibilité.

Descripteurs : sécurité alimentaire – sécurité sanitaire des aliments – commerce international des produits agricoles – Accord sur l'agriculture – Accord SPS – multifonctionnalité de l'agriculture – droit à l'alimentation – souveraineté alimentaire

Title : Food Security in International Trade Law

Abstract :

Today's world food situation is particularly disturbing. To guarantee food security for all remains the primary responsibility of governments and international society. As one of the major instruments to implement international strategy for food security, international law has failed to provide effective solution to mitigate the factors that contribute to food insecurity. This is particularly what happened when food problem was treated within WTO. Having established the terms and conditions of international trade in food and agricultural products, WTO trade regulations have major influence on food security both at international level and at national level. Even if the relevant WTO agreements did offer certain policy approaches to its Members to tackle their food problem, these policy approaches are neither sufficient nor efficient to achieve this goal. By constantly prioritizing commercial considerations over food concerns, WTO rules related to trade in agriculture seriously restrict the exercise of discretionary power of those Members who wish to improve their food situation. Therefore, international trade policies must be reformed, so that WTO Members can take creative measures to meet their people's basic needs. Even it appears still difficult at present to create new rules that may allow food-deficit Members to generate sufficient income to guarantee their access to food; this reform must at least search for effective solutions to offset the negative impacts of trade policies on food security. Otherwise, the legitimacy and credibility of current global trading system will be at risk.

Keywords: food security – food safety – international trade in agriculture – Agreement on Agriculture – SPS Agreement – multifunctionality of agriculture – right to food – food sovereignty

Principales abréviations

I. Périodiques :

A.F.D.I.	Annuaire français de droit international
A.F.R.I.	Annuaire français de relations internationales
E.J.I.L.	European Journal of International Law
J.I.E.L.	Journal of International Economic Law
J.W.T.	Journal of World Trade
N.Y.I.L.	Netherlands Yearbook of International Law
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public

II. Textes d'instruments juridiques :

AA	Accord sur l'agriculture
Accord SMC	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
Accord SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
Accord sur les ADPIC	Accord sur les aspects de droit de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AIC	Accord international sur les céréales
CAA (Aide)	Convention relative à l'aide alimentaire
CAA (Assistance)	Convention relative à l'assistance alimentaire
CCC	Convention sur le commerce des céréales
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GATT de 1947	GATT adopté en 1947
GATT de 1994	GATT adopté à l'issue du Cycle Uruguay inclus dans l'Accord de l'OMC

III. Principales institutions citées :

AGRA	Alliance pour la révolution verte en Afrique (Alliance for a Green Revolution in Africa)
CE	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest
CEE	Communauté économique européenne
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CIC	Conseil international des céréales
CIHEAM	Centre international de Hautes études agronomiques méditerranéennes
CIP	Comité international de planification des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire

CJCE	Cour de justice de l'Union européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
CSSD	Sous-comité consultatif de l'écoulement des excédents de la FAO (<i>FAO Consultative Sub-Committee on Surplus Disposal</i>)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FCC	Facilité de crédit de confirmation
FCR	Facilité de crédit rapide
FDA	Food and Drugs Administration (Etats-Unis)
FEC	Facilité élargi de crédit
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FFCI	Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus
FFC	Facilité de financement compensatoire
FFI	Facilité de financement pour imprévus
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
FMI	Fonds monétaire international
Fond fiduciaire RPC	Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
G33	Groupe de 33 pays en développement
GFRP	Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GRET	Groupe de recherches et d'échanges techniques
HCDH	Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HLPE	Groupe d'experts de haut niveau (<i>High Level Panel of Expert</i>) sur la sécurité alimentaire et la nutrition
HLTF	Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (<i>High Level Task Force on Global Food Security</i>)
ICRIER	Indian Council for Research on International Economic Relations
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IDDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
IDDDRI	Institut français des relations internationales
IFRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IFPRI	<i>(International Food Policy Research Institute)</i> Institute for International Integration Studies
IIIS	Institut international pour le développement durable
IISD	<i>(International Institute for Sustainable Development)</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCM	Organisation commune de marché

OIC	Organisation internationale du commerce
OIE	Office international des épizooties ou Organisation mondiale de la santé animale
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OIT	Organisation internationale de travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPM	Oxford Policy Management
ORD	Organe de règlement de différends de l'OMC
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

IV. Terminologies :

ADN	Acide désoxyribonucléique
ECE	Entreprise commerciale d'Etat
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
GM	Modification génétique
MES	Mesure équivalente de soutien
MGS Totale	Mesure globale de soutien total
MSS	Mécanisme de sauvegarde spéciale
NOEI	Nouvel ordre économique international
NPF	Nation la plus favorisée
OCM	Organisation commune de marché
ODD	Objectifs de développement durable
OGM	Organisme génétiquement modifié
ONC	Offices nationaux de commercialisation des produits agricoles
OSC	Organisations de la société civile
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique agricole commune
Pays ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
PED	Pays en développement
PDINPA	Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut

PMP	Procédé et méthode de production
PMA	Pays les moins avancés
PVD	Pays en voie de développement
SGS	Sauvegarde spéciale
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
UMR	Importations commerciales habituelles (<i>Usual Marketing Requirement</i>)
USD	Dollars des Etats-Unis
WDR	World Development Report

Sommaire

<i>Introduction – La sécurité alimentaire</i>	23
Section I – L’« aliment »	31
Paragraphe 1 - L’aliment comme nécessité biologique	31
Paragraphe 2 - L’aliment comme culture et en tant qu’objet du commerce	34
Section II – La « sécurité alimentaire »	38
Paragraphe 1 - De la sécurité de l’approvisionnement alimentaire (l’aspect quantitatif) à la sécurité sanitaire des aliments (l’aspect qualitatif) :	40
Paragraphe 2 - Des niveaux national et international aux niveaux individuel et familial ..	44
A. Au niveau individuel	48
B. Au niveau national.....	51
1. Par rapport aux individus	52
2. Par rapport aux autres Etats	59
- Droit d’accès fondé sur la production (production-based entitlement)	60
- Droit d’accès fondé sur l’échange (trade-based entitlement)	61
- Droit d’accès lié au transfert (transfer-based entitlement)	66
C. Au niveau international.....	71
1. Dans la perspective technique de la lutte contre la faim	72
2. Dans la perspective juridique du droit de chacun à une alimentation suffisante ...	75
3. Dans la perspective du passage d’un concept de droit à l’alimentation au concept plus général de sécurité alimentaire	79
Section III – La sécurité alimentaire et le libre-échange	86
 <i>Partie I – Le problème alimentaire dans l’ordre juridique du commerce agricole</i> .	93
 <i>Titre I – L’absence de la sécurité alimentaire dans les préoccupations commerciales internationales</i>	95
Chapitre I – L’absence de la sécurité alimentaire dans l’esprit du libre-échange	97
Section I – Le libre-échange comme instrument indispensable à la sécurité alimentaire	97
Paragraphe 1 – Le fondement théorique.....	97
Paragraphe 2 – Les controverses sur les contributions de la libéralisation du commerce à la sécurité alimentaire	100
A. Le commerce et la disponibilité alimentaire	100
B. Le commerce et la stabilité de l’offre alimentaire	101
C. Le commerce et l’accès à l’alimentation	103
Paragraphe 3 – Le droit international positif.....	105
Section II – La sécurité alimentaire, un concept ignoré de la théorie du libre échange	109

Paragraphe 1 – La sécurité des approvisionnements alimentaires - absente paradoxalement du libre-échange	109
A. Le protectionnisme traditionnellement pratiqué dans les échanges de denrées alimentaires	110
B. L'absence de la sécurité des approvisionnements alimentaires dans l'évolution historique du principe de la liberté du commerce	112
C. L'absence de la sécurité des approvisionnements alimentaires dans le droit contemporain du commerce international	115
Paragraphe 2 – La sécurité sanitaire des aliments – enjeu perçu au niveau national	119
A. La sécurité sanitaire des aliments comme traduction des traditions culturelles ..	119
B. Les réglementations relatives à la consommation alimentaire pour assurer une pratique loyale	120
Chapitre II – L'accès indirect de la sécurité alimentaire aux préoccupations commerciales via le secteur agricole	123
Section I – La spécificité du secteur agricole	123
Paragraphe 1 – La spécificité du produit et de la production agricoles	123
Paragraphe 2 – La spécificité du commerce agricole	125
A. Un marché résiduel	126
B. Un marché subissant des distorsions	127
Section II – La prise en compte exceptionnelle des échanges de produits agricoles	129
Paragraphe 1 – Les exceptions aux restrictions quantitatives - Article XI : 2(c)	130
Paragraphe 2 – L'exception aux subventions à l'exportation - Article XVI : 3	135
Chapitre III – L'exclusion <i>de facto</i> de l'agriculture du champ d'action du GATT	141
Section I – La dérogation accordée aux Etats-Unis en 1955	141
Section II – La Politique agricole commune (PAC) de la Communauté économique européenne	144
Paragraphe 1 – Les prélèvements variables à l'importation	146
Paragraphe 2 – La restitution à l'exportation	147
Chapitre IV – Les tentatives hors GATT pour structurer un commerce agricole comme solution au problème alimentaire	151
Section I – La gouvernance de l'aide alimentaire comme moyen de canalisation des excédents	152
Paragraphe 1 – Le Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD) de la FAO	154
Paragraphe 2 – Le Programme alimentaire mondial (PAM)	156
Paragraphe 3 – La Convention relative à l'aide alimentaire	159
Section II – L'Administration internationale du commerce des produits de base	162
Paragraphe 1 – Le régime du commerce des produits de base prévu par la Charte de la Havane	163

Paragraphe 2 – Le Programme intégré de la CNUCED	166
CONCLUSION DU TITRE I.....	169
TITRE II – La prise en compte conventionnelle des préoccupations alimentaires dans l’Accord sur l’agriculture.....	171
Chapitre I – L’implication de la sécurité alimentaire dans un commerce agricole ouvert et réglementé	173
Section I - L’ouverture des marchés agricoles par homogénéisation et diminution des barrières aux importations	173
Paragraphe 1 – L’homogénéisation des restrictions aux importations pour un accès transparent aux marchés	174
A. La tarification.....	176
B. La consolidation du tarif	180
C. L’interdiction des nouvelles mesures non tarifaires	181
Paragraphe 2 – La réduction des droits de douane consolidés pour un accès élargi aux marchés	182
Paragraphe 3 – La garantie pour un accès minimum aux marchés	184
Section II - La création d’une base assainie de la concurrence internationale par la régularisation des subventions agricoles	188
Paragraphe 1 - La réduction progressive des mesures de soutien interne	191
A. La réduction progressive des mesures de soutien interne encourageant directement la production	192
B. Les exemptions des engagements de réduction	194
Paragraphe 2 - L’utilisation réglementée des subventions à l’exportation.....	198
A. L’interdiction complète des subventions à l’exportation pour les produits agricoles « hors Liste ».....	199
B. Les engagements de réduction imposés aux subventions à l’exportation	202
C. Les engagements d’anti-contournement imposés aux subventions à l’exportation non énumérées	204
Chapitre II – Les arrangements spécifiquement consacrés à la sécurité alimentaire	209
Section I – Les institutions garantissant la stabilisation des approvisionnements alimentaires	209
Paragraphe 1 – Le mécanisme de sauvegarde spéciale - Restrictions temporaires d’importation pour stabiliser les approvisionnements	209
Paragraphe 2 – Le traitement spécial concernant la tarification – Suspension provisoire de la tarification pour préserver la production des aliments de base	216
Paragraphe 3 – Le recours aux restrictions à l’exportation – Mécanisme de remède à la pénurie locale d’aliments.....	219

Section II – Les exemptions d’engagements relatives aux subventions accordées au titre de la sécurité alimentaire	222
Paragraphe 1 - La catégorie verte - Exemption faite pour répondre aux préoccupations alimentaires	223
A. Le soutien aux stocks alimentaires garantissant l’approvisionnement alimentaire	223
B. L’aide alimentaire intérieure fournissant des produits vivriers	224
C. Les soutiens du revenu assurant un accès économique à l’alimentation	224
D. Les aides directes visant des populations vulnérables	225
E. Les aides promouvant à long terme la sécurité alimentaire.....	228
Paragraphe 2 - Les aides au titre du « développement » - Exemption favorisant le développement agricole des pays en développement	230
Chapitre III – Le régime de l’aide alimentaire dans le cadre de l’OMC	233
Section I – L’assurance d’une fourniture suffisante d’aide alimentaire pour les PMA et les PDINPA	233
Paragraphe 1 - La reconnaissance des difficultés potentielles des PMA et des PDINPA relatives aux approvisionnements alimentaires	234
A. L’établissement de la liste des PMA et PDINPA Membres	234
B. La reconnaissance des problèmes alimentaires futurs des PMA et des PDINPA	237
Paragraphe 2 - La mise en œuvre défaillante des programmes d’assistance alimentaire lancés par la Décision de Marrakech	240
A. Les mécanismes d’assistance alimentaire dans le cadre de la Décision de Marrakech	240
B. La mise en œuvre défaillante de la Décision de Marrakech	242
Section II – La prévention de l’abus de l’aide alimentaire conduisant à une concurrence déloyale	249
Paragraphe 1 - Le concept de « concessionalité » dans la détermination d’une aide alimentaire légitime	250
Paragraphe 2 - Le principe de « dissociation » dans la prévention de la pénétration déguisée des marchés étrangers.....	255
Paragraphe 3 - Le système des « importations commerciales habituelles » dans la prévention du déplacement des importations commerciales	259
CONCLUSION DU TITRE II	265
<i>Partie II L’Intégration de préoccupations alimentaires dans le régime multilatéral du commerce agricole.....</i>	267
Titre I – Le régime multilatéral du commerce agricole face aux nouveaux enjeux alimentaires	269
Chapitre I – Les nouveaux enjeux alimentaires pesant sur l’agriculture globale	271

Section I - La tension entre l'offre et la demande de nourriture sur le marché mondial	271
Paragraphe 1 - La croissance de besoins alimentaires.....	271
Paragraphe 2 - Les contraintes à la croissance de la production agricole	273
Paragraphe 3 – La concurrence entre usages alimentaires et usages énergétiques	279
Section II - La crise alimentaire mondiale et la flambée des prix alimentaires exigent des solutions rapides	283
Chapitre II – L'inadaptation des règles de commerce agricole à l'évolution de la situation alimentaire mondiale	289
Section I - L'inefficacité du régime actuel du commerce agricole dans la promotion de la sécurité alimentaire	289
Paragraphe 1 - Les éléments qui empêchent le renforcement de la sécurité alimentaire nationale.....	289
A. L'ouverture réduite des marchés agricoles	290
B. La pratique maintenue des concurrences déloyales	294
Paragraphe 2 - L'inadaptation de l'Accord sur l'agriculture à l'évolution récente de la situation alimentaire.....	303
A. Le changement radical du marché agricole mondial.....	304
B. L'inadaptation des institutions commerciales à l'actualité de la situation alimentaire mondiale.....	312
Section II - La défiance vis-à-vis du marché agricole mondial comme garantie des approvisionnements alimentaires.....	322
Chapitre III – Les défis juridiques à relever pour intensifier la production agricole à l'aide de la biotechnologie moderne	329
Section I – L'effet complexe des dynamiques interétatiques dans le domaine du commerce des OGM sur le plan juridique	334
Paragraphe 1 - Une hétérogénéité de législations nationales relatives aux OGM.....	335
Paragraphe 2 - Une convergence vers un modèle commun de réglementation	343
Section II – La prééminence des logiques commerciales dans la réglementation multilatérale de la sécurité sanitaire des aliments transgéniques	347
Paragraphe 1 - L'acceptation de la sécurité sanitaire des aliments comme objectif légitime de l'OMC	347
Paragraphe 2 - L'exercice de l'autonomie étatique en matière SPS strictement encadré par les principes scientifiques.....	361
Paragraphe 3 - Le recours extrêmement difficile aux mesures de précaution pour faire face à l'incertitude scientifique du secteur biotechnologique	391
CONCLUSION DU TITRE I :.....	407
Titre II – Les approches conceptuelles visant à une meilleure incorporation de la sécurité alimentaire dans l'ordre juridique commercial	411

Chapitre I – La multifonctionnalité de l’agriculture : outil pour justifier la sécurité alimentaire comme considération auxiliaire au commerce agricole	415
Section I – L’insertion du concept de multifonctionnalité de l’agriculture dans la réforme agricole de l’OMC.....	415
Paragraphe 1 – L’émergence du concept comme justification de l’intervention du pouvoir public en réponse à la défaillance du marché	415
A. L’apparition de la notion de « multifonctionnalité de l’agriculture » sur la scène internationale.....	416
B. La définition de la notion de « multifonctionnalité de l’agriculture »	420
Paragraphe 2 – L’insertion de la notion de « multifonctionnalité de l’agriculture » dans les négociations commerciales	425
A. Le statut de la notion de multifonctionnalité dans les négociations commerciales	425
B. Les positions divergentes des Membres de l’OMC à l’égard des considérations non commerciales	428
Section 2 – La traduction directe de la multifonctionnalité de l’agriculture en normes juridiques en cours de formation	440
Paragraphe 1 – La nouvelle flexibilité en matière d’accès aux marchés.....	442
A. Les « produits sensibles »	443
B. Les « produits spéciaux ».....	447
C. Le mécanisme de sauvegarde spéciale	453
Paragraphe 2 – L’amélioration du régime de soutien agricole.....	458
A. La révision des critères de la catégorie verte	459
B. Le renforcement de l’administration de l’aide alimentaire	466
C. La mise en place des disciplines régissant les pratiques des entreprises commerciales d’Etat exportatrices	471
Chapitre II – Le droit à l’alimentation : outil opérationnel pour orienter les politiques des Membres de l’OMC vers la compatibilité entre objectifs commerciaux et enjeux alimentaires	475
Section I – Le changement radical des perspectives concernant les impacts des politiques commerciales sur la sécurité alimentaire	477
Paragraphe 1 – Le revirement des réflexions sur les problèmes alimentaires au sein de l’OMC.....	478
A. La contribution illusoire du marché ouvert à la croissance économique des pays en développement.....	478
B. L’absence de discussion en profondeur des problèmes alimentaires dans les négociations sur l’agriculture	483
Paragraphe 2 – Nouvelle perspective pour réévaluer les impacts de la réforme du commerce agricole sur la sécurité alimentaire.....	489
A. Une perspective globale	489

B.	Une évaluation des impacts du commerce agricole sur la sécurité alimentaire ..	499
Section II	– L’examen des compatibilités entre les engagements commerciaux et les obligations en matière de droits de l’homme	502
Section III	– La réconciliation substantielle des enjeux alimentaires avec l’objectif général de libéralisation du commerce agricole	507
Paragraphe 1	– Les politiques à court terme	508
A.	Les filets de sécurité et garanties de revenu	509
B.	Les réserves alimentaires	511
Paragraphe 2	– Les stratégies à long terme	516
A.	Le renforcement des financements publics dans l’agriculture	517
B.	La gestion ordonnée du marché afin de gérer la volatilité des prix	523
Chapitre III	– Souveraineté alimentaire : base idéologique des stratégies alternatives vers un système du commerce agricole coordonné	533
Section I	– L’émergence du concept de souveraineté alimentaire comme alternative nécessaire au modèle de développement agricole néolibéral	534
Paragraphe 1	– Un concept en rupture avec le modèle néolibéral du développement agricole	534
A.	La remise en question du mode de production agricole moderne	534
B.	L’enrichissement de la signification de la souveraineté alimentaire	540
Paragraphe 2	– Un concept n’ayant pas d’existence propre en droit international positif	544
A.	La référence à la souveraineté alimentaire en droit national et en stratégie régionale	544
B.	L’absence d’une notion juridique en droit international positif	549
Section II	– Le recours au concept de la souveraineté alimentaire pour une gouvernance coordonnée des politiques agricoles et alimentaires	554
Paragraphe 1	– Le repositionnement des enjeux alimentaires dans l’ordre commercial international	554
A.	Le repositionnement du débat alimentaire autour des considérations politiques	555
B.	La revalorisation du rôle de l’Etat en matière agroalimentaire	557
C.	L’accent sur l’agriculture familiale	560
Paragraphe 2	– Les implications de la souveraineté alimentaire dans une gouvernance coordonnée de la production vivrière et du commerce agricole	564
CONCLUSION DU TITRE II	570
CONCLUSION GENERALE	575
Bibliographie	579
Index	643

« Entre le faible et le fort, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui libère. »

Jean-Jacques Rousseau

Introduction – La sécurité alimentaire

1. Avec la volonté ferme d'éradiquer la faim et la sous-alimentation dans le monde, les Etats se sont engagés, lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, à diminuer de moitié le nombre des personnes souffrant de la faim d'ici 2015.¹ Ce même objectif, avec une petite nuance, est repris par l'ONU à l'issue du Sommet sur les Objectifs du millénaire pour le développement tenu en 2010 à New York.²

2. Cependant, la situation mondiale actuelle de l'insécurité alimentaire enregistrée par la FAO dans son dernier rapport annuel semble sévère : malgré des progrès remarquables dans la production agricole mondiale dans les derniers 50 ans, on compte aujourd'hui environ 815 millions de personnes souffrant de sous-alimentation chronique, soit une diminution de 147 millions de personnes sur cette dernière décennie et 216 millions de personnes de moins qu'en 1990-1992.³ Notons précisément que 14,7 millions de personnes souffrant de la faim se trouvent dans les pays développés, alors que le reste vit dans les régions en développement – Proche-

¹ Dans le présent travail, nous parlons et parlerons de manière répétitive de la faim, de la famine, de la sous-alimentation, et parfois de la malnutrition, qui sont connues comme problèmes alimentaires sous leurs différents aspects et présentent souvent dans les débats portant sur la sécurité alimentaire. Selon A. Mahiou, la notion de la sécurité alimentaire revêt « plusieurs contenues... :

- la famine, qui peut aboutir à des conséquences extrêmes comme la mort des personnes ;
- la sous-alimentation, qui est tout simplement une insuffisance de nourriture et de calories ayant des conséquences sur l'état physique et mental des personnes ;
- la malnutrition, qui correspond plutôt à la qualité de la nourriture et au mauvais équilibre entre les différents apports alimentaires, avec la carence pour certaines vitamines et certains sels minéraux nécessaires au bon développement des personnes et notamment des enfants. »

MAHIOU A., « La sécurité alimentaire », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 11 – 12

² La nuance est que le Sommet de 2010 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement envisage à réduire « la proportion » de la population souffrant de la faim, alors que le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a déclaré le but de diminuer en moitié « le nombre » de personnes souffrant de la faim.

Le Sommet de l'ONU sur les objectifs du Millénaire pour le développement a eu lieu les 20 – 22 septembre 2010 à New York. A l'issue de ce sommet, les Etats ont adopté un programme d'action pour atteindre les huit objectifs anti-pauvretés de 2010 à 2015. Des nouveaux engagements ont été pris pour la santé des femmes et des enfants. Quelques initiatives pour lutter contre la pauvreté, la faim et les maladies ont également été adoptées.

Sur les informations détaillées de ce sommet, voir le site Internet : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/> (Consulté le 6 juin 2016)

³ FAO, *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde : renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire*, Rome, 2017, p.2 ; également FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux*, Rome, 2015, p. 8

Orient, Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Asie et Pacifique.⁴ Ce nombre très élevé est considéré par l'ONU comme « l'une des terribles conséquences des crises alimentaire et financière mondiales ».⁵

3. Ce qui est plus inquiétant, c'est que les nouvelles et fortes tensions sur l'offre et la demande alimentaire résultant de la crise des prix des produits alimentaires de 2008 et de 2011 pourraient persister au moins à moyen terme, si l'on tient compte la constante croissance démographique, combinée avec les éléments suivants : la transition des régimes alimentaires dans plusieurs pays émergents vers les régimes plus riches en protéines animales, et la concurrence de plus en plus forte entre les usages des terres arables pour les cultures alimentaires et les usages pour les cultures agro-énergétiques. Cela aggrave sans doute la difficulté de la réalisation d'une mission dont l'achèvement n'était déjà pas très probable. La croissance remarquable des richesses en général dans le monde entier, et de la production agricole en particulier, coexiste de manière tragique avec la croissance de la sous-alimentation d'une ampleur aussi grande. Ce phénomène n'est pourtant jamais incompréhensible, car « les crises alimentaires résultent rarement d'une pénurie absolue de disponibilités alimentaires ; elles sont plus fréquemment dues à un manque généralisé d'accès à la nourriture ».⁶

4. Outre ces scandales concernant les approvisionnements alimentaires, les crises des hormones de croissance bovines, de la dioxine et de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) pendant les dernières décennies ont fait naître des préoccupations majeures des peuples concernant la salubrité de leurs aliments. L'alarme a sonné fortement de nouveau en mai 2011 lors de l'épidémie en Europe déclenchée par les concombres contaminés par la bactérie E. coli enterohémorragique (ECEH).⁷ La globalisation récente de risques alimentaires, causée partiellement par la

⁴ *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux*, op. cit., p. 8, Tableau 1

⁵ ONU, *Objectifs du Millénaire pour le développement : rapport 2010*, New York, 2010, p. 11

⁶ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, Rome, 2006, p. 5

⁷ JOUAN A., « En Europe, l'épidémie liée aux concombres s'étend », *Le Figaro*, le 27 mai 2011, texte disponible sur le site Internet : <http://www.lefigaro.fr/sante/2011/05/27/01004-20110527ARTFIG00673-en-europe-l-epidemie-liee-aux-concombres-s-etend.php> (consulté le 6 juin 2016) ; et Le Figaro, « Concombre contaminés : trois cas suspects en France »,

croissance rapide de la circulation de marchandises dans le monde entier, a attiré l'attention de la communauté internationale sur le problème de la sécurité sanitaire des aliments. De nombreuses normes et standards sont élaborés par les Etats et les organisations internationales afin d'assurer la qualité de produits alimentaires.

5. Cependant, l'enjeu de la sécurité sanitaire des aliments ne porte pas purement et simplement sur la question de la protection de la santé publique, comme telle apparue en Europe pendant la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, mais porte plutôt sur la question de l'équité à la fois sur le plan national et sur le plan international. Sur le plan national, il s'agit de l'équité entre les différents groupes sociaux, dont le revenu per capita interagit de manière directe avec la sécurité sanitaire de leur nourriture.⁸ La pauvreté rend plus vulnérable les gens aux des risques alimentaires. Même dans les pays développés où les approvisionnements des aliments sont relativement assurés, les pauvres sont souvent les premières victimes des produits alimentaires de mauvaise qualité.⁹ Sur le plan international, il s'agit de l'équité entre les pays développés et les pays en développement. Dans le contexte de la libéralisation du commerce international, les normes sanitaires et techniques nationales élaborées pour garantir la qualité des aliments, notamment celles qui sont tellement rigoureuses dans les pays développés, servent davantage à des objectifs protectionnistes. Elles constituent ainsi des obstacles entravant le libre-échange au détriment des pays en développement, dont l'exportation de produits agricoles de base représente la ressource principale pour financer l'importation des nourritures nécessaires.¹⁰

6. Si tout le monde convient que la faim et la malnutrition sont intolérables, et que la dignité humaine est gravement offensée en cas de mort due à la famine, chercher la sécurité alimentaire devient la responsabilité aussi bien des peuples que

Le Figaro, le 29 mai 2011, texte disponible sur le site Internet : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/05/28/01016-20110528ARTFIG00524-concombres-contamines-trois-cas-suspects-en-france.php> (consulté le 6 juin 2016)

⁸ SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, p. 85

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

des gouvernements et de la communauté internationale. Il est regrettable d'observer que les efforts de la communauté internationale depuis des décennies pour éradiquer la faim n'aboutissent finalement qu'à un progrès illusoire: la réduction de la proportion de populations sous-alimentées est compensée complètement par l'accroissement du nombre absolu de celles-ci ; la distribution déséquilibrée des nourritures à tous les niveaux – international, national et domestique, restreint sévèrement la possibilité que les populations vulnérables puissent bénéficier des grands progrès de la productivité agricole dans le monde entier. Le droit international, étant un moyen important pour la mise en œuvre des stratégies internationales de lutte contre la faim, fait malheureusement partie de cet échec.

7. Même si la communauté internationale ne dispose pas d'une autorité supérieure exerçant des contrôles sur les agissements des Etats - acteurs principaux sur la scène internationale, le droit international est cependant un instrument incontournable, sinon le seul, pour la réalisation de leur volonté commune.¹¹ Il définit le régime juridique de l'intervention de la communauté internationale dans le domaine concerné et encadre la sphère dans laquelle les Etats peuvent prendre l'initiative et poursuivre les objectifs communs. A cet égard, le droit international peut mobiliser ou dissuader certains types d'agissements étatiques et exercer ainsi des influences à la fois positives et négatives sur la promotion de ces objectifs.¹² La caractéristique intrinsèque des normes particulières peuvent en plus affaiblir ou renforcer de telles influences. Cela est d'autant plus évident lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité alimentaire pour tous.

8. En tant que moyen principal de concrétiser et de rendre exécutoire les stratégies internationales en matière agro-alimentaire, le droit international pourrait favoriser toutes les dimensions de la sécurité alimentaire en organisant des mesures qui améliorent la productivité agricole et le fonctionnement de marchés, et redistribuent les richesses pour remédier consciemment au déséquilibre économique

¹¹ THERIAULT S. et OTIS G., « Le droit et la sécurité alimentaire », *Les cahiers de droit*, Vol. 44, n°4, décembre 2003, pp. 584 – 586 et pp. 595 – 596

¹² En ce qui concerne le rôle du droit international dans la mise en œuvre des politiques internationales, voir CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law : Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *Iowa Law Review*, n° 70, 1985, pp. 1195 – 1200

et social au détriment des groupes vulnérables.¹³ Précisément, il organise des actions collectives en la matière, définit les droits et obligations de chaque Etat participant, assure le financement de ces actions, et crée le cadre institutionnel au sein duquel les droits concernés seront garantis et mis en œuvre et leurs violations seront prévenues et sanctionnées.¹⁴

9. Néanmoins, le droit international positif en la matière n'est pas parvenu, jusqu'à l'heure actuelle, à satisfaire cette attente, c'est-à-dire, à concourir de manière substantiellement positive à atténuer l'insécurité alimentaire. Il est vrai que plusieurs conférences internationales tenues pendant le dernier demi-siècle, soit sur le thème de la sécurité alimentaire soit sur celui du droit à l'alimentation, ont bien abouti à produire de nombreuses normes internationales contenues dans les déclarations, plans d'actions, pactes, conventions, etc. Chacun de ceux-ci vise à diriger les agissements des Etats dans le combat global de lutte contre la faim. En même temps, les juristes internationaux ont déployé de louables efforts en préparation des travaux supplémentaires en vue d'interpréter ou d'éclaircir les connotations et dénnotations de ces normes. Cependant, en raison de leur caractère juridique de *soft law*, leur capacité de conduire les Etats à se mettre en conformité aux politiques collectives est considérablement réduite.¹⁵ Faute de contenus précis, de force juridiquement contraignante, et de solutions spécifiques en cas de conflits avec d'autres dispositions internationales, ces normes promouvant directement la sécurité alimentaire ne sont rien de plus que la répétition des objectifs nobles et idéaux visant à mettre le monde entier à l'abri de la faim.¹⁶

¹³ DUHAIME G. et GODMAIRE A., « The Conditions of Sustainable Food Security. An Integrated Conceptual Framework », in G. Duhaime (dir.), *Sustainable Food Security in the Arctic, State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GETIC Université Laval/Canadian Circumpolar Institute University of Alberta, 2002, pp. 24 – 26

¹⁴ THERIAULT S. et OTIS G., « Le droit et la sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 584

¹⁵ Dans son article, J. Carlson a découvert les limites du *soft law* dans la mise en œuvre effective des politiques internationales. En bref, l'ambiguïté et la force faible des normes rendraient le jugement de leur violation plus difficile, permettraient les Etats de justifier leur non-conformité aux politiques internationales, et créeraient la non-réciprocité des obligations juridiques. Cela a pour effet de diminuer l'aptitude d'un Etat à prévoir les comportements d'autres Etats et les bénéfices en cas de conformité à ces normes, et ainsi décourage la volonté des Etats de s'aligner aux politiques internationales contenues dans ces normes. Voir CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law : Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *op. cit.*, pp. 1206 – 1209

¹⁶ AFIFI A., « Sources et normes de sécurité alimentaire en droit international », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, p. 255

10. Cela ne veut pas, toutefois, nier complètement l'existence des dispositions internationales qui protègent véritablement la sécurité alimentaire des individus. Il s'agit du droit international humanitaire, qui impose à chaque Etat des obligations spécifiques et opposables de garantir l'accès suffisant aux aliments des individus et leur fournit des moyens de recours en cas de violation.¹⁷ Comme ces dispositions ne s'appliquent qu'en cas de conflits armés, leur contribution à une solution globale des problèmes alimentaires demeure très limitée en ce qui concerne les dispositions souhaitables de mise en œuvre de la sécurité alimentaire.

11. En revanche, le droit international pourrait se révéler nuisible à la sécurité alimentaire en servant d'autres intérêts concurrents ou purement et simplement en négligeant les besoins de certains groupes sociaux.¹⁸ C'est exactement le cas des normes juridiques gouvernant le commerce international, telles qu'elles sont énoncées dans le cadre de l'OMC, qui, en fixant les conditions et les termes de la circulation transfrontière des produits alimentaires, exercent une influence majeure sur la sécurité alimentaire tant sur le plan international que sur le plan national.

12. Il est reconnu que la réalisation effective de la sécurité alimentaire pour tous dépend au bout du compte du développement substantiel aussi bien sur le plan économique que sur le plan social, autrement dit, du relèvement de niveau de vie du peuple, ce qui est également l'une des finalités poursuivies par l'OMC en promouvant la libéralisation du commerce international.¹⁹ Si le droit de l'OMC a établi un cadre juridique qui permet à la mondialisation économique de réussir à augmenter les échanges commerciaux et donc à générer plus de richesses, ceci n'est pas sans conséquences positives sur des domaines tels que la sécurité alimentaire et le développement social.

13. Paradoxalement, dans l'ordre juridique international, c'est justement dans le contexte de la mondialisation du commerce des aliments que la réalisation du droit à l'alimentation va se voir largement restreinte par l'exigence de libéraliser la circulation des marchandises. A cet égard, une grande partie de critiques en la matière

¹⁷ Voir le présent travail, para. 94, note et bas de page 253

¹⁸ THERIAULT S. et OTIS G., « Le droit et la sécurité alimentaire », *op. cit.*, pp. 585 – 586

¹⁹ OMC, *Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Genève, 1994, préambule

sont axées sur l'inégalité du régime actuel du commerce international. Au lieu de faciliter l'amélioration de l'état alimentaire, ce régime se présente davantage comme un instrument de protection des intérêts des pays développés au détriment du droit fondamental du peuple dans les pays en développement.²⁰ De surcroît, vu le caractère contraignant du mécanisme de règlement des différends au sein de l'OMC, les Membres sont souvent forcés de privilégier les intérêts commerciaux par rapport à des considérations non commerciales, dont en premier chef la préoccupation alimentaire.²¹

14. A travers une analyse profonde et scrupuleuse des dispositions qui pourraient avoir des effets sur la sécurité alimentaire, le présent travail tente d'identifier la mesure exacte, dans laquelle le droit de l'OMC prend en compte la préoccupation alimentaire au cours de la libéralisation du commerce multilatéral. Nous observerons que, si le droit de l'OMC offre à ses Membres quelques moyens pour améliorer, ou au moins pour ne pas empirer, leur état alimentaire tout en leur permettant d'éliminer les obstacles aux échanges internationaux, ces moyens ne sont ni suffisants ni efficaces pour atteindre cet objectif. *A fortiori*, la plupart des Membres vulnérables à l'insécurité alimentaire se trouvent souvent dépourvus de ressources financières et techniques nécessaires pour mettre en œuvre ces moyens. A un niveau plus général, le droit de l'OMC relatif au commerce des produits alimentaires dans son ensemble exprime et concrétise le déséquilibre des relations économiques internationales contemporaines. Les disciplines imposées dans les accords concernés contribuent à rendre formelle et restreinte la possibilité de chaque Membre de prendre des initiatives pour protéger son peuple contre la sous-alimentation.

15. S. Gorovitz a rappelé qu'aucun « droit n'a plus de sens ou de valeur lorsque la faim frappe..... de plus sans nutrition adéquate, la valeur des droits est considérablement diminuée... ». Si cette observation est vraie, les politiques

²⁰ TRACHTMAN J. P., « Legal Aspects of a Poverty Agenda at the WTO: Trade Law and "Global Apartheid" », *J.I.E.L.*, 2003, Vol. 6, n°1, pp. 3 – 21; sur un plan plus général, voir MERCURE P.-F., « La sécurité alimentaire du tiers-monde : cadre conceptuel de l'action des pays en développement dans le contexte de la mondialisation », *Les cahiers de Droit*, Vol. 44, n°4, décembre 2003, pp. 779 – 827

²¹ HAWKES S. et PLAHE J. K., *The WTO's Agreements on Agriculture and The Right to Food in Developing Countries*, Department of Management Working Paper 4/10, Monash University, 2010, p. 11

commerciales internationales devraient être reformulées pour que les besoins impératifs, tels que l'accès à une nourriture suffisante et saine, soient satisfaits.²² Si la réforme ne parvient pas à produire des règles, qui permettent aux Membres de l'OMC en déficit alimentaire de générer effectivement des ressources pour se procurer des aliments, elle doit au minimum contribuer au système actuel des politiques visant à neutraliser les effets néfastes. A défaut, le système actuel d'échanges multilatéraux risque de perdre sa légitimité et sa crédibilité.²³ Le surgissement et l'amplification récente du mouvement « altermondialiste » démontre clairement une telle tendance dans la société civile.²⁴

16. Le présent travail se focalisera sur les problèmes juridiques soulevés sur l'interaction complexe de deux grands thèmes : la sécurité alimentaire et le commerce international. A cette fin, il faut toujours garder à l'esprit que le commerce ne représente que l'un des facteurs qui jouent sur le plan de la sécurité alimentaire, et que les politiques commerciales internationales ayant des effets sur la sécurité

²² GOROVITZ S., « Bigotry, Loyalty and Malnutrition », in P. G. Brown et H. Shue (dir.), *Food Policy: The Responsibility of the United States in the Life and Death Choices*, Free Press, New York, 1977, pp. 131 – 132

²³ En effet, le refus des pays développés de s'engager dans des rapports économiques internationaux plus équitables et le renforcement de l'« ordre établi » ont tendance à amener les pays en développement à s'opposer à la mondialisation telle qu'elle est conduite actuellement. Voir MERCURE P.-F., « La sécurité alimentaire du tiers-monde : cadre conceptuel de l'action des pays en développement dans le contexte de la mondialisation », *op. cit.*, p. 782

²⁴ D'origine belge, le terme « altermondialisme » ou « altermondialisation » a été introduit dans la francophonie en 1999 pour mettre en avant le caractère favorable d'une partie du mouvement à une forme de mondialisation qui serait différente de la mondialisation actuelle. Se voulant un moteur de lutte sociale, le mouvement altermondialiste ou altermondialisation regroupe des mouvements très divers autour du slogan « Un autre monde est possible », en tentant une orientation commune qui se dégage sur des thèmes généraux comme la lutte pour le développement durable, la souveraineté alimentaire, et les droits fondamentaux comprenant la paix voire la démocratie. Face à une logique de mondialisation libérale effrénée, il revendique et met en avant des valeurs comme la démocratie, la justice économique, la sauvegarde de l'environnement, les droits humains en vue d'une mondialisation maîtrisée et solidaire. L'idée de base des altermondialistes consiste à considérer que le processus de mondialisation économique conduit à une augmentation des inégalités dans le monde : d'une part entre la population mondiale la plus riche et la plus pauvre, d'autre part entre les pays du Nord, principalement l'Amérique du Nord et l'Europe, et une majorité des pays du Sud dont l'Afrique subsaharienne et les pays les moins avancés (PMA). Il a désigné comme son principal adversaire idéologique le « néolibéralisme ». Ayant pris racine petit à petit tout au long du XXème siècle, il commence à prendre de l'ampleur au début des années 1980 dans les pays du Sud avec la lutte contre la dette du tiers monde, l'OMC et les plans d'ajustement structurel du FMI. Les manifestations de Seattle en 1999 sont les premières manifestations médiatisées altermondialistes.

Pour plus d'informations sur ces termes, voir WIKIPEDIA, *Altermondialisme*, texte disponible sur le site Internet : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Altermondialisme> (consulté le 6 juin 2016); pour une bibliographie sur ce sujet, voir http://fr.wikipedia.org/wiki/Bibliographie_de_1%27altermondialisation (consulté le 6 juin 2016)

D'ailleurs, en traitant de la problématique de la sécurité alimentaire du tiers-monde, P.-F. Mercure s'est appuyé sur l'idée de l'« altermondialisation » comme point de départ pour l'exposition de sa doctrine de « droit à la conditionnalité universelle ». Voir MERCURE P.-F., « La sécurité alimentaire du tiers-monde : cadre conceptuel de l'action des pays en développement dans le contexte de la mondialisation », *op. cit.*, pp. 779 – 827

alimentaire mondiale constituent seulement un aspect bien limité d'une scène beaucoup plus étendue.²⁵

17. Etant donné que le problème de la sécurité alimentaire touche des domaines variés et s'inscrit souvent dans des circonstances très complexes, une réflexion complète sur ce sujet exige de prendre comme point de départ une définition claire des termes clés utilisés dans le présent travail, afin de ne pas se perdre dans le vaste problème de la sécurité alimentaire. Il convient ainsi d'examiner les notions d'« aliment » (Chapitre I) et de « sécurité alimentaire » (Chapitre II) avant d'explorer brièvement les interactions entre la sécurité alimentaire et le commerce international (Chapitre III).

Section I – L'« aliment »²⁶

18. Le dictionnaire Larousse définit l'« aliment », *alimentum* en latin, comme « substance habituellement ingérée par un être vivant et lui fournissant les matières et l'énergie nécessaires à sa vie et à son développement ». ²⁷ Par le terme « aliment », on entend donc normalement toute matière susceptible d'être ingérée par l'homme. ²⁸ Il est évident que la portée d'une telle définition est très étendue, et n'est pas toujours d'une absolue clarté. Une analyse plus approfondie nous permettra de connaître que les différents types de problèmes soulevés par la sécurité alimentaire sont liés de manière étroite aux différents rôles que l'aliment joue dans la vie de l'homme et dans la société humaine.

Paragraphe 1 - L'aliment comme nécessité biologique

19. Afin de déterminer la ligne de démarcation du champ d'application des réglementations alimentaires, les législateurs précisent cette définition en mettant

²⁵ STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Department for International Development*), London, 2000, pp. 13 – 14

²⁶ Dans le présent travail, il apparaîtra un autre mot « nourriture », qui sera considéré comme synonyme d'« aliment » dans le sens qu'il implique « toute substance qui sert à l'alimentation des êtres vivants ». Sur la définition de « nourriture », voir le dictionnaire Larousse, texte disponible sur le site Internet : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/nourriture> (consulté le 6 juin 2016). Aux fins du présent travail, nous considérons également les expressions « denrée alimentaire », « produit alimentaire » comme synonyme du terme « aliment ».

²⁷ Cette définition est donnée par le dictionnaire Larousse, texte disponible sur le site Internet : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/aliment> (consulté le 28 juillet 2017)

²⁸ Aux fins du présent travail, nous traiterons principalement les problématiques portées sur l'alimentation humaine et n'examinerons que de manière subsidiaire les questions sur les aliments aux animaux et celles sur la protection des plantes.

l'accent sur la fonction nutritive des denrées alimentaires, et adoptent ainsi une notion d'aliment dans un sens plus strict en excluant des substances recherchées par simple plaisir gustatif ou absorbées pour des raisons thérapeutiques.²⁹ Les législations nationales de plusieurs pays témoignent qu'une telle exclusion n'est cependant pas absolue. Certaines substances qui ne participent qu'à peine à la nutrition de corps humain sont assimilées aux denrées alimentaires. Par exemple, le « Food, Drug and Cosmetic Act » des Etats-Unis inclus explicitement la gomme à mâcher dans son champ d'application.³⁰ Le terme « aliment » dans la législation australienne recouvre les substances utilisées comme ingrédients et additifs dans les nourritures ou boissons.³¹ En Allemagne, le tabac est également assimilé aux denrées alimentaires.³² Selon la loi chinoise, le terme aliment s'étend même aux substances qui sont traditionnellement considérées comme ayant valeur à la fois alimentaire et médicamenteuse.³³

20. On remarque aussi une approche souple de même type tant au niveau du droit communautaire qu'au niveau du droit international. En droit communautaire, les termes « aliment » ou « produits alimentaires » n'ont pas été au début utilisés en tant que tels. Le Traité de Rome du 25 mars 1957 ne donne qu'une définition des « produits agricoles », définition toujours imprécise :

²⁹ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 26

³⁰ La section 201 (f) de cet Acte stipule que :

« The term "food" means (1) articles used for food or drink for man or other animals, (2) chewing gum, and (3) articles used for components of any such article ».

Texte disponible sur le site Internet : http://legcounsel.house.gov/Comps/FDA_CMD.pdf (consulté le 13 juin 2016)

³¹ En vertu de la Section 3 du « National Food Authority Act, 1991 », n°118, l'aliment inclus :

« (a) any substance or thing of a kind used or capable of being used as food or drink by human beings; or (b) any substance or thing of a kind used or capable of being used as an ingredient or additive in, or substance used in the preparation of, a substance or thing referred to in paragraph (a); or (c) such other substance or thing as is prescribed; whether or not it is in a condition fit for human consumption, but does not include a therapeutic good within the meaning of the Therapeutic Goods Act 1989 ».

Le texte original est en anglais, disponible sur le site Internet : <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A04193>, (consulté le 13 juin 2016)

³² GERARD A., « Droit de l'alimentation et produits nouveaux – les aspects législatifs », *Alimentex*, n° spécial, décembre 1991, p. 455

³³ L'article 99 de la Loi de la sécurité alimentaire de la Chine de 2009 définit « aliment » comme « toute substance finie ou brute destinée à l'alimentation ou utilisée comme boisson pour l'homme, et toutes substances qui sont considérées traditionnellement comme ayant valeur à la fois alimentaire et médicamenteuse, excepté toute substance absorbée pour des raisons thérapeutiques » (notre traduction).

Le texte original est en chinois : « 食品, 指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是药品的物品, 但是不包括以治疗为目的的物品 », disponible sur le site Internet : http://www.gov.cn/flfg/2009-02/28/content_1246367.htm (consulté le 13 juin 2016)

« par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport avec ces produits ».

21. Il faut attendre l'adoption du Règlement 178/2002 du 28 janvier 2002, qui institue l'Autorité européenne de sécurité des aliments et établit pour la première fois les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire européenne, pour que la « denrée alimentaire » soit finalement définie. L'article 2 du règlement prévoit que l'on entend par « denrée alimentaire » ou « aliment » :

« toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain. Ce terme recouvre les boissons, les gommes à mâcher et toute substance, y compris l'eau, intégrée intentionnellement dans les denrées alimentaires au cours de leur fabrication, de leur préparation ou de leur traitement. (...) Le terme denrée alimentaire ne couvre pas : a) les aliments pour les animaux, b) les animaux vivants à moins qu'ils ne soient préparés en vue de la consommation humaine, c) les plantes avant leur récolte, d) les médicaments, e) les cosmétiques, f) le tabac et les produits du tabac, g) les stupéfiants et les substances psychotropes au sens de la Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants de 1961 et de la Convention des Nations Unies sur les substances psychotropes de 1971, h) les résidus et les contaminants ».

22. Le Codex Alimentarius, organe le plus important de normalisation internationale dans le domaine alimentaire, définit les denrées alimentaires comme

« toute substance traitée, partiellement traitée ou brute, destinée à l'alimentation humaine, et englobe les boissons, le 'chewing-gum' et toutes les substances utilisées dans la fabrication, la préparation et le traitement des aliments, à l'exclusion des substances employées uniquement sous forme de médicaments, de cosmétiques ou de tabac ».³⁴

³⁴ Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius*, 24^{ème} éd., Rome 2015, p. 22

23. A travers ces divers textes juridiques, nous remarquons que leurs auteurs soulignent et prennent en compte principalement la dimension biologique de la notion d'aliment. Il est généralement accepté que l'aliment revêt la fonction de fournir de l'énergie au corps humain, de satisfaire sa faim et de permettre sa survie.³⁵ Dans cette optique, l'alimentation est conçue comme « le mode de nutrition des êtres vivants sur la base de l'ensemble de matières organiques, d'origine animale ou végétale, contenant des microéléments nutritifs, ingérées à des fins énergétiques ou nutritionnelles (aliments solides) et de l'eau (aliments liquides par excellence) ; ces deux composantes étant multiformes ».³⁶

24. C'est dans ce sens que l'on entend l'un de deux aspects de la notion de « sécurité alimentaire » – l'aspect quantitatif.³⁷

Paragraphe 2 - L'aliment comme culture et en tant qu'objet du commerce

25. Pourtant, il nous semble réducteur de considérer que l'importance des aliments pour l'être humain réside purement et simplement dans le fait que la consommation des denrées alimentaires est une partie vitale de processus biologique de la vie.³⁸ Comme l'a constaté M. Leininger, anthropologue fameuse, en plus de la nécessité biologique, l'aliment comporte aussi une fonction sociale. Il sert à la reconnaissance mutuelle des individus, aux récompenses et sanctions qui influencent les comportements et les conditions sociales d'un certain groupe de la population. Il se charge en outre de la fonction culturelle, religieuse, et parfois même de la fonction médicale.³⁹ Parmi tous ces rôles que l'aliment joue dans la société, c'est la dimension à la fois culturelle et commerciale qui intéresse notre étude, du fait que dans le contexte de libre-échange contemporain cette dimension entraîne souvent des conflits

³⁵ LEININGER M., « Some Cross-Cultural Universal and Non-Universal Functions, Beliefs, and Practices of Food », in J. Dupont (dir.), *Dimensions of Nutrition*, Boulder, Colorado Associated University Press, 1970, pp. 154 – 155

³⁶ SOMA A., *Droit de l'homme à l'alimentation et sécurité alimentaire en Afrique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 30 – 31

³⁷ Comme nous allons examiner ci-après, l'autre aspect de la notion de sécurité alimentaire est l'aspect qualitatif, qui porte sur le problème de l'innocuité des denrées alimentaires.

³⁸ CHANG K.C., *Food in Chinese Culture: Anthropological and Historical Perspectives*, New Haven, Yale University Press, 1977, p. 3

³⁹ LEININGER M., « Some Cross-Cultural Universal and Non-Universal Functions, Beliefs, and Practices of Food », *op. cit.*, pp. 154 – 164

touchant au deuxième aspect du problème de la sécurité alimentaire – l’aspect qualitatif.

26. L’aliment se présente incontestablement comme phénomène culturel dans les différents groupes de populations grâce à sa grande variété.⁴⁰ Pour la plupart des communautés, la consommation de produits alimentaires est associée à des éléments identitaires propres.⁴¹ Dans la culture occidentale, on trouve dans l’Ancien Testament des considérations sur la nourriture permise et celle interdite.⁴² En Chine, une grande importance a été accordée à l’aliment depuis la période de Confucius, voire plus anciennement.⁴³ Depuis des siècles, l’aliment est devenu progressivement l’objet de traditions si profondément enracinées qu’elles peuvent être considérées comme représentant certaines valeurs de la société, et qui se trouvent liées souvent de façon compliquée à la religion.⁴⁴ Il arrive très souvent que les consommateurs choisissent leurs nourritures plutôt en fonction de leur préférence culturelle qu’en fonction des caractéristiques biologiques des produits alimentaires.⁴⁵ En effet, pour M. Leninger, les valeurs culturelles d’un groupe spécifique de personnes constituent le facteur le plus important qui affecte les différences dans la pratique alimentaire.⁴⁶ Ces significations traditionnelles, culturelles et religieuses affectent les préférences alimentaires et l’attitude des consommateurs par rapport à certains aliments, et, en allant encore plus loin, elles influencent l’action de gouvernement.⁴⁷

⁴⁰ ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology*, London, Kluwer Law International, 2001, p. 1

⁴¹ PARENT G. et MAYER-ROBITAILLE L., « Agriculture et culture : le défi de l’OMC de prendre en compte les considérations non commerciales », *Revue de droit de McGill*, Vol. 52, n° 3, 2007, p. 422

⁴² BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d’harmonisation*, op. cit., p. 15

⁴³ CHANG K.C., *Food in Chinese Culture: Anthropological and Historical Perspectives*, op. cit., p. 11

⁴⁴ MINTZ S., *Tasting Food, Tasting Freedom: Excursions into Eating, Culture and the Past*, Boston, Beacon Press, 1996, pp. 7 – 8, et 40.

⁴⁵ Comme l’a remarqué S. Mintz, « *consumption of recognizable dangerous substances, such as raw meats and seafood, mushrooms and the like, are only the most dramatic sorts of evidence that, in the sphere of human eating behaviour, culture prevails over biology* », cité par MCINTOSH W. A., *Sociologies of Food and Nutrition*, New York, Plenum Press, 1996, p. 42

⁴⁶ LEININGER M., « Some Cross-Cultural Universal and Non-Universal Functions, Beliefs, and Practices of Food », op. cit., p. 165

⁴⁷ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d’harmonisation*, op. cit., p.18

27. Dans une société traditionnelle agricole, comme la production alimentaire est fournie sur une base familiale ou communautaire, il y a peu d'excédents et peu de commerce, qu'il soit national ou international.⁴⁸ La production alimentaire est liée étroitement avec la culture locale. Le rôle culturel de l'aliment s'affaiblit au fur et à mesure de l'industrialisation du secteur agro-alimentaire qui permet la croissance rapide de la production alimentaire et en même temps déplace la production alimentaire de la ferme aux grands producteurs des denrées alimentaires. Par contre, la dimension commerciale des denrées alimentaires devient de plus en plus remarquable : l'aliment en tant qu'objet de commerce.

28. Le développement de la science moderne et de nouvelle technologie d'exploitation agricole mène directement à la croissance rapide en volume de la production alimentaire, et éventuellement à des surplus plus ou moins importants. Les engrais chimiques, insecticides, pesticides et hybridation augmentent la capacité productive des agriculteurs et, par conséquent, permettent non seulement de nourrir les communautés locales mais également de fournir le marché national et étranger. Grâce aux technologies de transformation alimentaire, de réfrigération, d'emballage, et de transport, l'industrie des aliments transformés éloigne encore plus les agriculteurs des consommateurs ultimes.⁴⁹ Dans l'éloignement graduel du croisement de la production alimentaire et de la culture, la production alimentaire voit sa dimension commerciale grandir de plus en plus.⁵⁰ Même si les consommateurs connaissent toujours les sources de leur nourriture, son origine varie grandement et de plus en plus des produits alimentaires sont transformés en dehors de leur communauté locale.⁵¹ La période étant passée de la pénurie de nourriture pendant les années 1960 et 1970, on entre dans la période des excédents erratiques et de la concurrence des exportations.⁵²

⁴⁸ ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology*, *op. cit.*, p. 32

⁴⁹ *Ibid.*, p. 33

⁵⁰ HILL H. L. et MAIER F. H., « The Family Farm in Transition », in U.S. Department of Agriculture, *The Yearbook of Agriculture 1963*, Washington D.C., USDA, 1963, p. 166

⁵¹ ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology*, *op. cit.*, p. 33

⁵² *Ibid.*, p. 34

29. Sur le plan juridique, il est notable que la dimension culturelle des aliments est neutralisée considérablement dans le cadre juridique multilatéral actuel du libre-échange, du fait que, d'un côté, le commerce des produits agricoles est réglé suivant la même logique que celui des produits industriels et, de l'autre côté, les auteurs des accords de l'OMC ont refusé de reconnaître les considérations historiques, culturelles et religieuses en tant que telles comme justification de mesures entravant le commerce international. A titre d'exemple, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) adopte le critère scientifique et l'analyse des risques comme la seule base valable d'une mesure SPS permanente, et donc limite la possibilité pour le gouvernement de faire prévaloir la croyance culturelle ou religieuse de certains aliments sur le commerce international.⁵³ Apparemment, le lien entre la production agricole et la culture locale disparaît de façon quasiment complète. On souligne plutôt l'accès au marché et la concurrence commerciale juste et on estime que la notion d'aliment comme culture pourrait être un déguisement du protectionnisme.⁵⁴

30. Cependant, la dimension culturelle des aliments ne cesse pas d'influencer, parfois de manière déterminante, la décision des consommateurs sur ce qui est à manger, parce que « ... les préférences alimentaires, une fois établies, sont habituellement profondément résistantes au changement ». ⁵⁵ Par conséquent, cette dimension culturelle se heurte très souvent à l'aspect commercial des aliments. L'affaire *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (CE - Hormones)* présente un exemple parfait dans ce sens.⁵⁶ Les débats concernant des nouvelles biotechnologies d'organismes génétiquement modifiés (OGM), qui apparaissent dans un premier temps pour répondre aux besoins urgents d'approvisionnement de nourriture mais entraînent plus tard des soucis quant à

⁵³ En fait, le système de l'OMC n'est pas le seul qui méconnaît l'aspect culturel des aliments dans le libre-échange. Le groupe spécial du GATT de 1947 dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques* a rejeté les arguments du Japon en se concentrant sur « la différence objective des produits » et ainsi concluant que des produits similaires ne pouvaient pas être considérés comme différents sur la seule base de traditions locales de consommation. Les juges de la CJCE dans les affaires *Cassis de Dijon* et *Bière* ont également limité la possibilité pour les gouvernements d'imposer des barrières culturelles au libre-échange pour la raison de sécurité sanitaire des aliments.

⁵⁴ ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology*, op. cit., pp. 37 - 38

⁵⁵ MINTZ S., *Tasting Food, Tasting Freedom: Excursions into Eating, Culture and the Past*, op. cit., p. 24

⁵⁶ ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology*, op. cit., p. 3

l'innocuité des aliments, illustrent d'ailleurs la dichotomie entre les valeurs culturelles et commerciales de l'aliment.⁵⁷ On voit clairement que dans ces deux cas, l'aliment constitue « un point d'appui à l'expression de valeurs qui (...) paraissent toutes enracinées dans un contexte culturel ». ⁵⁸ C'est bien pour cette raison que l'aliment suscite des conflits commerciaux d'un type nouveau.⁵⁹

Section II – La « sécurité alimentaire »⁶⁰

31. La « sécurité alimentaire » est une notion polysémique, définie et interprétée de manière variée. Dans le sens le plus strict, la « sécurité alimentaire » demande à ce que les nourritures suffisantes soient disponibles pour l'alimentation, que soit au niveau global, national, familial ou individuel. Pourtant, il reste toujours une ambiguïté évidente: que veut dire « suffisantes » ?⁶¹ Les efforts pour définir cette notion depuis des années, tant dans les recherches théoriques que dans les pratiques politiques, nous montrent qu'il s'agit d'une notion flexible qui englobe des éléments très divers.⁶² Certains auteurs ont même constaté, il y a plus qu'une vingtaine d'années, que l'on pouvait trouver déjà à peu près 200 définitions et 450 indicateurs dans la littérature sur ce sujet pendant les deux dernières décennies.⁶³ Les instruments internationaux en la matière utilisent d'autres expressions diverses comportant une notion similaire lorsqu'ils traitent de la problématique de la sécurité alimentaire, par

⁵⁷ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, op. cit., p. 20

⁵⁸ NOIVILLE Ch., « Brèves réflexions sur la reconnaissance d'un droit à la différence alimentaire dans le commerce international », *Sociologie du travail*, n° 45, 2003, pp. 63 – 76, particulièrement p. 65

⁵⁹ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, op. cit., p. 21

⁶⁰ La notion de « sécurité alimentaire » est équivoque en langue française. Elle recouvre deux notions distinctes : « *food security* » - l'alimentation en quantité suffisante, et « *food safety* » - le caractère sain des aliments. Voir MAHIOU A., « La sécurité alimentaire », op. cit., p. 4

⁶¹ PINSTRUP-ANDERSEN P., « Food Security: Definition and Measurement », *Food Security*, Vol. 1, n°1, 2009, p. 5

⁶² KAUFMANN C., HERI S., « Liberalizing Trade in Agriculture and Food Security », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 40, 2006-2007, n°4, p. 1048. Également FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, Rome, 2003, p. 25

⁶³ SMITH M., POINTING J. et MAXWELL S., « Household Food Security: Concepts and Definitions – An Annotated Bibliography », in S. Maxwell et T. Frenkenberger (dir.), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements – A Technical Review*, New York, UNICEF, 1992, p. 136, également SAGE C., « Food Security », in E. Page et M. Redcliff (dir.), *Human Security and the Environment – International Comparisons*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, pp. 128 – 129. Pour une liste de 32 différentes définitions de la « sécurité alimentaire » de 1975 à 1991, MAXWELL S., « Food Security : A Post-Modern Perspective », *Food Policy*, Vol. 21, n°2, 1996, pp. 155 – 170

exemple « le droit à un niveau de vie suffisant », ⁶⁴ « le droit d'être à l'abri de la faim », ⁶⁵ « le droit à une nourriture suffisante », ⁶⁶ etc. Actuellement, la définition de la « sécurité alimentaire » acceptée dans l'usage le plus répandu est celle donnée par le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 : ⁶⁷

« 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 ». ⁶⁸

32. Un examen des sources juridiques internationales en la matière permet d'apprécier l'évolution, voire l'expansion, de la notion de « sécurité alimentaire » : ⁶⁹ une expansion, dans la direction horizontale, de l'aspect quantitatif de garantie d'un approvisionnement suffisant de nourriture à l'aspect qualitatif de l'assurance d'une nourriture saine et nutritionnelle (Section I), et une expansion, dans la direction verticale, de la disponibilité et la stabilité des aliments de base aux niveaux national et international à l'accès des aliments aux niveaux individuel et familial (Section II).

⁶⁴ L'article 25.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 stipule que :

« toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »

⁶⁵ L'article 11.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies prévoit que :

« les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'à 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. »

⁶⁶ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, E/C.12/1999/5, 11 mai 1999, para. 8

⁶⁷ KAUFMANN C., HERI S., « Liberalizing Trade in Agriculture and Food Security », *op. cit.*, p. 1048. Egalement SMITH M., POINTING J. et MAXWELL S., « Household Food Security: Concepts and Definitions – An Annotated Bibliography », *op. cit.*, p. 136

⁶⁸ Paragraphe 1 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613F/W3613F00.HTM> (consulté le 15 juin 2016)

⁶⁹ Pour l'évaluation de la notion de la « sécurité alimentaire », voir MAXWELL S., « Food Security : A Post-Modern Perspective », *op. cit.*, pp. 155 – 170. Dans cet article, l'auteur a bien identifié trois changements principaux des pensées concernant la sécurité alimentaire depuis la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 : de la sécurité alimentaire nationale et globale à la sécurité alimentaire des individus et familles ; de la perspective d'aliments d'abord à la perspective de moyens de subsistance ; des indicateurs objectifs aux perceptions subjectives.

Paragraphe 1 - De la sécurité de l'approvisionnement alimentaire (l'aspect quantitatif) à la sécurité sanitaire des aliments (l'aspect qualitatif) :

33. Même si l'idée de « libérer l'humanité de la faim » est l'objectif fondamental de la FAO depuis sa naissance en 1945,⁷⁰ la notion de « sécurité alimentaire » en tant que telle ne surgit dans l'ordre juridique international qu'à la suite d'une pénurie internationale des céréales et des famines sévères au début des années 1970.⁷¹ L'accent a été primitivement mis sur la quantité et la stabilité des approvisionnements alimentaires, c'est-à-dire la disponibilité physique des aliments, tant au niveau national qu'au niveau international.⁷² La « sécurité alimentaire » a été ainsi définie par la première Conférence mondiale de l'alimentation des Nations Unies, tenue à Rome en 1974, comme « disponibilité en tout temps de l'approvisionnement mondial adéquate de denrées alimentaires de base ... pour soutenir une expansion stable de la consommation alimentaire ... et de compenser la fluctuation de la production et des prix » (notre traduction).⁷³ Même si la Conférence a déjà éprouvé la complexité du problème de la sécurité alimentaire, les opérations organisées au niveau international sont envisagées dans le seul but de promouvoir le stockage des aliments de base, sans se préoccuper de l'aspect de la consommation.⁷⁴

34. Dans son rapport sur la sécurité alimentaire mondiale de 1983, la FAO a élargi la portée de cette notion en faisant porter l'accent sur les considérations relatives à la demande et intégrant ainsi le concept de garantie de l'accès des peuples

⁷⁰ FAO, *Acte constitutif de l'FAO*, in FAO, *Textes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, Vol. I et II, 2000 éd., Rome, 2000, préambule

⁷¹ SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », *op. cit.*, p. 90 ; FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, *op. cit.*, p. 26

⁷² Dans « l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale » adopté par la Conférence de la FAO en 1973, un concept étroit de la sécurité alimentaire a été introduit en se focalisant au stocke alimentaire national et en s'orientant vers l'idée d'une sécurité alimentaire minimale.

⁷³ Résolution XVII intitulée « *International Undertaking on World Food Security* », adoptée le 16 novembre 1974 par la Conférence mondiale de l'alimentation. Voir FAO, *Report of the World Food Conference, Rome, 5-16 November 1974*, Rome, 1975, p. 14. Le texte original est en anglais :

« *Availability at all times of adequate world supplies of basic food-stuffs... to sustain a steady expansion of food consumption ... and to offset fluctuations in production and prices.* »

⁷⁴ BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, Paris, L.G.D.J., 1989, p. 79

vulnérables aux nourritures disponibles.⁷⁵ Le rapport « *Poverty and Hunger* » de la Banque mondiale de 1986 a contribué encore plus à cet enrichissement en introduisant la distinction entre l'insécurité alimentaire chronique, associée en même temps aux problèmes de pauvreté structurelle et de bas revenus, et l'insécurité alimentaire transitoire résultant des catastrophes naturelles, des crises économiques ou des conflits armés. Pour sa part, la Banque mondiale souligne également « l'accès de toutes les personnes à tout moment à suffisamment de nourriture pour mener une vie active et saine ». Elle réaffirme en outre que « chaque ménage doit posséder les connaissances et les capacités nécessaires pour produire ou se procurer, sur une base durable, les aliments dont il a besoin ».

35. De cette définition, trois éléments peuvent être dégagés :

- une nourriture *suffisante* pour une vie active et saine ;
- l'accès à la nourriture ; et
- la *garantie* d'avoir accès à la nourriture à tout moment.⁷⁶

36. Ainsi la notion de « sécurité alimentaire » est apparue sur la scène internationale pour répondre dans un premier temps aux problèmes urgents de la pénurie des réserves céréales nationales et pour orienter les politiques internationales vers la sécurité alimentaire à un niveau minimal. Son but fondamental est de garantir la disponibilité physique des produits vivriers et la stabilité, à un certain niveau, du prix des nourritures de base tant au niveau international qu'au niveau national. Donc cette notion n'a pris en compte que très récemment le problème de la sécurité sanitaire des aliments, l'aspect qualitatif de la sécurité alimentaire.⁷⁷ Une définition plus large est introduite dans les textes de la FAO puis principalement de l'UE.⁷⁸

⁷⁵ FAO, *World Food Security: A Reappraisal of the Concepts and Approaches*, Rapport du Directeur général, Rome, 1983, pp. 2 – 3. Le texte original est en anglais: « *ensuring that all people at all times have both physical and economic access to the basic food that they need* ».

⁷⁶ STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Departement for International Development*), *op. cit.*, p. 2

⁷⁷ SNYDER F., « *Toward an International Law for Adequate Food* », *op. cit.*, p. 90

⁷⁸ Le concept de la sécurité sanitaire des aliments a appelé considérablement l'attention des législateurs de l'Union européenne. Sur ce sujet, voir LECHEVALLIER V., « *Sources, normes et objectif du droit communautaire en matière de sécurité des aliments* », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 187 – 225

37. En effet, la FAO a d'abord envisagé, de manière implicite, le concept de la sécurité sanitaire des aliments. Mais ce concept a été malheureusement abandonné plus tard en faveur de l'approche économique de l'offre et de la demande pour traiter des problèmes alimentaires.⁷⁹ Ce n'est qu'à partir des années mi-1990, période qui voit l'augmentation rapide du volume de circulations des produits vivriers, que l'on a commencé à diriger l'attention sur les éléments sanitaires et nutritifs de la nourriture pour répondre aux besoins croissants des consommateurs d'avoir une vie active et saine.⁸⁰ La sensibilité des consommateurs sur la sécurité, et au moins sur l'innocuité, de leur nourriture s'est accrue rapidement, surtout en Europe, à la suite d'une série de crises alimentaires, crises qui ont éventuellement mené à la formation du nouveau concept de la sécurité sanitaire des aliments.⁸¹

38. Il est vrai que la Déclaration mondiale sur la nutrition de la Conférence internationale sur la nutrition, tenue par la FAO en 1992, a annoncé qu'un accès assuré à des aliments sains et appropriés du point de vue nutritionnel est indispensable au bien-être des individus ainsi qu'au développement social et économique national.⁸² Les termes « sécurité sanitaire des aliments » en tant que tels n'ont cependant pas été adoptés. C'est à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 que ce concept a été repris et inscrit explicitement dans les textes adoptés. La Déclaration finale du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a réaffirmé non seulement l'élément classique des anciennes définitions de la sécurité alimentaire – l'accès physique et économique à une nourriture suffisante,⁸³ mais a aussi élargi cette notion en y ajoutant les exigences d'une nourriture « saine » et « nutritive » tout en reconnaissant « les besoins énergétiques » et l'importance des

⁷⁹ McCALLA A. F. et REVOREDO C. L., *Prospects for Global Food Security: A Critical Appraisal of Past Projects and Predictions*, Food, Agricultural, and the Environment Discussion Paper 35, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., 2001, p. 14

⁸⁰ UNNEVEHR L. et HIRSCHHORN N., *Food Safety Issues in the Developing World*, World Bank Technical Paper No. 469, Washington D.C., World Bank, 2000, p. 1

⁸¹ SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », *op. cit.*, p. 118

⁸² FAO, *Déclaration mondiale sur la nutrition de la Conférence internationale sur la nutrition de 1992*, Rome, 1992, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/u9920t/u9920t0a.htm> (consulté le 16 juin 2016)

⁸³ Selon K. MECHLEM, il s'agit plus précisément de trois aspects classiques : la disponibilité des aliments de base, la stabilité d'approvisionnements et l'accès de tous à ces approvisionnements. Voir MECHLEM K., « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », in F. Snyder (dir.), *Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 54

facteurs culturels.⁸⁴ A cette occasion, les Etats se sont mis d'accord pour mettre en œuvre « des politiques visant ... à améliorer l'accès physique et économique de tous, à tout moment, à une alimentation suffisante, adéquate du point de vue nutritionnel et sanitaire, et son utilisation efficace ».⁸⁵ Afin d'assurer que les approvisionnements alimentaires soient sains, les Etats se sont engagés également à prendre des mesures « conformément à l'Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (de l'OMC) et à d'autres accords internationaux pertinents, des mesures visant à garantir la qualité et l'innocuité des approvisionnements alimentaires, notamment en renforçant les activités normatives et les contrôles dans les domaines de la santé humaine, animale et végétale et de la salubrité ».⁸⁶ La sécurité alimentaire englobe désormais la quantité et la qualité des denrées alimentaires, en toute hypothèse et au moins leur innocuité. Les gouvernements nationaux et les institutions internationales peuvent se sentir davantage préoccupés à un moment donné par l'un ou l'autre de ces deux aspects, en fonction des circonstances différentes, notamment des niveaux différents de développement économique et social des différents pays.⁸⁷ Mais, sur le long terme, la sécurité des approvisionnements et la sécurité sanitaire des aliments ne peuvent qu'être envisagées parallèlement.⁸⁸ Donc dans le présent travail, le terme « sécurité alimentaire » sera utilisé pour désigner l'ensemble de ces deux aspects.⁸⁹

⁸⁴ Dans les autres rapports, la FAO va encore plus loin et entend par sécurité alimentaire « que la nourriture est disponible en tout temps, que toutes les personnes ont les moyens d'y accéder, que d'un point de vue nutritionnel cette nourriture est adéquate en termes de quantité, de qualité et de variété, et qu'elle est bien acceptée au sein d'une culture donnée ».

⁸⁵ FAO, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, 1996, Engagement deux, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613F/W3613F00.HTM> (consulté le 15 juin 2016)

⁸⁶ *Ibid.*, Engagement deux, Objectif 2.3 b)

⁸⁷ Par exemple, pour les pays développés, les préoccupations de sécurité alimentaire se posent principalement sur la sûreté ou la salubrité des produits vivriers plutôt que sur la disponibilité ou l'accès de la nourriture. En revanche, pour les pays en développement, les soucis se lient à la fois aux aspects de disponibilité et d'accès à une alimentation adéquate et à l'aspect nutritionnel des denrées alimentaires. AFIFI A., « Sources et normes de sécurité alimentaire en droit international », *op. cit.*, p. 228

⁸⁸ SNYDER F., « Sécurité alimentaire dans l'Union européenne et gouvernance de la mondialisation », in J. Bourrinet et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 8

⁸⁹ *Ibid.*

Selon SNYDER F., il y a actuellement une tendance dans l'Union européenne de limiter la notion de sécurité alimentaire à ce que les anglo-saxons appellent « *food security* » (« la sûreté alimentaire »). Cependant, pour lui,

« si l'on se met dans le contexte historique de l'Union européenne, ou même plus large dans le contexte international, la sécurité des approvisionnements constitue très souvent une priorité bien plus grande que la sécurité sanitaire des aliments. Il convient donc d'admettre que la notion de sécurité alimentaire recouvre deux concepts liés et distincts : la sécurité des approvisionnements et la sécurité sanitaire des aliments ».

Paragraphe 2 - Des niveaux national et international aux niveaux individuel et familial

39. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les débats autour de la sécurité alimentaire se sont concentrés sur la question de savoir comment renforcer la productivité agricole afin d'augmenter la disponibilité et la stabilité des approvisionnements mondiaux des aliments de base, en particulier des céréales, et par conséquent de satisfaire les besoins croissant de l'alimentation. Dans ce contexte, diverses mesures ont été prises par la communauté internationale pour aider les pays en développement à accéder aux aliments de base. Les mesures prises au niveau national ont été également très accentuées. Dans son Plan d'action sur la sécurité alimentaire mondiale adopté en 1979, la FAO a souhaité que les gouvernements qui bénéficiaient d'une situation d'approvisionnement céréale favorable établissent des stocks, et adoptent et appliquent des politiques nationales de stockage des céréales.⁹⁰

40. Ce sont les études d'A. Sen, publiées en 1981, qui ont fait tomber la théorie classique selon laquelle la pénurie alimentaire résulte principalement du manquement de la disponibilité des produits vivriers.⁹¹ En adoptant une approche plus générale et en partant des fondements microéconomiques, il constatait de manière constante que la sécurité alimentaire des individus pouvait ne pas être assurée malgré l'approvisionnement suffisant au niveau national.⁹² De même, A. Eide a indiqué dans

⁹⁰ FAO, « Council Resolution I/75: Plan of Action on World Food Security », in FAO, *Report of the Council of FAO Seventy-Fifth Session, Rome 11 – 22 1979*, Rome, 1979, I (ii) et (iii), texte disponible sur le site Internet: <http://www.fao.org/docrep/meeting/011/ag399e/ag399e03.htm> (consulté le 15 juin 2016)

⁹¹ L'interprétation des famines comme la conséquence du problème de disponibilité des aliments s'inscrit dans le prolongement de la fameuse analyse de la croissance démographique chez T. Malthus, qui indiquait, dans son *Essai sur le principe de population*, que les famines étaient la conséquence de l'excès de la croissance démographique par rapport à la croissance de la production agricole. L'analyse « classique » subséquent adoptait cette approche et considérait ainsi les famines comme résultat « d'un déclin brutal de la disponibilité alimentaire, suite à un ou plusieurs chocs exogènes et compte tenu du volume de la population ». Voir CLEMENT M., *Amartya Sen et l'analyse socioéconomique des famines : portée, limites et prolongements de l'approche par les entitlements*, Cahiers du Groupe de recherche en économie théorique appliquée n° 2009 – 25, p. 3

A. Sen a reçu le « prix Nobel » d'économie en 1998, pour ses travaux sur la famine, sur la théorie du développement humain, sur l'économie du bien-être, sur les mécanismes fondamentaux de la pauvreté, et sur le libéralisme politique. Voir WIKIPEDIA, *Amartya Sen*, texte disponible sur le site Internet : http://fr.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen (consulté le 16 juin 2016)

⁹² SEN A., *Poverty and Famines – An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Oxford University Press, 1981, pp. 7 – 8, cité par MECHLEM K., « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », *op. cit.*, pp. 51 – 52

D'ailleurs, SEN A., « Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 96, n°3, 1981, pp. 433 – 464

En plus, il a constaté que « l'analyse de la faim doit partir des libertés substantielles dont disposent les personnes et les familles pour s'approprier des ressources suffisantes de nourriture, en les cultivant elles-mêmes (c'est le cas de paysans) ou

son fameux rapport que même lorsque la famine se produit, « ce n'est pas nécessairement la quantité totale de denrées alimentaires disponibles qui constitue le principal problème, mais plutôt le fait que certains groupes n'accèdent pas aux vivres... ». ⁹³ Ainsi, « l'essentiel n'est pas de connaître le volume global de la production et de la consommation, mais les différences qui existent – en ce qui concerne l'accès à l'alimentation ou aux ressources pouvant être utilisées pour se procurer de la nourriture – entre les divers groupes de la population ». ⁹⁴ La sécurité alimentaire des pauvres a provoqué des préoccupations et est désormais insérée dans l'ordre du jour des institutions internationales pertinentes.

41. Dans l'Accord sur la sécurité alimentaire mondiale (*World Food Security Compact*) adopté en 1985, la FAO s'est mise à prendre en compte, à côté de la sécurité alimentaire nationale, la sécurité alimentaire au niveau familial et individuel. Il a reconnu que « la pénurie d'aliment est connue aux niveaux national, familial et individuel » et a envisagé expressément la réalisation du droit fondamental de chaque personne d'être libérée de la faim. ⁹⁵ Au fur et à mesure que les recherches en la matière se penchent sur l'insécurité alimentaire des individus spécifiques, les questions qui se posent en droit se déplacent insensiblement vers une interrogation portant sur le droit de tout le monde à une alimentation adéquate, qui est le corollaire de la sécurité alimentaire. ⁹⁶ Même s'il s'agit de deux concepts distincts, le droit à l'alimentation ⁹⁷ constitue aujourd'hui un élément essentiel de toutes les stratégies

bien en se les procurant sur le marché. Il n'est pas rare que des individus soient réduits à la famine alors que les ressources abondent autour d'eux, tout simplement parce qu'ils ne peuvent plus les acheter, suite à une perte de revenus ». Voir SEN A., *Un nouveau modèle économique, développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 216

⁹³ ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*, Rapport final présenté par le Rapporteur spécial A. Eide, E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 juillet 1987, para. 160

⁹⁴ *Ibid.*, para. 33

⁹⁵ FAO, « Adoption of the World Food Security Compact », in FAO, *Report of the Conference of FAO, Twenty-Third Session, Rome 9 – 28 November 1985*, Rome, 1985, texte disponible sur le site Internet: <http://www.fao.org/docrep/x5562e/X5562e07.htm> (consulté le 16 juin 2016)

⁹⁶ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation, op. cit.*, p. 24

⁹⁷ Selon J. Ziegler, « le droit à l'alimentation » est défini comme « le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur et qui assure une vie physique et psychique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne ». Voir ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation*, Rapport établi par J. Ziegler, Rapporteur spécial de la Commission de droits de l'homme des Nations Unies

internationales, régionales et nationales pour la réalisation véritable de la sécurité d'approvisionnement des aliments et de la sécurité sanitaire des aliments.⁹⁸

42. En réalité, l'idée du « droit à l'alimentation » s'est inspirée de nombreuses études à la fin et au lendemain de la deuxième guerre mondiale.⁹⁹ En 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dont l'article 25.1 a établi pour la première fois le principe que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires (...) ».¹⁰⁰ S'il ne s'agit pas encore d'une référence explicite d'un droit spécifique, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 a traité du « droit à l'alimentation » de façon plus complète. Les Etats signataires se sont engagés à reconnaître « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence » et « le droit fondamental ... à toute personne d'être à l'abri de la faim ».¹⁰¹ Est ainsi établi le concept juridique d'un droit conventionnel à une nourriture suffisante, comme relevant du droit général à un niveau de vie suffisant.¹⁰²

sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2001/53, 7 février 2001, p. 8, para. 14

⁹⁸ SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », *op. cit.*, p. 149

Pour la distinction entre sécurité alimentaire et droit à l'alimentation, voir MECHLEM K., « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », *op. cit.*, pp. 47 – 70

Pourtant, certains auteurs ne distinguent pas, dans leurs études, la notion de sécurité alimentaire de celle du droit à la nourriture. C. Kaufmanne et S. Heri considèrent les relations juridiques entre commerce international et sécurité alimentaire comme relations entre le droit de commerce international et le droit de l'homme à la nourriture suffisante et saine. Sur ce sujet, voir KAUFMANN C. et HERI S., « Liberalizing Trade in Agriculture and Food Security », *op. cit.*, p. 1041

⁹⁹ Par exemple, l'expression de « *freedom from want* » dans le discours de Franklin D. Roosevelt, le Président des Etats-Unis, « Message to Congress: The State of the Union », *Vital Speeches of the Day*, 7, 1941, pp. 197 – 200

¹⁰⁰ Pour un inventaire de tous les textes juridiques internationaux et régionaux sur le droit à l'alimentation, voir FAO, *Extracts from International and Regional Instruments and Declarations, and Other Authoritative Texts Addressing the Right to Food*, Rome, 1999, 104p.

¹⁰¹ Articles 11.1 et 11.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies

¹⁰² En effet, la sécurité alimentaire est considérée, au premier abord, comme constituant droit coutumier dans le domaine du droit international humanitaire. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977 comportent plusieurs normes relatives à la sécurité alimentaire. Ces normes se transforment progressivement en droit coutumier général. Sur ce point, voir CONDORELLI L. et BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire en toutes circonstances », *in* Ch.

43. Le concept du « droit à l'alimentation » est resté toutefois dormant pendant près d'un demi-siècle après son émergence sur le plan juridique international.¹⁰³ Grâce aux recherches menées subséquemment sur ce sujet, notamment celles d'A. Sen, d'A. Eide,¹⁰⁴ de P. Alston, et de J. Ziegler,¹⁰⁵ la réflexion au sein de l'ONU a parvenu finalement à clarifier le contenu concret de ce droit et à dégager une série d'obligations correspondant à chaque Etat et à la communauté internationale dans son ensemble pour assurer la sécurité alimentaire véritable de la population. Ces efforts ont eu pour conséquence de faire descendre la notion de sécurité alimentaire du niveau international, à l'insérer dans l'ordre national et à devenir finalement un droit de l'homme spécifique.¹⁰⁶ Il s'agit d'un vrai droit qui comporte un droit individuel et les obligations correspondantes de l'Etat envers l'individu dont la justiciabilité, ou au moins la justiciabilité de certains éléments, a été reconnue par les cours de justice nationales de certains pays et par les organes de règlement des différends régionaux et internationaux.¹⁰⁷ De surcroît, le Comité des

Swinarski (dir.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge, en honneur de J. Pictet*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1984, p. 17 ; cité par AFIFI A., « Sources et normes de sécurité alimentaire en droit international », *op. cit.*, p. 241

Certains auteurs reconnaissent aussi la valeur coutumière du droit à l'alimentation. Sur ce point, voir KEARNS A., « The Right to Food Exists via Customary International Law », *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 22, n°1, 1998, pp. 223 – 257; WEBER J., « Famine Aid to Africa: An International Legal Obligation », *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. XV, n°2, 1989, pp. 369 – 381; COTULA L. et VIDAR M., *The Right to Adequate Food in Emergencies*, FAO Legislative Study No. 77, Rome, 2003, 90p.

¹⁰³ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, *op. cit.*, p. 25

¹⁰⁴ A. Eide a été désigné comme Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur le droit à l'alimentation depuis 1983.

¹⁰⁵ J. Ziegler était le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur le droit à l'alimentation pendant la période de 2000 – 2008. En 2006, la Commission des droits de l'homme a été remplacée par le Conseil des droits de l'homme.

¹⁰⁶ Le déplacement de l'accent de la sécurité alimentaire aux niveaux national et international à celle aux niveaux individuel et domestique a été également saisi par S. Reutlinger et ses collègues en 1986 dans leurs études sous les auspices de la Banque mondiale. Voir REUTLINGER S. et VAN HOLST PELLEKAAN J., *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington D.C., Banque mondiale, 1986, p. 1

Alors H. D. Leathers et P. Foster ont contribué à l'adaptation de la sécurité alimentaire nationale à celle domestique en proposant l'équation de sécurité alimentaire. Sur ce point, voir LEATHERS H. D. et FOSTER P., *The World Food Problem: Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World*, 3rd ed., Boulder, Lynne Rienner, 2004, pp. 96 – 97

Les deux documents sont cités par SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », *op. cit.*, p. 92

¹⁰⁷ FAO, « Justiciabilité du droit à l'alimentation », in FAO, *Les directives sur le droit à l'alimentation : documents d'information et études de cas*, Rome, 2006, p.72

Sur la justiciabilité du droit à l'alimentation, voir aussi DENNIS M. J. et STEWART D. P., « Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights : Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing and Health ? », *The American Journal of International Law*, Vol. 98, n°3, Juillet 2004, pp. 462 – 515,

Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels a affirmé, dans son Observation générale n°12, que toutes les victimes d'une violation du droit à une alimentation adéquate ont « droit à une réparation adéquate », sous les formes de « réparation, indemnisation, satisfaction ou garantie de non-répétition ».¹⁰⁸ C'est par l'approche juridique fondée sur le droit à l'alimentation que la réduction de la faim dans le monde, et finalement la sécurité alimentaire pour tout le monde, entre dans l'espace juridique et constitue désormais une obligation juridiquement contraignante, et ne demeure plus une préférence ou une option politique.¹⁰⁹

A. *Au niveau individuel*

44. Eu égard à l'individu, l'état de la sécurité alimentaire repose principalement sur son pouvoir d'achat. Dans ce sens, l'accès d'un particulier donné, surtout son accès économique aux aliments, pourrait être défini comme « le revenu ajusté pour tenir compte du coût de ce qu'il permet d'acheter ».¹¹⁰

45. Précisément, l'accès à l'alimentation peut être assuré, selon A. Sen, par l'intermédiaire de quatre instruments juridiques présents dans la société, chacun correspondant à un droit d'accès de la personne :¹¹¹

i) droit d'accès fondé sur la production (*production-based entitlement*), qui donne le *droit* à une personne de posséder ce qu'elle se procure en produisant

GOLAY Ch., *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, Mémoire en droit international, Université de Genève, 2002, 75p., et également GOLAY Ch., « La justiciabilité du droit à l'alimentation », in Ch. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice : exemples au niveau national, régional et international*, Rome, FAO, 2009, pp. 19 – 27

¹⁰⁸ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 32

¹⁰⁹ AFIFI A., « Sources et normes de sécurité alimentaire en droit international », *op. cit.*, pp. 235 et 246
Certains auteurs retiennent toujours l'opinion contraire que, faute de force contraignante, la sécurité alimentaire ne constitue pas d'une notion juridique. Voir MECHLEM K., « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », *op. cit.*, p. 63 ; également SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », *op. cit.*, p. 89. Pour K. Mechlem, c'est par l'intermédiaire de l'approche fondée sur le « droit à l'alimentation » que la connotation de la sécurité alimentaire est concrétisée et perfectionnée. Désormais, la notion de sécurité alimentaire se voit enrichie par plusieurs éléments, à savoir la dignité, la reconnaissance des droits divers, la transparence, la responsabilité, etc. Cependant, même si cette approche précise les obligations imposées aux gouvernements et permet aux individus de saisir la justice à l'encontre de l'Etat coupable de la violation de leurs droits fondamentaux, « le droit à l'alimentation » constitue une notion indépendante qui se distingue celle de la sécurité alimentaire.

¹¹⁰ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, Rome, 2001, para. 10.2.1

¹¹¹ SEN A., *Poverty and Famines – An Essay on Entitlement and Deprivation*, *op. cit.*, para. 161. Voir également GORE C., « Entitlement Relations and 'Unruly' Social Practices: A Comment on the Work of Amartya Sen », *Journal of Development Studies*, Vol. 29, n°3, 1993, pp. 429 – 460

des biens au moyen de ses propres ressources ou de ressources louées à des tiers consentants;

ii) droit d'accès lié au travail propre d'une personne (*labour-based entitlement*), qui accorde à cette personne le *droit* au facteur de production que représente son propre travail. Cette personne jouit ainsi des droits d'accès fondés sur l'échange et sur la production qui sont liés à ce facteur de production ;

iii) droit d'accès fondé sur l'échange (*trade-based entitlement*), qui confère à une personne le *droit* de posséder ce qu'elle se procure en échangeant une chose qu'elle possède, avec un tiers consentant ;

iv) droit d'accès lié à l'héritage et au transfert (*transfer-based entitlement*), qui permet légitimement à une personne de posséder ce que lui donne de son plein gré une autre personne qui en est le propriétaire légal.

46. Ainsi, ceux qui ne possèdent pas l'un de ces droits d'accès ou une combinaison de ces droits d'accès seront considérés comme n'ayant pas bénéficié des droits correspondants et par conséquent n'ayant pas d'accès à une alimentation adéquate. La sécurité alimentaire sur le plan national dépend de la pleine réalisation de ces droits d'accès.

47. La doctrine d'A. Sen est critiquée par plusieurs auteurs pour s'être placée surtout du côté des victimes, ne pas avoir pris en considération des facteurs structurels latents de l'insécurité alimentaire et avoir sous-estimé l'interaction entre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.¹¹² Cependant, l'approche par le « droits d'accès »

¹¹² STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Departement for International Development*), *op. cit.*, pp. 5 – 8, cité par ZHANG R., « Food Security: Food Trade Regime and Food Aid Regime », *J.I.E.L.*, Vol. 7, n°3, 2004, p. 567

M. Clément a résumé les critiques portant sur l'absence de prise en compte de la dynamique des famines dans l'approche d'A. Sen. Précisément, S. R. Osmani a observé que le cadre d'analyse d'A. Sen focalise plutôt sur les causes immédiates des famines et non pas sur l'ensemble de leurs dynamiques, alors qu'A. Rangasami et M. Watts ont considéré qu'A. Sen avait adopté une définition restrictive des phénomènes de famines en laissant à côté les dynamiques socioéconomiques et politiques sous-jacentes. Voir CLEMENT M., *Amartya Sen et l'analyse socioéconomique des famines : portée, limites et prolongements de l'approche par les entitlements*, *op. cit.*, pp. 10 – 12; WATTS M., « Entitlements or Empowerment? Famine and Starvation in Africa », *Review of African Political Economy*, Vol. 51, n°1, 1991, pp. 9 – 26; OSMANI S. R., « Comments on Alex De Waal's Re-assessment of Entitlement Theory in the Light of Recent Famines in Africa », *Development and Change*, Vol. 22, n°3, 1991, pp. 587 – 596; RANGASAMI A., « Failure of Exchange Entitlements Theory of Famine: A Response », *Economic and Political Weekly*, Vol. 20, n°41-42, 1985, pp. 1747 – 1752 et 1797 – 1801

(*entitlements*) fournit au moins une approche générale qui permet aux gouvernements d'y recourir de temps en temps pour garantir la sécurité alimentaire. Grâce à ces droits d'accès, la sécurité alimentaire des individus n'est vidée de sens et devient ainsi opposable à l'Etat. Tout comme le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels a énoncé dans son Observation générale n°12, « toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres ».¹¹³

48. A côté de ces droits d'accès, chaque individu se voit également attribuer des devoirs par les instruments juridiques, tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté à laquelle il appartient. A ce propos, la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame dans son préambule que « l'individu a des devoirs envers la Communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible ».¹¹⁴ En vertu de l'article 29, il incombe à tous les individus et tous les organes de la société de s'efforcer de développer le respect de ces droits et libertés.¹¹⁵ La Déclaration précise en plus dans l'article 30 que :

« aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés ».

49. Dès lors, la réalisation pleine de la sécurité alimentaire d'un individu spécifique n'est pas sans limite, et le droit à une nourriture suffisante de cet individu

En plus, A. Sen a reconnu lui-même les limites de l'approche de « droit d'accès ». Par exemple, elle suppose que les droits d'accès peuvent être définis de façon claire, ignore les échanges illégaux, met l'accent sur la famine lors que la mort résulte plutôt des épidémies. Pour les détails, voir SEN A., *Poverty and Famines – An Essay on Entitlement and Deprivation*, *op. cit.*, pp. 48 – 50

¹¹³ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 32 – 35

¹¹⁴ L'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948

¹¹⁵ L'article 29 de la Déclaration universelles des droits de l'homme stipule que :
« tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés ».

ne peut être exercé au prix des intérêts substantiels et des libertés fondamentales d'autrui ou de la collectivité à laquelle il appartient. Même s'il existe toujours des controverses dans les recherches théoriques, une partie considérable de la doctrine a déjà reconnu que certains éléments du droit à l'alimentation, sinon la sécurité alimentaire des individus au sens général, sont justiciables.¹¹⁶ En réalité, on ne peut pas nier non plus le fait qu'une jurisprudence systématique sur la justiciabilité du droit à l'alimentation est en train de se former dans la pratique judiciaire des nombreux pays et instances internationales.¹¹⁷ L'importance de la reconnaissance de cette justiciabilité pour garantir la sécurité alimentaire de chaque individu réside dans le fait que la victime d'une violation peut ainsi saisir la justice afin d'avoir un recours effectif contre cette violation que l'Etat lui a fait subir, violation des obligations précises qui incombent à l'Etat vis-à-vis des individus.¹¹⁸

B. Au niveau national

¹¹⁶ Certains auteurs hésitent toujours à reconnaître la justiciabilité du droit à l'alimentation aux niveaux national et international. Sur ce point, voir AFIFI A., « Sources et normes de sécurité alimentaire en droit international », *op. cit.*, pp. 257 – 261. Les arguments d'A. Afifi sont fondés sur le fait que les trois conventions régionales protégeant le droit à l'alimentation – la Charte sociale européenne, le Protocole additionnel à la Convention américaine et la Charte africaine – n'instituent pas un organe judiciaire compétent pour statuer sur le droit à l'alimentation. En plus, la Comité des droits économiques, sociaux et culturels a été chargé par l'ONU de suivre la mise en œuvre de ce droit, mais il n'est pas de nature un organe judiciaire proprement dit et ses recommandations n'ont pas de force obligatoire. Ce n'est que dans le cadre de la Cour pénale internationale établie en 2001 qu'il est possible d'engager la responsabilité internationale des Etats pour violation des droits de l'homme et la responsabilité pénale des individus pour crime de la famine.

¹¹⁷ Sur la jurisprudence concernée, voir *Ain O Salish Kendro (ASK) & Ors v. Government of Bangladesh & Ors* [1999] ICHRL 118, décision du 3 août 1999 ; *Carlos Torres Benvenuto et al. c. Pérou*, Affaire n°12.034., décision de la Commission interaméricaine des droits de l'homme du 27 septembre 1999 ; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, Affaire n°[1997] 3 S.C.R.624., décision de la Cour suprême du Canada du 9 octobre 1997 ; *Gebrüder V. v. Regierungsrat des Kanton Berns*, voir *Recueil de la jurisprudence*, décision du Tribunal fédéral de la Confédération suisse, octobre 1995, ATF 121 I 367, 371, 373 ; *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, Affaire n°2002 SCC 84, décision de la Cour suprême du Canada du 19 décembre 2002 ; *Grootboom v. Oostenberg Municipality and Others* 2003 (3) BCLR 277 (C), décision de la Cour constitutionnelle d'Afrique du sud ; *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council*, 2000 (6) BCLR 625 (W), Affaire 01/12312, décision de la Haute Cour de l'Afrique du Sud ; *Jón Kristinsson c. Islande*, Affaire n°13/1989/173/229, décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 1 mars 1990 ; *Khosa and others v Minister of Social Development*, Affaire n°CCT 13/03, décision du Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud du 4 mars 2004 ; *Minister of Health and others v. Treatment Action Campaign and others*, Affaire n°CCT8/02, décision du Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud du 5 juillet 2002 ; *Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c. Nigéria*, décision de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples concernant la Communication n°155/96, case n°ACHPR/COMM/A044/1 du 27 mai 2002 ; *Plyler v. Doe* (457 US 202(1982), décision de la Cour suprême des Etats-Unis du 15 juin 1982 ; *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and others*, requête [civil] n°196 de 2001, décision de la Cour suprême de l'Inde du 13 mars 2003.

¹¹⁸ En pratique, les protections rendues par les cours de justice pertinentes par rapport aux individus sont dans trois directions :

- l'interdiction aux Etats de mettre en œuvre des politiques contraires au respect du droit à l'alimentation ;
- l'engagement des Etats qui se sont vus redevables vis-à-vis des populations et obligés de se justifier en cas de non-respect de leurs engagements ;
- l'obligation des Etats de se doter d'une stratégie nationale.

Pour les détails, FAO, *Droit à l'alimentation et accès à la justice : exemples au niveau national, régional et international*, Rome, 2009, pp. 46 – 58

50. La responsabilité première pour la réalisation de la sécurité alimentaire est attribuée aux Etats. La sécurité alimentaire à l'échelle nationale se présente de façon différente en fonction du rôle que l'Etat joue en la matière.

1. Par rapport aux individus

51. Normalement, dans l'ordre juridique interne, le devoir d'assurer la sécurité alimentaire peut être de nature constitutionnelle ou législative, obligeant ainsi les autorités à mettre en œuvre les voies et moyens pour lui donner effet.¹¹⁹ Vis-à-vis des individus, au moins trois niveaux d'obligations des Etats sont définis :¹²⁰

- l'obligation de respecter ce droit à l'alimentation ;
- l'obligation de protéger ; et
- l'obligation de lui donner effet (en facilitant l'exercice et distribuant des vivres).

52. A un premier niveau, l'obligation de respecter le droit à l'alimentation, exige des Etats de s'abstenir de prendre des mesures qui auraient pour effet de priver des individus et/ou des groupes d'individus d'accéder à une nourriture adéquate par leurs propres moyens.¹²¹ On voit aisément qu'une telle obligation suppose, au premier abord, que les individus, les familles ou le groupe de population cherchent à trouver leurs propres solutions pour satisfaire leurs besoins alimentaires.¹²² A cet égard, il

¹¹⁹ Selon M. Craven, pour un Etat moniste, il y a trois manières par lesquelles les droits de l'homme peuvent être reconnus en droit interne :

- par l'adoption, qui est le fait de prévoir l'applicabilité directe des instruments internationaux en droit interne ;
- par l'incorporation, qui est le fait de rendre applicable les instruments internationaux en droit interne en les reprenant dans une loi ; et
- par la transformation, qui est le fait de s'inspirer des instruments internationaux pour reconnaître les droits de l'homme dans sa législation, le plus souvent sa constitution.

CRAVEN M., « The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *N.I.L.R.*, Vol. 40, n°3, 1993, pp. 370 – 374

¹²⁰ ONU, Conseil économique et social, *La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels*, Rapport actualisant l'étude sur le droit à l'alimentation établie par A. Eide, E/CN.4/Sub.2/1998/9, 29 juin 1998, para. 8

En effet, cette classification des obligations chez A. Eide s'appuie sur la typologie élaborée par H. Shue, selon laquelle les droits fondamentaux impliquent trois sortes d'obligations : a) l'Etat devra éviter de dépouiller les individus de leurs droits (*duties to avoid depriving*), b) l'Etat devra protéger les individus contre ceux qui veulent porter atteinte à leurs droits (*duties to protect from deprivation*), et c) l'Etat devra aider aux victimes d'une atteinte à leurs droits (*duties to aid the deprived*).

Sur ce point, voir SHUE H., *Basic Rights : Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, 2nd ed., Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 52 – 53, cité par GOLAY C., *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, op. cit., p. 33

¹²¹ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, op. cit., para. 15

¹²² ONU, Conseil économique et social, *La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels*, op. cit., para. 9

s'agit théoriquement d'une obligation négative de non-intervention, dans tous les cas « où les individus peuvent prendre en charge leurs propres besoins ».¹²³ Pour la FAO, cette obligation ne serait pas respectée :

« si un Etat autorisait des politiques, des programmes ou actions officiels, qui détruisent, sans raison valable ou compensation raisonnable, les sources d'alimentation des populations, ...ou s'il donnait des instructions relatives à leur mise en œuvre ou les tolérait d'une façon ou d'une autre. D'autres privations de revenus entraînant une incapacité à acquérir de la nourriture pourraient également relever de cette catégorie. L'obligation de respecter peut également inclure l'interdiction de suspendre une législation ou des politiques gouvernementales permettant aux particuliers d'avoir accès à la nourriture ou l'interdiction de mettre en œuvre une politique alimentaire excluant des segments de la population exposés à la faim et à l'insécurité alimentaire ».¹²⁴

53. Pour que les Etats ne restent pas passifs, notamment dans le cas où des tiers – des intérêts économiques plus puissants - risquent d'entraver les possibilités de l'individu ou du groupe, ils sont tenus, à un deuxième niveau, de protéger le droit à l'alimentation.¹²⁵ Selon le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels, cette fonction protectrice de l'Etat constitue l'aspect le plus important de ses obligations en la matière.¹²⁶ Précisément, les Etats doivent veiller à ce que des tiers, par exemple des entreprises privées ou des individus, ne privent pas d'autres individus de l'accès à une nourriture suffisante.¹²⁷ A cet égard, la FAO a indiqué dans son rapport que :

« ces mesures incluraient l'application effective de la législation en vigueur et des garanties relatives à la primauté du droit qui protègent les segments les

¹²³ ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*, *op. cit.*, para. 170

¹²⁴ FAO, « Justiciabilité du droit à l'alimentation », *op. cit.*, p. 80

¹²⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*, *op. cit.*, 76p.; et EIDE A., « Cultural Rights as individual Human Rights » in A. Eide, C. Krause, A. Rosas (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, 2nd ed., Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 289 – 301

¹²⁶ ONU, Conseil économique et social, *La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels*, *op. cit.*, para. 9

¹²⁷ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 15

plus vulnérables de la société contre les ingérences de l'extérieur. Ainsi, il pourrait y avoir non-respect de l'obligation de protéger lorsque des aliments impropres à la consommation sont vendus et consommés, s'il peut être prouvé que la vente et la consommation sont dues à l'absence de normes et de contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments ou à la non application des normes en vigueur, ...Un autre exemple [du non respect de l'obligation de protéger] serait de ne pas protéger des locataires contre l'expulsion illégale de leurs terres agricoles par d'autres particuliers ou par des entreprises ». ¹²⁸

54. A un troisième niveau, l'obligation de donner effet à ce droit (en facilitant l'exercice) impose alors aux Etats de prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdites ressources et moyens. ¹²⁹ La FAO a pour avis que cette obligation ne nécessite pas que les mesures prises par les Etats impliquent automatiquement l'apport de ressources financières substantielles, et « pourraient simplement se traduire par une garantie de l'accès aux informations concernant les possibilités de satisfaire le droit à l'alimentation ». Cette obligation peut être accomplie de plusieurs manières. Par exemple, la sensibilisation et l'éducation, la réforme agraire, les programmes du développement rural et l'information sur les marchés. ¹³⁰

55. S'agissant de l'obligation de *donner effet* au droit (distribuer des vivres), le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels a énoncé que, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont ils disposent, l'Etat a l'obligation, dans la limite des ressources dont il dispose, de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de

¹²⁸ FAO, « Justiciabilité du droit à l'alimentation », *op. cit.*, p. 81

¹²⁹ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 15

¹³⁰ FAO, « Justiciabilité du droit à l'alimentation », *op. cit.*, p. 82

catastrophes, naturelles ou autres.¹³¹ Nous pouvons remarquer que cette obligation n'exige pas de distribuer des denrées alimentaires à chaque personne, mais à ceux qui se situent dans l'impossibilité de subvenir à leurs propres moyens, en raison de leur âge, d'une invalidité ou d'autres motifs de ce type.¹³²

56. Lorsque l'une quelconque de ces trois obligations est négligée, il y a violation des droits. Il est vraisemblable que l'action de l'Etat peut souvent être limitée par les ressources financières ou institutionnelles disponibles, il faut néanmoins que les politiques ou programmes gouvernementaux soient raisonnables et appropriés, tenant en compte les difficultés rencontrées par les personnes vulnérables et leur accordant ainsi une priorité adéquate.¹³³

57. Parmi ces obligations à trois niveaux, une grande partie des obligations spécifiques est de nature positive et envisage nécessairement des prestations substantielles de la part de l'Etat. L'accomplissement de ces obligations ne peut être réalisé que de manière progressive et est souvent conditionné par « les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles ». ¹³⁴ A côté de ces obligations, comme l'a indiqué le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte impose aussi diverses obligations « ayant un effet immédiat ». ¹³⁵ Les Etats parties se sont engagés à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques et sociaux et à garantir l'exercice des droits concernés sans aucune discrimination. ¹³⁶ Etant donné que la législation nationale n'intègre pas, dans tous les cas, automatiquement les conventions internationales

¹³¹ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 15

¹³² FAO, « Justiciabilité du droit à l'alimentation », *op. cit.*, p. 83

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°3 : la nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1, du Pacte)*, E/1991/23, 14 décembre 1990, para. 1

¹³⁵ *Ibid.*

Dans cette Observation générale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise que :

« si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat, dont deux sont particulièrement importantes pour comprendre la nature précise des obligations des Etats parties ».

¹³⁶ *Ibid.*, para. 1 et 2

Le Comité a indiqué qu' « une obligation ... est que les Etats parties " s'engagent à garantir " que les droits considérés " seront exercés sans discrimination " » et que « l'autre obligation réside dans le fait que, aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, les Etats s'engagent à prendre des mesures ».

concernées, il convient donc de consacrer quelques remarques à l'égard de l'obligation d'*agir* et celle de *non-discrimination*.

58. Selon P. Alston, on entend par l'obligation d'*agir* au titre du Pacte, l'obligation d'un Etat partie de *prendre des mesures*, en fonction de ses ressources disponibles en vue d'atteindre progressivement la réalisation complète du droit de chacun à une alimentation adéquate.¹³⁷ L'article 2 du Pacte décrit le comportement que doivent suivre les Etats pour s'acquitter d'une telle obligation. Conformément à cet article, chacun des Etats parties

« s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». ¹³⁸

59. Ainsi, les Etats parties ont accepté lors de l'élaboration du Pacte l'idée que les droits économiques et sociaux impliquent essentiellement des prestations positives de leur part.¹³⁹ Ils sont obligés d' « exercer une action », en mettant en place des mesures afin de concrétiser de façon intégrale le droit à l'alimentation, au moins en fonction de leurs ressources économiques ou institutionnelles disponibles. A cet égard, l'ampleur des mesures ainsi prises pourrait être variée en fonction des conditions économiques dans lesquelles se trouve l'Etat. Cependant, cela ne veut pas dire que les Etats parties peuvent ajourner indéfiniment leurs actions, même si la concrétisation du droit en question ne peut être que progressive et si les ressources

¹³⁷ ALSTON P., « International Law and the Right to Food », in A. Eide, W. Eide, S. Goonatilake et A. Omawale (dir. publ.), *Food as A Human Right*, Tokyo, United Nations University, 1984, p. 170. Le texte original est en anglais :

« *The domestic obligation of a state party to the Covenant is to take steps, to the maximum of its available resources with a view to achieving progressively the full realization of the right of everyone, without discrimination, to adequate food* ».

¹³⁸ De ce texte, les juristes ont dégagé trois obligations claires de ce type dans les Lignes directives de Maastricht sur la violation des droits économiques, sociaux et culturels :

- les Etats doivent s'efforcer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre le plein exercice de ces droits ;
- les Etats ont obligation fondamentale d'assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits au moins à un niveau minimal et la disposition de « la réalisation progressive » ne sert nullement d'excuse de non-conformité ; et
- les Etats doivent se borner à adopter de mesures délibérément régressives.

Pour les détails, voir *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, élaborées 22 – 26 janvier 1997, publiées dans *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, 1998, pp. 691 – 705, para. 8 – 11

¹³⁹ GOLAY C., *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, op. cit., p. 49

disponibles à un moment donné sont limitées.¹⁴⁰ Selon la FAO, cette obligation d’agir peut

« se traduire notamment par l’abrogation de lois qui empêchent les personnes de satisfaire leurs besoins alimentaires personnels par leurs propres moyens. ... s’engager “à agir” signifie également qu’il est interdit de prendre des mesures opposées, c’est-à-dire des mesures qui priveraient des particuliers de l’accès à la nourriture. Les mesures ... pourraient notamment être des actions réglementaires appropriées, l’exécution des lois, la mise en place de systèmes de sécurité sociale ou des mécanismes de distribution gratuite de produits alimentaires aux personnes les plus vulnérables en cas de famine ».¹⁴¹

60. Dans ce sens, l’Observation générale n°12 donne des instructions plus précises, en recommandant aux Etats d’« envisager d’adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de l’application de leur stratégie nationale concernant le droit à l’alimentation ». Elle énumère même les dispositions qui devraient être contenues dans une telle loi-cadre.¹⁴²

61. Quant à l’obligation de non-discrimination, les Etats partie s’engagent, par l’article 2 paragraphe 2 du Pacte, à

« garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l’opinion politique ou toute autre opinion, l’origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».¹⁴³

62. A cet égard, la lecture des Principes de Limburg de 1986 concernant l’application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et

¹⁴⁰ Pour le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels, « alors que le plein exercice des droits considérés peut n’être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l’être dans un délai raisonnablement bref... ». ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°3 : la nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1, du Pacte)*, *op. cit.*, para. 2

¹⁴¹ FAO, « Justiciabilité du droit à l’alimentation », *op. cit.*, p. 77

¹⁴² ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 29

¹⁴³ Article 2.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966 par l’Assemblée générale des Nations Unies

culturels, nous semble très utile afin de comprendre l'essentiel de cette obligation.¹⁴⁴ Il faut noter avant tout que la liste des domaines de discrimination cités dans cet article n'est pas exhaustive.¹⁴⁵ Suivant ces principes, les Etats doivent éliminer dans un premier temps toute discrimination *de jure*

« en abolissant sans tarder les lois discriminatoires, les dispositions réglementaires et pratiques (y compris les actes aussi bien d'omission que de commission) qui entravent la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels » ;¹⁴⁶

63. Et dans un deuxième temps, aussi rapidement que possible, la discrimination *de facto*,

« comme étant le résultat d'une inégalité dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, du fait d'un manque de ressources ou d'une toute autre raison ».¹⁴⁷

64. Pour certains, une telle distinction entre discrimination *de jure* et celle *de facto* est innovateur au moins dans la mesure où l'on dépasse, par ces principes, l'égalité pure et simple devant la loi, et on va encore plus loin en envisageant la possibilité de compenser les inégalités de l'histoire, par exemple l'inégalité entre homme et femme.¹⁴⁸ Ces principes demandent en outre aux Etats d'interdire aux personnes et entités privées de pratiquer la discrimination dans les secteurs concernant la vie publique.¹⁴⁹ Lors de l'application de l'article 2 paragraphe 2, les autres instruments pertinents doivent aussi être pris en compte, notamment la

¹⁴⁴ Ces principes sont préparés par un groupe d'excellents experts dans le domaine du droit international, convoqués par la Commission internationale de juristes, la Faculté de droit de l'Université de Limburg et l'Institut des droits de l'homme Urban Morgan de l'Université de Cincinnati, à Maastricht, du 2 au 6 juin 1986, pour examiner la nature et la portée des obligations des Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces principes sont publiés plus tard par l'ONU et mis à jour en 1997 dans les Lignes directrices de Maastricht sur la violation des droits économiques, sociaux et culturels. On trouvera le texte de ces principes dans *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, 1998, pp. 691 – 705

¹⁴⁵ ONU, Commission des droits de l'homme, *Les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, E/CN.4/1987/17, 8 janvier 1987, para. 36

¹⁴⁶ *Ibid.*, para. 37

¹⁴⁷ *Ibid.*, para. 38

¹⁴⁸ GOLAY C., *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, *op. cit.*, p. 51

¹⁴⁹ ONU, Commission des droits de l'homme, *Les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, E/CN.4/1987/17, 8 janvier 1987, para. 40

Déclaration et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.¹⁵⁰

65. L'obligation de non-discrimination en matière de la sécurité alimentaire a été interprétée autrement par le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n°12, qui est considérée comme constituant une interprétation officielle des obligations imposées par le Pacte.¹⁵¹ Selon le Comité, l'article 2 paragraphe 2 prescrit que

« toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, (...) dans le but d'infirmer la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte ». ¹⁵²

2. Par rapport aux autres Etats

66. Lorsqu'il s'agit de la sécurité alimentaire d'un Etat par rapport aux autres Etats, il convient de traduire le concept des droits d'accès des individus en termes de sécurité alimentaire d'A. Sen en celui des droits d'accès des Etats. On considère en effet qu'en tant que sujet du droit international, les Etats peuvent, tout comme les individus, avoir droit à des aliments par l'intermédiaire de ces droits d'accès.¹⁵³ Aux fins du présent travail, cette approche de « droit d'accès » sera très utile pour identifier les divers moyens par lesquels le commerce international peut exercer des influences sur la sécurité alimentaire nationale, étant donné que les politiques commerciales multilatérales sont négociées entre Etats.¹⁵⁴ A cet égard, la sécurité alimentaire d'un Etat spécifique peut être estimée comme la réalisation de l'ensemble des droits d'accès analysés suivants :

¹⁵⁰ *Ibid.*, para. 41

¹⁵¹ MECHLEM K., « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », *op. cit.*, p. 56

¹⁵² ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 18

¹⁵³ STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Department for International Development*), *op. cit.*, p. 13

¹⁵⁴ GONZALEZ C. G., « Institutionalizing Inequality: the WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries », *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 27, n°2, 2002, p. 470

- *Droit d'accès fondé sur la production (production-based entitlement)*

67. D'après C. Stevens, le droit d'accès d'un Etat fondé sur la production correspond à sa capacité de production locale des aliments.¹⁵⁵ Il s'agit de la question de l'autosuffisance alimentaire.¹⁵⁶ Augmenter la production alimentaire afin de satisfaire les besoins nutritionnels et garantir ainsi la survie de l'Etat fait objet, depuis l'aube de temps, de tous les efforts et de toutes les activités des êtres humains. L'insuffisance des aliments les conduit toujours à améliorer les modes de production agricole, par exemple de mieux exploiter la terre, de sélectionner les semences, d'utiliser des engrais, etc. Elle les amène également à multiplier leurs activités en matière de chasse, de pêche et d'élevage pour assurer leur alimentation d'origine animale. De surcroît, elle les pousse très récemment à développer, par l'intermédiaire des nouvelles biotechnologies, des produits alimentaires aux caractéristiques nutritionnelles accrues et de meilleur rendement pour remédier au déficit mondial des aliments d'origine végétale.¹⁵⁷

68. Même s'il est évident que c'est l'instinct de base des êtres humains de survivre qui conduit les peuples à toujours chercher une nourriture suffisante, il reste toujours dans les tâches primordiales de l'Etat de mettre en œuvre des politiques afin d'encourager et de promouvoir la production des denrées alimentaires. Cela est largement reconnu par la communauté internationale, et confirmé explicitement par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui demande aux Etats parties d'adopter,

« ... 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... ;

¹⁵⁵ STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Department for International Development*), *op. cit.*, p. 18

¹⁵⁶ Selon la FAO, assurer l'autosuffisance alimentaire « signifie satisfaire les besoins alimentaires dans la mesure du possible à partir d'approvisionnements nationaux et en dépendant le moins possible des échanges commerciaux ». Voir FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – l'Accord sur l'agriculture*, Rome, 2001, Module 10

¹⁵⁷ JEANCLOS Y., « La sécurité alimentaire à l'orée du XXI^e siècle », *A.F.R.I.*, Vol. 3, 2002, pp. 864 – 868

b) pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins... »¹⁵⁸

69. Il est triste de constater cependant que dans le monde d'aujourd'hui où la civilisation humaine est hautement développée, la satisfaction quantitative des besoins primaires alimentaires n'est réalisée que dans les pays développés par des productions supérieures aux consommations nationales et par des réserves abondantes des produits agricoles de base.¹⁵⁹ On ne peut pas ignorer qu'à l'extérieur de ces zones riches, le secteur agricole dans la plupart des pays en développement, en particulier dans les pays les moins développés, occupe la place centrale de leur économie nationale, génère une partie importante du PIB et représente la source principale de devises étrangères et d'approvisionnement en denrées alimentaires de base. Cependant, à cause du sous-développement de la production, le secteur agricole de ces pays ne peut pas garantir un approvisionnement suffisant et régulier. Cette réalité est considérée comme la raison directe et principale en raison que l'approvisionnement de produits alimentaires pour les populations dans ces pays dépend inévitablement de l'échange commercial des produits agricoles de base et de l'aide alimentaire internationale.¹⁶⁰

- *Droit d'accès fondé sur l'échange (trade-based entitlement)*

70. Le droit d'accès d'un Etat fondé sur l'échange se traduit par sa capacité de générer de ressources financières suffisantes par l'exportation des produits et services afin d'importer les produits alimentaires.¹⁶¹ Cette capacité constitue un élément essentiel de la sécurité alimentaire de cet Etat. Il s'agit d'assurer l'autosubsistance alimentaire par l'intermédiaire du commerce international.¹⁶² Un Etat est considéré

¹⁵⁸ Article 11.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies

¹⁵⁹ JEANCLOS Y., « La sécurité alimentaire à l'orée du XXIe siècle », *op. cit.*, p. 859

¹⁶⁰ ZHANG R., « Food Security: Food Trade Regime and Food Aid Regime », *op. cit.*, p. 581

¹⁶¹ STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Department for International Development*), *op. cit.*, p. 13

¹⁶² Selon la FAO, l'autosubsistance alimentaire suppose « de maintenir un certain niveau de production intérieure et de créer la capacité d'importer si nécessaire depuis le marché international ». Par conséquent, « le commerce est la composante essentielle de toute stratégie de sécurité alimentaire fondée sur l'autosubsistance ». Voir FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – l'Accord sur l'agriculture*, *op. cit.*, Module 10

par conséquent comme vulnérable à l'insécurité alimentaire, lorsque sa production alimentaire ne parvient pas à garantir de façon suffisante et régulière l'approvisionnement de denrées alimentaires, et lorsque sa recette dérivée de l'exportation ne permet pas non plus d'importer des aliments afin de combler un tel déficit.¹⁶³

71. Le commerce constitue depuis l'Antiquité l'un des moyens principaux pour les peuples de compléter leurs approvisionnements alimentaires.¹⁶⁴ En raison de circonstances géographiques et climatiques, les peuples se trouvent souvent dans l'impossibilité d'acquérir de la production provenant de leur propre territoire, toutes les denrées nécessaires ou utiles pour la vie quotidienne. Les échanges commerciaux peuvent combler cette lacune, qui devient plus évidente et sévère dans les années de disette, en permettant aux Etats d'écouler le surplus de leurs produits agricoles et, plus tard, industriels et ainsi de se procurer ceux qui sont nécessaires pour compléter leur nourriture.¹⁶⁵

72. En théorie, le bien-fondé du droit d'accès d'un Etat fondé sur l'échange pourrait remonter aux doctrines de François de Vitoria et d'Hugo Grotius, grands représentants de l'école de droit naturel et parmi les fondateurs de droit international. C'est dans son analyse concernant la conquête de l'Amérique par l'Espagne que F. de Vitoria avait pour la première fois préconisé expressément le concept de *jus peregrinandi et degendi*, cela-veut-dire « le droit de tout être humain de voyager et de commercer sur toute la terre, indépendamment du gouvernement ou de la religion de chaque territoire ».¹⁶⁶ Dans son œuvre *De mare liberum*, Grotius avait posé la liberté du commerce comme principe du droit des gens primitif.¹⁶⁷ D'après lui, ce droit

¹⁶³ STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Department for International Development*), *op. cit.*, p. 14

¹⁶⁴ PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, p. 633

¹⁶⁵ PHILBERT V., *De la liberté du commerce dans les traités de commerce*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau éditeur, 1902, p. 1

¹⁶⁶ WIKIPEDIA, *Ecole de Salamanque*, dans *Conquêt de l'Amérique*, texte disponible sur le site d'Internet : http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89cole_de_Salamanque (consulté le 19 juin 2016); voir également AVRIL P., BAILBY H., BARTHELEMY J., BASDEVANT J. et al., *Les fondateurs du droit international... leur œuvres – leurs doctrines*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1904, p. 9

¹⁶⁷ AVRIL P., BAILBY H., BARTHELEMY J., BASDEVANT J. et al., *Les fondateurs du droit international... leur œuvres – leurs doctrines*, *op. cit.*, p. 171 et 175

primitif « procède d'une cause naturelle et perpétuelle » et s'applique à l'ensemble de la société humaine.¹⁶⁸ Les doctrines plus récentes sont allées également dans le même sens en soulignant le rôle essentiel tenu depuis des siècles par le commerce international dans les relations entre les Etats, et en particulier les échanges des denrées alimentaires.¹⁶⁹

73. Dans ce sens, il faut que la communauté internationale, notamment le Conseil de sécurité des Nations Unies, agisse très prudemment lorsqu'un Etat est condamné à des sanctions économiques, en tenant en compte du fait que ces sanctions, en particulier l'embargo, peuvent restreindre de manière importante la capacité de cet Etat d'effectuer des échanges commerciaux internationaux, et limitent ainsi sévèrement sa possibilité d'importer des produits alimentaires nécessaires pour son peuple.¹⁷⁰ Il est regrettable que le Conseil de sécurité et les Etats membres n'aient pas accordé assez d'attention à ce problème lorsque les sanctions économiques ont été imposées contre l'Iraq depuis 1991.¹⁷¹ Ces sanctions sont considérées comme contribuant directement au moins à la mort de cinq cents milles d'Iraqiens, dont une majorité d'enfants.¹⁷² Ces effets néfastes des sanctions économiques par rapport à la

¹⁶⁸ GROTIUS H., *Dissertation de Grotius sur la liberté des mers*, traduite du latin, avec une préface et des notes, par A. Guichon de Grandpont, Paris, Imprimerie royale, 1845, édition Panthéon-Assas, 2013, p. 115

¹⁶⁹ Par exemple, V. Philbert a constaté que « la science historique établit que le commerce international a existé dès l'origine des peuples ». Voir PHILBERT V., *De la liberté du commerce dans les traités de commerce*, op. cit., p. 1. De même, A. Pillet a placé le commerce international dans « les cinq prérogatives essentielles des nations » et souligné en plus que « le commerce international est un pur fait, mais un fait qui a donné naissance au droit international tout entier ». Voir PILLET A., « Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître », *R.G.D.I.P.*, 1898, p. 72. D. Carreau a estimé que « les relations économiques 'internationales' ont existé de tout temps. Elles ont précédé le corps de règles de droit qui devait les appréhender par la suite ». Voir CARREAU D. et JUILLARD P., *Droit international économique*, 6^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2017, p. 2.

¹⁷⁰ ALLAM W., « Food Supply Security, Sovereignty and International Peace and Security : Sovereignty as a Challenge to Food Supply Security », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 335 – 336

¹⁷¹ Sur cela, D. Halliday, ancien Sous-secrétaire général de l'ONU et ancien Coordinateur de l'aide humanitaire en Iraq, a donné son opinion, lors de la Conférence de presse le 18 janvier 1999 à Paris, qu'en soumettant le peuple iraquien à un embargo économique sévère, le Conseil de sécurité a violé clairement son obligation de respecter le droit à l'alimentation des habitants de l'Iraq. Cité par *Libération*, « L'ONU est coupable de génocide en Irak ». L'ex-onusien Denis Halliday était hier à Paris », 19 janvier 1999, texte disponible sur le site Internet : <http://www.liberation.fr/monde/0101270711-l-onu-est-coupable-de-genocide-en-irak-l-ex-onusien-denis-halliday-etait-hier-a-paris> (consulté le 19 juin 2016). D'ailleurs, M. Bossuyt a tenu la même position dans son travail présenté auprès de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en juin 2000. Pour les détails, ONU, Conseil économique et social, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme*, Document de travail établi par M. Marc Bossuyt, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, para. 59 – 73

¹⁷² Sur cela, les iraqiens ne sont pas les seuls qui ont subi des conséquences néfastes de sanctions. Les cubains ont éprouvé également la violation de leur droit à l'alimentation depuis 1960 quand les Etats-Unis ont imposé un embargo unilatéral contre Cuba. Voir ONU, Conseil économique et social, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme*, op. cit., para. 58 – 100. De même, J. Ziegler, Rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation a estimé, dans son rapport de 2002, que

réalisation du droit à l'alimentation d'un Etat cible ont d'ailleurs été reconnus expressément par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans l'Observation générale n°8.¹⁷³ Il est donc important de garder toujours à l'esprit que le droit d'accès d'un Etat aux échanges commerciaux doit être respecté par les autres acteurs internationaux, au moins dans la mesure où ils « devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, ... l'accès à l'alimentation ». ¹⁷⁴

74. En réalité, les aliments importés constituent une partie substantielle du régime alimentaire dans la plupart de pays. La FAO a observé de façon continue, pendant presque une dizaine d'année, un accroissement de la dépendance à l'égard des importations des produits alimentaires dans un nombre considérable de pays en développement.¹⁷⁵

75. Cette tendance se manifeste de façon encore plus évidente pour les pays les moins avancés dont la production est limitée par des facteurs divers.¹⁷⁶ S'appuyer sur le marché mondial pour l'approvisionnement alimentaire assure à ces pays plus de

« le Conseil de sécurité, en soumettant le peuple iraquien à un embargo économique rigoureux depuis 1991, viole de façon flagrante l'obligation de respecter le droit de la population iraquienne à l'alimentation. Telle est l'opinion, notamment, de Denis Halliday, ancien Sous-secrétaire général de l'ONU et ancien Coordinateur de l'aide humanitaire en Iraq, et Marc Bossuyt, ancien membre de la Sous-Commission, qui a soumis à la Sous-Commission, en 2000, un document de travail sur les conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme ».

Pour le texte original, voir ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation*, Rapport présenté par J. Ziegler, Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2002/58, 10 janvier 2002, para. 123

¹⁷³ Il a été énoncé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels que

« si l'incidence des sanctions varie selon les cas, le Comité se rend compte qu'elles ont presque toujours de graves répercussions sur l'exercice des droits reconnus par le Pacte. Bien souvent, elles perturbent considérablement la distribution de vivres... elles compromettent la qualité des produits alimentaires et l'approvisionnement en eau potable... ».

Voir ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°8 : relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/1997/8, 12 décembre 1997, para. 3

¹⁷⁴ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 37

¹⁷⁵ La FAO a déjà constaté dans son rapport de 2001 que « les importations céréalières représentaient quelque 14% de la consommation intérieure des pays en développement en 1994, alors qu'il était à moins de 10% vingt ans plus tôt ». Voir FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – l'Accord sur l'agriculture*, *op. cit.*, para. 10.2.3

Le même phénomène a été noté par la FAO encore une fois dans son rapport annuel de 2009. Voir FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : crises économiques – répercussions et enseignements*, Room, 2009, pp. 22 – 23

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 22

possibilités de choisir entre un grand nombre de fournisseurs internationaux et de pouvoir acquérir ainsi les aliments à des prix abordables pour leur peuple.

76. Cependant, cette dépendance en même temps expose davantage ces pays aux fluctuations du marché mondial.¹⁷⁷ Par conséquent, la réalisation du droit d'accès d'un Etat fondé sur l'échange peut être influencée par la fiabilité du marché mondial comme source d'approvisionnement alimentaire à des prix abordables, étant donné qu'il existe toujours des variations de l'offre sur le marché mondial, variations qui dépassent le contrôle des pays importateurs et sont associées étroitement à la production totale du monde et aux politiques d'exportation instituées par les pays exportateurs.¹⁷⁸ Même si dans le cadre de l'OMC les Membres sont obligés, lorsqu'ils instituent des restrictions à l'exportation des produits agricoles, de prendre dûment en considération la sécurité alimentaire des pays importateurs, cela ne peut pas éradiquer complètement le risque que l'offre sur le marché mondial ne parvienne pas à répondre à la demande.¹⁷⁹

77. En outre, la capacité d'un Etat à importer des denrées alimentaires peut être également affectée par d'autres facteurs, parmi lesquels l'accès aux marchés joue un rôle primordial, qui détermine directement si cet Etat peut tirer profit des possibilités offertes par le commerce international.¹⁸⁰ Sur cela, notons que le commerce international a été depuis quelques décennies distordu sévèrement au détriment des pays en développement, dont une grande partie sont touchés souvent ou chroniquement par la famine et la malnutrition et ne disposent pas de moyens appropriés afin de générer des devises suffisantes par leurs exportations de façon à

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – l'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, para. 10.2.3

¹⁷⁹ *Ibid.*

L'Accord sur l'agriculture de l'OMC précise, dans l'article 12 paragraphe 1, que

« dans les cas où un Membre instituera une nouvelle prohibition ou restriction à l'exportation de produits alimentaires ..., il observera les dispositions ci-après :

a) le Membre instituant la prohibition ou la restriction à l'exportation prendra dûment en considération les effets de cette prohibition ou restriction sur la sécurité alimentaire des Membres importateurs ;
b) avant d'instituer une prohibition ou une restriction à l'exportation, le Membre informera le Comité de l'agriculture ... en lui adressant un avis écrit comprenant des renseignements tels que la nature et la durée de cette mesure, et procédera à des consultations ... avec tout autre Membre ayant un intérêt substantiel en tant qu'importateur au sujet de toute question liée à ladite mesure. Le Membre instituant une telle prohibition ou restriction à l'exportation fournira, sur demande, audit Membre les renseignements nécessaires ».

¹⁸⁰ Il s'agit par exemple de la production des produits industriels et la prestation des services, du système mondial de transport, de l'aptitude de l'Etat concerné à se conformer aux normes de qualité, etc.

importer les produits alimentaires nécessaires. Malgré les efforts récents de l'OMC visant à corriger une telle distorsion, les conditions d'échange dans le régime multilatéral actuel restent encore loin d'être satisfaisantes.¹⁸¹

- *Droit d'accès lié au transfert (transfer-based entitlement)*

78. Le droit d'accès d'un Etat lié au transfert suppose l'accès aux denrées alimentaires acquises soit directement par l'assistance alimentaire, soit indirectement par l'importation commerciale des aliments financée par des dons financiers.¹⁸² En pratique, il s'agit de trois types de transferts qui se superposent souvent à des activités organisées dans le cadre de l'aide alimentaire internationale: la fourniture directe de denrées alimentaires, les dons financiers qui permettent aux Etats bénéficiaires d'acheter de vivres localement ou dans les pays voisins, et l'importation commerciale des aliments en termes concessionnels financée par le donateur.¹⁸³

79. Dans un premier temps, ce droit d'accès se présente comme un droit passif d'un Etat de recevoir des denrées alimentaires transférées par d'autres Etats. Un tel droit est indéniable et son origine s'ancre dans la conscience universelle de la société humaine. Il reflète l'un des impératifs moraux d'aider les personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir par leurs propres moyens à leurs besoins alimentaires.¹⁸⁴ Cet impératif est d'ailleurs renforcé par divers instruments du droit international encourageant, voire exigeant, expressément ou implicitement les Etats de fournir l'aide alimentaire lorsque celle-ci est nécessaire.¹⁸⁵ Surtout, la Convention relative à

¹⁸¹ En matière de la sécurité alimentaire, à part des accords de l'OMC, la Convention sur le commerce des céréales a été conclue à Londres en 1994, ayant pour objet spécial « de favoriser la coopération internationale dans tous les aspects du commerce des céréales », et « de contribuer... à la stabilité des marchés internationaux des céréales..., de renforcer la sécurité alimentaire mondiale... ». Malheureusement, faute de force juridiquement contraignante, la notion de la sécurité alimentaire comprise dans cette convention demeure toujours un concept politique. La contribution de cette convention à la sécurité alimentaire est ainsi très limitée. Voir AFIFI A., « Sources et normes de sécurité alimentaire en droit international », *op. cit.*, pp. 246 – 247

¹⁸² STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Department for International Development*), *op. cit.*, p. 13

¹⁸³ Selon la FAO, en 2005, environ 15% de l'aide alimentaire a été achetée sur les marchés locaux ou régionaux. Voir FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, *op. cit.*, p. 6

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 3

¹⁸⁵ ALLAM W., « Food Supply Security, Sovereignty and International Peace and Security : Sovereignty as a Challenge to Food Supply Security », *op. cit.*, p. 336

Par exemple, la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition adoptée par la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 exige de manière explicite, dans son paragraphe 12, que tous les Etats doivent contribuer « à fournir une aide alimentaire pour faire face aux situations critiques et aux besoins nutritionnels, ainsi que pour stimuler l'emploi rural par le truchement de projets de développement ».

l'aide alimentaire impose aux Etats donateurs, qui y ont adhéré, l'obligation de fournir chaque année une certaine quantité ou valeur minimale d'aide alimentaire sous forme de céréales et autres produits éligibles, quelles que soient les fluctuations des prix et des disponibilités alimentaires sur les marchés mondiaux.¹⁸⁶ Les Etats donateurs se sont engagés en outre à ce que

« tous les produits fournis en tant qu'aide alimentaire doivent satisfaire aux normes internationales de qualité, être compatibles avec des régimes alimentaires et les besoins nutritionnels des bénéficiaires et ... être propres à la consommation humaine ». ¹⁸⁷

80. Bien que cette obligation et de nombreuses exigences de même type sont dépourvues de force contraignante au niveau juridique, cela n'empêche nullement que les transferts de aliments gratuits ou en termes concessionnels sauvent chaque année des millions de personnes.¹⁸⁸

81. Cependant, le droit d'accès d'un Etat lié au transfert ne doit pas être considéré purement et simplement comme un droit absolu.¹⁸⁹ Il suppose, dans un deuxième temps, une double obligation d'agir imposée à cet Etat. Il s'agit d'abord de l'obligation de réclamer l'assistance ou l'intervention de la communauté internationale, quand il n'arrive pas à satisfaire par ses propres moyens aux besoins alimentaires minimaux pour mettre son peuple à l'abri de la faim.¹⁹⁰ Cette obligation est rappelée par le Conseil économique et social dans son Observation générale n°12 qu'il

¹⁸⁶ La concrétisation du droit d'accès lié au transfert sur le plan interétatique est facilitée par l'application de la Convention relative à l'aide alimentaire, une longue série d'accords de coopération multilatérale depuis 1967, ayant pour ambition de « contribuer à la sécurité alimentaire mondiale et d'améliorer la capacité de la communauté internationale à répondre aux situations d'urgence alimentaire et autres besoins alimentaires des pays en développement ». Cette convention est un instrument juridique distinct dans le cadre de l'Accord international des céréales, qui englobe également la Convention sur le commerce des céréales. En vigueur depuis 1967, elle est renouvelée régulièrement. La convention actuelle est celle signée en 1999. Sur cette convention, voir le site Internet : <http://www.foodaidconvention.org/fr/default.aspx> (consulté le 19 juin 2016)

¹⁸⁷ L'article 3 (j) de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999

¹⁸⁸ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, *op. cit.*, p. 3

¹⁸⁹ ALLAM W., « Food Supply Security, Sovereignty and International Peace and Security : Sovereignty as a Challenge to Food Supply Security », *op. cit.*, p. 332

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 330

« incombe ... à l'Etat qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver ... qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire ».¹⁹¹

82. Il s'agit ensuite de l'obligation de consentir à l'aide internationale et à l'accès des agences humanitaires auprès des victimes de la faim et de la malnutrition sur son territoire. En effet, l'Assemblée générale de l'ONU a indiqué dans sa résolution que l'aide alimentaire internationale ne peut être fournie qu'à la suite de l'appel et du consentement de l'Etat concerné. Cela a pour raison que la souveraineté de cet Etat doit être respectée et que les puissances extérieures ne doivent pas s'ingérer dans ses affaires internes.¹⁹² Cependant, il ne peut pas utiliser la souveraineté comme excuse pour refuser ou différer de donner un tel consentement, notamment lorsque le droit de son peuple à l'alimentation est menacé.¹⁹³ Le refus et le retard de ce consentement peuvent être considérés comme une « prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire », l'une des violations du droit à l'alimentation définies par les conventions internationales des droits de l'homme, surtout le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.¹⁹⁴ Dans certaines circonstances, ils pourraient constituer un acte criminel condamné par le droit international pénal.¹⁹⁵ Une fois que l'Etat concerné consent, il est obligé en outre de coopérer avec les personnels humanitaires et de garantir leur sécurité.¹⁹⁶

¹⁹¹ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 17

¹⁹² Le texte original est :

« la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché ».

Voir ONU, Assemblée générale, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies*, Résolution adoptée à la 78ème séance plénière de la 46ème session, A/RES/46/182, 19 décembre 1991, para. 3

¹⁹³ ALLAM W., « Food Supply Security, Sovereignty and International Peace and Security : Sovereignty as a Challenge to Food Supply Security », *op. cit.*, pp. 332 – 333

¹⁹⁴ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 19

¹⁹⁵ ALLAM W., « Food Supply Security, Sovereignty and International Peace and Security : Sovereignty as a Challenge to Food Supply Security », *op. cit.*, p. 333

¹⁹⁶ En vertu de l'article 7 paragraphes 1 et 2 de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé,

« le personnel des Nations Unies et le personnel associé, leur matériel et leurs locaux ne doivent être l'objet d'aucune atteinte ni d'aucune action qui les empêche de s'acquitter de leur mandat. Les Etats parties prennent toutes

83. Le droit d'accès lié au transfert a une importance particulière à l'égard de la sécurité alimentaire d'un Etat. En période normale, le niveau de dépendance d'un Etat vis-à-vis de ce droit d'accès pour se procurer des denrées alimentaires, peut servir comme indice pour déterminer si l'Etat est exposé à l'insécurité alimentaire.¹⁹⁷ En période de crises, par exemple les conflits armés et les catastrophes naturelles, le secours humanitaire international est souvent « la seule solution » lorsque des groupes de personnes sont directement menacés de famine.¹⁹⁸ En régime soit bilatéral soit multilatéral, les opérations internationales de l'aide alimentaire ont contribué considérablement à atténuer non seulement les crises alimentaires résultant des situations urgentes, mais aussi la pénurie alimentaire chronique dans certains pays.¹⁹⁹ Selon la FAO, l'aide alimentaire constitue parfois plus de la moitié des approvisionnements céréales dans ces pays.²⁰⁰

84. Cependant, ce droit d'accès n'offre pas une solution définitive pour une garantie stable et durable des approvisionnements de denrées alimentaires. En cas de crises, les transferts des aliments en tant que secours d'urgence pourrait assurer la sécurité alimentaire des groupes menacés à court terme et les assister de reprendre le cours normal de leurs activités.²⁰¹ Portant, le coût de transferts alimentaires de ce type est souvent relativement élevé et leur mise en place est lente, particulièrement lorsque le transfert est effectué sous forme d'importations des pays donateurs.²⁰² Ayant

les mesures appropriées pour assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Les Etats parties prennent notamment toutes mesures appropriées pour protéger le personnel des Nations Unies et le personnel associé qui sont déployés sur leur territoire des infractions... ».

Cette convention est conclue à New York le 9 décembre 1994 et entrée en vigueur le 15 janvier 1999.

¹⁹⁷ STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Department for International Development*), *op. cit.*, p. 14

¹⁹⁸ FAO, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, *op. cit.*, para. 43. Voir aussi FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, *op. cit.*, p. 7

¹⁹⁹ Selon le rapport de la FAO,

« chaque année, une centaine de millions de personnes bénéficient à un moment ou un autre de l'aide alimentaire distribuée par le Programme alimentaire mondial (PAM), et 100 autres millions de personnes reçoivent une aide alimentaire fournie à titre bilatéral par d'autres donateurs ».

FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, *op. cit.*, pp. 4 – 5

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 3 et 17

A titre d'exemple, le maïs jaune que le Mozambique a reçu au titre de l'aide alimentaire en 1992/93 a représenté environ 60% des céréales totales disponibles du pays à ce moment.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 9

²⁰² *Ibid.*

observé en 2006 que près d'un tiers de la valeur du budget de l'aide alimentaire du principal donateur mondial est apporté par les sociétés agroalimentaires et les entreprises de transport nationales, l'OCDE doute que le transfert alimentaire en nature soit une stratégie économique valable pour assurer la sécurité alimentaire de l'Etat cible.²⁰³

85. A long terme, le transfert alimentaire de grande ampleur risque d'ailleurs de compromettre l'exercice de deux autres droits d'accès par le peuple de l'Etat cible : droit d'accès fondé sur la production et droit d'accès fondé sur l'échange.²⁰⁴ A cet égard, on s'inquiète souvent de la dépendance éventuelle de la population bénéficiaire à l'égard du transfert alimentaire, ce dernier les démotivant de chercher l'autosuffisance alimentaire, que ce soit par leur propre travail ou par l'échange commercial.²⁰⁵ De surcroît, l'entrée des aliments transférés dans l'Etat cible pourrait directement entraîner la baisse ou la déstabilisation du prix des aliments sur les marchés locaux, voire la distorsion de la structure de ces derniers. Dans la mesure où la sécurité alimentaire de la population de cet Etat, notamment sa population rurale, dépend principalement des marchés locaux, leur perturbation pourrait mettre en péril la capacité d'existence des producteurs locaux et menacer par conséquent la résistance des systèmes de production alimentaire locaux. Ces effets dissuasifs sur la production alimentaire et le fonctionnement des marchés locaux du pays bénéficiaire sont encore plus évidents dans le cas où les aliments sont transférés à un mauvais moment ou leurs distributions sont malciblées pour atteindre en priorité la population menacée.²⁰⁶

²⁰³ OCDE, *The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?*, Paris, 2006, pp. 47 – 49

²⁰⁴ Les effets néfastes potentiels de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des Etats bénéficiaires, surtout sur leur production et développement agricole durable à long terme, fait l'objet de débats vifs depuis 1960, où T. W. Shultz est « le premier à s'interroger sur la capacité de l'aide alimentaire à faire baisser le prix des produits agricoles et à compromettre le développement agricole durable des pays bénéficiaires ». Voir SHULTZ T. W., « Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries », *Journal of Farm Economics*, Vol. 42, n°5, 1960, pp. 1019 – 1030, cité par FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, op. cit., p. 3

²⁰⁵ Le rapport de la FAO en 2006 a bien regroupé les avis des spécialistes de développement concernant le problème de dépendance éventuellement entraîné par l'aide alimentaire. Cependant, la FAO a pour opinion contraire que l'aide alimentaire internationale est trop modeste et sur laquelle la population menacée par la faim ne peut pas compter pour assurer son approvisionnement alimentaire. Sur ce point, voir FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, op. cit., pp. 7 – 10 et 43

²⁰⁶ *Ibid.*

86. En fin de compte, même si pouvoir récupérer la nourriture par l'intermédiaire des transferts constitue un élément essentiel de la sécurité alimentaire d'un Etat, il ne peut occuper qu'une place complémentaire dans la stratégie nationale de lutte contre la faim et la sous-alimentation. Par contre, développer la production alimentaire et garantir le bon fonctionnement des marchés locaux, et réduire la pauvreté si l'on va encore plus loin, constituent des moyens idéaux pour atteindre finalement la véritable sécurité alimentaire durable.

C. *Au niveau international*

87. Assurer une alimentation suffisante à leurs peuples constitue une préoccupation prioritaire et permanente pour tous les Etats.²⁰⁷ Surtout de nos jours, il incombe, selon le droit international, à chaque Etat de lutter contre la sous-alimentation et la famine. Cependant, la question alimentaire engendre en même temps un souci profond commun de la communauté internationale et devient l'une de missions incontournables de celle-ci à cause de l'urgence et de l'importance croissante qui y sont associées.²⁰⁸ D'ailleurs, l'intervention internationale paraît d'autant plus nécessaire dans les cas où l'insécurité alimentaire à l'intérieur d'un Etat risque de s'aggraver et d'entraîner des conflits armés régionaux, et même internationaux, qui menacent gravement la paix et la sécurité internationales.²⁰⁹ Elle serait également nécessaire dans les cas où les crises alimentaires résultent des conflits armés quels qu'ils soient nationaux ou régionaux.²¹⁰

²⁰⁷ Certaines études ont pu observer que les causes les plus importantes de l'insécurité alimentaire chronique demeuraient plutôt au niveau local ou national. Cependant, on voit un déficit de gouvernance au niveau national, notamment une incapacité de nombreux gouvernements de pays en développement de fournir les biens publics essentiels, tels que la paix, l'Etat de droit, les recherches publiques, les infrastructures du transport rural. Ces biens publics sont indispensables pour une croissance durable de productivité agricole et une réduction effective de pauvreté rurale.

Voir PAARLBERG R. L., *Gouvernance and Food Security in an Age of Globalization*, Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 36, IFPRI, Washington D.C., 2002, 64p.

²⁰⁸ Procurer ce qui à manger a été considéré *a priori* comme une responsabilité individuelle. Il n'est que pendant et après la deuxième guerre mondiale que la lutte contre la faim est devenue « une entreprise humaine globale ». Voir BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, *op. cit.*, p. 1

D'ailleurs, il a été précisément souligné par l'ECOSOC, dans sa Résolution 1760 (LIV) du 18 mai 1973, qu'« assurer des disponibilités alimentaires adéquates est une responsabilité commune de la Communauté internationale et [que cela] pourrait contribuer à la sécurité économique collective ». Cité par BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, *op. cit.*, p. 16

Il a été réaffirmé par la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, adoptée par la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974, que « ...l'élimination définitive de la faim est un objectif commun de tous les pays de la collectivité internationale, notamment des pays développés et des autres Etats en mesures de fournir une aide ».

²⁰⁹ MAHIOU A., « La sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 18

²¹⁰ *Ibid.*, pp. 19 – 20

88. L'examen de l'ensemble des instruments internationaux en la matière témoigne de l'émergence et de l'évolution de la notion de sécurité alimentaire sur le plan international, qui, selon A. Bensalah-Alaoui, « a radicalement modifié la manière dont la société internationale prend en charge le problème de la faim ».²¹¹

89. Les premières prises de conscience par la communauté internationale à l'égard du problème alimentaire, pendant le quart de siècle qui a suivi la deuxième guerre mondiale, se sont réparties selon deux perspectives : technique et juridique, entre lesquelles on ne voit pas d'autre lien substantiel qu'une référence commune à l'alimentation. La perspective technique se focalisait sur le stockage des céréales et la production agricole pour faire face à la faim (1), tandis que la perspective juridique accordait attention plutôt sur le droit de chaque individu à une nourriture suffisante (2). La stratégie internationale visant à aborder ce problème paraît confuse par rapport à celle d'aujourd'hui. Les divers thèmes discutés et les opérations épisodiques promues à l'époque par les organisations internationales pertinentes témoignent d'une telle perception. Le *Kairos* (le moment juste) s'est produit à l'occasion de la Conférence mondiale de l'alimentation des Nations Unies de 1974, pour que les réflexions internationales sur les problèmes alimentaires s'étant déroulées suivant les deux pistes susmentionnées soient réunies et amènent finalement à l'émergence sur la scène internationale d'une notion relativement générale de sécurité alimentaire.²¹² Désormais, elle ne cesse pas de s'élargir et de s'enrichir, en prenant en compte des éléments divers comme l'adéquation, la durabilité, la culture spécifique, l'accessibilité, etc. (3).

1. Dans la perspective technique de la lutte contre la faim

A côté de l'assistance humanitaire internationale dans les situations de guerre, ceux sont notamment les cas, par exemple, de l'Irak à la suite de son invasion du Koweït, de la Somalie, et du Sierra Leone et de la Liberia pendant leurs respectives guerres civiles.

²¹¹ BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, op. cit., p. 1

²¹² Le mot « *Kairos* » trouve son origine dans la philosophie grecque classique. Selon J. Zeilger, « il veut dire “l'instant juste”, le moment opportun où une idée – une proposition – est susceptible d'être reçue par la conscience collective. Il existe un mystère inexplicable dans l'histoire des idées : une idée peut être juste, vraie pendant des générations, parfois des siècles. Pourtant, elle ne s'incarne pas dans le débat public, dans un mouvement social, bref dans la conscience collective ; elle reste irrecevable jusqu'à ce moment mystérieux... ». Voir ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation*, op. cit., p.10, para. 23

90. La situation alimentaire mondiale à l'issue de la deuxième guerre mondiale se caractérise par un décalage important entre, d'un côté, les graves pénuries alimentaires résultant de la dévastation agricole dans une vaste partie du monde touchée par la guerre et, de l'autre côté, les abondances, voire les excédents, de produits céréaliers en l'Amérique du Nord, Australie et Argentine.²¹³ C'est dans ce contexte que la première démarche de la communauté internationale a été initiée en 1945, à travers la création d'un organisme spécialisé -- la FAO, afin d'entreprendre une réflexion d'ensemble sur la question de la faim.²¹⁴ La compréhension préliminaire de la FAO relative à cette question a été incarnée dans un projet sommaire, mais idéal, proposé par son premier directeur général Sir John Boyd Orr, de fonder un Conseil mondial de l'alimentation chargé « de stabiliser le prix des produits agricoles sur les marchés mondiaux, de constituer une réserve de denrées alimentaires pour parer aux cas de famine, et de financer l'écoulement des excédents vers les pays en ayant le plus besoin ».²¹⁵ Laissant de côté l'échec regrettable de ce projet,²¹⁶ nous remarquons que les débats au sein de la FAO se sont fixés désormais autour de deux sujets : l'augmentation de la production agricole et l'écoulement des excédents agricoles.²¹⁷

²¹³ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2000 : enseignements des 50 dernières années*, Rome, 2000, p. 108

²¹⁴ En effet, les travaux préparatoires de la création de la FAO se sont déjà commencés avant la victoire de la seconde guerre mondiale. C'était en 1943 que 44 chefs de gouvernements se sont réunis à Hot Springs, Virginie (Etats – Unis) et engagés à fonder une organisation permanente pour l'alimentation et l'agriculture. Plus de détails sur l'origine de la FAO, voir le site Internet officiel de l'FAO : <http://www.fao.org/about/fr/> (consulté le 19 juin 2016)

²¹⁵ FAO, *Propositions de la FAO relatives au Conseil mondial de l'alimentation préparées pour être soumises à la deuxième session de la Conférence de la FAO*, Copenhague, septembre 1946, cité par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *A.F.D.I.*, Vol. 12, n°1, 1966, p. 338 ; et MAHIOU A., « La sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 21

²¹⁶ Le projet du Conseil mondial de l'alimentation a été confronté à l'opposition des Etats-Unis d'Amérique dès sa proposition en 1946. Ce conseil a été finalement établi par l'Assemblée générale des Nations Unies fin 1974 par la recommandation de la Conférence mondiale des aliments. Il avait pour objet « de coordination entre les ministères de l'agriculture pour aider à atténuer la malnutrition et la faim et faciliter le développement de nouvelles techniques agricoles pour accroître la production alimentaire », un objet qui s'éloignait substantiellement de ceux qui ont été originellement proposés. Après avoir opéré pendant presque une vingtaine d'années, le conseil a été officiellement suspendu en 1993, et ses fonctions ont été absorbées par la FAO et le Programme alimentaire mondial. Pour plus d'information sur le Conseil mondial de l'alimentation, voir WIKIPEDIA, *Conseil mondial de l'alimentation*, texte disponible sur le site Internet : http://translate.google.fr/translate?hl=fr&langpair=en/fr&u=http://en.wikipedia.org/wiki/World_Food_Council (consulté le 19 juin 2016) ; et ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, *Conseil mondial de l'alimentation*, texte disponible sur le site Internet : http://translate.googleusercontent.com/translate_c?hl=fr&langpair=en/fr&u=http://www.britannica.com/EBchecked/topic/648301/World-Food-Council-WFC&rurl=translate.google.fr&usg=ALkJrhg6nV9m5K3qjWK6A-Uy6KsOGHo3IQ (consulté le 19 juin 2016)

²¹⁷ Comme l'a constaté la FAO dans son rapport, « deux questions dominaient le débat : comment écouler les excédents sans perturber les marchés agricoles internationaux, et comment faire en sorte que la production (agricole) augmente aussi vite que les besoins sans gonfler encore les excédents ». FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2000 : enseignements des 50 dernières années*, *op. cit.*, p. 117

91. Les années 1950 ne témoignent pas plus de progrès quant à la coopération internationale dans son ensemble à cause de forts affrontements idéologiques.²¹⁸ Il faut attendre le début des années 1960 pour que plusieurs initiatives importantes soient prises, qui reflétaient bien l'attention croissante accordée par la communauté internationale au sujet de la faim et de la malnutrition.²¹⁹ A l'invitation de l'Assemblée générale de l'ONU, la FAO s'est orientée en 1961, vers la stratégie d'utilisation des excédents agricoles pour remédier au déficit alimentaire au niveau international.²²⁰ Cette stratégie a abouti subséquemment à l'institution en 1963 du Programme alimentaire mondial, qui constitue, avec la Convention relative à l'aide alimentaire mise en œuvre à partir de 1967, le cadre principal du régime multilatéral dans le domaine de l'aide alimentaire.²²¹ En parallèle à cela, l'Assemblée générale de l'ONU et la FAO ont conjointement convoqué en 1963 le Congrès mondial de l'alimentation. Bien que celui-ci n'est toutefois pas parvenu à bien mobiliser l'opinion publique à ce moment-là, les recommandations adoptées ont été reprises par d'autres grandes conférences internationales tenues plus tard et restent ainsi entièrement d'actualité. Elles sont considérées comme posant « les bases d'une politique mondiale de l'alimentation ».²²²

²¹⁸ *Ibid.*, p. 114

²¹⁹ Les mouvements à cette époque sont bien marqués par la fameuse Campagne mondiale contre la faim et ladite « révolution verte », qui ont contribué essentiellement au développement de la productivité agricole.

²²⁰ FAO, *Utilisation des excédents alimentaires – Programme alimentaire mondial*, Résolution n°1/61 adoptée par la Conférence de la FAO le 24 novembre 1961, in ONU/FAO, *Documents de base du Programme alimentaire mondial*, 4^{ème} éd., Rome, 1978, pp. 1 – 17

²²¹ L'institution du Programme alimentaire mondial a été approuvée par l'Assemblée générale de l'ONU lors de sa 16^{ème} session. Voir ONU, Assemblée générale, *Le Programme alimentaire mondial*, Résolution 1714 (XVI) adoptée le 19 décembre 1961, para. 1

S'agissant des objectifs du Programme, ils sont définis comme fournissant, sur demande, une assistance afin de :

- « a) faire face à des besoins alimentaires d'urgence et à des situations critiques dues à la malnutrition chronique... ;
- b) réaliser des projets dans lesquels les produits alimentaires sont utilisés pour aider au développement économique et social... »

Voir CARROZ J. et DOBBERT J. P., .., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, pp. 336 et 340

²²² Les politiques suivantes sont contenues dans la déclaration finale de ce congrès, et reprises par la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 et le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 :

- établir « un lien entre la faim, la malnutrition, la paix et la sécurité internationales » ;
- inciter « à la réforme des systèmes fonciers afin d'encourager les hommes à travailler la terre » ;
- identifier « les responsabilités des pays en développement et les mesures institutionnelles, économiques, techniques, sociales à prendre pour augmenter la production » ; et
- renforcer « la coopération internationale, en mettant à sa charge l'augmentation de l'assistance financière et technique et les mesures appropriées pour une meilleur répartition des richesses du monde, notamment les excédents alimentaires ».

Voir MAHIU A., « La sécurité alimentaire », *op. cit.*, pp. 21 – 22

2. Dans la perspective juridique du droit de chacun à une alimentation suffisante

92. Inspirées la fameuse déclaration du Président Roosevelt de 1941 « *Free from Want* », ²²³ les réflexions de l'après-guerre sur le problème alimentaire du point de vue juridique ont été exprimées, dans le domaine des droits de l'homme, avec l'émergence du concept de droit à l'alimentation, qui figure de façon explicite ou implicite dans de nombreux instruments de portée variable.

93. En visant la promotion du bien-être humain et la recherche du progrès économique et social de tous les peuples, certains actes constitutifs des organisations internationales ont fait références implicites au droit à l'alimentation dans un sens général. ²²⁴ A côté de la Constitution de la FAO qui annonce l'objectif de « libérer l'humanité de la faim », la Charte de l'ONU fournit un exemple parfait, en indiquant dans son article 55 que l'ONU favorisera le relèvement des niveaux de vie et la solution des problèmes dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes. ²²⁵ De même, les actes constitutifs de l'OIT, de l'UNESCO et de l'OMS renvoient respectivement plus ou moins à l'idée d'un droit universel à une nourriture suffisante, soit en reconnaissant « le droit pour tous les hommes de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel ... dans la sécurité économique », ²²⁶ soit en envisageant « d'assurer le respect universel ... des

²²³ Dans son discours du 6 janvier 1941 sur l'Etat de l'Union, le président des Etats-Unis Franklin Delano Roosevelt présentait les quatre libertés dont devrait jouir toute personne dans le monde : 1) la liberté de parole ; 2) la liberté de culte ; 3) la liberté de ne pas souffrir de la faim ; et 4) la liberté de ne pas être soumis à la peur. Pour les détails, voir WIKIPEDIA, *Quatre libertés*, texte disponible sur le site Internet : https://fr.wikipedia.org/wiki/Quatre_libert%C3%A9s#Extrait_du_discours (consulté le 18 septembre 2017)

²²⁴ BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, op. cit., pp. 31 – 32

²²⁵ L'article 55 de la Charte des Nations Unies prévoit qu' :

- « en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :
- le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;
 - la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, sociale, et de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines culturelle intellectuelle et de l'éducation ;
 - le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

²²⁶ Article II a) de la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale de travail (OIT), adoptée le 10 mai 1944 à Philadelphie aux Etats-Unis et incorporée en tant qu'annexe dans la Constitution de l'OIT.

Le texte original est comme suit :

- « tous les êtres humains, quels que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ».

droits de l'homme et des libertés fondamentales », ²²⁷ ou d' « amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible ». ²²⁸ Une telle référence se trouve d'ailleurs dans quelques instruments régionaux relatifs à la protection des droits de l'homme. ²²⁹

94. C'est dans le cadre de la réglementation visant à la protection de certains groupes spécifiques que nous constatons une formation plus précise et plus impérative du droit à l'alimentation. ²³⁰ Parmi ces textes, l'article 20 de l'Ensemble

²²⁷ Article I i) de la Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, adoptée le 16 novembre 1945 à Londres.

Il est stipulé que :

« l'Organisation se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous... ».

²²⁸ Article 1 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, adoptée par la Conférence internationale de la santé, tenue à New York du 19 juin au 22 juillet 1948.

Il prévoit que :

« le but de l'Organisation mondiale de la santé est d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible ».

En plus, selon la définition donnée par le Préambule de cette constitution, « la santé est un état de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». On voit aisément qu'une telle définition inclut aussi bien la dimension quantitative que la dimension qualitative de la sécurité alimentaire.

²²⁹ Il s'agit parmi tous des instruments suivant :

- la Charte de l'Organisation des Etats américains du 30 avril 1948, qui invite, dans l'article 2, les Etats membres à respecter « les droits de la personne humaine et les principes de la morale universelle », et qui précise, dans l'article 34, « une modernisation de la vie rurale et des réformes conditionnant des régimes fonciers justes et rentables, une plus grande productivité agricole ... une alimentation équilibrée, grâce surtout à l'intensification des effets nationaux en vue d'augmenter la production et les disponibilités alimentaires » ;
- la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de Bogota de 1948, qui annonce dans l'article IX que « toute personne a droit à la préservation de sa santé, par des mesures ... relatives à la nourriture, l'habillement ... » ;
- la Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969, dont l'article 26 consacre aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- la Charte interaméricaine des garanties sociales de 1969, qui affirme aux travailleurs « le droit de participer à la répartition équitable du bien être national en obtenant la nourriture, l'habillement et le logement nécessaire à des prix raisonnables » ;
- la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961, dont l'article 4 reconnaît le droit de travailleurs « à une rémunération qui leur permet, à eux et à leurs familles, de mener une vie décente », et les articles 11 et 16 invitent les Etats parties à prendre les mesures appropriées pour « supprimer autant que possible les causes des maladies » et « réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille » ;
- la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 28 juin 1981, dont les Article 5, 16, 20 qui prévoient respectivement les droits à la dignité, à la santé et à l'existence des peuples ont une certaine pertinence pour le droit à l'alimentation.

²³⁰ Nous observons également une référence implicite à la problématique alimentaire dans ce type d'instruments internationaux. Par exemple :

- l'article II, alinéa c, de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, interdit les actes de génocide par la « soumission intentionnelle d'un groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle », parmi lesquelles il faut inclure la privation d'aliments ;
- l'article 20 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 dispose que : « dans le cas où il existe un système de rationnement auquel est soumise la population dans son ensemble et qui régit la répartition générale des produits dont il y a pénurie, les réfugiés seront traités comme les nationaux », et
- l'article 23 de la même convention exige les Etats contractants d'accorder « aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux » ;
- l'article 23 de la Convention relative au statut des apatrides de 1954 prévoit que « les Etats contractants accorderont aux apatrides résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux » ;

des règles minima pour le traitement des détenus mérite d'une citation complète. Il définit un contenu le plus détaillé du droit à l'alimentation : « tout détenu doit recevoir de l'administration aux heures usuelles une alimentation de bonne qualité, bien préparée et servie, ayant une valeur nutritive suffisante au maintien de sa santé et de ses forces ». ²³¹ Les instruments concernant la protection des droits des femmes et de l'enfant insistent expressément sur l'obligation de garantir « une nourriture adéquate » ou « une nutrition adéquate » nécessaire pour répondre à leurs besoins nutritionnels. ²³² Un nombre considérable de règles du droit humanitaire international, telles qu'elles sont énoncées dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, visent également à assurer aux populations l'accès à la nourriture dans les conflits armés, même si les termes de « droit à l'alimentation » ou de « sécurité alimentaire » en tant que tels ne s'y trouvent pas. ²³³

-
- l'article 5, alinéa e, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, interdit la discrimination raciale dans la jouissance, *inter alia*, des droits économiques, sociaux et culturels ;
 - l'article II de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid de 1973 interdit expressément les crimes d'apartheid « comme en vue d'instituer ou d'entretenir la domination d'un groupe racial d'êtres humains sur n'importe quel autre groupe racial d'êtres humains et d'opprimer systématiquement celui-ci, notamment en imposant délibérément à un groupe racial ou à plusieurs groupes raciaux des conditions de vie destinées à entraîner leur destruction physique totale ou partielle... » ;

²³¹ ONU, *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977

²³² Sur cela, voir :

- le Principe IV de la Déclaration des droits de l'enfant de 1959, qui précise que « l'enfant doit bénéficier de la sécurité sociale, il doit pouvoir grandir et se développer d'une façon saine; à cette fin, une aide et une protection spéciales doivent lui être assurées ainsi qu'à sa mère, notamment des soins prénatals et postnatals adéquats. L'enfant a droit à une alimentation, à un logement, à des loisirs et à des soins médicaux adéquats » ;
- l'article 12, paragraphe 2, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, demande aux Etats parties de fournir « une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement » ;

Et dans le même sens,

- l'article 24, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, impose aux Etats parties l'obligation de prendre « les mesures appropriées pour lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs... ».

²³³ Certaines de ces règles garantissent l'accès à la nourriture en interdisant formellement d'affamer les civils en tant que méthode de combat (Protocole additionnel I, article 54, paragraphe 1, et Protocole II, article 14), de détruire les récoltes, les denrées alimentaires, l'eau et d'autres éléments indispensables à la survie des populations civiles (Protocole additionnel I, article 54, paragraphe 1, et Protocole II, article 14), et de déplacer forcement les populations locales (Convention (IV) de Genève, article 49, et Protocole additionnel II, article 17, paragraphe 1).

D'autres prévoient la fourniture des secours et de l'aide humanitaire (Protocole additionnel II, article 18), et l'accès de certains groupes de populations à la nourriture. En particulier, l'article 26 de la Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers offre une protection complète de ce droit, en prévoyant que :

« la ration quotidienne de base sera suffisante en quantité, qualité et variété pour maintenir les prisonniers en bonne santé, et empêcher une perte de poids ou des troubles de carence. On tiendra compte également du régime auquel sont habitués les prisonniers »,

et que

95. Lorsqu'il s'agit des instruments internationaux à vocation universelle, si nous ne trouvons pas une reconnaissance explicite d'un droit spécifique à l'alimentation dans le texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948,²³⁴ l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 devrait être considéré comme une source implicite d'un droit fondamental « d'être à l'abri de la faim », composant indispensable du droit à la vie et au respect de l'intégrité physique.²³⁵ Néanmoins, c'est le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui fait entrer le droit à l'alimentation dans le droit international positif.²³⁶

96. Théoriquement, le droit à l'alimentation appartient à l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, qui sont classés comme droits de l'homme de la deuxième génération.²³⁷ Une telle classification ne compromet toutefois pas sa valeur juridique en tant que « droit fondamental » et sa nature indivisible et interdépendante vis-à-vis des autres droits de l'homme.²³⁸ En réalité, le lien intime entre la nourriture et la vie humaine - la première étant essentielle pour l'intégrité et l'indivisibilité de la personne humaine, aux sens physique, intellectuel et moral - paraît déjà suffisant pour justifier toute priorité accordée au droit à l'alimentation, ce dernier faisant, par conséquent, partie du premier des droits de l'homme, « auquel aucune dérogation n'est permise même en temps d'état d'urgence qui menace la vie

« la puissance détentrice fournira aux prisonniers de guerre qui travaillent les suppléments de nourriture nécessaires pour l'accomplissement du travail auquel ils sont employés ».

L'article 55 de la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre dispose que :
« dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux ; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes ».

²³⁴ Il s'agit surtout l'article 25 de cette déclaration, qui introduit le concept du « droit à un niveau de vie suffisant » et celui du « droit à la sécurité ».

²³⁵ L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 prévoit que « le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie ».

²³⁶ BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, op. cit., p. 39

²³⁷ Selon la doctrine de K. Vasak, les droits de l'homme se regroupent en « trois générations » : la première génération concerne les droits civils et politiques, la deuxième couvre l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, et la troisième consiste plutôt en des droits collectifs, par exemple les droits de solidarité, le droit d'auto-détermination et le droit au développement. Voir VASAK K., « Le droit international des droits de l'homme », *Recueil des cours*, La Haye, Académie de droit international, TOME 140, Vol. IV, 1974, pp. 343 – 346

²³⁸ Il convient de souligner qu'en principe, l'idée de génération n'implique aucune hiérarchie et indique simplement et purement une chronologie d'apparition. Voir EIDE A., KRAUSE C. et ROSAS A. (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook*, 2nd ed., Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 4

de la nation ». ²³⁹ De surcroît, l'article 11.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qualifie le droit de toute personne d'être à l'abri de la faim de « droit fondamental ». ²⁴⁰ Un caractère « supra-positif » est donc conféré, sur le plan normatif, au droit à l'alimentation, tout comme les autres droits de la même catégorie qui « sont opposables aux Etats, même en l'absence de toute obligation conventionnelle ou de toute acceptation ou consentement exprès de leur part ». ²⁴¹ Ce caractère impératif fait entrer le droit à l'alimentation dans les normes du *jus cogens*, ²⁴² normes subsistant « en toutes circonstances, quels que soient le temps et le lieu ». ²⁴³

3. Dans la perspective du passage d'un concept de droit à l'alimentation au concept plus général de sécurité alimentaire

97. Tout comme nous venons de le voir, un nombre impressionnant d'institutions internationales s'occupaient du problème alimentaire sous des angles différents avec, de façon regrettable, toutes les interférences anarchiques et le gaspillage de ressources humaines et financières qu'elles engendraient. ²⁴⁴ Face à la complexité du problème alimentaire, à laquelle il faut rajouter les essais chaotiques et peu efficaces, de la communauté internationale en générale, et de la FAO en particulier, la nécessité pressante s'est fait sentir de former une notion générale de sécurité alimentaire en tant qu'instrument permettant d'embrasser dans une vue

²³⁹ ONU, *Public Emergency : General Comment n. 6(16) (article 6)*, A/37/40, 1982, Annexe V, para. 1. Le texte original est en anglais :

« [the right to life] is the supreme right from which no derogation is permitted even in time of public emergency which threatens the life of the nation ».

²⁴⁰ Parmi tous les droits économiques, sociaux et culturels, le droit d'être à l'abri de la faim est le seul qui a reçu un tel qualificatif. Voir BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, *op. cit.*, p. 49

²⁴¹ D'ailleurs, les droits sont qualifiés fondamentaux lors qu'ils « sont opposables aux Etats, même en l'absence de toute obligation conventionnelle ou de toute acceptation ou consentement exprès de leur part. En outre, ces droits fondamentaux subsistent en toutes circonstances, quels que soient le temps et le lieu et n'acceptent aucune dérogation ». Voir VAN BOVEN T. C., « Le critères de distinction des droits de l'homme », in K. Vasak (dir.), *Les Dimensions internationales des droits de l'homme*, Paris, UNESCO, 1978, p. 52

²⁴² BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, *op. cit.*, p. 49

Le concept de « *jus cogens* » est défini par l'article 53 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités comme suit :

« aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère. »

²⁴³ VAN BOVEN T. C., « Le critères de distinction des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 52

²⁴⁴ Pour un inventaire des travaux engagés par différentes institutions internationales, voir ONU, Conseil mondial de l'alimentation, *Organisations et organismes internationaux principaux s'intéressant aux faits nouveaux liés à l'alimentation*, WFC – 1981/7, 19 février 1981, et Add. 1, 62p.

globale l'ensemble de la question.²⁴⁵ Il faut attendre la Conférence mondiale de l'alimentation tenue en 1974 pour que le mouvement puisse s'orienter officiellement vers un tel objectif.

98. A cette occasion, la Conférence a recommandé aux Etats de souscrire à l'Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale.²⁴⁶ En invitant les gouvernements à s'engager à coopérer en vue de poursuivre l'objectif minimal d'assurer la stabilité des approvisionnements alimentaires de base, l'Engagement a introduit de manière définitive sur la scène internationale une définition « étroite » de la sécurité alimentaire²⁴⁷ - définition d'approche plutôt technique, qui a été précisée ultérieurement mais maintenue « délibérément » étroite par la Plan d'action pour la sécurité alimentaire mondiale de 1979.²⁴⁸ Ce faisant, l'Engagement a une valeur historique indéniable, même s'il demeure toujours un instrument modeste en pratique dans la mesure où il ne possède qu'une force souple sur le plan juridique.²⁴⁹

99. La notion « étroite » de sécurité alimentaire a connu tout de suite une première expansion dans la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition ainsi que dans les 22 résolutions adoptées en 1974 à l'issue de la même Conférence. Tout en proclamant le droit inaliénable pour tout le monde

²⁴⁵ En effet, c'est dans le rapport établi en mai 1973 par le Directeur général de la FAO que celui-ci proposait que « les pays consommateurs les plus importants, y compris les pays développés participent à la formulation d'un 'concept acceptable de sécurité alimentaire mondiale minimale' ». Pour les détails, voir FAO, *Appraisal of Perspective Food Deficits and Food Aid Needs*, E/5050/Add.1, Rapport plus additifs du Directeur général de la FAO préparé à la demande de la Résolution 2462 (XXIII) de l'Assemblée générale, Rome, 1973. Pour ses propositions concrètes, voir FAO, *Propositions du directeur général concernant une action internationale destinée à assurer des stocks suffisants de grands produits alimentaires*, CL 60/11, in FAO, *Rapport du Conseil, soixantième session, Rome, 11 – 22 juin 1973*, CL 60/REP, Rome, 1973, para. 81 – 99 .

²⁴⁶ Le projet de cet Engagement a été adopté dans la Résolution de la 17^{ème} session de la Conférence de la FAO en novembre 1973, approuvé par la Résolution 1/64 du Conseil de la FAO en novembre 1974. Le projet révisé était consacré ensuite par la Résolution XVII adoptée par la Conférence mondiale de l'alimentation le 16 novembre 1974.

²⁴⁷ Aux termes de l'article premier de l'Engagement,
« les gouvernements...s'engagent à coopérer... en vue d'assurer à tout moment des approvisionnements mondiaux suffisants de produits alimentaires de base et principalement de céréales, de manier à éviter de graves pénuries alimentaires, ... à favoriser une progression régulière de la production et à atténuer les fluctuations de la production et des prix ».

²⁴⁸ BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, op. cit., p. 88

²⁴⁹ Comme l'a constaté le Conseil de la FAO dans le rapport de sa 64^{ème} session,
« l'Engagement doit être considéré, non pas comme une Convention ou un accord international ayant force de loi, mais plutôt comme une promesse, fondée sur la confiance mutuelle et la bonne foi, matérialisant le désir des gouvernements d'atteindre par une action nationale et internationale concertée certains objectifs convenus ».

Voir FAO, *Rapport du Conseil de la FAO, 64^{ème} session, Rome, 18 – 29 novembre 1974*, CL64/REP, para. 48
Quant au Plan d'action, le sous-directeur général de la FAO, chargé des politiques économiques et sociales, a déclaré devant la quatrième session du Conseil de la sécurité alimentaire, que « comme l'Engagement, le Plan d'action pourra être considéré comme une promesse fondée sur la confiance mutuelle ». Voir FAO, *Report of the Fourth Session of the Committee on World Food Security*, CL 75/10, Rome, 1979, para. 18

« d’être libéré de la faim » comme base du droit à la vie, la Déclaration a introduit à la fois l’approche juridique et l’objectif ultime de la stratégie internationale en vue de poursuivre la sécurité alimentaire à l’échelon mondial.²⁵⁰ Même si la Déclaration ainsi que ses résolutions ne se sont pas plus avancées dans cette direction, l’assimilation du concept de droit à l’alimentation donne à la sécurité alimentaire des moyens juridiques. En impliquant désormais des obligations et des responsabilités sur le plan international, le concept de droit à l’alimentation dépasse un objectif simplement et purement politique réaffirmé fréquemment qui ne débouche que sur peu de progrès.

100. Toutefois, les apports de ces textes à la définition de la sécurité alimentaire ne se limitent pas à cela. La Conférence s’est penchée en plus sur « la satisfaction des besoins alimentaires de tous les peuples ». Ainsi, elle a abordé le problème de la consommation des aliments en termes positifs, visant une véritable « sécurité alimentaire » dans sa double dimension – quantitative et qualitative.²⁵¹ La Résolution I s’en est allée plus loin en recommandant de « porter la consommation des mal nourris à des niveaux universellement acceptés » (notre traduction).²⁵²

101. Les trois décennies suivantes témoignent d’une évolution substantielle de la notion de sécurité alimentaire, évolution stimulée par les travaux constants de la FAO en la matière et par les débats vifs et animés au sein des institutions internationales, qui ont proliféré et qui traitent plus ou moins de la problématique alimentaire de manière correspondant à leur mission respective.

102. Prenons ici un exemple pour marquer un tel progrès important. En 1983, E. Saouma, le Directeur général de la FAO de 1976 à 1993, a proposé une notion plus

²⁵⁰ Dans l’article 1 de la Déclaration, la Conférence proclame que « chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d’être libéré de la faim et de la malnutrition afin de se développer pleinement et de conserver ses facultés physiques et mentales ».

²⁵¹ L’article 5 de la Déclaration a proposé d’exploiter les ressources aquatiques « pour contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de tous les peuples ».

²⁵² Résolution I intitulée « *Objectives and Strategies of Food Production* », adoptée le 16 novembre 1974 par la Conférence mondiale de l’alimentation. Voir FAO, *Report of the World Food Conference, Rome, 5-16 November 1974, op. cit.*, p. 4. Le texte original est en anglais: « *to raise the consumption by undernourished people to universally accepted standards* ». L’article II de la Déclaration revendique d’améliorer « la nutrition ... et les modes de consommation » des pays en développement afin de « garantir une nutrition adéquate à tous ».

large de sécurité alimentaire, qui, selon lui, comprenait trois aspects liés les uns aux autres. Il s'agit :

- d'augmenter la production ;
- d'accroître la stabilité des flux des approvisionnements ;
- d'assurer l'accès des pauvres à la nourriture.²⁵³

103. Ainsi, un lien essentiel entre la pauvreté et l'accès à la nourriture a été établi. L'exploitation subséquente de ce lien révélait la pauvreté comme l'une des origines profondes du problème alimentaire et canalisait les efforts vers la considération d'une solution fondamentale dans l'optique du développement économique de long-terme. Cette nouvelle version de la notion de sécurité alimentaire a formé le noyau dur de l'Accord sur la sécurité alimentaire mondiale (*World Food Security Compact*) adopté par la FAO en 1985. L'Accord soulignait dans ses principes généraux que « la réalisation du droit fondamental de chacun d'être libéré de la faim dépend en fin de compte de l'élimination de la pauvreté ».²⁵⁴

104. Jusqu'à la fin des années 1990, la notion de sécurité alimentaire devenait un « *shelter concept* », qui comportait plusieurs sous-concepts, par exemple, la sécurité des approvisionnements alimentaires, le droit à l'alimentation.²⁵⁵ Le jalon historique sur cette longue évolution a été franchi finalement par le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, qui a apporté une importante contribution à la formation d'une notion, à la fois générale et ouverte, de la sécurité alimentaire.

105. Le Plan d'action adopté à l'issue du Sommet a consacré son paragraphe 1 à une première définition complète de la sécurité alimentaire acceptée universellement:

²⁵³ Le texte original est en anglais: « *the broader concept of world food security... dealt with three inter-related aspects: namely, expanding production, increasing stability in the flow of supplies, and ensuring access to food by the poor* ». Voir FAO, « Adoption of the World Food Security Compact », *op. cit.*, para. 195. Pour sa proposition originale, voir SAOUMA E., « Pour un système de sécurité alimentaire mondiale », *Studia Diplomatica*, XXXVI, n°1, 1983, pp. 81 – 91

²⁵⁴ Texte original est en anglais: « *Achievement of the "fundamental right of everyone to be free from hunger" depends ultimately on the abolition of poverty* ». Voir FAO, « Adoption of the World Food Security Compact », *op. cit.*, para. 169, Principe général 2

²⁵⁵ BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, *op. cit.*, p. 129; et aussi HANS BAKKER J. I. (dir.), *The World Food Crisis: Food Security in Comparative Perspective*, Toronto, Canadian University Scholars' Press, 1990, cité par SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », *op. cit.*, p. 93

« 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 ».

106. Cette définition qui comporte plusieurs facettes. D'abord, elle hérite des « trois volets classiques de la sécurité alimentaire : disponibilité des aliments de base, stabilité des approvisionnements et accès de tous à ces approvisionnements » (notre traduction),²⁵⁶ mais met l'accent sur l'accès, aussi bien physique qu'économique, à la nourriture et non pas sa simple disponibilité. Puis, elle s'enrichit par l'assimilation des éléments de « salubrité » et de « nutrition » et couvre donc les deux dimensions de la sécurité alimentaire : quantitative et qualitative. Elle se complète, par la suite, en reconnaissant les besoins alimentaires et l'importance des facteurs culturels, par exemple les préférences personnelles. Finalement, elle s'oriente vers « une vie saine et active » comme objectif plus large de la sécurité alimentaire.²⁵⁷

107. Il en résulte une notion générale, dont la tendance à l'extension ne s'arrête pas là. En se focalisant plutôt sur chaque individu et en embrassant les éléments susmentionnés, cette définition ressemble sensiblement au concept du droit à l'alimentation tel qu'il a été proposé par J. Ziegler.²⁵⁸ De plus, l'Objectif 7.4 du Plan d'action décrit clairement l'exécution et la réalisation du droit à l'alimentation « comme moyen de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous ». De telles articulations font que le problème alimentaire doit être examiné dans le contexte plus large de la réalisation complète des droits de l'homme et ainsi ouvrent officiellement la possibilité d' « une approche fondée sur les droits de la sécurité alimentaire ».²⁵⁹

²⁵⁶ FAO, *Manuel de détermination et de mise en place d'un Système d'information pour la sécurité alimentaire et l'alerte rapide*, Rome, 2000, p. 4

²⁵⁷ SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », *op. cit.*, p. 93

²⁵⁸ Voir note de bas de page n° 84, ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation*, *op. cit.*, p. 8, para. 14. En effet, le Conseil avait déjà exploité en 1999 la substance de ce droit comme comprenant « les éléments suivant :

- la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu ;
- l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme ».

Voir ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 8

²⁵⁹ FAO, *Sécurité alimentaire*, Notes d'orientation n°2, Rome, juin 2006, p.1

En conséquence, les facteurs provenant du domaine des droits de l'homme, comme la dignité, les standards minimaux, la transparence, la responsabilité et l'autonomie, qui paraissent auparavant étrangers à la notion de sécurité alimentaire, peuvent s'y insérer. Néanmoins, ce qui est considéré comme l'apport le plus important de cette approche des droits, c'est qu'elle permet désormais tous les efforts de clarification et de matérialisation du contenu du droit à l'alimentation à pouvoir continuellement enrichir le concept de sécurité alimentaire.²⁶⁰

108. Au cours des années postérieures au Sommet, une partie importante des recherches touchant à la sécurité alimentaire se sont effectuées autour de quatre éléments principaux dégagés de la définition de 1996, à savoir la disponibilité physique des aliments, l'accès économique et physique aux aliments, l'utilisation des aliments et la stabilité de ces trois dimensions dans le temps.²⁶¹ Ces éléments constituent en même temps le noyau dur des politiques internationales élaborées dans les domaines connexes tels que le développement durable et la protection de l'environnement.²⁶²

109. Nous observons que le dernier développement de la notion de sécurité alimentaire se trouve dans le projet du Traité international sur la sécurité

²⁶⁰ Par exemple, un groupe de travail intergouvernemental a été mis en place en 2002 sous les auspices du Conseil de la FAO, étant chargé le mandat de mettre au point une série de directives volontaires visant à faciliter la réalisation progressive du droit à une nourriture adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. En envisageant à déterminer les mesures concrètes et les démarches entreprises pour l'application du droit à l'alimentation au niveau national, ces directives pourraient introduire des changements radicaux à la stratégie de sécurité alimentaire.

Voir MECHLEM K., « The Development of Voluntary Guidelines for the Right to Adequate Food », in A. Mahiou, F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, p. 388

Sur les directives volontaires, voir FAO, *Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, in FAO, *Rapport du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, Rome, 10 – 13 juin, 2002, p. 92, Volonté politique 10 ; et FAO, *Directives volontaires : à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, adoptées à la 127^{ème} session du Conseil de la FAO en novembre 2004, Rome, 2005, 42p.

²⁶¹ FAO, *Introduction aux concepts de la sécurité alimentaire*, Rome, 2008, p. 1

Certains auteurs tiennent de la même définition quatre composantes, à savoir la disponibilité, l'accessibilité, la consommation salubre et la stabilité. Dans ce sens, on s'entend par la disponibilité « la capacité » des producteurs de biens (production) et de services (circulation) alimentaires de rendre effectivement disponible les approvisionnements pour l'usage des consommateurs ». L'accessibilité peut être définie comme « la capacité de la population à acquérir l'approvisionnement rendu disponible sur les marchés ». Une consommation peut être considérée comme salubre lorsqu' « un organisme donné, quel que soit son âge et les dépenses énergétiques que nécessite sa condition, [est satisfait] de ses besoins nutritionnels par un apport adéquate en qualité et en quantité d'énergie et d'éléments nutritifs essentiels ». Et la stabilité signifie que l'accès aux ressources alimentaires doit être permanent et durable. Voir DUMAIRE G. et GODMAIRE A., *Les conditions de la sécurité alimentaire durable : un cadre conceptuel intégré*, Collection Travaux de recherche, Québec, Université Laval, 2000, pp. 1 – 34 ; cité par WONGKAEW Th., *L'accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire durable*, Mémoire de Master 2 de l'Université Paris II, 2010, pp. 14 – 15

²⁶² SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », *op. cit.*, p. 93

alimentaire.²⁶³ Après avoir réaffirmé le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim et le principe que « l'accès à l'alimentation avec dignité est la condition minimale du bien-être physique, psychologique et spirituel et de la survie des êtres humains » (notre traduction),²⁶⁴ le Traité consacre une partie substantielle de ses dispositions au problème de l'exécution des engagements des Etats contractants. Il précise leurs responsabilités juridiques d'assurer l'accès de leurs peuples à une nutrition minimale, d'élaborer et d'appliquer leurs propres lois nationales à cette fin, et de participer aux actions de sécurité alimentaire entreprises par les Nations Unies.²⁶⁵ Il permet aux individus et ONG de recourir aux agences des Nations Unies en cas de la violation par l'Etat du droit à l'alimentation.²⁶⁶ En outre, il met en place un régime de surveillance afin de garantir que les Etats contractants prennent des mesures nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations.²⁶⁷ Nous voyons aisément que le Traité vise à instaurer des règles internationales contraignantes en la matière,

²⁶³ Le contenu principal de ce projet a été développé pour la première fois en 1993 par M. John TETON, le directeur de l'« International Food Security Treaty Compagne » et le président de l'Association IFST. L'idée principale de l'IFST est de mettre le droit d'être à l'abri de la faim sous la protection d'un droit international exécutoire. Pour les informations détaillées relatives à ce traité et ces organisations, voir <http://www.treaty.org/> (consulté le 28 août 2016)

²⁶⁴ Les articles 1 et 2 du Traité international sur la sécurité alimentaire disposent que :

1. *Food is a unique human resource. Everyone has the fundamental right to the free from hunger.*
2. *Access to food with dignity is a basic condition for the physical, psychological and spiritual well-being and survival of the human species».*

Le texte original est en anglais et disponible sur le site Internet : <http://www.treaty.org/> (consulté le 28 août 2016)

²⁶⁵ Les articles 6, 9, 16 du Traité international sur la sécurité alimentaire disposent que :

6. *States have an obligation to respect, protect, and fulfill the right to access to food and safe water for minimum nutritional requirements of all people, without discrimination, within their borders who are unable to gain such access to their own.*
9. *Each state shall establish and enforce law prohibiting activities denying or intending to deny access to basic minimum nutritional requirements to any person within its borders.*
16. *Each state party shall observe and participate in United Nations food security actions to enforce laws referred to in Article 9 in nations whose governments are unable to enforce such law on their own, or who are found unwilling to do so through investigations sanctioned by United Nations».*

Le texte original est en anglais et disponible sur le site Internet : <http://www.treaty.org/> (consulté le 28 août 2016)

²⁶⁶ Les articles 13 et 14 du Traité international sur la sécurité alimentaire disposent que :

13. *Individuals who have exhausted all available national remedies to enforce rights to food security may communicate with the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations, outlining the nature of the right infringed and the action of a state in resolving the matter.*
14. *Non-governmental organizations may communicate with the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations, outlining any state party's consistent failure to protect the rights recognized by this Treaty.»*

Le texte original est en anglais et disponible sur le site Internet : <http://www.treaty.org/> (consulté le 28 août 2016)

²⁶⁷ Les articles 11 et 12 du Traité international sur la sécurité alimentaire disposent que :

11. *Every state shall undertake to legislate measures to bring the obligations contained in this Treaty into effect as soon as possible and in any event no later than three years after the coming into force of this agreement. National legislation to insure access to food shall provide individuals access to state structures, such as administrative tribunals and courts, to enforce the rights contained in the legislation.*
12. *Within three years of the coming into force of this Treaty and every three years after the initial filing, every state shall file a report with the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations, indicating the steps it has taken, is taking, and will take in the next three-year period to give effect to the provisions of this agreement.»*

Le texte original est en anglais et disponible sur le site Internet : <http://www.treaty.org/> (consulté le 28 août 2016)

force qui manquait dans les instruments internationaux précédents. Il paraît que sa mise en œuvre peut contribuer de façon importante à la dimension juridique de la notion de sécurité alimentaire.

Section III – La sécurité alimentaire et le libre-échange²⁶⁸

110. La notion de sécurité alimentaire a un champ d'investigation extrêmement vaste. Notre étude s'attachera principalement à l'incorporation de celle-ci dans le cadre multilatéral de libre-échange.

111. L'impression de prime abord est qu'avec des objectifs primordiaux divergents, voire « contradictoires », la sécurité alimentaire et le libre-échange jouent respectivement sur les différents tableaux. Apparemment, la première cherche à assurer à tout le monde l'accès durable à une nourriture adéquate, dépourvue de toutes substances nocives et correspondant aux préférences culturelles des peuples, alors que le dernier a pour but de diminuer et, en allant plus loin, d'éliminer les obstacles qui entravent les circulations transfrontières des marchandises.

112. Derrière une telle divergence existent cependant des liens étroits entre ces deux ensembles, liens qui datent « dès l'origine des peuples » et résident avant tout dans le fait qu'aujourd'hui les produits alimentaires sont une partie importante des marchandises du commerce international et que ce dernier influence directement la capacité d'un Etat de générer les ressources financières nécessaires pour compléter l'approvisionnement alimentaire.²⁶⁹ A côté de ce fait, nombre d'économistes ont préconisé et préconisent encore l'idée que la libéralisation du commerce permet la maximisation du bien total dans le monde entier et favorise ainsi la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire.²⁷⁰ De même, les organisations

²⁶⁸ Le libre-échange est perçu comme une source de prospérité à l'échelle mondiale. Pourtant, il n'y a pas de consensus dans le monde scientifique sur la nature du lien entre ouverture commerciale et développement, même s'il est largement admis dans les communautés de politiques publiques que la libéralisation des échanges fait partie d'un ensemble de mesures qui favorisent la croissance économique. Voir VOITURIEZ T., « Agriculture et développement : impasse à l'OMC », *Politique étrangère*, n° 2, 2009, pp. 277 – 289

²⁶⁹ Ce fait a été constaté par V. Philbert il y a plus que cent ans. Voir PHILBERT V., *De la liberté du commerce dans les traités de commerce*, *op. cit.*, p. 1 et p. 184. Voir également PILLET A., « Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître », *op. cit.*, pp. 68 – 72 ; CARREAU D. et JUILLARD P., *Droit international économique*, *op. cit.*, p. 2

²⁷⁰ ROE T. L., et GOPINATH M., *World Trade Issues and Food Security*, Staff Paper P96-2, Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota, Oct. 1996, pp. 13 – 14
En effet, les arguments en faveur du commerce international peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

internationales ont souligné de façon répétée les rôles positifs des échanges commerciaux en tant que moyen important et parfois indispensable dans le développement économique et social du monde entier.²⁷¹ D'autant plus que l'OMC, organisation internationale spécialisée dans le domaine du commerce, a été créée avec vocation primordiale de favoriser autant que possible la liberté des échanges afin d'améliorer le bien-être des peuples sur la planète.²⁷²

113. En général, les arguments du libéralisme sont fondés sur les théories conventionnelles ou néoclassiques du commerce international, dont les deux piliers sont le principe ricardien des « avantages comparatifs » et le modèle HOS (Heckscher-Ohlin-Samuelson) des « dotations différentes en facteur de production ». ²⁷³ Au-delà de l'explication de l'origine et le fonctionnement du commerce, ils justifient davantage le modèle de base des échanges internationaux reposant sur « une division internationale du travail réalisée par le libre jeu des forces

-
- 1) selon la thèse de « l'accroissement de la consommation », le commerce peut induire l'augmentation du montant total de biens et de services disponibles pour la population du pays ;
 - 2) selon la thèse de « la diversification », le commerce assure la diversité de biens et de services auxquels la population peut accéder ;
 - 3) selon la thèse de « la stabilité », le commerce peut entraîner la stabilité de l'offre et des prix des biens et services.

Voir FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, op. cit., Module 2, para. 2.1

²⁷¹ L'importance du commerce par rapport à l'amélioration de la sécurité alimentaire a été mise en évidence dans le Plan d'action 1996, auquel les Etats se sont engagés à « faire en sorte que les politiques concernant le commerce des denrées alimentaires et agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous grâce à 'un système commercial mondial à la fois juste et axé sur le marché ». Le commerce est ainsi considéré comme élément indispensable à la mise en œuvre de la sécurité alimentaire mondiale car il génère une utilisation efficace des ressources et encourage la croissance économique. Voir FAO, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, op. cit., Engagement quatre

²⁷² Il a été affirmé, dans la Déclaration de Marrakech adoptée à l'issue des négociations multilatérales du Cycle de l'Uruguay, que l'établissement de l'OMC a répondu « au désir généralisé d'opérer dans un système commercial multilatéral plus juste et plus ouvert au profit et pour la prospérité de la population » des pays membres. Voir OMC, *Déclaration de Marrakech du 15 avril 1995*, para. 2

En plus, à l'occasion de la création de l'OMC, les parties contractantes reconnaissent orienter leurs rapports commerciaux vers « le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel... ». Voir OMC, *Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, paragraphe 1 du préambule

²⁷³ Pour David Ricardo, Eli Filip Heckscher, Bertil Ohlin et Paul Anthony Samuelson, les flux d'échanges entre les nations sont le reflet des avantages comparatifs qu'elles possèdent. Précisément, un avantage comparatif existe lorsque les nations diffèrent entre elles par les conditions et techniques de production pour la théorie ricardienne, ou par les dotations relatives en facteurs de production pour la théorie HOS. Il conduit donc chaque nation à se spécialiser dans la production du bien qu'elle peut obtenir relativement plus efficacement que l'autre. Si les nations entrent dans l'échange en se spécialisant de manière correspondant à leur propre avantage comparatif, elles peuvent alors simultanément gagner aux échanges en obtenant une quantité de biens plus importante que celle dont elles disposent en autarcie.

Voir RAINELLI M., *La nouvelle théorie du commerce international*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 7 – 11

du marché en fonction de la loi *de l'avantage comparé (sic)* », modèle tel qu'il était adopté auparavant par le régime du GATT et aujourd'hui dans le cadre de l'OMC.²⁷⁴

114. En conséquence de la division internationale du travail inspirée du principe de l'avantage comparatif et imposée par le colonialisme,²⁷⁵ la plupart de pays en développement sont entrés dans l'économie internationale sous des conditions véritablement défavorables, étant exportateurs de matériaux primaires et importateurs de produits transformés, ces derniers comportant une importante valeur ajoutée. En ce qui concerne les échanges des produits agricoles, ces pays sont incités à abandonner les cultures vivrières et à se spécialiser en un nombre limité de cultures commerciales comme celles du coton, cacao, café, caoutchouc, etc. Leurs approvisionnements en aliments de base dépendent principalement de l'importation du marché international. Dorénavant, ces pays s'exposent largement à la fluctuation du prix sur le marché international de produits agricoles, aux spéculateurs internationaux, et aux conditions de plus en plus détériorées des échanges des produits agricoles.²⁷⁶ Certains auteurs considèrent ces faits comme l'origine historique de la vulnérabilité des pays en développement vis-à-vis de l'insécurité alimentaire.²⁷⁷

115. Au contraire de ce que ces pays espéraient, l'amélioration substantielle de leur situation de sécurité alimentaire en passant à l'économie ouverte n'est toujours pas réalisée. En effet, à l'issue de presque 70 ans après la mise en place du système multilatéral d'échanges, dans le cadre du GATT puis de l'OMC, la contribution réelle du libre commerce au progrès économique en général demeure toujours précaire. Les études récentes portant sur ce thème ne sont pas parvenues à un

²⁷⁴ CARREAU D. et JUILLARD P., *Droit international économique*, 4^{ème} édition, Paris, L.G.D.J., 1998, p. 42

²⁷⁵ Selon G. Fumey, « la spécialisation s'est développée à l'époque coloniale et industrielle lorsque, sur le modèle anglais d'un pays aux ressources naturelles médiocres, les métropoles vont faire cultiver à l'extérieur les produits tropicaux qu'elles n'ont pas ». Voir FUMEY G., *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, Paris, PUF, 1997, pp. 155 – 156

²⁷⁶ Pour une analyse détaillée sur la dépendance de ces pays au marché international résultant de la spécialisation en production de certains produits agricoles, voir De SCHUTTER O., *International Trade in Agriculture and the Right to Food*, Dialogue on Globalization, Occasional Paper N°46, Genève, novembre 2009, pp. 23 – 29

²⁷⁷ La logique est que : la spécialisation d'un pays pauvre dans une culture destinée à l'exportation entraîne nécessairement la baisse de production des denrées alimentaires de base dans ces pays, ainsi que leur disponibilité sur place. Il s'ensuit une hausse des prix locaux de ces denrées alimentaires de base, et des risques de famine.
GONZALEZ C. G., « The Global Food Crises, Law, Policy, and the Elusive Quest of Justice », *Yale Human Rights & Development Law Journal*, Vol. 13, n°2, 2010, p. 465

consensus quelconque.²⁷⁸ Un nombre important d’auteurs ont pourtant pu observer la divergence en voie d’aggravation entre les bénéficiaires des échanges multilatéraux et ceux qui sont marginalisés et ainsi rendus plus vulnérables – au niveau international, entre les pays développés et les pays les moins avancés ; au niveau national, entre les groupes d’élites et les groupes ruraux.

116. Sur le plan purement économique, on pourrait peut-être expliquer que le modèle actuel des échanges multilatéraux est inspiré mais largement éloigné de l’hypothèse proposée par les économistes classiques et néoclassiques, résulte du fait que les conditions d’application de leurs théories ne sont jamais remplies en réalité, dont notamment la concurrence parfaite sur le marché.²⁷⁹ Il convient ici de garder l’esprit que ces théoriciens n’assuraient à aucun moment que tout le monde pourrait bénéficier de manière équitable du libre commerce, et qu’ils n’ont proposé aucun régime garantissant la compensation des bénéficiaires aux déficitaires, sous quelle que forme que ce soit.²⁸⁰

117. Si nous accusons les défauts intrinsèques de théories classiques et néo classiques comme origine du déséquilibre des conditions d’échanges internationaux,

²⁷⁸ L’étude de E. Diaz-Bonilla et L. Rica et le rapport de la Banque mondiale de 2002 établissent une interaction positive entre l’ouverture à l’économie mondiale et la croissance économique, ce dernier indiquant particulièrement la divergence évidente entre les groupes ayant des niveaux différents de l’ouverture à l’économie, dont certains bénéficient de l’intégration à l’économie mondiale alors que d’autres sont marginalisés. Voir DIAZ-BONILLA E. et RICA L., « Trade and Agro-industrialization in Developing Countries: Trends and Policy Impacts », *Agricultural Economic*, Vol. 23, n°3, septembre 2000, pp. 219 – 229, et World Bank, *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, World Bank Policy Research Report, Washington D.C., 2002, 192p.

Par contre, D. Rodrik connaît l’absence des preuves qui associent la libération du commerce à la croissance économique. Sur les détails, voir RODRIK D., *The Global Governance of Trade: As If Development Really Mattered*, Report submitted to the United Nations Development Programme, New York, 2001, 58p.

En outre, les études de la Banque mondiale et L. A. Winters soulignent les effets négatifs du libre commerce sur les groupes sociaux vulnérables à l’insécurité alimentaire, à savoir l’exacerbation de l’inégalité économique et sociale, la non amélioration de revenus des paysans, la dégradation de la sécurité alimentaire, etc. Voir Banque mondiale, *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, Rapport préparé par le SAPRIN (*Structural Adjustment Participatory Review International Network*), Washington D.C., 2002, pp. 111 – 128, et WINTERS L. A., *Trade Policies for Poverty Alleviation in Developing Countries*, Paper for the Series of Advanced International Policy Seminars (SAIPS) on Trade and Development, Brussels, 2001, 13p.

²⁷⁹ Selon David Ricardo, ces conditions sont : la valeur du travail est égale au prix multiplié par la quantité de travail ; la concurrence doit être parfaite ; il doit y avoir immobilité des facteurs de production au niveau international (seules les marchandises circulent) et enfin la productivité doit être constante. Voir WIKIPEDIA, *David Ricardo*, texte disponible sur le site Internet : http://fr.wikipedia.org/wiki/David_Ricardo (consulté le 29 août 2016)

²⁸⁰ FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, op. cit., p. 14

D’ailleurs, tous comme l’a critiqué J. E. Stiglitz, « *the theory of trade liberalization (under the assumption of perfect markets, and under the hypothesis that the liberalization is fair) only promises that the country as a whole will benefit. Theory predicts that there will be losers. In principle, the winners would compensate the losers; in practice, this almost never happens* ». STIGLITZ J. E., *Making Globalization Work*, New York, W.W. Norton & Company, 2006, p. 63

La même idée a été réaffirmée dans STIGLITZ J. E. et CHARLTON A., *Fair Trade for All. How Trade Can Promote Development*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 28 – 29

étant tenues pour l'une de causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique, il ne faut pas oublier d'ailleurs l'échec de la communauté internationale lorsqu'elle recourt au droit international afin de traduire l'idée humanitaire dans la réalité.²⁸¹ Malgré tous les efforts déployés pendant des décennies dans la lutte contre la faim, il faut reconnaître que le droit international positif ne parvient pas jusqu'aux nos jours à remédier directement à la distorsion du commerce international, ni à conférer aux pays « déficitaires » des moyens efficaces pour affronter la pénurie des aliments. Faute d'obligations précises et contraignantes, la plupart de normes contenues dans les instruments internationaux sur le problème alimentaire se voient réduites à des simples rappels répétitifs d'une volonté noble, sans produire de résultats réels.

118. En particulier, la sécurité alimentaire constituait un sujet ignoré depuis longtemps par le droit du commerce international (Parie I, Titre I). Le rappel bref de l'histoire des échanges internationaux par C. Pasquier a bien révélé le fait que les pratiques commerciales pendant des siècles traitaient seulement de l'élément quantitatif de la sécurité alimentaire, soit la sécurité d'approvisionnement des aliments, et ne s'en préoccupaient que de manière accessoire. S'il n'existait pas auparavant de concept général de la sécurité alimentaire tel qu'il existe aujourd'hui, les échanges internationaux ne connaissaient quasiment pas ses autres éléments constitutifs, à savoir l'accès durable à l'alimentation, la salubrité des aliments et la préférence culturelle des populations concernées.²⁸²

119. Ce n'est qu'à la suite du mouvement de la décolonisation et de la revendication forte de développement, que la sécurité alimentaire a pu frayer, via le secteur agricole, son accès au « champ de perception du libre-commerce international ». ²⁸³ Malgré l'attention portée par les institutions internationales aux effets néfastes des politiques commerciales agricoles adoptées par les pays développés pour la lutte contre la faim et le sous-développement, les accords des échanges multilatéraux contemporains en général et le GATT de 1947 en particulier

²⁸¹ L'inégalité des règles du commerce international, la réforme économique mal suggérée et imposée par les institutions financières internationales et la dominance des entreprises transnationales dans le marché global des aliments sont accusées par C. G. Gonzalez comme causes structurelles de l'insécurité alimentaire perturbant les pays en développement. Pour détail, voir GONZALEZ C. G., *The Global Food Crises, Law, Policy, and the Elusive Quest of Justice*, *op. cit.*, pp. 464

²⁸² PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », *op. cit.*, pp. 630 – 638

²⁸³ *Ibid.*, p. 639

n'avaient pas non plus envisagé le commerce des denrées alimentaires dans sa singularité.²⁸⁴ Celui-ci était assujéti aux mêmes règles et principes appliqués aux produits industriels, même si on leur reconnaissait « une valeur stratégique du fait de la nécessité d'approvisionner les populations ». ²⁸⁵ Ce n'est que par l'intermédiaire d'un nombre très limité d'exceptions accordées aux produits agricoles, qu'une garantie indirecte de la sécurité alimentaire a été préservée pour les Parties contractantes du GATT.²⁸⁶ Fâcheusement, un tel accès minuscule de la sécurité alimentaire aux considérations commerciales a été rapidement écarté du fait de l'exclusion ultérieure *de facto* de l'agriculture des compétences du GATT.²⁸⁷

120. Par la suite la progression a été difficile, malgré quelques tentatives telles que la reconnaissance de la spécificité des marchés agricoles et la création du Comité du commerce des produits agricoles lors des négociations multilatérales du Cycle Tokyo. Il fallut attendre la conclusion des négociations du Cycle de l'Uruguay en 1994 pour que la sécurité alimentaire puisse obtenir sa reconnaissance conventionnelle via l'insertion de nouveau de l'agriculture dans le champ d'application des disciplines gouvernant le commerce international et devenir ainsi l'une des sources de contestations qui pourraient amener jusqu'à mettre en question la raison légitime d'être de l'actuel régime multilatéral du commerce.²⁸⁸

121. S'il est généralement reconnu que la réalisation effective du droit universel à l'alimentation dépend au bout du compte du développement substantiel sur le plan économique ainsi que sur le plan social, plus précisément de l'augmentation substantielle du niveau de vie du peuple, ce qui est également l'une

²⁸⁴ Sur les effets négatifs des politiques commerciales agricoles des pays développés avant la création de l'OMC, voir CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law : Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *op. cit.*, pp. 1213 – 1220
En ce qui concerne les premières tentatives du GATT de 1947 à assurer la sécurité alimentaire, voir le présent travail, para. 190 – 202

²⁸⁵ PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », *op. cit.*, p. 638

²⁸⁶ Il s'agit des exceptions à l'élimination générale de restrictions quantitatives pour la raison de la sécurité alimentaire (Article XI, paragraphe 2, alinéas a), b) et c)), des possibilités d'accorder les subventions aux produits agricoles (Article XVI, paragraphe 3), et des mesures prises en exécution d'engagements contractés sur un produit de base (Article XX, alinéa h), à savoir blé, café, cacao, sucre, etc.

²⁸⁷ L'exclusion *de facto* de l'agriculture de la réglementation du GATT de 1947 est le résultat de l'octroi en 1956 aux Etats-Unis de la dérogation de leurs obligations relatives aux restrictions quantitatives à l'importation sur les produits agricoles. Pour les détails sur ce sujet, voir le présent travail para. 204 – 208

²⁸⁸ PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », *op. cit.*, p. 639

des finalités recherchées par l'OMC au travers de la promotion du libre-échange. Si le droit de l'OMC a établi un cadre juridique qui permet à la mondialisation économique de réussir à augmenter les échanges et donc à générer plus de richesses, cette mondialisation n'est pas sans conséquences positives sur des domaines tels que la sécurité alimentaire et les droits de l'homme. Cependant, sur le plan juridique international, ce n'est que dans le contexte de mondialisation du commerce des aliments que la réalisation de ce droit va se voir largement limitée par l'impératif de libérer la circulation des marchandises. Une étude attentive et minutieuse sur la question de savoir comment le problème alimentaire a été reçu et positionné dans le système commercial multilatéral, nous conduira à une telle constatation (Partie I).

122. A un certain niveau, on pourrait attribuer le contraste affligeant entre la réalité et l'intention première noble, à la fragmentation du droit international positif, et espérer que la mauvaise articulation des différents secteurs du droit international, entre ceux qui sauvegardent les droits fondamentaux de l'homme et ceux qui promeuvent les échanges internationaux, pourrait être redressée au niveau national. Cette espérance devient immédiatement une illusion lorsque l'on se plonge dans la complexité du système juridique présidant aux échanges entre les Membres de l'OMC, dont les défauts intrinsèques ne permettent pas la réalisation d'un tel redressement. Alors que le monde d'aujourd'hui est confronté à des nouveaux défis émergés sur les plans économique, social et environnemental, l'inadaptation du régime actuel du commerce multilatéral aux enjeux alimentaires devient d'autant plus évidente. Or, ceci ne signifie pas pour autant le rejet complet des règles figurant dans les présents accords de l'OMC, ces dernières représentant uniquement le résultat de la première démarche dans la libération des échanges et pouvant tout à fait être améliorées au fur et à mesure des négociations commerciales multilatérales en cours dans un sens plus favorable à la promotion de la sécurité alimentaire (Partie II).

Partie I – Le problème alimentaire dans l’ordre juridique du commerce agricole

123. Si le développement du commerce est considéré comme l’une des solutions clés dans la lutte contre la faim et la malnutrition à l’échelle mondiale, le problème alimentaire n’a jamais été au cœur des préoccupations commerciales lors de la conception du régime commercial multilatéral (Titre I). C’est à travers l’intégration du secteur agricole dans le droit de l’OMC que la sécurité alimentaire voit sa première reconnaissance conventionnelle dans l’ordre juridique du commerce multilatéral (Titre II).

TITRE I – L’ABSENCE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS LES PREOCCUPATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

124. Le manque total des préoccupations quant à la sécurité alimentaire dans l’esprit du libre-échange (Chapitre I) avait été légèrement compensé par la prise en compte indirecte des préoccupations alimentaires par le GATT de 1947 à travers une attention exceptionnelle accordée à la spécificité du commerce agricole (Chapitre II). Cependant, un tel accès indirect de la sécurité alimentaire aux préoccupations commerciales est complètement écarté par l’exclusion *de facto* du commerce des produits agricoles de l’encadrement du GATT de 1947. La circulation des produits agricoles en général, et les approvisionnements alimentaires ainsi que l’accès à ces approvisionnements en particulier, demeurent ainsi marqués par la précarité (Chapitre III). C’est plutôt en dehors des forums où se déroulent les négociations multilatérales du commerce que nous notons un mouvement tendant à organiser le commerce agricole de façon à prendre en compte le problème alimentaire mondial (Chapitre IV).

Chapitre I – L’absence de la sécurité alimentaire dans l’esprit du libre-échange

125. S’il existe un consensus selon lequel le commerce international peut être un instrument clé à la disposition des Etats pour développer l’économie et réduire la pauvreté en général et promouvoir la sécurité alimentaire en particulier (Section I), cette dernière a cependant été ignorée par les règles organisant le libre-échange dès leur origine (Section II).

Section I – Le libre-échange comme instrument indispensable à la sécurité alimentaire

126. L’affirmation que l’extension des échanges commerciaux ouvre des perspectives en matière de lutte contre la faim et la pauvreté dans les pays en développement s’ancre dans les théories classiques et néoclassiques du commerce international (Paragraphe 1). Elle repose sur divers arguments pouvant être regroupés autour de trois thèmes, à savoir disponibilité, stabilité et accessibilité (Paragraphe 2). Malgré l’imperfection du système commercial multilatéral dans l’état actuel, le droit international positif réaffirme à diverses occasions la grande importance du commerce comme instrument indispensable pour la promotion de la sécurité alimentaire (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 – Le fondement théorique

127. Le recours au fondement théorique du système commercial multilatéral est inévitable pour évaluer de façon complète la contribution du commerce international à la sécurité alimentaire.

128. L’idée que les échanges commerciaux internationaux ont pour effet de maximiser le rendement global de l’ensemble des Etats participants, doit son origine aux théories classique et néoclassique de libre-échange, qui datent de plus de trois siècles, pour ses premières présentations.

129. Dans son fameux ouvrage *La Richesse des Nations* (1776), Adam Smith (1723-1790), le « père fondateur » du libéralisme moderne, réfutait les théories mercantilistes, selon lesquelles la richesse d'un pays se mesurait à la quantité de métal précieux, or et argent, qu'il possède. Adam Smith avait pour avis que la richesse résidait plutôt dans la production annuelle obtenue grâce au travail des hommes. L'enrichissement du pays reposait ainsi sur l'augmentation de la quantité de travail et l'amélioration de la productivité. Etant donné que la division du travail au niveau national avait pour effet l'augmentation de production nationale, la division du travail au niveau international en fonction des « avantages absolus » de chaque pays devraient permettre la croissance de la production de ses biens spécialisés, et ainsi celle de la production mondiale totale.²⁸⁹ L'échange de ces biens pourrait procurer un gain certain à tous les pays. En conséquence, tous les pays ont tout intérêt à se spécialiser dans les productions où ils disposent d'un avantage absolu, autrement dit, dans la production d'un bien où sa production par unité de facteur est supérieure aux autres pays, et à développer les échanges avec les autres pays afin d'exporter le surplus et d'importer des biens que d'autres pays produisent de manière plus efficace.²⁹⁰

130. Si l'analyse d'Adam Smith est une simplification qui limite l'échange au seul cas où il existe des avantages absolus, la doctrine de David Ricardo (1772-1823) constatait que même en l'absence d'avantages absolus, il était toujours possible pour un pays de tirer des profits de l'échange international, à condition qu'il dispose d'un avantage comparatif.²⁹¹ En prenant son célèbre exemple des coûts de production du drap anglais et celle du vin portugais, David Ricardo parvenait à démontrer un gain réciproque pour ces deux pays après la spécialisation, à condition que les structures de coûts comparés soient différentes en autarcie dans ces pays et que le taux d'échange international soit compris entre les deux coûts comparés internes.²⁹² Dans

²⁸⁹ Pour Adam Smith, la division de travail constituait l'une des trois grandes causes de l'enrichissement d'un pays. Les deux autres sont l'accumulation du capital et la taille du marché.

²⁹⁰ SYKES A. O., « Comparative Advantage and the Normative Economics of International Trade Policy », *J.I.E.L.*, Vol. 1, n°1, 1998, pp. 53 – 55 et 60 – 67

²⁹¹ Pour les passages originaux de la doctrine d'avantage comparatif, voir RICARDO D., *The Principle of Political Economy and Taxation*, Londres, 1817, republished in New York, E. P. Dutton & Co, 1921, pp. 77 – 93

²⁹² LASSUDRIE-DUCHÊNE B. et ÜNAL-KESENCI D., « L'avantage comparatif, notion fondamentale et controversée », in CEPII, *L'économie mondiale 2002*, Paris, La Découverte, 2001, p. 90

cette configuration, on observe qu' « à la suite de l'ouverture et de la spécialisation, une réallocation des mêmes ressources permet d'instaurer une structure de production optimale pour les deux pays et d'augmenter la consommation de leurs habitants ». ²⁹³ Etant considérée comme l'explication la plus solide des bénéfices pouvant être tirés de la participation aux échanges internationaux, la pensée ricardienne avait eu pour conséquence d'inspirer les grandes vagues de libéralisation du commerce international, d'abord suite à la révolution industrielle des années 1860, puis après la deuxième guerre mondiale.

131. On remarque toutefois que les théoriciens classiques, David Ricardo et John Stuart Mill, insistaient surtout sur des éléments qualitatifs, à savoir l'habileté des travailleurs et la détention d'avantages technologiques ou naturels différents d'un pays à l'autre. Ils laissaient de côté d'autres facteurs comme les machines et les autres équipements. Il faut attendre le début du 20^{ème} siècle pour que les économistes suédois, Eli Heckscher (1879-1952) et Bertil Ohlin (1899-1979), enrichissent la pensée et l'approche des théories classiques en y introduisant des caractéristiques quantitatives, à savoir le facteur capital. Selon le modèle Heckscher, Ohlin, Samuelson (modèle HOS), la théorie de l'avantage comparatif a été renouvelée comme suit : l'origine des échanges internationaux réside dans la différence de coûts comparés des biens traduits par les différentes dotations dont les pays disposent dans les facteurs de production, quels qu'ils soient en travail ou en capital. Les pays produisent et exportent ainsi « les produits contenant intensivement les dotations dont ils disposent en abondance et importent les biens qui nécessitent l'utilisation de facteur dont ils sont en pénurie ». ²⁹⁴ Donc, en global, les échanges permettent à la mobilité des biens de substituer la mobilité de facteurs de production immobiles ou peu mobiles au niveau international. De ce fait, un gain d'échange réciproque peut être généré pour les pays qui s'engagent dans la voie du commerce international.

132. En conclusion, lorsque les conditions des échanges et de la concurrence entre Etats ne sont pas perturbées par des politiques protectionnistes, le commerce international permet la réalisation d'une allocation optimale des ressources employées

²⁹³ *Ibid.*, pp. 93 – 94

²⁹⁴ *Ibid.*

à la production de biens et de services, et accroît ainsi l'efficacité de l'économie mondiale en générant plus de richesses et en consommant moins de ressources.

133. Les observations résultant d'un nombre important d'études empiriques révèlent que les théories classiques et néoclassiques ne présentent qu'une explication fragmentaire du schéma du commerce international, en raison d'une base d'analyse fondée sur des modèles simplifiés. Ces théories sont toujours considérées comme étant l'approche dominante des gouvernements et des organisations internationales lors de la prise de décision dans leurs politiques commerciales.²⁹⁵

Paragraphe 2 – Les controverses sur les contributions de la libéralisation du commerce à la sécurité alimentaire

134. A partir de la théorie des avantages comparatifs, les économistes ont parvenu à développer de nombreux arguments en faveur des échanges internationaux en tant que « composante essentielle de toute stratégie de sécurité alimentaire fondée sur l'autosubsistance ».²⁹⁶ En fonction de différentes perspectives de la contribution du commerce à la sécurité alimentaire, ces arguments peuvent être regroupés en trois catégories autour des thèmes suivants : disponibilité, stabilité et accessibilité. Le présent travail révèle que la concrétisation définitive d'un impact bénéfique du commerce sur la disponibilité des denrées alimentaires sur les marchés intérieurs d'un pays donné (A), est subordonnée à deux conditions importantes. La première tient à la stabilité du marché mondial comme source fiable d'approvisionnements alimentaires à des prix abordables (B), tandis que la deuxième porte sur l'accessibilité d'un pays donné aux produits vivriers importés (C). Sur le plan national, cette accessibilité est définie par la capacité d'importation visant à combler le déficit alimentaire.

A. Le commerce et la disponibilité alimentaire

135. S'agissant de la disponibilité, le commerce international et sa libéralisation ont un impact bénéfique sur la sécurité alimentaire en augmentant effectivement, tant en termes de quantité que de diversité, les approvisionnements

²⁹⁵ FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, op. cit., pp. 13 – 16

²⁹⁶ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., Module 10, para. 10.2.2

alimentaires disponibles pour la consommation des peuples. Précisément, la spécialisation de l'agriculture en fonction des avantages comparatifs permet à la production mondiale vivrière de s'effectuer de manière optimale et efficace et de se développer ainsi sur une grande échelle. Grâce à la libre circulation des marchandises, de telles offres abondantes sur le marché mondial se transforment en approvisionnements supplémentaires sur les marchés locaux, qui comblent éventuellement l'écart entre la production intérieure et la consommation continuellement croissante.²⁹⁷ En ce qui concerne sa contribution à accroître la diversité de l'offre de produits, le commerce international enrichit le choix des consommateurs en leur donnant accès à une gamme plus large et variée de denrées alimentaires, dont certains ne peuvent pas être produits dans un pays donné ou ne pourraient être produits qu'à des conditions très particulières et très coûteuses à cause des contraintes naturelles.²⁹⁸

B. Le commerce et la stabilité de l'offre alimentaire

136. Etant un élément essentiel de la sécurité alimentaire, la stabilité de l'offre alimentaire constitue un objectif important tant pour les pays développés que pour les pays en développement.²⁹⁹ Rappelons que, par rapport à la production industrielle, la production des denrées alimentaires revêt certaines particularités. Par exemple, elle est soumise à l'influence des facteurs environnementaux exogènes et impondérables tels que les accidents climatiques ou les maladies et les ravages des insectes. La répercussion de la production alimentaire sur la fluctuation de marché est rigide et souvent retardée. L'élasticité de la demande alimentaire aux variations de prix est faible.³⁰⁰ Ce sont ces particularités qui rendent la relation offre-demande des denrées alimentaires très variable. En général, le commerce peut absorber les

²⁹⁷ Lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, la FAO a pu observer que, de 1970 à 1990, la production agricole brute dans l'ensemble du monde en développement avait augmenté de 3,3% par an, alors que la croissance de demande intérieure passait 3,6% par an. Grâce au commerce, la consommation alimentaire avait pu augmenter 10% plus vite que la production.

Voir FAO, *Documents d'information technique du Sommet mondiale de l'alimentation*, Rome, 1996, Volume 3, n°12, para. 3.5

²⁹⁸ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, op. cit., Module 2, para. 2.1.2

²⁹⁹ Surtout, le bas niveau général des prix de produits agricoles soulève la question de l'instabilité des cours des produits agricoles, l'une des questions les plus difficiles pour les agriculteurs. Voir FUMEY G., *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, op. cit., p. 199

³⁰⁰ *Ibid.*, pp. 200 – 201

fluctuations d'approvisionnements alimentaires en écoulant des excédents transitoires dans les années d'abondance, ou en compensant des déficits de la production locale dans les années de pénurie.³⁰¹ Cela a une importance non négligeable notamment pour les pays en développement importateurs. Dans ces pays, les faibles niveaux de consommation d'une bonne partie de la population ne permettent pas d'ajustement approprié des fluctuations de production, et la détention de stock public paraît trop onéreuse.³⁰²

137. Néanmoins, cet argument du commerce comme outil de stabilisation des approvisionnements alimentaires se heurte, en réalité, à plusieurs contraintes. Premièrement, le commerce pourrait devenir lui-même la source d'instabilité, lorsqu'un pays se spécialise fortement dans la production de certains biens d'exportation et dépend très largement des importations pour remédier aux déficits alimentaires intérieurs. C'est surtout le cas de nombreux pays en développement pauvres qui sont conduits par les « opportunités commerciales » à substituer leurs cultures vivrières par un nombre très limité de cultures commerciales destinées à l'exportation.³⁰³ Ainsi, sur les marchés peu encadrés, plus le régime commercial de ces pays est ouvert, plus leurs approvisionnements alimentaires intérieurs sont

³⁰¹ Cependant, l'effet positif du commerce à l'équilibre d'offre-demande ne s'étend pas nécessairement à garantir la stabilité du prix des produits agricoles. En effet, comme l'a démontré J.-P. Charvet dans son œuvre, les produits agricoles étaient soumis à l'application de la fameuse règle de l'effet de King établie par Gregory KING (1648 – 1712). Dans son œuvre *Natural and political observations and conclusions upon the state and condition of England in 1696*, Gregory King relève que lorsqu'une récolte est déficitaire, les prix augmentent mais l'augmentation est supérieure, proportionnellement, aux quantités qui manquent. « Pour un déficit de production de 10% par rapport à la normale, le prix unitaire augmente de 15% ; pour un déficit de production de 20%, le prix unitaire augmente de 80%. » L'effet de King joue aussi en cas de surproduction : « le prix unitaire diminue deux fois plus vite que les quantités en excédent par rapport à la situation d'équilibre du marché [...]. Pour qu'une récolte supérieure de 10% par rapport à la normale soit absorbée par les consommateurs, il faut que les prix baissent de 20% ». La rigidité de l'offre, la dispersion des producteurs, l'inélasticité de la demande expliquent toute à la fois les très amples fluctuations de prix. Sur les détails, voir CHARVET J.-P., *Le désordre alimentaire mondial : surplus et pénuries, le scandale*, Paris, Hatier, 1987, pp. 38 – 42

³⁰² FAO, *Documents d'information technique du Sommet mondiale de l'alimentation*, op. cit., para. 3.12

³⁰³ Une étude de l'FAO de 2002 a bien démontré qu'un nombre relativement restreint de produits agricoles représentent une proportion majeure du total des recettes d'exportation dans de nombreux pays en développement. Ce phénomène est notamment très prononcé dans les pays tropicaux, qui sont souvent tributaires d'un seul produit agricole pour leurs recettes d'exportation de marchandises, par exemple :

- pour le Burundi, le café vert, le thé et le sucre représentent 89% de ses recettes d'exportation de marchandises, dont 75% provient de l'exportation du café vert ;
- pour le Nioué, ce sont le cacao, le miel et les bananes qui sont sources de 75% de ses recettes d'exportation de marchandises, dont 71% provient de l'exportation du cacao ; et
- pour le Malawi, le tabac, le thé et le sucre représentent 70% de ses recettes d'exportation de marchandises, dont 59% provient de l'exportation du tabac.

Sur les détails, voir FAO, *Dépendances des pays en développement à l'égard des exportations d'un seul produit agricole : étendu de problème et tendances*, in FAO, *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, Rome, 2002, pp. 248 – 270

Certains auteurs remarquent également un tel phénomène. Citons FUMEY G., *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, op. cit., p. 234, et VINCENT Ph., *Institutions économiques internationales*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 22

exposés à la double fluctuation du marché mondial, d'un côté la fluctuation du prix des produits exportés et, de l'autre côté, la fluctuation du prix des denrées alimentaires importées.³⁰⁴

138. Deuxièmement, en plus de causes naturelles, la variabilité de l'offre sur le marché mondial se voit, en effet, exacerbée par les interventions gouvernementales des pays développés exportateurs des denrées alimentaires, qui mettent souvent en place des politiques commerciales ayant un effet de distorsion sur les circulations des marchandises. Selon J. Carlson, il s'agit de deux types principaux d'intervention qui accompagnent souvent les projets de soutien agricole mis en place par les pays développés : les obstacles aux frontières pour l'importation tels que droits de douane, restrictions quantitatives à l'importation, et les subventions à l'exportation encourageant l'écoulement des surplus sur les marchés internationaux.³⁰⁵³⁰⁶ Dans ce sens, l'OCDE a pu observer que l'application de ces politiques par les pays développés avait pour effet non seulement d'isoler leurs marchés intérieurs et de diminuer considérablement la demande sur le marché mondial, mais également de faire retomber les variations de leurs productions intérieures sur le marché mondial.³⁰⁷

C. Le commerce et l'accès à l'alimentation

139. En premier lieu, s'agissant de la question de l'accessibilité et du commerce, le libre-échange permettrait à la production agricole mondiale de s'effectuer dans les régions les moins coûteuses et offrirait ainsi au prix le moins coûteux les aliments disponibles sur le marché. En conséquence, un prix plus abordable permettrait aux consommateurs d'accéder à la nourriture. En deuxième lieu, la contribution du commerce international à la sécurité alimentaire tient à l'accélération de la croissance des revenus des pays participants et ainsi au renforcement de leur capacité à combler, par des aliments importés, le déficit

³⁰⁴ FUMEY G., *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, *op. cit.*, p. 234

³⁰⁵ Dans le présent travail, on entend par subventions à l'exportation le même sens que celui décrit à l'article 3.1 a) de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC. Il s'agit des mesures qui impliquent une contribution financière de la part des pouvoirs publics et sont subordonnées aux résultats à l'exportation effectifs.

³⁰⁶ CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law : Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *op. cit.*, pp. 1211 – 1213

³⁰⁷ OCDE, *Problems of Agricultural Trade*, Paris, 1980, p. 111

alimentaire éventuel. Le libre-échange conduit les pays à optimiser l'allocation des ressources intérieures en vue de pouvoir tirer profits de leur avantage comparatif, et de stimuler une production intérieure plus efficiente et importante qui entraîne subséquemment l'accroissement des exportations. Cet accroissement peut générer plus de recettes et atténuer directement les contraintes financières aux importations.³⁰⁸ En outre, l'amplification des industries axées sur l'exportation pourrait conduire à la croissance de l'emploi et améliorer l'accès de ménages et des particuliers à l'alimentation.³⁰⁹

140. Il est évident qu'une abondante littérature économique a fourni une forte justification théorique concernant la contribution du commerce à la croissance économique et à l'amélioration de la situation alimentaire. Cependant, lorsqu'il s'agit de la plupart des pays en développement souffrant de pénurie alimentaire chronique, la réalisation de cet effet bénéfique se voit freinée aussi bien au niveau national qu'au niveau individuel.

141. Au niveau national, la FAO a pu observer, pendant les dernières décennies, une amélioration modeste de la capacité de financer les importations dans les pays en développement. Une part moins grande de leurs dépenses totales d'importation était consacrée à l'achat des aliments.³¹⁰ De telles améliorations sont pourtant loin d'être suffisantes pour résoudre le problème alimentaire. Les termes de l'échange nets entre les exportations de produits agricoles traditionnels et les importations de produits industriels et pétrolières ne sont guère favorables pour les pays en développement, et risquent encore de se dégrader. Ces pays se trouvent par conséquent dans la nécessité d'étendre leur accès aux marchés mondiaux, surtout à ceux des pays développés, afin d'assurer la croissance des exportations. Cependant, le protectionnisme pratiqué par les pays développés, tels que droits de douane, mesures sanitaires et phytosanitaires, et d'autres réglementations techniques, entrave sérieusement les exportations des produits provenant des pays en développement, et

³⁰⁸ FAO, *Documents d'information technique du Sommet mondiale de l'alimentation*, *op. cit.*, para. 3.15 – 3.17

³⁰⁹ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, *op. cit.*, Module 10, para. 10.2.5

³¹⁰ *Ibid.*, Module 10, para. 10.2.3

empêche ainsi la production des richesses nécessaires pour que ces pays puissent importer les produits vivriers pour leurs peuples.³¹¹

142. Au niveau individuel, la question de l'accès à la nourriture pose le problème du pouvoir d'achat. Dans ce sens, le commerce peut jouer un rôle important dans le renforcement de la sécurité alimentaire seulement dans le cas où il contribue réellement à une augmentation générale de l'emploi et à un développement économique dont les retombées profitent surtout aux groupes de la société aux revenus les plus faibles.³¹² Dans le secteur agricole, faute d'accès aux ressources nécessaires et aux soutiens intérieurs de l'Etat, les petits producteurs risquent d'être marginalisés par l'expansion de la production destinée à l'exportation, jusqu'à l'abandon de leurs productions traditionnelles et leurs terres. Quant aux autres secteurs de l'économie, l'augmentation des gains en devises tirés des exportations ne se transforme pas automatiquement en approvisionnements alimentaires dont les populations les plus vulnérables ont besoin. De surcroît, lorsque l'inégalité domine dans les rapports sociaux, la situation alimentaire de la majorité pauvre pourrait être dégradée par les répercussions des difficultés du commerce. C'est ainsi que manifeste la dimension sociale du problème alimentaire. Dans ce sens, la concrétisation de l'effet bénéfique du commerce à l'égard des individus dépend entre autres de la mise en place de politiques nationales de redistributions équitables qui assurent au moins un accès minimum à la nourriture.³¹³

Paragraphe 3 – Le droit international positif

143. Jusqu'à l'heure actuelle, les débats théoriques sur la question des rapports entre commerce agricole et problème alimentaire mondial sont loin d'avoir abouti à une conclusion définitive. En réalité, en raison de son importance économique, sociale et stratégique, le secteur agricole est traditionnellement bien protégé par les gouvernements.³¹⁴ Le mouvement vers l'ouverture des échanges

³¹¹ VINCENT Ph., *Institutions économiques internationales*, op. cit., pp. 18 – 20

³¹² FAO, *Documents d'information technique du Sommet mondiale de l'alimentation*, op. cit., para. 3.23

³¹³ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, op. cit., para. 2.2.1

³¹⁴ Ph. VINCENT a énuméré les arguments en faveur du protectionnisme comme suivant :

agricoles pose toujours des questions très sensibles et se heurte souvent aux obstacles explicites ou déguisés mis en place par les acteurs principaux des marchés internationaux. Malgré l'existence persistante du protectionnisme agricole et les imperfections réelles des arrangements commerciaux multilatéraux, les experts des relations économiques internationales considèrent le commerce et sa réforme comme une « composante essentielle de toute stratégie de sécurité alimentaire fondée sur l'autosuffisance ».³¹⁵ Parmi un nombre important d'instruments élaborés à diverses occasions par les organisations internationales traitant du problème alimentaire, les textes suivant méritent d'être soulignés. Ils ont consolidé les résultats des efforts déployés par la communauté internationale sous l'égide des Nations Unies et de ses divers organes sur des questions du commerce ayant une incidence sur la sécurité alimentaire.³¹⁶

144. Dans son article 11.2 (b), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a envisagé, de façon implicite, la contribution du commerce dans les actions de sauvegarde du droit à une alimentation adéquate. Il exige des Etats contractants d'adopter, individuellement ou au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires « pour assurer une répartition

-
- 1) Il est impossible pour les pays en développement de renoncer aux recettes douanières qui constituent souvent une source indispensable de revenus et le seul moyen de récupérer les devises. Voir TODARO M. P. et SMITH S. C., *Economic Development*, 12nd ed., Boston, Pearson, 2015, pp. 637 – 639. ; KOWALSKI P., *Impact of changes in tariffs on developing countries' government revenue*, OECD Trade Policy Working Paper n°18, Paris, 2005, 104p.; et LAIRD S., VANZETTI D. et FERNANDEZ DE CORDOBA S., *Smoke and Mirrors, Making Sense of the WTO Industrial Tariff Negotiations*, UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series N°30, Genève, 2006, p. 18
 - 2) Le protectionnisme est considéré souvent par certains auteurs comme une étape intermédiaire vers le libre-échange. La protection est surtout nécessaire pour permettre aux industries naissantes de se développer suffisamment avant d'entrer dans la concurrence avec les industries déjà installées. Voir BAIROCH P., *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 77 – 79
 - 3) En matière agricole, les économies d'échelle vont arriver un moment où « le producteur est obligé de mettre en culture des terres de moins bonne qualité. Le coût de chaque unité produite augmentera, diminuant dès lors l'avantage comparatif ». Voir le travail de GRAHAM F., « Some Aspects of Protection Further Considered », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 37, n°2, 1923 pp. 199 – 227
 - 4) Le protectionnisme est d'ailleurs soutenu par les secteurs pour lesquels l'Etat ne dispose pas d'un avantage comparatif. La tradition de protectionnisme agricole persiste également afin d'assurer le niveau de vie des populations rurales et de réduire la dépendance des Etats à l'égard des importations agricoles. VINCENT Ph., *Institutions économiques internationales*, op. cit., pp. 24 – 25

³¹⁵ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., Module 10, para. 10.2.2

³¹⁶ Nous trouverons d'ailleurs des passages sur ce sujet dans les résolutions et déclarations de l'Assemblée générale, de la Conférence sur le commerce et le développement, du Conseil économique et social, de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, et du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO.

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 ». ³¹⁷

145. A l'occasion de la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974, le rapport entre sécurité alimentaire et commerce international a nécessité plusieurs jours de discussion. ³¹⁸ La déclaration adoptée à l'issue de la Conférence a encouragé explicitement les Etats à réajuster leurs politiques agricoles, « en reconnaissant... le rapport qui lie le problème alimentaire mondial et le commerce international ». Particulièrement, les pays développés étaient invités à « tenir compte, dans la mesure du possible, des intérêts des pays en voie de développement exportateurs... afin d'éviter de porter préjudice aux exportations de ceux-ci ». La coopération dans les négociations commerciales multilatérales était d'ailleurs appelée à mettre au point des mesures efficaces en vue de stabiliser les marchés mondiaux, promouvoir les prix équitables et rémunérateurs et renforcer la capacité d'importation des pays en développement. ³¹⁹ Sur ce point, la déclaration a présenté un plan très ambitieux, dont le contenu opératoire est pourtant grandement restreint de manière regrettable par l'expression de « dans la mesure du possible ». ³²⁰

146. Lorsque 186 pays se sont réunis à Rome en 1996 à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation, ils ont réaffirmé que « le commerce est un élément

³¹⁷ Article 11.2 (b) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

³¹⁸ RONDEAU A., « La Conférence mondiale de l'alimentation ou le triomphe de la rhétorique. Rome, 5 – 16 novembre 1974 », *Revue Tiers Monde*, Vol. 16, n°63, 1975, p. 680

³¹⁹ Sur ce point, le texte original de la déclaration se lit comme suit :

« tous les Etats devraient s'efforcer, dans toute la mesure possible, de réajuster, le cas échéant, leurs politiques agricoles de manière à accorder la priorité à la production alimentaire, en reconnaissant à cette occasion le rapport qui lie le problème alimentaire mondial et le commerce international. Pour déterminer leur attitude à l'égard des programmes de soutien agricole en faveur de la production alimentaire nationale, les pays développés devraient tenir compte, dans la mesure du possible, des intérêts des pays en voie de développement exportateurs de produits alimentaires, afin d'éviter de porter préjudice aux exportations de ceux-ci. En outre, tous les pays devraient coopérer pour mettre au point des mesures efficaces afin d'affronter le problème de la stabilisation des marchés mondiaux et de la promotion de prix équitables et rémunérateurs, notamment par des arrangements internationaux, d'améliorer l'accès aux marchés moyennant la réduction ou la suppression des obstacles douaniers et non douaniers pour les produits intéressant les pays en développement, d'accroître substantiellement les recettes d'exportation de ces pays, de contribuer à la diversification de leurs exportations et de leur appliquer, dans les négociations commerciales multilatérales, les principes de la Déclaration de Tokyo, notamment celui de non-réciprocité et de traitement plus favorable. »

ONU, *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition*, adoptée le 16 novembre 1974 par la Conférence mondiale de l'alimentation, texte disponible sur le site Internet : <http://www2.ohchr.org/french/law/malnutrition.htm> (consulté le 25 juillet 2016)

³²⁰ RONDEAU A., « La Conférence mondiale de l'alimentation ou le triomphe de la rhétorique. Rome, 5 – 16 novembre 1974 », *op. cit.*, p. 680

essentiel à la sécurité alimentaire » et se sont solennellement engagés à s'efforcer « de faire en sorte que les politiques concernant le commerce des denrées alimentaires et agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous grâce à un système commercial mondial à la fois juste et axé sur le marché ». ³²¹ D'ailleurs, le Plan d'action adopté à l'issue du Sommet ne s'était pas borné à reprendre l'idée que « le commerce engendre une utilisation efficace des ressources et encourage la croissance économique qui est indispensable pour améliorer la sécurité alimentaire », et allait plus loin en précisant dans son paragraphe 37 :

« le commerce permet à la consommation alimentaire de dépasser la production vivrière, contribue à réduire les fluctuations de la production et de la consommation et évite en partie d'avoir à constituer des stocks. Il facilite considérablement l'accès à la nourriture grâce à ses effets positifs sur la croissance économique, les revenus et l'emploi. Des politiques économiques et sociales appropriées sont le meilleur moyen d'assurer que tous, y compris les pauvres, profitent de la croissance économique. Les politiques commerciales appropriées doivent promouvoir les objectifs de croissance durable et de sécurité alimentaire ». ³²²

147. Ayant à réaffirmer le principe que le commerce est un facteur clé de la sécurité alimentaire mondiale, la Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après, a invité le Conseil de la FAO à créer un groupe de travail intergouvernemental pour élaborer une série de directives volontaires. Elles visent à donner aux Etats des orientations pratiques pour assurer la concrétisation de la sécurité alimentaire de manière à atteindre les objectifs fixés par le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. ³²³ Ces directives volontaires sont adoptées par le

³²¹ FAO, *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, adoptée par le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, Rome, 13 – 17 novembre 1996, texte disponible sur le site Internet : http://www.fao.org/WFS/index_fr.htm (consulté le 25 juillet 2016)

³²² Texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm> (consulté le 25 juillet 2016)

³²³ La Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après (*sic*) a invité « le Conseil de la FAO à créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer, dans un délai de deux ans, avec la participation des parties parentes, une série de Directives volontaires à l'appui des efforts faits par les Etats Membres pour assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». FAO, *du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, *op. cit.*, p. 92, Volonté politique 10

Conseil de la FAO en 2004, remettant l'accent sur la contribution du commerce international qui « peut fortement contribuer à promouvoir le développement économique, à lutter contre la pauvreté et à améliorer la sécurité alimentaire à l'échelle nationale ». ³²⁴ Elles invitent ensuite les Etats à favoriser le commerce international « en tant qu'instrument efficace de développement, parmi d'autres, dans la mesure où un élargissement des échanges internationaux peut ouvrir des perspectives en matière de lutte contre la faim et la pauvreté dans bien des pays en développement ». ³²⁵ Bien que ces directives n'aient, par leur nature « volontaire », pas d'effet juridique contraignant, leur mise en œuvre est assurée par une volonté politique forte du fait qu'elles sont élaborées par un groupe de travail intergouvernemental, c'est-à-dire par les Etats participants, et non pas par des experts indépendants, comme dans le cas des Observations générales n°12 établies par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. ³²⁶

Section II – La sécurité alimentaire, un concept ignoré de la théorie du libre échange

148. La pratique étatique depuis des siècles de remédier au déficit alimentaire interne par le commerce extérieur permet de constituer l'aspect quantitatif de la sécurité alimentaire – la sécurité des approvisionnements alimentaires. Néanmoins, on ne trouve, sur le plan juridique international, aucune incidence de cet aspect dans l'esprit du libre-échange (Paragraphe 1). En ce qui concerne l'aspect qualitatif de la sécurité alimentaire – la sécurité sanitaire des aliments, il représente dès son origine des enjeux plutôt au niveau national et n'apparaît sur la scène internationale que très récemment (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La sécurité des approvisionnements alimentaires - absente paradoxalement du libre-échange

149. En pratique, la tradition du protectionnisme dans le secteur agricole tenait les échanges des denrées alimentaires loin du mouvement de libéralisation du

³²⁴ FAO, *Directives volontaires : à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, *op. cit.*, Parti III, para. 6

³²⁵ *Ibid.*, para. 7

³²⁶ MECHLEM K., « The Development of Voluntary Guidelines for the Right to Adequate Food », *op. cit.*, p. 363

commerce (A).³²⁷ Sur le plan juridique international, les produits agricoles ayant été paradoxalement considérés comme « des marchandises comme les autres », la sécurité des approvisionnements alimentaires a été ignorée pendant longtemps dans l'évolution du principe de la liberté du commerce (B), et dans le droit contemporain encadrant le commerce international (C).

A. *Le protectionnisme traditionnellement pratiqué dans les échanges de denrées alimentaires*

150. Malgré la pratique depuis l'Antiquité de l'autosubsistance des approvisionnements alimentaires par la voie d'échanges, les produits agricoles ont peu circulé sur la scène internationale avant le 19^{ème} siècle, du fait du caractère généralement fermé de l'économie mondiale à l'époque.³²⁸ Ainsi, les consommations alimentaires demeuraient plutôt au niveau régional pour la plupart des populations.³²⁹ Suite à l'augmentation partout dans le monde de la production agricole et à l'amélioration substantielle des communications et des transports, les échanges agricoles augmentèrent à la fois en importance et en intensité durant tout le 20^{ème} siècle.³³⁰

151. Paradoxalement, cette prolifération des échanges agricoles en volume absolu ne s'accompagnait pas nécessairement d'une diminution des mesures protectionnistes à la frontière. En effet, si l'orientation des échanges économiques internationaux alternait historiquement entre le libéralisme et l'interventionnisme, voire le protectionnisme, on remarque une prédominance traditionnelle de ce dernier

³²⁷ Selon la définition donnée par B. Guillochon, le terme « protectionnisme » signifie « toute forme d'intervention de l'Etat sur les échanges du pays avec l'extérieur, qu'il s'agisse de barrières à l'importation comme les droits de douane ou les restrictions quantitatives, ou d'aides à l'exportation comme les subventions ». GUILLOCHON B., *Le protectionnisme*, collection « Repère », Paris, La Découverte, 2001, p. 7

³²⁸ C. P. Kindleberger a décrit l'amplification du mouvement de libre-échange en Europe au courant du 19^{ème} siècle, surtout la réforme du commerce agricole, qui avait entraîné subséquemment le protectionnisme agricole pratiqué par la France et l'Allemagne. Sur ce sujet, KINDLEBERGER C. P., « The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820 – 1875 », in K. Anderson et T. Josling (dir.), *The WTO and Agriculture*, Volume I, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2005, pp. 4 – 38

³²⁹ FUMEY G., *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, op. cit., p. 195

³³⁰ *Ibid.*, pp. 196 – 197

La création des lignes de chemin de fer, l'extension et le perfectionnement des services postaux et télégraphiques avaient facilité considérablement les rapports commerciaux internationaux à partir de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle. Prenons comme exemple l'évolution rapide des exportations de blé. En 1914, 19 millions de tonnes de blé étaient exportés, représentant 18% de la production mondiale, alors qu'en 1960, 58 millions de tonnes de blés exportés représentaient 22% de la production mondiale. En 1995, près de 100 millions de tonnes de blés exportés représentaient 18.4% de valeur absolue de la production mondiale. On remarque la tendance semblable pour le commerce du maïs, du soja, et de l'arachide.

dans le secteur agricole, qui a eu pour effet de l'écartier du courant principal de l'ouverture des marchés dans le monde entier.³³¹ A ce titre, citons deux exemples : les théories mercantilistes qui prônaient les exportations et la mise en place d'obstacles aux importations, et les fameuses lois anglaises - *Corn Laws* qui établissaient des droits de douane sur l'importation des céréales.³³² Certains auteurs ont même pu observer que David Ricardo, un des pères de la théorie du libre-échange et opposant au protectionnisme agricole, avait reconnu implicitement dans ses œuvres que l'agriculture méritait un traitement différent en raison de sa nature particulière.³³³ L'agriculture est ainsi restée à l'écart pendant longtemps de l'évolution subséquente du libre-échange.³³⁴

³³¹ De nombreuses études effectuées sur ce sujet au cours des négociations multilatérales du commerce agricole constatent ce fait. Par exemple, R. Schaffer, B. Earle et F. Augusti ont observé que « *agricultural products are among the most heavily protected products traded in the world* ». SCHAFFER R., AUGUSTI F. et DHOOGHE L. J., *International Business Law and Its Environment*, 9th ed., Mason USA, South-Western Cengage Learning, 2014, p. 276. D. G. Johnson a également indiqué que « [*few countries – perhaps none – are willing to engage in negotiations about their domestic agricultural programs. And most countries consider their non-tariff barriers quite direct extensions of their domestic programs* ». Voir HILLMAN J., *Non-tariff Agricultural Barriers*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1978, p. X. Également CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law : Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *op. cit.*, pp. 1209 – 1211, surtout note de bas de page n°90; DELCROS F., « The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization: State of Play at the Start of Negotiations », *J.W.T.*, Vol. 36, n°2, 2002, pp. 219.; PARENT G., « La reconnaissance de 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*, Vol. 44, n°3, 2003, pp. 481 – 484

³³² Le *Corn Law* avait été introduit en 1660 ayant pour effet de maintenir les prix de grains pendant la période de 1660 à 1765, où l'Angleterre était l'exportateur net de grains, et de protéger le secteur agricole pendant la période de 1765 à 1846, où elle devenait l'importateur net de grains. LINDERT P. H., « Historical Patterns of Agricultural Policy », in K. Anderson et T. Josling (dir.), *The WTO and Agriculture*, Volume I, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2005, pp.76 – 79; également DAS D. K., « The Doha Round of Multilateral Trade Negotiations and Trade in Agriculture », *J.W.T.*, Vol. 40, n°2, 2006, p. 260, note de bas de page n°3

S'il existait à cette époque quelques tentatives de réformes agricoles d'anti- *Corn Law*, elles étaient sélectives et ne s'étaient effectuées que sur certains produits agricoles issus d'un surplus de production. PARENT G., « La reconnaissance de caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », *op. cit.*, p. 481

³³³ Sur ce point, J. Hillman a constaté que

« [*o]ne may also detect in certain free-trade arguments – e.g., in Ricardo – a selective attitude in the deliberate writing of land lords as too reactionary to make good economic agents in comparison with entrepreneurs. The implication is that 'agriculture is different' and must be treated differently* ».

HILLMAN J., *Non-tariff Agricultural Barriers*, *op. cit.*, p. 35, cité par DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Amsterdam, Kluwer Law International, 2002, pp. 5 – 6

³³⁴ Lorsqu'il s'agit de l'accès du marché et des subventions à l'exportation, le traitement spécial des produits agricoles a été d'ailleurs confirmé expressément par les grands économistes subséquents. On peut citer Adam Smith et Paul Samuelson. Dans son célèbre œuvre *The Wealth of Nations*, Adam Smith écrivait que

« *The law of England... favors agriculture not only indirectly by the protection of commerce, but by several direct encouragements. Except in times of scarcity, the exportation of corn is not only free, but encouraged by a bounty. In times of moderate plenty, the importation of foreign corn is loaded with duties that amount to a prohibition. The importation of live cattle, except from Ireland, is prohibited at all time, and it is but of late that it was permitted from thence. Those who cultivate the land, therefore, have a monopoly against their countrymen for the two greatest and most important articles of land produce, bread and butcher's meat* ».

SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, publié pour la première fois en 1776, nouvelle édition par E. Cannan, Chicago, University of Chicago Press, 1977, Book III, Chapter IV, p. 443, cité par DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, p. 6

152. En réalité, le recours aux protections agricoles a été accentué, en particulier, par les deux grandes crises économiques qui ont frappé le monde occidental pendant les années de 1869 à 1873 et celles de 1929 à 1932.³³⁵ Cette tendance a été marquée, dans un premier temps, par le « tarif Bismarck » de l'Allemagne mis en place en 1879 et par le « tarif Méline » de la France en 1892. Ces mesures avaient pour but principal de renforcer les barrières tarifaires par rapport aux produits agricoles américains.³³⁶ Dans un deuxième temps, la protection agricole s'est traduite par l'application des politiques de soutien aux prix agricoles contenues dans la *New Deal* lancé par Franklin D. Roosevelt en 1933, ayant pour double objectif « d'assurer le niveau de vie des populations rurales et de réduire la dépendance des Etats à l'égard des importations agricoles ». Cela marque la première substitution, dans les pays industrialisés, des pratiques de taxations agricoles par des politiques de subventions et d'aides importantes, politiques protégeant jusqu'à nos jours le secteur agricole de ces pays de la concurrence sur les marchés mondiaux.³³⁷

B. *L'absence de la sécurité des approvisionnements alimentaires dans l'évolution historique du principe de la liberté du commerce*

153. S'il est vrai que les échanges commerciaux des produits agricoles, en particulier celui des denrées alimentaires, représentent historiquement une partie importante du commerce international des marchandises, cela ne nous permet pas, cependant, de dégager des rapports entre la sécurité des approvisionnements alimentaires et l'évolution du principe de la liberté du commerce depuis des siècles.

En outre, Paul Samuelson découvrit qu' « [a]griculture may be the unlucky stepchild of nature, but it is often the favored foster child of government ». Voir SAMUELSON P., *Economics*, 10th ed., New York, McGraw-Hill, 1976, p. 412

³³⁵ Selon B. Guillochon, l'Europe continentale était « majoritairement protectionniste » dans la première moitié du 19^{ème} siècle. Par exemple, la France, l'Allemagne et la Russie avaient choisi de protéger leur agriculture et industrie par les droits de douane. Ce n'est que la signature en 1860 d'un traité de commerce bilatéral entre la France et le Royaume-Uni qui marquait « le début d'une période de relatif libre-échange ». GUILLOCHON B., *Le protectionnisme, op. cit.*, p. 20

³³⁶ GUILLAUMET P., « Les relations commerciales entre la France et l'Europe depuis 1850 : impact sur la croissance économique de la France », *Revue de l'OFCE*, n°82, 2002, pp. 49 et 56 ; GUILLOCHON B., *Le protectionnisme, op. cit.*, pp. 21 – 22

³³⁷ VINCENT Ph., *Institutions économiques internationales, op. cit.*, p. 25

A ce propos, P. H. Lindert a observé que l'histoire des Etats-Unis et celle des pays industrialisés européens enregistraient un mouvement disproportionné vers le protectionnisme agricole. Par contre, il a remarqué le manquement des preuves historiques sur les pratiques de protectionnisme agricole dans les pays du Sud.

Pour détails, voir LINDERT P. H., « Historical Patterns of Agricultural Policy », *op. cit.*, pp. 68 – 75 ; GUILLOCHON B., *Le protectionnisme, op. cit.*, pp. 20 – 23

154. Le retour aux passages théoriques du droit international révèle que le principe de la liberté du commerce, en tant qu'une des normes fondamentales du droit international classique, s'était accompagné dès sa genèse de ceux de la liberté de communication et de la liberté de navigation.³³⁸ Plus précisément, Francisco de Victoria, un des fondateurs du droit international a qualifié, dans son œuvre les *Relectiones theologicæ*, le droit de communication (*jus communicationis*), le droit de navigation et le droit de commerce (*jus commercii*) comme droits primitifs de tous les individus. D'ailleurs, il a indiqué explicitement que « les hommes ont le droit de commercer avec les autres hommes et les princes ne peuvent...imposer aucune prohibition aux étrangers ou à leurs sujets ».³³⁹ Lorsqu'il traitait de la liberté des mers (*Mare liberum*), Hugo Grotius a commencé par poser, comme principe du droit des gens primaire, la règle que la navigation et le commerce sont libres pour tous les hommes.³⁴⁰ Il a considéré par la suite que la liberté du commerce « est du droit des gens appelé primitif, lequel procède d'une cause naturelle et perpétuelle ».³⁴¹

155. L'insertion du principe de la liberté du commerce dans les premiers traités bilatéraux du commerce conclus entre les pays européens combinaient également le droit de commerce et le droit de navigation.³⁴² Prenons comme exemple le premier traité sous le nom de « Traité de commerce » conclu en 1353 entre l'Angleterre et le Portugal. Il a prévu que « les gens, ... puissent sûrement, franchement et suavement (*sic*) aller et passer, par terre et par mer, à toutes les

³³⁸ LAGHMANI S., *Histoire du droit des gens du jus gentium impérial au jus publicum europæum*, Paris, Pedone, 2003, p. 176

³³⁹ PILLET A., *Les fondateurs du droit international*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1904, pp. 8 – 9

³⁴⁰ *Ibid.*, pp. 171 et 173

Précisément, il a écrit que

« c'est un principe introduit par le droit des gens que la faculté de négocier soit libre à tous les hommes, et ne puisse leur être enlevée par personne. ...En ce principe, qui fut nécessaire aussitôt après la distinction des propriétés, peut ainsi être considéré comme remontant à la plus antique origine. »

Sur le texte original, voir GROTIUS H., *Dissertation de Grotius sur la liberté des mers*, *op. cit.*, p. 113

³⁴¹ GROTIUS H., *Dissertation de Grotius sur la liberté des mers*, *op. cit.*, p. 115

³⁴² Sur ce point, V. Philbert a remarqué que « la plupart des conventions commerciales... de même que plusieurs autres traités de cette époque contiennent des dispositions relatives à la liberté de navigation...parallèlement à celle du commerce international ». PHILBERT V., *De la liberté du commerce dans les traités de commerce*, *op. cit.*, p. 28

De tel type de formulation a été repris de façon continue dans les actes du droit international contemporain. Par exemple, l'article 23, lettre e) du Pacte de la Société des Nations proclamait que

« les membres de la Société...prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce et tous les membres de la Société ».

Voir ANDO Y., *La liberté du commerce et la Société des Nations*, Paris, Berger-Levrault, 1925, p. 73

marines, ports, cités et villes de l'une part et de l'autre, et à tous autres royaumes et parties, ... avec toutes marchandises ...». ³⁴³ Il a été stipulé, en outre, dans l'article 7 du traité de paix et d'amitié du 1713 entre la France et l'Angleterre, que « la navigation et le commerce seront libres entre les sujets de leurs dites Majestés... ». ³⁴⁴ Suite à la multiplication rapide des traités de commerce aux 17^{ème} et 18^{ème} siècles, la liberté du commerce était affirmée de plus en plus nettement comme la règle par les acteurs de la scène internationale et est devenue ainsi un droit commun dans plusieurs Etats européens, même si elle était soumise indirectement à certaines restrictions. ³⁴⁵

156. En ce qui concerne le mouvement contemporain du libre-échange, il a pris comme point de départ les théories des physiocrates français du 18^{ème} siècle, qui préconisaient la réduction de l'interdiction à l'exportation des produits agricoles sous le slogan de « laisser faire, laisser passer ». ³⁴⁶ Il a été considéré, sur le plan économique, par C. P. Kindleberger comme une partie de la réponse générale à l'effondrement du système seigneurial et des corporations, réponse motivée par les considérations idéologiques et non pas purement et simplement par les intérêts économiques. ³⁴⁷ Particulièrement, le libre-échange est apparu en Angleterre comme doctrine de l'économie politique ayant pour but de lutter contre les monopoles, augmenter les profits, et améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources et de la productivité. ³⁴⁸ Néanmoins, sur le plan juridique, le principe de la liberté du commerce est considéré comme « le principe moteur des développements du droit international au cours de la seconde moitié du 19^{ème} siècle et du début de 20^{ème} siècle », et comme « le principe de base d'un droit international fait par et pour des

³⁴³ PHILBERT V., *De la liberté du commerce dans les traités de commerce*, *op. cit.*, pp. 6 – 7

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 40

³⁴⁵ Les restrictions portaient souvent sur les droits de douane, l'obligation de fournir un certificat d'origine (Traité de paix et d'alliance conclu en 1604 entre la France et l'Espagne), etc. Pour les détails, PHILBERT V., *De la liberté du commerce dans les traités de commerce*, *op. cit.*, pp. 21 – 30

³⁴⁶ KINDLEBERGER C. P., « The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820 – 1875 », *op. cit.*, p. 6

³⁴⁷ *Ibid.*, pp. 33 – 34

En plus, selon lui, ce point est notamment vrai lors qu'il agissait de l'élimination des restrictions et de diverses taxes à l'exportation.

³⁴⁸ *Ibid.*

Etats capitalistes » qui justifie l'hégémonie occidentale par rapport aux peuples du reste du monde.³⁴⁹

C. L'absence de la sécurité des approvisionnements alimentaires dans le droit contemporain du commerce international

157. Dans l'ordre juridique international contemporain, l'absence habituelle de la sécurité des approvisionnements alimentaires subsiste aussi bien dans les notions de base telles que « le commerce international » et « la liberté du commerce », que dans les principes fondamentaux qui encadrent les échanges économiques internationaux.³⁵⁰

158. Le terme « commerce international » fait l'objet des diverses définitions.³⁵¹ Dans un sens extensif et en opposition à la notion de l'autarcie étatique, on entend par commerce international l'« ensemble des rapports économiques, politiques et intellectuels entre les Etats ou entre leurs ressortissants ». Dans son sens propre, le commerce international peut signifier les « opérations d'importation, d'exportation ou d'échange entre les Etats ou entre leurs ressortissants ». D'après G. Cornu, c'était exactement dans ce sens plus étroit que « le terme est entendu par le GATT et par la CNUCED ». ³⁵²

159. Quant à la liberté du commerce, elle était résumée d'une manière générale par Ch. Gouraud comme « le droit commun de produire, de vendre et d'acheter tous objets naturels ou artificiels, susceptibles d'un échange ». ³⁵³ Plus

³⁴⁹ LAGHMANI S., *Histoire du droit des gens du jus gentium impérial au jus publicum europaeum*, op. cit., p. 175

³⁵⁰ Pour une discussion précise sur ce sujet, voir PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », op. cit., pp. 634 – 638

³⁵¹ Selon le *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, le terme « commerce international » signifie « l'ensemble des transactions à l'importation et à l'exportation, des rapports d'échange, d'achat, de vente, de transport, des opérations financières entre nations », et « l'ensemble des rapports économiques, politiques, intellectuels entre Etats et entre leurs ressortissants ».

Voir BASDEVANT J., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 126

Le *Dictionnaire de droit international public* définit « commerce international » au sens propre comme « l'ensemble des opérations d'échange à but lucratif réalisées entre opérateurs économiques de pays différents ». Dans son sens traditionnel, le commerce international « concerne essentiellement les échanges de marchandises ainsi que les services directement liés aux importations et exportations ». Avec la diversification des activités économiques, cette notion s'élargit « pour englober progressivement l'ensemble des échanges économiques internationaux, c'est-à-dire le commerce des services, les échanges liés à la propriété intellectuelle mais également les investissements et les transactions financières liées aux opérations précédentes ». Voir SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 197

³⁵² CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 11^{ème} éd., Paris, PUF, 2016, p. 198

³⁵³ GOURAUD Ch., *Essai sur la liberté du commerce des nations : examen de la théorie anglaise du libre-échange*, Paris, A Durand, 1853, p. 145

récemment, le *Dictionnaire de droit international public* la définit comme la « faculté pour un Etat et ses ressortissants d'entrer en relations commerciales au sens le plus large avec les Etats tiers ou leurs ressortissants ». ³⁵⁴

160. On trouve également une contribution de la jurisprudence des tribunaux internationaux à la signification du principe de la liberté du commerce. Lorsqu'elle avait statué en 1934 dans l'affaire *Oscar Chinn*, la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) avait eu l'occasion d'affirmer que la convention bilatérale en question visait expressément la liberté du commerce, avant de la définir comme

« la faculté, en principe illimitée, de se livrer à toute activité commerciale, que celle-ci ait pour objet le négoce proprement dit, c'est-à-dire la vente et l'achat des marchandises, ou qu'elle s'applique à l'industrie et notamment à l'industrie des transports, qu'elle s'exerce à l'intérieur ou qu'elle s'exerce avec l'extérieur par importation ou exportation ». ³⁵⁵

161. Cette formulation a été reprise par la Cour internationale de Justice (CIJ) lorsqu'elle devait se prononcer sur la question de savoir si les Etats-Unis avaient commis une violation de la liberté de commerce garantie par le traité bilatéral d'amitié, de commerce et des droits consulaires conclu avec l'Iran, suite à deux attaques des forces armées américaines contre des plates-formes pétrolières appartenant à la *National Iranian Oil Company*. Ensuite, la cour est allée plus loin en concluant que le terme « commerce » tel qu'il a été prévu dans le traité en question incluait « des activités commerciales en général – non seulement les activités mêmes d'achat et de vente, mais également les activités accessoires qui sont intrinsèquement liées au commerce ». Pour la cour, la liberté du commerce « pourrait être effectivement entravée du fait d'actes qui emporteraient destruction de biens destinés

³⁵⁴ SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 659

Selon J. Salmon, « le principe de la liberté du commerce a été affirmé depuis longtemps tant par la doctrine que par la pratique et par la jurisprudence. Cependant son contenu juridique est problématique car, à la question de savoir si ce droit entraînerait, selon le droit international général, une obligation corrélatrice pour chaque Etat d'entrer en relation commerciale avec tout autre Etat qui le souhaiterait, la jurisprudence a clairement répondu par la négative ».

³⁵⁵ CPJI, *Oscar Chinn*, arrêt du 12 décembre 1934, série A/B, n°63, pp. 83 – 84

Dans l'affaire *Oscar Chinn*, la cour de justice devait statuer sur la question de savoir comment réparer les pertes et dommages que le sujet anglais Oscar Chinn avait subis, à cause de certaines mesures prises et appliquées en 1931 par le Gouvernement colonial du Congo belge à l'égard de la Société Unatra pour favoriser le transport fluvial sur les voies d'eau du Congo belge à prix réduit de produits coloniaux atteints par la crise.

à être exportés, ou qui seraient susceptibles d'en affecter le transport et le stockage en vue de l'exportation ». ³⁵⁶

162. En ce qui concerne les principes fondamentaux ayant pour but de rendre effectif la liberté du commerce, on note très fréquemment dans les traités de commerce le principe de non-discrimination, ainsi que la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et celle du traitement national. Selon la Commission du droit international,

« une clause NPF est une disposition conventionnelle par laquelle un Etat accepte d'accorder à l'autre partie contractante un traitement non moins favorable que celui qu'il concède à d'autres Etats ou à des Etats tiers. Il s'agit d'une forme précoce et particulière de clause de non-discrimination dont les origines remontent aux premiers traités d'amitié, de commerce et de navigation (« Traités ACN ») ». ³⁵⁷

163. Particulièrement, dans le régime commercial multilatéral tel que celui du GATT de 1947, les Etats acceptent, en vertu de la clause NPF, « de s'octroyer mutuellement le bénéfice des avantages commerciaux supplémentaires qu'ils viendraient à accorder unilatéralement à des pays tiers soit de manière inconditionnelle soit sous condition de réciprocité ». ³⁵⁸

164. En tant que complément naturel du traitement NPF, le principe de traitement national a pour but d'assurer que les étrangers peuvent au minimum

³⁵⁶ CIJ, *Plates - formes pétrolière (Iran - Etats Unis d'Amérique)*, exceptions préliminaires, arrêt du 12 décembre 1996, para. 48 – 50

³⁵⁷ ONU, Assemblée générale, *Clause de la nation la plus favorisée*, Rapport du Groupe de travail, A/CN.4/L.719, adopté le 20 juillet 2007 par la 59^{ème} session de la Commission du droit international, Genève, Annexe, para. 3

En effet, la Commission du droit international a réalisé en 1978 une étude consacrée spécifiquement au thème des clauses NPF. A l'issue de cette étude, un projet d'articles sur les clauses NPF a été adopté par la Commission, dont les articles 4 et 5 traitent du contenu substantiel de ce type de clauses. L'article 4 définit la clause NPF comme « une disposition conventionnelle par laquelle un Etat assume à l'égard d'un autre Etat l'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée dans un domaine convenu de relations », alors que l'article 5 prévoit le traitement NPF comme « le traitement accordé par l'Etat concédant à l'Etat bénéficiaire...non moins favorable que le traitement conféré par l'Etat concédant à un Etat tiers... ».

Pour le texte original, voir Commission du droit international, *Projet d'articles sur les clauses de la nation la plus favorisée*, adopté en 1978 lors de la 30^{ème} session de la Commission du droit international, soumis à l'Assemblée générale de l'ONU dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session, et reproduit dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 1978, Vol. II, 2^{ème} partie, 10p.

³⁵⁸ CARREAU D. et JUILLARD P., *Droit international économique*, 5^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2013, p. 215

s'attendre à recevoir un traitement égal à celui des nationaux.³⁵⁹ Inséré à l'article III du GATT de 1947, ce principe « assure une assimilation quant au régime juridique et fiscal applicable aux produits importés par rapport aux produits nationaux et interdit, d'une façon générale, les discriminations de traitement à raison de l'origine des produits ».³⁶⁰

165. Les objectifs du présent travail nécessitent de mentionner brièvement, en dehors du principe de non-discrimination, les autres grands principes sur lesquels repose le régime commercial multilatéral tel qu'il était incorporé autrefois dans le GATT de 1947 et aujourd'hui dans les règles de l'OMC. Il s'agit du principe de tarification et de réduction réciproque des droits de douane et du principe d'élimination substantielle des obstacles au commerce. En vertu du premier, les Etats contractants ne peuvent limiter l'accès à leurs marchés intérieurs que par l'intermédiaire des droits de douane, qui devraient d'ailleurs être consolidés.³⁶¹ Les Etats contractants doivent envisager en outre d'organiser des négociations périodiques visant, « sur une base de réciprocité et d'avantage mutuels, à la réduction substantielle du niveau général des droits de douane et des autres impositions perçues à l'importation et à l'exportation... ».³⁶² En allant plus loin, le deuxième principe vise l'élimination générale des restrictions quantitatives et des contingentements. Il interdit aux Etats contractants d'instituer ou de maintenir les prohibitions ou restrictions aux échanges « autres que droits de douane, taxes ou autres impositions », ³⁶³ et limite strictement la mise en place d'autres obstacles non tarifaires au commerce, tel que les mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques.³⁶⁴

³⁵⁹ OCDE, *La norme du traitement juste et équitable dans le droit international des investissements*, Paris, 2004, p. 9, note de bas de page 32

³⁶⁰ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, Paris, L.G.D.J., 2012, p. 91. Pour une étude approfondie sur les clauses NPF, voir CREPET DAIGREMONT C., *La clause de la nation la plus favorisée*, Paris, Editions A. Pedone, 2015, 506p.

³⁶¹ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., pp. 91 – 92

³⁶² Article XXVIII bis, paragraphe 1 du GATT de 1947

³⁶³ Article XI, paragraphe 1 du GATT de 1947

³⁶⁴ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., pp. 93 – 99

166. En conclusion, le modèle historique des politiques agricoles et du commerce international relève que la sécurité des approvisionnements alimentaires trouve ses bases plutôt dans les politiques interventionnistes et protectionnistes que dans le libre-échange, même si la sécurité alimentaire n'était pas et n'est toujours pas, en réalité, le véritable objectif que les pays développés cherchent à atteindre par les politiques de protection agricole.³⁶⁵ Sur ce point, il suffit de mentionner le fait que les pays qui accordent les subventions importantes au secteur agricole à nos jours sont les pays exportateurs nets des produits vivriers.

Paragraphe 2 – La sécurité sanitaire des aliments – enjeu perçu au niveau national

167. La conception de ce qui est sain à consommer prend sa racine dans les différentes traditions et les connaissances empiriques des peuples, du fait que la consommation des aliments, depuis l'aube de l'humanité, est basée principalement sur ce qui est produit localement.³⁶⁶ Bien qu'elle paraît très diversifiée et fragmentaire, la réflexion de base sur le problème de la sécurité sanitaire des aliments sur le plan juridique se dégage, d'une part, de la perspective culturelle de l'aliment (A), et répond, d'autre part, aux exigences de pratique loyale en matière alimentaire (B).³⁶⁷

A. La sécurité sanitaire des aliments comme traduction des traditions culturelles

168. De nombreux instruments juridiques avaient pour effet de mettre en place des contraintes, voire des tabous, à la consommation de certains types d'aliments, ou bien de traduire une préférence à propos de certains aliments. L'énumération exhaustive de tous les textes concernés dans la longue histoire des peuples du monde entier dépasse évidemment le champ de recherches du présent travail. Citons seulement quelques exemples typiques.

³⁶⁵ LINDERT P. H., « Historical Patterns of Agricultural Policy », *op. cit.*, p. 82

³⁶⁶ ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology*, *op. cit.*, 2001, p. 30

³⁶⁷ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, *op. cit.*, p. 15 ; également ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO. The Interplay of Culture, Science and Technology*, *op. cit.*, p. 1

169. Les textes anciens afin de garantir la sécurité sanitaire des aliments peuvent remonter jusqu'à l'Ancien Testament, qui interdit la consommation de viande provenant d'animaux qui n'auraient pas été sacrifiés en abattoir.³⁶⁸ On note également que d'autres lois religieuses, dans les livres du Lévitique et du Deutéronome, énumèrent les aliments autorisés ou interdits à consommer et prévoient des conséquences extrêmes en cas de violation. A côté des convictions religieuses, certains pensent que ces tabous alimentaires étaient souvent maintenus à cause de soucis hygiéniques.³⁶⁹

170. L'exemple plus récent porte sur les textes traduisant la préférence des consommateurs européens par rapport aux produits alimentaires frais et naturels. Précisément, la célèbre loi allemande *Reinheitsgebot* (loi de pureté pour la bière) de 1516 a mis en place les critères applicables dans la fabrication et la commercialisation de la bière. En particulier, elle limitait strictement les ingrédients pouvant être utilisés dans la fabrication de la bière à l'orge, le houblon et l'eau, en excluant de manière générale des additifs.³⁷⁰

B. Les réglementations relatives à la consommation alimentaire pour assurer une pratique loyale

171. Historiquement, la législation relative à la sûreté alimentaire se contentait à prévenir la pratique déloyale en matière alimentaire en général, à la protection des consommateurs, à la lutte contre fraude et à la pureté des aliments en particulier.

172. Les études de G. Bossis et M. A. Echols établissent un inventaire des instruments juridiques anciens sur ce sujet. Dans le temps ancien à Athènes,

³⁶⁸ Sur ce sujet, voir SHELTON D., « Nature in the Bible », in M. Prieur et C. Lambrechts (texte réunis par), *Les hommes et l'environnement, pour quels droits à l'aube du XXIème siècle ? Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Edition Frison-Roche, 1998, pp. 63 – 79, cité par BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, op. cit., p. 15

³⁶⁹ ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology*, op. cit., pp. 21 – 22
En outre, sur les réglementations alimentaires juives et leur implication culturelle, voir PILKINGTON C. M., *Judaism*, Lincolnwood, NTC Publishing Group, 1995, p. 76, et HALL M. et CUTLER R. J., *The Celebrity Kosher Cookbook: A Sentimental Journey with Food, Mothers, and Memoyirs*, Los Angeles, Tarcher, 1975, p. 78

³⁷⁰ Cette loi était restée en vigueur jusqu'à l'année 1987 où la CJCE l'a déclaré comme protectionniste, dont le maintien par l'Allemagne constituait une violation de ses obligations imposées par l'article 30 du traité CEE.
Sur les détails de cette affaire, CJCE, *Arrêt du 12 mars 1987, Commission c. Allemagne, Manquement – « Loi de pureté » pour la bière*, Affaire 178/84, 16p.

l'inspection de la bière et du vin était déjà effectuée « en vue d'assurer la pureté et la salubrité de ces produits ». ³⁷¹ Les Assyriens ont inventé le système de mesure dans le commerce de céréales, alors que les Indiens punissaient l'altération des céréales et de l'huile, les gouverneurs chinois s'efforçaient d'éliminer les fraudes au détriment des consommateurs, l'Égypte établait les règles relatives à l'étiquetage pour les aliments, et les Romains instauraient un système de contrôle contre la fraude des distributeurs et contre la consommation des denrées alimentaires de mauvaise qualité. ³⁷²

173. A partir du Moyen-Âge, les corporations professionnelles sont apparues en Europe. Elles avaient commencé à jouer un rôle important non seulement dans l'élaboration d'une série relativement complète des normes locales et loyales relatives aux conditions de fabrication et de commercialisation de la plupart des produits alimentaires, mais aussi dans la surveillance du respect de ces normes. ³⁷³ Accompagnées de diverses règles de déontologies, ces normes constituaient un bon complément aux législations encore fragmentaires de cette époque.

174. Face aux besoins et aux nouveaux risques postérieurs à la révolution industrielle, les pouvoirs publics européens ont été conduits à améliorer le contrôle hygiénique des aliments. Une telle mission a été confiée soit à une autorité administrative existante de l'État ou d'une collectivité locale, soit à des services publics nouvellement créés. Suite à l'impact de la science sur la production alimentaire, l'institutionnalisation de la sécurité sanitaire des aliments a été confortée par l'adoption de législations modernes sur les denrées alimentaires dans la plupart de pays industrialisés. ³⁷⁴

³⁷¹ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, *op. cit.*, p. 15

³⁷² CRAWFORD C. W., « The Long Fight for Pure Food », *Yearbook of United States Department of Agriculture*, 1954, p. 211
On peut citer encore l'édit de 1258 promulgué par la ville de Dortmund, qui « punissait d'amputation quiconque touchait de la viande à mains nues ». Voir PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », *op. cit.*, p. 634

³⁷³ C'est exactement le cas du *Pepperers*, qui a établi un code déontologique destiné à protéger l'intégrité et la qualité des épices et d'autres produits alimentaires commercialisés en Angleterre. Voir CRAWFORD C. W., « The Long Fight for Pure Food », *op. cit.*, p. 212

³⁷⁴ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, *op. cit.*, p. 16 ; et PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », *op. cit.*, p. 634

Il est vrai que, depuis des siècles, des lois avaient été élaborées et des services publics avaient été établis afin de prévenir les risques sanitaires provenant des denrées alimentaires. Mais ces effets demeuraient incidents et se situaient seulement dans un cadre interne. Aucun arrangement en la matière n'a été signalé dans les traités de commerce conclus à ces époques.³⁷⁵ L'apparition sur la scène internationale des problèmes de salubrité alimentaire, en tant que tels, est un phénomène très récent qui découle de la dispersion globale des crises sanitaires du fait de la multiplication des circulations transfrontières des denrées alimentaires.

³⁷⁵ PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », *op. cit.*, p. 634

Chapitre II – L'accès indirect de la sécurité alimentaire aux préoccupations commerciales via le secteur agricole

175. Les denrées alimentaires étaient, dès la création du régime multilatéral du commerce, soumises aux règles du commerce international « comme les autres ». ³⁷⁶ Ce n'était qu'à travers la reconnaissance incidente de la spécificité du secteur agricole (Section I) et certains arrangements exceptionnels pour les produits agricoles dans la réglementation multilatérale du commerce (Section II) que la sécurité alimentaire a pu acquérir un accès indirect aux préoccupations commerciales.

Section I – La spécificité du secteur agricole

176. La question de savoir si et dans quelle mesure une reconnaissance réelle des caractéristiques particulières devrait être accordée au secteur agricole est un thème permanent de débats dans les négociations commerciales multilatérales. En effet, la spécificité de l'agriculture par rapport aux autres domaines d'activités économiques réside, dans un premier temps, dans le produit et la production agricoles (Paragraphe 1), et dans un deuxième temps, dans les échanges transfrontières agricoles (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La spécificité du produit et de la production agricoles

177. La spécificité du produit et de la production agricoles repose sur le fait que les denrées alimentaires constituent la partie majeure des résultats de l'exploitation agricole et sont ainsi à la base de la sécurité alimentaire. Comme le présent travail l'a illustré précédemment, la consommation des produits agroalimentaires ne répond pas simplement et purement à la nécessité biologique et nutritionnelle en fournissant l'énergie et les éléments nécessaires au corps humain. Dans la plupart de cas, elle reflète également l'identité culturelle des différents peuples en s'insérant dans les règles religieuses, les traditions, les pratiques

³⁷⁶ PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », *op. cit.*, p. 634

médicinales et les diverses célébrations sociales.³⁷⁷ Néanmoins, lorsqu'il s'agit des approvisionnements des produits agroalimentaires et de l'accès des consommateurs à ces produits, il est impératif de souligner surtout la spécificité de l'agriculture sur le plan économique et stratégique.

178. La production agricole dépend inévitablement des facteurs environnementaux. Il est clair que les avantages comparatifs dont les produits agricoles bénéficient sont déterminés en grande partie par les facteurs naturels tels que la terre, l'eau et le soleil. La quantité et la qualité des récoltes varient, en plus, d'une année à l'autre en fonction des conditions climatiques particulières. En revanche, le mode d'exploitation agricole peut entraîner la transformation des caractéristiques de la terre que l'on exploite, transformation qui affecte plus ou moins la production subséquente.³⁷⁸ Il ne faut non plus oublier le caractère cyclique de la production, si l'on prend en considération que chaque culture connaît des saisons particulières de récolte et n'est donc pas disponible toute l'année. La nature périssable des produits agricoles suscite, en outre, la difficulté de préserver les surplus résultant des années abondantes pour compléter les approvisionnements dans les années de pénurie. Tout ceci rend l'exploitation agricole bien plus impondérable par rapport aux activités d'autres secteurs de l'économie.³⁷⁹

179. Si l'on prend en compte la demande alimentaire qui continûment grandit en suivant l'expansion démographique, la variation des approvisionnements agricoles entraîne plus de problèmes, dont l'un des principaux est évidemment la sensibilité extrême des prix des denrées alimentaires, notamment ceux des produits de base. Une baisse brutale des prix peut résulter purement et simplement d'une hausse très limitée de la production. Les consommateurs peuvent bien évidemment en bénéficier de manière substantielle, mais cette baisse de prix peut entraîner, cependant, des conséquences catastrophiques pour une masse de petits agriculteurs, dont les revenus

³⁷⁷ Le présent travail, para. 25 – 26, également PARENT G., « La reconnaissance de caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », *op. cit.*, p. 478

³⁷⁸ Des effets négatifs peuvent résulter du mode moderne de production agricole, tels que dégradation agraire, désertification et salinisation, etc. Par contre, le mode traditionnel d'exploitation agricole pratiqué par certaines communautés rurales est plus écologique, en réservant, voire en enrichissant, la terre et la nappe aquifère.

³⁷⁹ PARENT G., « La reconnaissance de caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », *op. cit.*, p. 476

sont déjà relativement faibles à cause des variations environnementales et la nature périssable de leurs récoltes.³⁸⁰

180. Cela est surtout le cas pour les populations rurales dans la plupart des pays en développement où l'agriculture occupe, traditionnellement et jusqu'à nos jours, la place centrale de l'économie nationale et revêt une importance stratégique. Comme le souligne G. Parent, l'agriculture constitue

« 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 PVD (pays en voie de développement) et que l'agriculture sert à la sécurité alimentaire nationale de tous les pays, des entraves à cette production et à son commerce engendrent souvent des impacts sociaux-économiques dramatiques ». ³⁸¹

Paragraphe 2 – La spécificité du commerce agricole

181. Contrairement aux règles générales de l'économie de marché, les échanges agricoles sont traditionnellement soumis à l'intervention gouvernementale.³⁸² Cette spécificité du commerce agricole est justifiée par la nécessité de remédier, au profit des agriculteurs, à la variabilité du prix sur les marchés internationaux et d'assurer aux consommateurs un prix stable et équitable sur les marchés internes.³⁸³ Certaines interventions sont réalisées par la mise en place

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*, p. 477

³⁸² L'intervention des pouvoirs publics dans le secteur agricole a été également justifiée par les rédacteurs du GATT de 1947. Il a été réaffirmé que

« l'agriculture et la pêche ont à tenir compte des caprices de la nature. On peut avoir une bonne ou une mauvaise récolte, une bonne ou une mauvaise pêche, voire une pêche miraculeuse, ce qui fait descendre les prix au plus bas.

L'une et l'autre de ces industries comprennent une multitude de petits producteurs qui n'ont pas les moyens de s'organiser, ce qui oblige souvent les gouvernements à intervenir. »

Pour le texte original, voir GATT Doc. EPCT/A/PV/19, cité dans *Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, adopté le 2 février 1988, L/6253 – 35S/180, para. 5.1.2

A travers un examen attentif de l'histoire des politiques agricoles des civilisations anciennes et de celle des temps modernes, E. Adam a montré que « jamais, sauf en cas de rare période – terminée en catastrophe – l'agriculture a été laissée au marché. L'histoire des politiques agricoles est celle de l'impossible quête du libéralisme agricole ». Pour une analyse approfondie sur ce thème, voir ADAM E., *La politique agricole face aux enjeux internationaux : la libéralisation conventionnelle du commerce international des produits agricoles*, Thèse de l'Université Paris I, 2006, pp. 15 – 31

³⁸³ Citons comme exemple l'article 33 du Traité instituant la Communauté européenne. Dans son paragraphe 1 b), cet article précise le but de la Politique agricole commune (PAC) comme :

de mesures à la frontière ayant effet de restreindre l'importation des produits agricoles en concurrence avec les produits locaux, alors que d'autres prennent la forme de politiques agricoles ou sociales afin d'encourager la production interne.

182. Variant en fonction des pays donnés et des produits particuliers, les interventions agricoles internes pratiquées postérieurement à la Seconde guerre mondiale conduisent le marché agricole international à un état paradoxal dans le contexte de la libéralisation mondiale du commerce.³⁸⁴ Au contraire de ce qui se passe à l'ouverture substantielle des échanges des produits manufacturés, le marché agricole international demeure toujours « un marché résiduel » séparé des marchés internes bien protégés, notamment ceux des pays développés (A).³⁸⁵ Au lieu de fonctionner comme solution principale à la réalisation de l'autosubsistance alimentaire, ce marché subit des distorsions sévères et porte atteinte à la capacité financière de la population rurale dans la plupart de pays en développement pour lutter contre la pauvreté et la faim (B).

A. *Un marché résiduel*

183. Dans le but d'éviter les effets néfastes imposés aux approvisionnements agricoles internes par la fluctuation du marché international, les pays développés s'appuient sur diverses formes de mesures aux frontières, telles que droits de douane, contingents d'importation, licence d'importation, prélèvements variables, ou bien normes techniques et quarantaines, etc.³⁸⁶ Peu importe quelle forme est adoptée, ces mesures aux frontières ont pour effet de restreindre l'accès aux marchés internes au détriment des agriculteurs étrangers, en neutralisant leurs avantages comparatifs par

« a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ; b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ; c) de stabiliser les marchés ; d) de garantir la sécurité des approvisionnements ; e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. »

³⁸⁴ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 7 – 8

³⁸⁵ SEEVERS G. L., « Food Market and Their Regulation », *International Organisation*, Vol. 32, n°3, The Global Political Economy of Food, 1978, p. 726

³⁸⁶ OCDE, *Problems of Agricultural Trade*, op. cit., pp. 99 – 102

rapport aux producteurs locaux.³⁸⁷ Les agriculteurs des pays développés et leurs marchés internes sont ainsi isolés de la concurrence internationale. Pour certains auteurs, une telle mise à l'abri des marchés internes assure que la production alimentaire et sa consommation demeurent au niveau local, et diminuent ainsi la quantité de l'ensemble de la demande sur le marché mondial.³⁸⁸

184. A ce propos, on a pu observer que, alors que la libéralisation du commerce après-guerre a connu des succès remarquables dans le secteur industriel, la moyenne générale des droits de douane était passée de plus de 40% à moins de 4%, l'accès aux marchés internes des produits agricoles lui n'a pas cessé d'être limité. Cela a engendré la diminution sur une grande échelle de la part des produits agricoles dans les marchandises mises sur le marché mondial.³⁸⁹ Selon les études de l'OMC, la proportion de l'exportation des produits manufacturés dans l'ensemble de marchandises commercialisés se montait à 38% en 1950 à 77% en 1996, tandis que celle de l'exportation agricole a baissé de 47% à 12% pendant la même période.³⁹⁰

B. Un marché subissant des distorsions

185. A part des restrictions à la frontière, les pays développés interviennent dans leurs marchés internes en s'appuyant principalement sur des programmes de soutien financier à l'agriculture, dans le but de maintenir le prix de produits agricoles à un niveau rémunérateur au profit des agriculteurs locaux.³⁹¹ De tel soutien financier peut être accordé sous la forme, par exemple, de paiement direct pour compenser la différence entre le prix du marché international et celui du marché interne, ou bien sous la forme d'assurance récolte, qui couvre les pertes de récoltes attribuables à des conditions climatiques adverses ou à des phénomènes naturels incontrôlables.³⁹²

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 104

³⁸⁸ CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law : Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *op. cit.*, pp. 1211 – 1212

³⁸⁹ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, pp. 7 – 8

³⁹⁰ OMC, *Rapport annuel 1998*, Chapitre IV : Mondialisation et commerce international, Genève, 1998, p. 40

³⁹¹ CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law : Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *op. cit.*, pp. 1209 – 1213

³⁹² OCDE, *Problems of Agricultural Trade*, *op. cit.*, pp. 91 – 94

186. En plus, les programmes de soutien au prix des produits agricoles s'accompagnent très souvent de l'attribution de subventions à l'exportation encourageant l'écoulement sur le marché mondial des excédents agricoles en résultant. Il s'agit des subventions favorisant la production pour l'exportation, les subventions à l'exportation commerciale, et les subventions à la vente à des conditions concessionnelles au nom d'aide alimentaire. Dans ses études officielles sur les problèmes du commerce agricole, l'OCDE a reconnu explicitement que ces subventions avaient pour but principal d'encourager l'exportation et de conquérir le marché étranger, en garantissant aux agriculteurs locaux un prix de vente à l'étranger équivalant à celui de vente sur les marchés internes.³⁹³

187. Il est vrai que la mise en place des politiques agricoles et sociales par les pays développés dans l'après-guerre pouvait être justifiée, à un certain niveau, par l'impératif d'assurer une vie convenable aux populations rurales en maintenant leurs revenus stables, dans le but final d'arriver à l'autosuffisance agricole et à la sécurité alimentaire nationale.³⁹⁴ Néanmoins, ces diverses formes de soutien financier à l'agriculture imposent inévitablement des répercussions sur le marché agricole mondial qui est déjà bien affecté par les mesures aux frontières.

188. Précisément, sans mesures appropriées de contrôle de la production nationale et en ignorant la demande réelle sur l'ensemble des marchés, les programmes de soutien au prix des produits agricoles stimulent la production nationale, découragent la demande potentielle, et conduisent ainsi à la surproduction des produits bénéficiaires.³⁹⁵ Par l'intermédiaire de diverses subventions à l'exportation, ces excédents nationaux sont écoulés à grand échelle sur les marchés étrangers et abaissent considérablement le prix des produits agricoles qui est déjà modeste. La situation peut être encore pire dans les pays en développement dont les

³⁹³ OCDE, *Problems of Agricultural Trade*, *op. cit.*, p. 100

C'est également le cas pour les Etats-Unis, dont l'*Agriculture Trade Development and Assistance Act* de 1954 énonce explicitement que le Programme de l'aide alimentaire a pour but d'écouler les excédents, de développer les marchés d'exportation, et de lutter contre la propagande anti-américaine. Cité par CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law : Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *op. cit.*, p. 1212, note de bas de page n°97

³⁹⁴ PARENT G., « La reconnaissance de caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », *op. cit.*, p. 482

³⁹⁵ OCDE, *Agricultural Trade with Developing Countries*, Paris, 1984, pp. 72 – 78

marchés internes sont envahis par les denrées alimentaires subventionnées au nom de l'aide alimentaire.

189. Ainsi, les subventions agricoles, quelles qu'elles soient afin de stimuler la production nationale ou encourager l'exportation, sont considérées comme les interventions les plus néfastes pour le commerce agricole international. Elles faussent gravement le fonctionnement normal du marché mondial en mettant les agriculteurs des pays en développement, qui sont les contribuables des impôts agricoles nationaux, en concurrence directe avec ceux des pays développés, qui reçoivent, en revanche, des soutiens financiers importants de l'Etat.³⁹⁶

Section II – La prise en compte exceptionnelle des échanges de produits agricoles

190. Les enjeux importants induits par l'agriculture dans la stratégie nationale, surtout dans le maintien de la sécurité alimentaire interne, ont conduit les Parties contractantes à réserver plusieurs arrangements exceptionnels dans le texte du GATT de 1947.³⁹⁷ Ils ont autorisé des dérogations aux règles générales des échanges internationaux lorsqu'il s'agissait du commerce agricole.³⁹⁸ A un certain niveau, ces arrangements reflétaient indirectement la prise en compte de la sécurité alimentaire dans le régime commercial multilatéral. Plus précisément, on trouve des indices

³⁹⁶ Tout comme l'a indiqué G. Parent, les interventions des pays développés contribuent non seulement à protéger leurs marchés, mais également 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 ». PARENT G., « La reconnaissance de caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », *op. cit.*, p. 483

³⁹⁷ L'origine de l'exception agricole se trouve dans le texte de la Charte de la Havane. Dans son article 55, la Charte reconnaissait que « les conditions de production, d'échange et de consommation de certains produits de base sont telles que le commerce international de ces produits peut être sujet à des difficultés spéciales », et que ces difficultés « peuvent causer des préjudices graves aux intérêts des producteurs et des consommateurs et se propager de façon à compromettre la politique générale d'expansion économique ». Les Etats membres étaient ainsi invités à soumettre le commerce des produits de base à un traitement spécifique.

Voir ONU, *Conférence des Nations-Unis sur le commerce et l'emploi, Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du commerce, Acte final et Documents connexes*, E/CONF.2/78, New-York, avril 1948, p. 96

³⁹⁸ VINCENT Ph., *Institutions économiques internationales*, *op. cit.*, p. 31 ; également ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, *op. cit.*, p. 2

Par ailleurs, la FAO a observé qu'à cette époque,

« la préservation du revenu agricole et le maintien des populations agricoles relevaient dès lors de questions difficiles soulevant des problèmes politiques délicats. L'agriculture apparaissait ainsi comme un secteur à part de l'économie qui, pour diverses raisons dont notamment la sécurité alimentaire des pays, ne pouvait être traité comme les autres ».

FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, *op. cit.*, Module 4.3

concernant la sécurité des approvisionnements alimentaires dans les exceptions à l'interdiction des restrictions quantitatives (Paragraphe 1) et à celles de subventions à l'exportation (Paragraphe 2). Quant à la sécurité sanitaire des aliments, elle avait été préservée par les exceptions concernant le contrôle de la qualité de produits destinés au commerce international et la sauvegarde de la santé publique.³⁹⁹

Paragraphe 1 – Les exceptions aux restrictions quantitatives - Article XI : 2(c)

191. Dans le but d'empêcher les Parties contractantes de recourir aux obstacles non tarifaires au fur et à mesure de la réduction progressive de tarifs afin de répondre aux pressions internes du protectionnisme, le GATT de 1947 interdit de manière explicite et générale la mise en place des restrictions quantitatives. Il prévoit dans l'article XI :1 qu' « aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions ». Cette interdiction vise toutes les formes de mesures aux frontières non tarifaires susceptibles d'entraver la circulation transfrontière des marchandises.⁴⁰⁰ En principe, il s'agit de contingents d'importation, de licence d'importation discrétionnaire ou non automatique,⁴⁰¹ ou bien d'autres

³⁹⁹ Il s'agit de l'article XI : 2 b) du GATT de 1947, qui autorise la mise en place des restrictions quantitatives nécessaires pour l'application des normes concernant le contrôle de la qualité de produits destinés au commerce international, et de l'article XX b), qui permet aux Parties contractantes d'entraver la circulation transfrontière de marchandises afin de protéger la santé et la vie des personnes.

⁴⁰⁰ Les études de M. G. Desta sur la jurisprudence des Groupes spéciaux du GATT ont offert des analyses précises sur différents types de mesures non tarifaires faisant l'objet de cette interdiction des restrictions quantitatives. DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 28 – 35

⁴⁰¹ S'agissant de la licence d'importation, le Groupe spécial dans l'affaire *CEE – Prix minimaux à l'importation* avait pour avis que la licence d'importation automatique n'était pas couverte par l'article XI. Voir *CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et de légumes*, Rapport du Groupe spécial adopté le 18 octobre 1978, L/4687 BISD 25S/68, para. 4.1

En revanche, dans l'affaire *Japon – Semi-conducteurs*, le Groupe spécial a déclaré qu'une licence d'importation délivrée à l'issue d'un délai de 3 mois ne pouvait pas être considérée comme automatique et constituait ainsi une restriction incompatible avec l'article XI du GATT de 1947. Voir *Japon – Commerce des semi-conducteurs*, Rapport du Groupe spécial adopté le 4 mai 1988, L/6309 BISD 35S/126, para. 118

La même méthode d'analyse a été reprise par les Groupes spéciaux de l'ORD au sein de l'OMC. Par exemple, le Groupe spécial dans l'affaire *Inde – Restrictions quantitatives* a conclu qu'« un régime de licences d'importation discrétionnaires ou non automatiques est une restriction prohibée par l'article XI : 1 ». Voir *Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels*, Rapport du Groupe spécial adopté le 6 avril 1999, WT/DS90/R, para. 5.129

mesures comme la fixation de prix minimum d'importation,⁴⁰² et d'opérations de commerce d'Etat.⁴⁰³ Par ailleurs, cette interdiction s'applique à toutes les mesures gouvernementales, peu importe si elles sont de nature contraignantes ou non pour les participants aux échanges.⁴⁰⁴

192. Néanmoins, l'interdiction des restrictions quantitatives au titre de l'article XI : 1 n'est pas absolue. Le GATT offre aux Parties contractantes la possibilité de recourir, sans autorisation préalable, à des restrictions quantitatives afin d'assurer leurs approvisionnements alimentaires, ou bien de protéger leur agriculture nationale dans l'hypothèse de l'importation de produits agricoles à des prix inférieurs à ceux sur les marchés internes.

193. Précisément, les prohibitions ou restrictions provisoires à l'exportation sont autorisées par l'article XI : 2 a) « pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires... ou pour remédier à cette situation ». Il nous paraît raisonnable que les Etats ne soient pas obligés d'autoriser l'exportation des denrées alimentaires, élément fondamental de leur sécurité alimentaire nationale, notamment lorsqu'ils affrontent des déficits en approvisionnements alimentaires.⁴⁰⁵ Ce point de vue peut être affirmé d'autant plus que les Etats assument, sur le plan des droits de l'homme, les obligations de respecter, de protéger et de donner effet au droit à l'alimentation de leurs peuples. La mise en pratique de cette disposition était

⁴⁰² La mise en place d'un prix minimum d'importation est considérée comme « autre mesure restrictive » au titre de l'article XI par les Groupes spéciaux dans les affaires *CEE – Prix minimaux à l'importation et Japon – Semi-conducteurs*. Voir *CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et de légumes*, Rapport du Groupe spécial adopté le 18 octobre 1978, L/4687 BISD 25S/68, para. 4.9 ; et *Japon – Commerce des semi-conducteurs*, Rapport du Groupe spécial adopté le 4 mai 1988, L/6309 BISD 35S/126, para. 105

⁴⁰³ Dans l'affaire *Japon – Agriculture*, les importations effectuées par les entreprises de l'Etat bénéficiant du monopole étaient jugées par le Groupe spécial comme constituant des pratiques restrictives interdites par l'article XI. Voir *Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988, L/6253 – 35S/180, para. 5.2.2.2

Dans l'affaire *Canada – Alcool*, le Groupe spécial est allé plus loin et a prononcé que les entreprises de l'Etat canadien, en bénéficiant du monopole d'importation et de distribution sur les marchés internes, s'engageaient de manière systématique à des pratiques discriminatoires. Ces pratiques devaient être considérées comme « autre mesure restrictive » au sens de l'article XI. Voir *Canada – Importation, distribution et vente de boissons alcooliques au Canada par les organismes provinciaux de commercialisation*, Rapport du Groupe spécial adopté le 22 mars 1988, L/6304 – 35S/38, para. 4. 24 – 4.25

⁴⁰⁴ La question de savoir si les mesures administratives non contraignantes ayant effet de restriction à l'importation sont interdites par l'article XI, faisait l'objet de vif débat dans l'affaire *Japon – Semi-conducteurs*. En l'espèce, le Groupe spécial avait pour avis que le facteur clé dans l'examen des mesures gouvernementales japonaises au sens de l'article XI résidait plutôt dans l'effet restrictif réel de telles mesures à l'importation, et non pas dans leur nature non contraignante. Voir *Japon – Commerce des semi-conducteurs*, Rapport du Groupe spécial adopté le 4 mai 1988, L/6309 BISD 35S/126, para. 106 – 107

⁴⁰⁵ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 35 – 36

toutefois très rare dans l'histoire du GATT, du fait que le problème qui s'est posé le plus souvent à l'époque dans les principaux pays participant au commerce agricole était celui de la surproduction et de l'écoulement des excédents.⁴⁰⁶

194. Par ailleurs, les restrictions à l'importation de tous les produits de l'agriculture ou de la pêche étaient autorisées au titre de l'article XI : 2 c), lorsqu'elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la production nationale ou la commercialisation des produits similaires, ou de résorber un excédent temporaire de produits nationaux similaires.⁴⁰⁷ Afin que les restrictions à l'importation au titre de cet article ne deviennent pas une nouvelle source de protectionnisme déguisé, et que leur impact sur le commerce international soit réduit au maximum, les rédacteurs du GATT de 1947 ont imposé une série de conditions strictes à la mise en œuvre des dispositions contenues dans l'article XI : 2 c) par les Parties contractantes.⁴⁰⁸ Selon les groupes spéciaux,

⁴⁰⁶ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 36

Ce sont les crises alimentaires de 2006 à 2008 qui ont suscité dans les pays exportateurs de céréales une tendance à recourir aux restrictions, voire prohibitions, à l'exportation de céréales. Prenons comme exemple le cas du riz. Depuis juin 2007, les principaux exportateurs du riz, à savoir la Thaïlande, le Vietnam, le Pakistan et l'Inde, ont annoncé de manière successive leurs restrictions volontaires d'exportation. Ces restrictions ont eu pour conséquence de déclencher une hausse brutale des prix du riz sur les marchés internationaux. Pour les détails, voir PAM, *Crise rizicole, évolution des marchés et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest*, Rome, 2011, pp. 11 – 16

⁴⁰⁷ Le texte original de l'article XI : 2 c) est comme suivant :

« les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants :

c) restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet

i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement ;

ii) ou de résorber un excédent temporaire du produit national similaire ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celui d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement, en mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché ;

iii) ou de restreindre la quantité qui peut être produite de tout produit d'origine animal dont la production dépend directement, en totalité ou pour la plus grande partie, du produit importé, si la production nationale de ce dernier est relativement négligeable.

Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée ainsi que tout changement survenant dans ce volume ou cette valeur. De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période représentative antérieure et de tous facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause ».

⁴⁰⁸ Comme ce qui a été indiqué par les rédacteurs du GATT dans le rapport sur la Conférence de La Havane, cette exception « n'a pas pour objet de donner la possibilité de mettre les producteurs nationaux à l'abri de la concurrence étrangère... », et « ne doit pas être interprétée comme permettant le recours aux restrictions quantitatives afin de protéger la transformation industrielle des produits de l'agriculture ou des pêcheries ». Cité par *Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988, L/6253 – 35S/180, para. 5.1.2

notamment celui dans l'affaire *Japon - Agriculture*, ces conditions sont au nombre sept, et de nature cumulative, à savoir:

- La mesure prise au titre de l'article XI : 2 c) ne peut constituer qu'une restriction à l'importation, et non une prohibition pure et simple d'importer, même si elle n'est qu'une « prohibition de fait » ;⁴⁰⁹
- La restriction à l'importation doit porter seulement sur un produit de l'agriculture ou de la pêche, relevant « des chapitres 1 à 24 de la Nomenclature du Conseil de coopération douanière », ⁴¹⁰ se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssable et concurrençant directement le produit frais ;⁴¹¹
- Il est indispensable qu'au moment de la mise en place de la restriction à l'importation, il existe déjà une mesure gouvernementale ayant pour effet de restreindre les approvisionnements intérieurs ou d'écouler les excédents temporaires d'un produit national ;⁴¹²

⁴⁰⁹ Le concept de « prohibition du fait » était introduit par le Groupe spécial dans l'affaire *Japon - Agriculture*, lorsqu'il a constaté que les contingents japonais en question étaient disponibles seulement pour un nombre limité d'endroits ou pour des objectifs spécifiques, et constituaient ainsi « une prohibition de fait » ne pouvant pas être autorisée au titre des dispositions de l'article XI : 2 c). Pour un examen précise, voir *Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988, L/6253 - 35S/180, para. 5.1.3.1, 5.3.1.2, 5.3.2.1 et 5.3.10.2

⁴¹⁰ *Ibid.*, para. 5.1.3.2

⁴¹¹ *Ibid.*, para. 5.1.3.4

Ces termes sont dégagés des expressions « quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé » contenues dans le chapeau de l'article XI : 2 c). Ils englobent des produits « qui ne sont pas des produits " similaires " mais qui ont subi une transformation à partir du produit similaire ». Ainsi, l'application des restrictions à l'importation des produits transformés est permise si ces produits « se trouvent à un stade de transformation peu avancé », « soient encore périssables », et « concurrencent directement les produits frais », et si leur importation libérale « tendrait à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais ».

Pour une analyse détaillée sur ce sujet dans les travaux préparatoires et la jurisprudence du GATT de 1947, voir OMC, *Index analytique du GATT*, Genève, 2012, pp. 334 - 337

⁴¹² Pour qualifier une « mesure gouvernementale » visée par l'article XI : 2 c), les Groupes spéciaux s'appuyaient plutôt sur les effets réels de la mesure en cause que sur son mode d'application. Voir *Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles*, Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988, L/6253 - 35S/180, para. 5.4.1.4, et *CEE - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili*, Rapport du Groupe spécial adopté le 22 juin 1989, L/6491 6 36S/100, para. 12.8 - 12.9

S'agissant des mesures ayant effet de restreindre les approvisionnements des produits nationaux similaires, les Groupes spéciaux a eu pour avis que « les mesures gouvernementales devaient comporter une limitation effective de la quantité que les producteurs nationaux étaient autorisés à vendre » et que « les mesures qui empêchaient simplement les consommateurs d'acheter des produits au-dessous de certains prix ne semblaient pas être visées par ce texte ». *CEE - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili*, Rapport du Groupe spécial adopté le 22 juin 1989, L/6491 6 36S/100, para. 12.13

L'analyse sur les mesures ayant effet de résorber les excédents temporaires était effectuée par les Groupes spéciaux dans les affaires *Chili - Pommes* et *Chili - Pommes de table*. Pour les détails, *CEE - Restrictions à l'importation de pommes de provenance du Chili*, Rapport du Groupe spécial adopté le 10 novembre 1980, L/5047 - 27S/107, para. 4.9 - 4.10, et *CEE -*

- Le produit soumis à la restriction à l'importation, d'une part, et le produit national, de l'autre, doivent être « similaires » ou « directement substituables »;⁴¹³
- La restriction à l'importation doit être « nécessaire » à l'application des restrictions intérieures des approvisionnements ou d'écoulement des excédents temporaires ;⁴¹⁴
- La partie contractante appliquant la restriction à l'importation en cause est obligée de publier le total du volume ou de la valeur du contingent de « chaque » produit ;⁴¹⁵ et
- Les restrictions à l'importation en cause ne peuvent pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions.⁴¹⁶

195. L'analyse précise des conditions susmentionnées est en dehors du champ d'étude du présent travail, mais l'énumération de celles-ci démontre suffisamment la complexité du texte de l'article XI : 2 c) - l'une des sources principales des différends

Restrictions à l'importation de pommes de table – Plainte du Chili, Rapport du Groupe spécial adopté le 22 juin 1989, L/6491 6 36S/100, para. 3.27 – 3.28

⁴¹³ CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et de légumes, Rapport du Groupe spécial adopté le 18 octobre 1978, L/4687 – 25S/68, para. 4.12

⁴¹⁴ Comme l'a résumé M. G. Desta, afin de déterminer si une mesure de restriction à l'importation est « nécessaire », il faut examiner si la partie contractante dispose d'autres mesures raisonnables que la mise en place des restrictions à l'importation, mesures qui ne portent pas atteinte à l'efficacité des mesures gouvernementales internes mises en place. DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 44

⁴¹⁵ Japon – Restrictions à l'importation de certains produits agricoles, Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988, L/6253 – 35S/180, para. 5.1.3.6

⁴¹⁶ *Ibid.*, para. 5.1.3.7

Selon le Groupe spécial,

« afin de déterminer le montant du contingent d'importation, la partie contractante doit donc estimer quel serait le montant de la production nationale et des importations durant l'exercice contingentaire en l'absence de restrictions de l'offre et de restrictions quantitatives à l'importation. L'Accord général stipule que pour faire cette estimation les Parties contractantes doivent tenir "dûment compte" de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous "facteurs spéciaux" qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause ».

commerciaux dans l'histoire du GATT.⁴¹⁷ En interprétant strictement les dispositions contenues dans ce texte, en raison de leur nature dérogatoire à l'élimination générale de restrictions quantitatives, les groupes spéciaux avaient pu dégager une série cumulative de conditions indispensables à l'application de restrictions à l'importation. En effet, parmi tous les différends portant sur l'application de l'article XI : 2 c), aucune restriction à l'importation en cause n'a été trouvée conforme aux dispositions de cet article.⁴¹⁸

196. Ces conditions mettent en place un seuil extrêmement élevé, de sorte qu'il devient effectivement impossible pour les Parties contractantes de justifier leurs restrictions à l'importation au titre de l'article XI : 2 c).⁴¹⁹ Cela est d'autant plus vrai si l'on prend en compte la charge de la preuve qui incombe à la partie contractante invoquant telle restriction à l'importation.⁴²⁰ En outre, la mise en œuvre d'une telle restriction doit être en conformité avec des exigences telles que la transparence, l'uniformité, l'impartialité, l'administration raisonnable et non discriminatoire, la disponibilité d'un recours judiciaire indépendant, etc.⁴²¹ La conception initiale des rédacteurs du GATT de fournir aux Parties contractantes un moyen pour faire face aux problèmes agricoles, et indirectement aux problèmes alimentaires, était ainsi dépourvue de sens pratique.⁴²²

Paragraphe 2 – L'exception aux subventions à l'exportation - Article XVI : 3⁴²³

⁴¹⁷ Selon S. Tangermann, les affaires traitées antérieurement à la constitution de l'OMC en ce qui concerne l'article XI : 2 c) sont au nombre de seize. TANGERMANN S., « Agriculture on the Way to Firm International Trading Rules », in K. Anderson et T. Josling (dir.), *The WTO and Agriculture*, Volume II, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2005, p. 258

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ Etant donné que la restriction à l'importation des produits agricoles fait exception de l'élimination générale des restrictions quantitatives, la seule existence de cette restriction suppose une violation *prima facie* des règles du GATT de 1947 au détriment des parties demanderesses. C'est à la partie contractante invoquant une restriction à l'importation qui assume l'obligation de démontrer la satisfaction de toutes les conditions prévues par l'article XI : 2 c). DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, p. 59

⁴²¹ *Ibid.*, p. 59

⁴²² TANGERMANN S., « Agriculture on the Way to Firm International Trading Rules », *op. cit.*, p. 258

⁴²³ Pour une étude approfondie sur les subventions à l'exportation, voir DUMONT T., *L'insertion de la Politique agricole commune dans la nouvelle réglementation mondiale des échanges*, Thèse de l'Université Paris I, 1995, 460p.

197. En tant qu'instrument interne préféré, les subventions sont universellement pratiquées, à des degrés différents, par les pays disposant des moyens financiers, afin de soutenir la production nationale ou l'exportation de certains produits et de réaliser ainsi divers objectifs économiques et politiques. Ce phénomène est encore plus remarquable dans le secteur agricole, où l'allocation des subventions à l'exportation devient inévitablement l'outil à résorber les surplus résultants des divers programmes internes de soutien au prix des produits agricoles.⁴²⁴

198. La nécessité de soumettre les subventions aux disciplines du régime multilatéral du commerce réside non seulement dans leur nature discriminatoire au profit des producteurs nationaux, mais également dans leurs effets de distorsion imposés aux marchés mondiaux. En soutenant financièrement les producteurs ou les exportateurs, les subventions peuvent réduire pour ceux-ci directement ou indirectement le coût des produits et leur permettent de commercialiser leurs produits à un prix inférieur à celui des produits non subventionnés. Cela modifie artificiellement la répartition du marché qui aurait eu lieu par le jeu de l'avantage comparatif et de la spécialisation, et conduit finalement à évincer de la concurrence des producteurs plus efficaces mais non subventionnés.⁴²⁵

199. Considérant l'importance et la grande sensibilité du problème de subventions dans les arrangements d'après-guerre du commerce international, notamment ceux du commerce agricole, il est curieux de noter une absence totale de distinction, en matière de subventions, entre produits agricoles et produits manufacturés dans le texte original du GATT adopté en 1947.⁴²⁶ Les seules obligations imposées aux Parties contractantes à ce moment étaient de communiquer « par écrit aux Parties contractantes l'importance et la nature de cette subvention » et d'examiner, à l'invitation des autres Parties contractantes, la possibilité de limiter la

⁴²⁴ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 100

⁴²⁵ *Ibid.*

Sur ce point, l'auteur a noté qu'un consensus a été établi par les économistes sur le fait que les pratiques de subventions se jouaient de façon contre le fondement théorique sur lequel bâtit le régime GATT/OMC du commerce multilatéral.

⁴²⁶ En effet, les subventions faisaient partie de premiers problématiques à traiter lors de la restructuration après-guerre de l'ordre économique. Particulièrement, le projet de la Charte de la Havane constituant l'OIC a fait une distinction claire entre les subventions à la production et les subventions à l'exportation. Il a aussi accordé un traitement spécial aux produits primaires dans certaines circonstances. Pour les détails, voir JACKSON J. H., *World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1969, pp. 368 – 369

subvention dans le cas où « une telle subvention cause ou menace de causer un préjudice grave aux intérêts d'une autre Partie contractante ». ⁴²⁷ Cependant, l'échec des tentatives de formulation d'une définition du terme clé de « subvention » par les Parties contractantes rendait illusoire les effets réels de ces deux obligations qui étaient déjà peu contraignantes en pratique.

200. Suite à l'abandon définitif du projet de la Charte de la Havane pour la constitution de l'Organisation internationale du commerce (OIC), la question des subventions à l'exportation des produits agricoles était reprise par la Révision de 1955 du GATT de 1947. Celle-ci a introduit une section additionnelle en vue d'encadrer spécifiquement l'autorisation des subventions à l'exportation. Après avoir reconnu, avec hésitation, les conséquences préjudiciables pouvant être causées aux intérêts économiques des Parties contractantes par l'octroi des subventions à l'exportation, ces nouvelles dispositions ont mis en place une interdiction aux subventions à l'exportation des produits non primaires. ⁴²⁸ Par contre, l'article XVI : 3 avait donné un feu vert aux subventions à l'exportation des « produits primaires », à condition que les Parties contractantes assument une obligation de bonne foi de « s'efforcer à [les] éviter ». Elles doivent en plus satisfaire la condition que les subventions à l'exportation accordées ne les conduisent pas à détenir « plus qu'une part équitable du commerce mondial » de l'exportation du produit concerné. ⁴²⁹ A cet égard, les références indirectes aux produits alimentaires se trouvent dans la définition des « produits primaires » prévue dans la note interprétative annexée au texte du GATT. Par le terme « produits primaires », on entend « tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches et de tout minéral, que ce produit soit sous sa

⁴²⁷ L'article XVI :1 du GATT de 1947

⁴²⁸ L'article XVI :4 du GATT de 1947 prévoit qu'

« ... à compter du 1^{er} janvier 1958 ou le plus tôt possible après cette date, les Parties contractantes cesseront d'accorder directement ou indirectement toute subvention, de quelque nature qu'elle soit, à l'exportation de tout produit autre qu'un produit primaire, qui aurait pour résultat de ramener le prix de vente à l'exportation de ce produit au-dessous de prix comparable demandé aux acheteurs du marché intérieur pour le produit similaire... ».

⁴²⁹ En pratique, il est pourtant très difficile de déterminer si cette condition a été remplie. Le texte original de l'article XVI :3 se lit comme suit :

« ...les Parties contractantes devraient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits primaires. Toutefois, si une partie contractante accorde directement ou indirectement, sous une forme quelconque, une subvention ayant pour effet d'accroître l'exportation d'un produit primaire en provenance de son territoire, cette subvention ne sera pas octroyée d'une façon telle que ladite partie contractante détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit, compte tenu des parts détenues par les Parties contractantes dans le commerce de ce produit pendant une période représentative antérieure ainsi que de tous facteurs spéciaux qui peuvent avoir affecté ou qui peuvent affecter le commerce en question. »

forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la commercialisation en quantités importantes sur le marché international ». ⁴³⁰

201. Avec l'adoption du Code sur les subventions de 1979 à l'issue des négociations multilatérales du Cycle de Tokyo, la considération favorable accordée aux produits agricoles, ainsi qu'aux denrées alimentaires en grande partie, par l'article XVI : 3 a été encadrée de façon plus claire. ⁴³¹ Précisément, l'article 9 du Code de 1979 a offert une délimitation claire entre les subventions à l'exportation octroyées aux produits manufacturés et celles accordées aux produits agricoles. Il prévoit que les Etats signataires « n'accorderont pas de subventions à l'exportation de produits autres que certains produits primaires », peu importe si ces subventions auraient pour résultat de réduire le prix de vente à l'exportation du produit concerné à un niveau inférieur au prix comparable. ⁴³² En enlevant les produits minéraux, l'article 9 limite l'octroi des subventions à l'exportation seulement pour « certains produits primaires » - produits agricoles au sens large. ⁴³³

202. Au contraire de l'article XI : 2 c) sur les restrictions quantitatives, où les difficultés proviennent de l'interprétation stricte d'un texte compliqué, les difficultés dans l'application de l'article XVI : 3 résident plutôt dans la grande ambiguïté des conditions devant être respectées lors de l'octroi des subventions à l'exportation. Les groupes spéciaux saisis au titre de l'article XVI : 3 à cette époque n'avaient pas non plus abouti à définir, de façon satisfaisante, les expressions floues telles que « part équitable du commerce », « période représentative », et la causalité entre les subventions octroyées et la croissance de la part dans le commerce mondial. ⁴³⁴ En

⁴³⁰ Ad Article XVI, Section B paragraphe 2 de l'Annexe I : Notes et dispositions additionnelles, GATT de 1947, p. 73

⁴³¹ Le texte souvent appelé comme « Code sur les subventions » est en effet adopté sous le nom de l'Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

⁴³² DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 135 – 137

⁴³³ La note de bas de page n°29 du Code sur les subventions du 1979 prévoit qu' :
« aux fins du présent accord, l'expression “ certains produits primaires ” s'entend des produits visés, ... dans la Note interprétative concernant l'article XVI, Section B, paragraphe 2, de l'Accord général, les mots “ et de tout minéral ” y étant supprimés. »

Il reste ainsi « tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches ».

⁴³⁴ En ce qui concerne les subventions à l'exportation accordées à cette époque, on cite souvent l'affaire *France – Exportation du blé et de la farine de 1958*. Dans cette affaire, le Groupe spécial a pu conclure que « les mesures de subvention ont contribué largement à l'accroissement des exportations françaises de blé et de farine et que la France détient actuellement plus qu'une part équitable du commerce mondiale d'exportation, en particulier dans le cas de farine », même si le Groupe spécial, lui aussi, a reconnu explicitement qu'il n'avait pas obtenue « une définition statistique de la part

réalité, au lieu de resserrer les disciplines appliquées en la matière, le texte de l'article XVI : 3 avait pour effet de légaliser la pratique des subventions à l'exportation des produits agricoles.

'équitable' dans les exportations mondiales ». Voir *France – Mesures d'encouragement appliquées à l'exportation du blé et de la farine*, Rapport de Conciliation, adopté le 21 novembre 1958, L/924 – 7S/48, para. 19

Chapitre III – L'exclusion *de facto* de l'agriculture du champ d'action du GATT

203. La mise en place des politiques agricoles des grands acteurs des marchés agricoles mondiaux, particulièrement celles des Etats-Unis (Section I) et de la Communauté européenne (Section II), avait pour effet l'exclusion *de facto* de l'agriculture de l'application des disciplines du GATT de 1947. Cela a bien révélé la précarité et la réversibilité des préoccupations alimentaires au sein du régime multilatéral du commerce.

Section I – La dérogation accordée aux Etats-Unis en 1955

204. En ce qui concerne l'exercice des restrictions quantitatives à l'importation, l'autorisation exceptionnelle octroyée aux produits agricoles par l'article XI : 2 c) du GATT de 1947 avait en effet répondu aux besoins des Etats-Unis, à l'issue de la grande guerre, de continuer à mettre en œuvre leurs politiques agricoles internes et de maintenir ainsi leur place prépondérante sur les marchés mondiaux.⁴³⁵ Pour D. Hathaway, le traitement spécial du secteur agricole au sein du GATT de 1947 « semble avoir été taillé sur mesure pour les programmes agricoles alors opérationnels aux Etats-Unis ». ⁴³⁶ Il s'agit particulièrement de l' « Agricultural Adjustment Act » - la fameuse Loi de 1933 portant sur l'aménagement de l'agriculture, qui était en place au moment de l'adoption du GATT de 1947.⁴³⁷ En

⁴³⁵ Sur ce point, R.C. Hudec a révélé qu'en effet, l'article XI : 2 c) a été à son origine conçu dans le but d'accorder une autorisation aux restrictions quantitatives mises en place par divers projets agricoles des Etats-Unis à l'époque. Le texte original est en anglais:

« Article XI: 2 (c) (i) was originally designed in 1947 to grant legal permission for the type of QR's employed by the US farm program at this time. It was thought that US trade restrictions on agricultural products would be able to comply with the two most important conditions stated in article XI: 2 (c) (i) – the requirement that the price-support program restrict domestic production, and the requirement that imports be given the same share of the domestic market that they would have held in the absence of the restrictions. ».

HUDEEC R. E., *Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper #98-2, 1998, p. 13

Egalement DAUGBJERG C. et SWINBANK A., *Ideas, Institutions and Trade: the WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 48

⁴³⁶ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, op. cit., Module 4.3; sur ce point, voir HATHAWAY D., *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules (Policy Analyses in International Economics)*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1987, 157p.

⁴³⁷ MCMAHON J. A., *The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 1 – 2

vertu de cette loi, le gouvernement américain s'est vu autorisé à recourir aux mécanismes des droits de douane, des restrictions quantitatives à l'importation et de subventions à l'exportation, lorsque cela s'avérait nécessaire pour stabiliser les prix intérieurs de la production.⁴³⁸

205. Cependant, les possibilités offertes par l'article XI : 2 c) étaient rapidement devenues insuffisantes pour répondre aux revendications politiques et sociales fortes des milieux agricoles américains. Ce fut notamment le cas lorsque les Etats-Unis furent contestés en 1951 par les Pays-Bas par rapport à l'imposition de contingents à l'importation de produits laitiers au titre de l'article 104 de la *Defense Production Act* de 1950. Selon les Pays-Bas, ces contingents avaient annulé leurs avantages des concessions tarifaires accordées par les Etats-Unis en 1947. Ayant reconnu que ces contingents avaient constitué une infraction à l'article XI : 2 c) en raison de l'absence de mesures de limitation de la production locale, les résolutions adoptées par les Parties contractantes ont recommandé aux Etats-Unis de révoquer l'article 104 et d'autoriser les Pays-Bas à prendre des mesures de représailles.⁴³⁹

206. L'article 104 étant abrogé en 1953, les contingents aux produits laitiers purent cependant être maintenus sous le chapeau de la section 22 de l'« *Agriculture Adjustment Act* » révisée en 1951. Celle-ci oblige l'autorité américaine à imposer des mesures de restrictions à l'importation, qu'elles soient sous forme de droits de douane ou de limitations quantitatives, dès lors que les importations menacent de rendre inefficace l'un de leurs programmes agricoles. Il importe peu que de telles restrictions soient accompagnées d'une mesure de limitation de la production interne.⁴⁴⁰ Etant amendée par le Congrès des Etats-Unis en 1954, la nouvelle section 22 prévoit qu'« aucun accord de commerce ou autre accord international conclu par les Etats-Unis... ne sera appliqué d'une manière incompatible avec les prescriptions du présent

⁴³⁸ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, op. cit., Module 4.3

⁴³⁹ *Etats-Unis – Restrictions à l'importation des produits laitiers*, Résolutions adoptées par les Parties contractantes le 26 octobre 1951 et le 8 novembre 1952, BISD II/16, 1S/31, 2S/28 ; cité par *Etats-Unis – Restrictions à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre appliquées au titre de la Dérogation de 1955 et de la note introductive de la liste de concessions tarifaires*, Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1990, L/6631 – 37S/245, para. 3.31

⁴⁴⁰ En vertu de la section 22, « les droits de douane s'imposent lorsque la restriction prévue est inférieure à 50% de la valeur du produit concerné alors que les quotas s'appliquent lorsque la restriction concerne plus de 50% des importations des produits en question, réalisées pendant une période représentative ». DEMATAKI G., *Aspects juridiques des relations commerciales entre la C.E.E. et les Etats-Unis*, Thèse de l'Université Paris II, 1992, pp. 303 – 304

article ». Cela avait pour effet de consolider formellement l'incompatibilité des mesures américaines de restrictions à l'importation avec les disciplines du GATT de 1947.⁴⁴¹

207. Ainsi, les Parties contractantes se réunirent en 1955 afin de résoudre le problème de cette incompatibilité et d'éviter le retrait éventuel du GATT des Etats-Unis, retrait pouvant avoir des conséquences catastrophiques sur le régime commercial mondial encore peu solide. A cette occasion, elles ont décidé d'accorder aux Etats-Unis une dérogation, au titre de l'article XXV : 5,⁴⁴² les relevant de leurs obligations imposées par les dispositions des articles II et XI du GATT « autant qu'il peut être nécessaire ». ⁴⁴³ Sans avoir précisé de conditions ou de limites à son application, cette dérogation donna une grande latitude au gouvernement américain pour prendre des mesures restrictives entravant l'importation de produits agricoles, surtout celle du sucre, de l'arachide, des produits laitiers et de la viande bovine. La seule obligation que les Etats-Unis assumèrent était de présenter un rapport périodique sur l'application de cette dérogation. Malgré sa nature « temporaire », cette dérogation est demeurée en vigueur pendant près de 40 ans, et il s'en est suivi des contestations vives d'autres pays exportateurs agricoles, jusqu'aux négociations du Cycle de l'Uruguay.

208. Tout comme l'a observé la FAO, cette dérogation fit exception aux exceptions des règles du GATT.⁴⁴⁴ Ce fait avait pour conséquence d'ouvrir la possibilité de dévier des dispositions de l'article XI : 2 c), à laquelle certaines Parties contractantes manifestèrent de plus en plus une grande insatisfaction : lorsqu'elles

⁴⁴¹ Cité par *Etats-Unis – Restrictions à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre appliquées au titre de la Dérogation de 1955 et de la note introductive de la liste de concessions tarifaires*, Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1990, L/6631 – 37S/245, para. 2.3

⁴⁴² L'article XXV : 5 du GATT de 1947 prévoit que

« dans les circonstances exceptionnelles autres que celles qui sont prévues par d'autres articles du présent Accord, les Parties contractantes pourront relever une partie contractante d'une des obligations qui lui sont imposées par le présent Accord, à la condition qu'une telle décision soit sanctionnée par une majorité des deux tiers des votes émis et que cette majorité comprenne plus de la moitié des Parties contractantes. Par un vote similaire, les Parties contractantes pourront également : i) déterminer certaines catégories de circonstances exceptionnelles auxquelles d'autres conditions de vote seront applicables pour relever une partie contractante d'une ou plusieurs de ses obligations, ii) prescrire les critères nécessaires à l'application du présent paragraphe. »

⁴⁴³ Cité par *Etats-Unis – Restrictions à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre appliquées au titre de la Dérogation de 1955 et de la note introductive de la liste de concessions tarifaires*, Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1990, L/6631 – 37S/245, para. 3.37

⁴⁴⁴ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, op. cit., Module 4.3

durent faire face aux extrêmes difficultés pour surmonter les seuils rigides établis par l'article XI : 2 c), les Etats-Unis jouissent, sans aucune limite, de la faculté de restreindre à la frontière l'importation des produits agricoles. Certaines sont parvenues à négocier des exonérations dans leurs protocoles de concession et d'autres ignorèrent purement et simplement cet article en recourant « librement » aux mesures restrictives frontalières.⁴⁴⁵ De façon cumulative, ces pratiques avaient pour résultat final de restreindre le sens réel des considérations spéciales octroyées aux produits agricoles - base de la sécurité alimentaire nationale, au titre de l'article XI : 2 c) - uniquement sur le plan théorique, celles-ci ne pouvant produire aucun effet substantiel en réalité.

Section II – La Politique agricole commune (PAC) de la Communauté économique européenne

209. Sortant de la Seconde guerre mondiale, l'Europe affronta surtout des difficultés pour assurer un approvisionnement alimentaire suffisant à ses peuples malgré une population agricole importante. C'était dans le contexte de la reconstruction économique européenne que la PAC s'était intégrée au grand projet d'établissement du marché commun. On trouve son fondement légal dans l'article 38 du Traité de 1957 instituant la CEE. Il annonce explicitement que « le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles », et que « le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune des Etats membres ». ⁴⁴⁶ Ayant pour objectif d'augmenter la productivité agricole, de stabiliser le marché, et de garantir la disponibilité des approvisionnements, le prix raisonnable pour les consommateurs et le niveau de vie juste et équitable pour les

⁴⁴⁵ A titre d'exemple, la Belgique et le Luxembourg ont pu déroger aux obligations prévues à l'Article XI portant sur certains produits agricoles, tels que le poisson de mer frais, les crevettes, les asperges, la viande bovine, porcine, le lait frais, complet ou écrémé, le beurre, les pommes de terre ou les saucisses. La Suisse et le Japon ont pu eux aussi bénéficier des mêmes dérogations auprès du GATT de 1947 pour leurs secteurs agricoles respectifs. Voir M'RINI M. L., *De la Havane à Doha – Bilan juridique et commercial de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005, p. 141, et PRINCE H. A., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, Montréal, Edition Thémis, 2012, pp. 101 – 102. D'ailleurs, JACKSON J. H., DAVEY W. J. et SYKES A. O., *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 4^{ème} éd., St. Paul, West Group, 2002, p. 398; JOSLING T., TANGERMANN S. et WARLEY K., *Agriculture in the GATT*, London, Palgrave MacMillan, 1996, p. 28

⁴⁴⁶ Paragraphes 1 et 4 de l'article 38 du Traité instituant la Communauté économique européenne, adoptée le 25 mars 1957 à Rome

agriculteurs,⁴⁴⁷ la PAC vise à la fois à gouverner le marché agricole interne au sein de la Communauté, et à renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne sur les marchés mondiaux.

210. A l'issue des plusieurs années de discussions sur les textes d'application, notamment celles à l'occasion de la conférence de Stresa de 1958, la PAC a été finalement mise en œuvre en 1962 avec la création progressive des organisations communes de marché (OCM) dans les différents secteurs de production et la création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) en tant qu'outil de financement.⁴⁴⁸ Un marché agricole unique était ainsi établi, qui s'assujettit aux principes de l'unicité du marché, de la préférence communautaire et de la solidarité financière. Selon ces principes, la libre circulation des marchandises au sein de la communauté serait réalisée par l'élimination de barrières douanières entre les Etats membres et l'harmonisation des normes sanitaires et techniques nationales. En privilégiant l'écoulement de la production des Etats membres sur les marchés intérieurs, la préférence communautaire assurerait la protection du marché commun à l'encontre des importations à bas prix et des fluctuations du marché mondial. De surcroît, le maintien de telle protection serait garanti par un budget communautaire alimenté par les Etats membres.⁴⁴⁹

211. La PAC réalise ses objectifs par le biais d'une série d'instruments d'intervention, qui peuvent en général être regroupés en deux catégories. Elles correspondent respectivement aux politiques internes et aux politiques externes. Pour réaliser les politiques internes, de nombreux aides et subventions, directes et indirectes, sont distribuées en faveur des producteurs afin de favoriser les innovations dans la production et renforcer la capacité d'investissement pour améliorer la productivité. Un régime de prix minimum, garanti par une offre d'achat

⁴⁴⁷ Paragraphe 1 de l'article 39 du Traité instituant la Communauté économique européenne, adoptée le 25 mars 1957 à Rome. En général, ces objectifs définis en 1957 demeurent d'actualité, sauf que l'objectif d'accroissement de la productivité agricole cède graduellement sa place à l'objectif de la qualité des denrées alimentaires et celui du respect de l'environnement, à cause du problème de surproduction. LEDENT A. et BURNY P., *La politique agricole commune : des origines au 3^e millénaire*, Gembloux, Presses Agronomiques Gembloux, 2002, p. 36

⁴⁴⁸ Le Conseil de ministres a adopté le 14 janvier 1962 les règlements (JO 30 du 20.04.1962) portant sur l'organisation graduelle des marchés communautaires pour les céréales, le porc, les œufs, les volailles, les fruits et légumes et le vin. *Ibid.*, pp. 40 – 42

⁴⁴⁹ FOUILLEUX E., *La politique agricole commune et ses réformes : une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 13

communautaire, a été mis en place pour soutenir et stabiliser les marchés intérieurs. Lorsqu'il s'agit des relations extérieures avec les Etats tiers, la Communauté s'appuie sur des mesures restrictives aux frontières à l'importation et des subventions à l'exportation afin d'assurer la préférence communautaire, et d'éviter en même temps l'effondrement des marchés agricoles internes résultant de la surproduction.⁴⁵⁰

212. Ici, il convient de souligner la nature complémentaire de ces deux types d'instruments d'interventions. Particulièrement, le bon fonctionnement des politiques internes dépend considérablement de l'ensemble de marchés communautaires bien protégés par les mesures restrictives à l'importation, de la variation brutale des cours extérieurs et de l'intrusion des produits agricoles de bas prix. Dans ce sens, les subventions à l'exportation peuvent faciliter essentiellement les débouchés sur les marchés mondiaux des excédents résultant de l'application des politiques renforçant la productivité communautaire.⁴⁵¹ A propos du présent travail, le mécanisme des prélèvements variables à l'importation (Paragraphe 1) et celui des restitutions à l'exportation (Paragraphe 2) méritent une attention particulière, car ils représentent les dispositifs de base de la PAC.

Paragraphe 1 – Les prélèvements variables à l'importation

213. Basé sur la proposition du Commissaire néerlandais à l'agriculture S. L. Mansholt, les prélèvements agricoles étaient mis en place pour la première fois par les législateurs communautaires en 1962, où on observa, pour la plupart de produits agricoles, une grande différence durable de prix entre le marché européen et le marché mondial. L'assurance de la préférence communautaire pour atteindre l'autosuffisance agricole nécessita la séparation des cours au sein de la Communauté des cours extérieurs à celle-ci, séparation qui ne put pas toutefois être maintenue par l'application des techniques classiques telles que tarifs et contingents. Ainsi, un prix de seuil a été fixé par les règlements du Conseil des ministres à un niveau très élevé, au-dessous duquel les produits provenant d'autres pays ne purent pas entrer sur le

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 14

⁴⁵¹ *Ibid.*, pp. 13 – 14

territoire communautaire.⁴⁵² Etant qualifié comme « redevance »,⁴⁵³ le prélèvement devant être versé aux frontières communautaires équivaut à la marge entre le prix de seuil et le prix le plus représentatif sur le marché mondial. En réalité, le montant exact du prélèvement est toutefois imprévisible pour les importateurs, du fait que le prélèvement à percevoir est celui applicable au jour de l'importation et que le prix mondial est souvent variable.⁴⁵⁴

214. Il est évident que la mise en place du mécanisme de prélèvement allait à l'encontre des disciplines du GATT, en raison de ses effets restrictifs, voire prohibitifs, à l'importation et de son caractère imprévisible. Ayant pris conscience de cette contradiction, la CEE est parvenue, pendant les négociations multilatérales du Cycle Dillon, à révoquer *de facto* les consolidations de tarifs effectuées par ses Etats membres pour les produits agricoles qui firent l'objet de la PAC. En contrepartie de cette révocation, elle a fait des concessions tarifaires importantes sur les produits non agricoles.⁴⁵⁵ Ainsi, le prix de seuil et le prélèvement purent être librement fixés, sans contradiction aux règles du GATT, à un niveau suffisamment haut pour que l'importation ne fasse pas baisser les prix communautaires. En permettant un réajustement quasiment journalier aux échanges agricoles, le prélèvement constitua un outil plus efficace que les contingentements pour assurer la préférence communautaire.⁴⁵⁶

Paragraphe 2 – La restitution à l'exportation

⁴⁵² Le prix de seuil représente le prix minimum des produits importés, qui « est fixé de telle sorte qu'une fois ajoutés les frais de transport et de commercialisation entre le point d'arrivée dans la Communauté et le lieu de consommation, le prix du produit importé soit égale aux prix indicatifs ».

Les prix indicatifs sont les prix communautaires fixés par le Conseil comme prix des produits vendus sur les marchés communs. DUMONT T., *L'insertion de la Politique agricole commune dans la nouvelle réglementation mondiale des échanges*, *op. cit.*, pp. 29 et 159

⁴⁵³ Dans son arrêt du 13 décembre 1967, la Cour de Justice des Communautés européennes a énoncé que le prélèvement « apparaît... comme une redevance régulatrice des échanges extérieures liés à une politique commune de prix, quelles que soient les similitudes qu'il peut offrir soit avec un impôt, soit avec un droit de douane ». CJCE, *Firma Max Neumann c. Hauptzollant Hof/Saale*, Arrêt du 13 décembre 1967, Aff. 17/67, *Rec. XIII*, p. 588

⁴⁵⁴ Le prix mondial est le prix CAF, prix coût-assurance-fret, qui est calculé tous les jours par la Commission sur la base de l'offre la plus représentative sur le marché. DUMONT T., *L'insertion de la Politique agricole commune dans la nouvelle réglementation mondiale des échanges*, *op. cit.*, p. 159

⁴⁵⁵ JACKSON J. H., DAVEY W. J. et SYKES A. O., *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, *op. cit.*, p. 398

⁴⁵⁶ HUDEC R. E., *Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round*, *op. cit.*, p. 14

215. L'octroi par la Communauté aux agriculteurs de divers soutiens internes et de subventions à la production avait pour conséquence d'améliorer sur une grande échelle la productivité des Etats membres. Il avait aussi amené rapidement l'autorité communautaire à affronter les problèmes de surproduction des produits subventionnés, à savoir le blé, la farine de blé, la viande bovine, le poulet et les produits laitiers, etc.⁴⁵⁷ Cependant, les prix élevés des produits européens affaiblirent considérablement leur compétitivité sur les marchés internationaux par rapport aux produits provenant d'autres pays, notamment ceux des Etats-Unis, et aggravèrent les pressions pour l'écoulement des excédents à l'extérieur des marchés communautaires.

216. Le mécanisme de restitution a été introduit dans les différentes OCM pour rétablir et renforcer cette compétitivité, en attribuant des subventions directes aux exportations qui comblent la différence entre les prix communautaires et les prix mondiaux. Qu'elle soit calculée selon le droit commun ou la procédure d'adjudication,⁴⁵⁸ la restitution était déterminée, avec un certain degré de flexibilité, par l'autorité communautaire en fonction des produits en question et de leurs pays destinataires, en assurant une lutte contre les fraudes à l'exportation.⁴⁵⁹ Etant compensés financièrement par les restitutions, les agriculteurs européens ont pu exporter leurs produits à un prix inférieur à celui pratiqué sur les marchés internationaux. La compétitivité des produits européens était ainsi assurée par ce prix artificiel, au détriment des agriculteurs d'autres pays, dont leurs avantages

⁴⁵⁷ DEMATAKI G., *Aspects juridiques des relations commerciales entre la C.E.E. et les Etats-Unis*, op. cit., p. 317

⁴⁵⁸ DUMONT T., *L'insertion de la Politique agricole commune dans la nouvelle réglementation mondiale des échanges*, op. cit., pp. 72 – 75

⁴⁵⁹ Etant donné que l'obtention des restitutions pourrait entraîner des manœuvres frauduleuses, telles que fausses exportations, exportations doublées, etc., la Communauté exerce de manière attentive des contrôles sur l'opération d'exportation avant de la distribution de la restitution, afin de débusquer les fraudes, voire les tentatives de fraudes. Sur les détails, *Ibid.*, p. 76

comparatifs traditionnels étaient substantiellement neutralisés.⁴⁶⁰ C'était exactement le cas par exemple pour la production du sucre.⁴⁶¹

217. En tant que l'un des instruments primordiaux dans la réalisation de l'intégration des Etats membres à l'Europe « commune », la PAC avait contribué de manière incontestable à l'autosuffisance alimentaire de la communauté européenne, en permettant surtout la reconstruction des milieux ruraux et la modernisation rapide de la production agricole. Sortant du déficit d'après-guerre en produits agricoles, la CEE a connu dès le début des années 1970 les excédents structurels pour la plupart des principaux produits agricoles, tels que les céréales, le sucre, les produits laitiers et la viande. Dans les années 1980, elle est devenue l'un des plus grands producteurs et exportateurs des produits agricoles dans le monde.⁴⁶²

218. Néanmoins, le grand succès de la PAC sur le plan de l'autosuffisance alimentaire n'empêche pas que la préférence communautaire soit vivement critiquée par les autres pays, notamment les Etats-Unis et certains pays en développement exportateurs, en raison de son impact négatif sur les marchés internationaux. Cet impact pourrait en plus s'étendre aux marchés internes des pays ouverts pleinement au libre-échange.⁴⁶³ Les effets néfastes sont d'autant plus graves pour les petits agriculteurs des pays en développement, qui, faute de moyens financiers nécessaires, se voient expulsés des marchés internationaux.

219. Malgré la nature évidemment contraire de la PAC aux principes de libre-échange, la CEE a bien réussi à obtenir, pendant les négociations commerciales du

⁴⁶⁰ Les effets néfastes des subventions touchent plutôt les conditions de la concurrence entre les acteurs du marché, et non pas les conditions de l'accès au marché. C'est notamment les cas du blé, du lait et des produits laitiers, et du sucre pour le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, dont le secteur agricole était peu soutenu et les exportations n'étaient pas subventionnées. « La conséquence absolument désastreuse a été que ces pays qui jusque-là avaient réussi à échapper à la spirale des politiques de soutien interne de leur agriculture, se sont vus contraints en raison de l'effondrement des cours et de la lutte euro-américaine de conquêtes des nouveaux marchés, d'introduire des programmes de soutien aux producteurs ». *Ibid.*, pp. 116 – 118

⁴⁶¹ Selon les observations de la Banque mondiale et de la FAO, l'Union européenne est devenue le deuxième exportateur le plus grand du sucre dans le monde, malgré le fait que son coût de production équivaut presque deux fois de celui des pays en développement et que le prix du marché mondial du sucre demeure souvent inférieur au coût des pays producteurs les plus efficaces. Banque mondiale, *Global Economic Prospects : Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington D.C., 2004, pp. 126 – 128, et FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : suivi des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et du Millénaire*, Rome, 2003, p. 21

⁴⁶² FOUILLEUX E., *La politique agricole commune et ses réformes : une politique à l'épreuve de la globalisation*, op. cit., pp. 16 – 17

⁴⁶³ DEMATAKI G., *Aspects juridiques des relations commerciales entre la C.E.E. et les Etats-Unis*, op. cit., pp. 317 – 318

Cycle Kennedy, l'accord des Parties contractantes du GATT sur le mécanisme de prélèvement variable à l'importation. En échange, elle a accepté une libre entrée dans la Communauté du soja et du maïs pour l'alimentation animale.⁴⁶⁴ La PAC, combinée avec la dérogation accordée aux Etats-Unis, a conduit à des atteintes sérieuses aux arrangements déjà très modestes du GATT de 1947 sur le commerce agricole international, en raison de la place importante occupée par ces deux grands acteurs en la matière. Du fait que la CEE et les Etats-Unis n'étaient plus liés par les conditions d'application des restrictions quantitatives à l'importation, et que des interprétations très permissives avaient privé les dispositions du GATT sur les subventions à l'exportation des produits agricoles de leur sens contraignant, les échanges des produits agricoles à l'époque antérieure au Cycle de l'Uruguay ont échappé *de facto* à la gouvernance multilatérale du commerce.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ MORHAIN S., *La PAC : son histoire et ses réformes*, Paris, Educagri, 2005, p. 30

⁴⁶⁵ JACKSON J. H., DAVEY W. J. et SYKES A. O., *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 3^{ème} éd, St. Paul, West Group, 1995, pp. 1162 – 1163

Chapitre IV – Les tentatives hors GATT pour structurer un commerce agricole comme solution au problème alimentaire

220. La méconnaissance de fait de la problématique alimentaire dans le cadre multilatéral du commerce n'empêcha pas que d'autres tentatives interviennent sur le plan international pour réorienter la circulation des produits agricoles dans une direction favorisant les approvisionnements stables des aliments et sauvegarder l'accès durable à ces approvisionnements pour les peuples menacés par la faim.⁴⁶⁶ Les réflexions en la matière se sont traduites par un mouvement idéologique guidé par la revendication de la répartition équitable de ressources alimentaires⁴⁶⁷ et du traitement préférentiel des pays en développement,⁴⁶⁸ ainsi que par la proposition de solutions techniques, telles que l'approche basée sur le principe de l'« assurance »⁴⁶⁹ et les

⁴⁶⁶ En effet, comme l'a indiqué M. G. Fumet, on a commencé très tôt à organiser les marchés agricoles mondiaux à cause de la difficulté de maîtriser la production. Les premières tentatives de fixer les prix qui servaient de référence en Europe ont été mises en place par plusieurs bourses de commerce dès le 16^{ème} siècle. Sur ce sujet, FUMEY G., *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, op. cit., p. 202

⁴⁶⁷ Le concept de « répartition équitable des ressources alimentaires » a été introduit pour la première fois par l'article 57 de la Charte de la Havane instituant l'OIC. Cet article définit les objectifs des accords internationaux sur les produits de base, dont l'un est d'« assurer une répartition équitable d'un produit de base en cas de pénurie ». Ce concept a été repris par l'article 11. 2 (b) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, ainsi que par la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition de 1974. Etant composé d'un sens de la justice et des considérations sociales et humanitaires, ce concept exige des Etats parties, surtout les grands producteurs et exportateurs des produits alimentaires, de tenir dûment compte les besoins vivriers des autres Etats lors de la formulation de leurs propres politiques agricoles.

Sur ce point, BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, op. cit., pp. 66 – 67

⁴⁶⁸ La notion de « traitement préférentiel des pays en développement » constitue l'un des piliers du Nouvel ordre économique international (NOEI). Elle a été formulée comme « traitement différencié et plus favorable aux pays en développement » dans le GATT de 1947, et comme « système de préférences généralisées » dans le cadre de CNUCED. BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, op. cit., pp. 295 – 296

⁴⁶⁹ Plusieurs modèles de l'« assurance » ont été proposés par les spécialistes en la matière, en visant surtout à assurer les approvisionnements alimentaires pour les pays en développement à faible revenu par la compensation des défis vivriers à cause de la diminution de production ou de l'augmentation de prix. On peut citer, par exemple, le « programme d'assurance céréalière » proposé par D. G. Johnson, le projet de B. Huddleston et P. Konandreas en combinant le mécanisme du FMI d'aide financière aux importations céréalières et les réserves des pays en développement, et le système d'assurance fondé sur l'aide alimentaire proposée par la FAO.

Précisément, le programme international d'assurance céréalière proposé par D. G. Johnson contient un type d'arrangement d'assurance au profit des pays en développement. Il vise à garantir que les baisses d'approvisionnements vivriers internes soient compensées par l'assureur, lorsque la production réelle de céréales d'une année donnée est diminuée à un niveau en-dessous d'un pourcentage de la production prévue préalablement fixé, par exemple 94% ou 96%.

Le projet de B. Huddleston et P. Konandreas contient deux composantes principales: la première consiste à rembourser à un pays en développement la partie de ses factures d'importations alimentaires qui excèdent 130% de son niveau tendanciel, alors que la deuxième repose sur un stock international de céréales qui fournirait des céréales aux pays en développement lorsque leur production céréalière tombe en dessous de 95% de leur niveau tendanciel, ou bien lorsque le prix mondial de blé excède 200 USD par tonne.

Pour les détails, JOHNSON D. G., « Increasing the Food Security of Low Income Countries », in D. G. Johnson (dir.), *The Politics of Food: Producing and Distributing the World's Food Supply*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations,

accords céréaliers bilatéraux.⁴⁷⁰ Les tentatives d'utiliser les mécanismes de l'assurance furent peu nombreuses, alors que la poursuite des accords céréaliers bilatéraux était abandonnée, ou bien bénéficiait seulement à un nombre très limité de pays solvables.⁴⁷¹ Parmi toutes les tentatives, les deux programmes qui tentaient de mettre en œuvre une coopération internationale importante en matière alimentaire concernent l'organisation des transactions alimentaires non commerciales - l'aide alimentaire (Section I) et la réglementation du commerce des produits de base (Section II). Ces programmes comportaient malheureusement des défauts intrinsèques et n'ont produit que des résultats modestes.

Section I – La gouvernance de l'aide alimentaire comme moyen de canalisation des excédents

221. Les initiatives de la communauté internationale portant sur les transactions alimentaires non commerciales en vue d'éviter la désorganisation des exportations commerciales et des marchés intérieurs remontent aux années 1950. On a connu, pour la première fois après la seconde guerre mondiale, l'accumulation d'excédents de certains produits agricoles et leurs répercussions du fait de l'adoption de mesures unilatérales d'écoulement sur les marchés internationaux très sensibles.⁴⁷² Il s'agit précisément du Programme « Aliments pour la paix » (« *Food for Peace Program* ») instauré par le gouvernement des Etats-Unis dans la Section 550 de la Loi de sécurité mutuelle (*Mutual Security Act*), comme moyen d'écoulement de leurs

1980, p. 193 et suivant; HUDDLESTON B., KONANDREAS P. et RAMANGKURA V., *Food Security: An Insurance Approach*, Rapport de recherche n°4, Washington D.C., IFPRI, 1978, 96p.; et HUDDLESTON B. et KONANDREAS P., « Insurance Approach to Food Security: Simulations of Benefits for 1970/71 – 1975/76 and for 1978/82 », in A. Valdes (dir.), *Food Security for Developing Countries*, Boulder, Westview Press, 1981, p. 246

⁴⁷⁰ On reconnaît depuis 1974 des recours fréquents à la technique des arrangements bilatéraux pour assurer les importations des céréales. HUDDLESTON B., « World Food Security and Alternatives to a New International Wheat Arrangement », *New International Realities*, Vol. 6, n°2, 1982, p. 5

⁴⁷¹ BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, op. cit., pp. 298 – 299

⁴⁷² La seconde guerre mondiale a eu un effet profond sur l'agriculture mondiale. La production agricole mondiale par habitant à la fin de la guerre était de 5 à 15% inférieur aux niveaux d'avant-guerre. Mais les stocks commerciaux et gouvernementaux de certains produits agricoles importants des pays de l'Amérique du Nord, surtout des Etats-Unis, avaient beaucoup augmenté. En France, les premiers excédents agricoles ne sont enregistrés qu'à partir de 1953. Le rapport de la FAO de 1954 a bien noté « l'influence néfaste des excédents qui alourdissent le marché, notamment dans la mesure où ils faussent les structures de la production et des échanges ». FAO, *Écoulement des excédents de produits agricoles*, Rome, 1954, p. 1, et aussi FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2000 : enseignements des 50 dernières années*, op. cit., p. 108

excédents céréales vers les pays souffrant du déficit alimentaire et de stimulation de la demande locale d'aliments provenant des Etats-Unis.⁴⁷³

222. Les implications éventuellement néfastes de ce genre de politiques unilatérales sur les échanges agricoles internationaux et la production agricole des pays bénéficiaires ont été prises en compte par la Conférence de la FAO lors de sa session de 1953. A cette occasion, elle a exigé du Comité des produits de réfléchir sur les moyens possibles de « faire entrer les excédents agricoles dans le circuit de la consommation sans qu'il en résulte des effets néfastes pour les structures normales de production et des échanges ». ⁴⁷⁴ L'étude analytique effectuée ensuite par le Secrétariat de la FAO, intitulée l'« Ecoulement des excédents de produits agricoles », a conduit à une solution innovatrice en recommandant de canaliser les excédents agricoles dans divers projets de l'aide alimentaire pour répondre aux besoins vivriers des populations menacées par la faim. ⁴⁷⁵ Cette étude est considérée comme représentant le premier pas décisif en direction d'une conception nouvelle de l'aide alimentaire. Ses répercussions étaient si profondes que, pendant les décennies qui suivent, les programmes principaux en matière d'aide alimentaire étaient organisés autour de l'idée de profiter des excédents agricoles pour l'aide alimentaire en tant que remède aux déficits alimentaires et d'assistance au développement. ⁴⁷⁶ En réalité, la fluctuation des stocks vivriers pèse de façon durable et substantielle sur la gouvernance internationale de l'aide alimentaire, dont l'architecture contemporaine est fondée sur les éléments clés tels que le régime consultatif relatif à l'écoulement

⁴⁷³ La section 550 de la Loi de sécurité mutuelle autorise le Président des Etats-Unis à conclure des accords bilatéraux avec les pays amis « pour la vente de ces excédents aux conditions qu'il aura arrêtées avec ces pays et contre paiement dans la monnaie de ces derniers ». Elle dispose également un fonds important pour financer de tels écoulements. Cette section avait pour but de « faciliter les exportations des Etats-Unis, qui...avaient été aidées moins directement... par les programmes d'aide économique et par l'octroi de crédits pour le paiement des exportations, en vue de pallier la pénurie de dollars ». Pour les détails, FAO, *Ecoulement des excédents de produits agricoles*, op. cit., pp. 15 – 16, para. 49 et 50; également BARRETT C. B., *Food Aid and Commercial International Food Trade*, Background paper prepared for the Trade and Markets Division of OECD, 2005, pp. 1 – 2

⁴⁷⁴ FAO, *Résolution N°14 de la Conférence de la FAO sur l'écoulement des excédents de produits agricoles*, adoptée lors de la 7^{ème} session de la Conférence de la FAO, Rome, 1953

⁴⁷⁵ Il s'agit plus précisément de l'utilisation des excédents alimentaires dans le cadre des projets des ventes destinées à favoriser les programmes de développement afin de stabiliser les approvisionnements et d'accroître le volume de la consommation, dans les programmes spéciaux d'alimentation visant aux groupes les plus vulnérables et pour soutenir les programmes de subventions à la consommation. Pour les détails, voir FAO, *Ecoulement de excédents des produits agricoles*, op. cit., pp. 34 – 36

⁴⁷⁶ Voir KONANDREAS P., *Multilateral Mechanisms Governing Food Aid and the Need for an Enhanced Role of the CSSD in the Context of the New WTO Disciplines on Agriculture*, Background paper presented at the FAO Informal Expert Consultation on Food aid, Rome, 27 – 28 January 2005, p. 2

des excédents (Paragraphe 1), le programme multilatéral initié par les institutions de l'ONU (Paragraphe 3), l'arrangement conventionnel non onusien des pays donateurs (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 – Le Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD) de la FAO

223. Les débats passionnés lors de la session de 1953 de la Conférence de la FAO autour du problème de l'écoulement d'excédents⁴⁷⁷ ont mené à la création du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD) en 1954. En tant qu'organe subsidiaire du Comité des produits, il avait pour but d'examiner les flux mondiaux d'excédents agricoles utilisés pour l'aide alimentaire, afin de réduire au minimum leurs effets néfastes sur les échanges commerciaux et la production agricole.⁴⁷⁸ Le CSSD a été ainsi investi de responsabilités opérationnelles continues. En outre, il a été mandatée par le Comité des produits pour se charger précisément « d'étudier...les faits nouveaux dans le domaine de l'écoulement des excédents de produits agricoles et d'aider les Etats Membres à concevoir des moyens appropriés d'écoulement des excédents; de servir de centre pour les consultations et les notifications d'opérations d'aide alimentaire des Etats Membres, ... de servir de centre pour l'examen de toute difficulté qui pourrait surgir compte tenu des directives et principes relatifs à l'écoulement des excédents approuvés par la Conférence; et de s'employer à faire observer les principes recommandés par la FAO ». ⁴⁷⁹

224. Les opérations du CSSD sont régies par les Principes en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives, approuvés en 1954 par le

⁴⁷⁷ La notion d'« écoulement des excédents » est définie par le CSSD en 1958 comme « une opération d'exportation (autre qu'une vente relevant d'un accord international de produit de base) à la suite de l'existence ou de l'expectative de stocks anormaux rendue possible pour l'octroi, à la suite d'une intervention du gouvernement, de conditions spéciales ou de conditions de faveur ». FAO, *Procédures de notification et obligations consultatives en vertu des principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents : guide à l'intention des membres du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents*, Rome, 2001, p. ii

⁴⁷⁸ FAO, *Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents : 38^{ème} Rapport au Comité des Produits*, Rapport de la 63^{ème} session du Comité des Produits, CL 120/6, Rome, mars 2001, para. 24
Il a été écrit dans le rapport que :

« le Sous-Comité de l'écoulement des excédents a été encouragé, dans le cadre du suivi des flux d'aide alimentaire prévu dans son mandat, à améliorer la collecte et l'analyse des données, et à coordonner l'emploi et la disponibilité de ces données avec le Comité de l'aide alimentaire et le Programme alimentaire mondial ».

⁴⁷⁹ FAO, *Répertoire des organes statutaires et listes d'experts de la FAO*, Rome, août 2002, texte disponible sur le site Internet : http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/006/Y7713F/Y7713f03.htm#P1696_94874 (consulté le 28 octobre 2017)

Conseil de la FAO comme « un code de bonne conduite à l'usage des gouvernements dans le domaine de la fourniture d'aide alimentaire ». ⁴⁸⁰ Les Principes visent à assurer que les vivres et d'autres produits agricoles exportés à des conditions concessionnelles constituent purement et simplement une « consommation supplémentaire » pour les pays bénéficiaires et non une substitution aux importations commerciales normales, et qu'ils doivent être fournis de manière à ne causer aucun préjudice à la production intérieure. ⁴⁸¹

225. Particulièrement, les Principes ont introduit le mécanisme de la clause relative aux importations commerciales habituelles (*Usual Marketing Requirement*) afin de l'application du principe de consommation supplémentaire, consommation qui, selon sa définition, « n'aurait pas eu lieu en absence de l'opération d'aide alimentaire à des conditions spéciales ou à des conditions de faveur ». ⁴⁸² Selon la clause des UMR, le pays bénéficiaire s'engage à maintenir à un niveau normal les importations commerciales du produit agricole en cause en sus de toutes importations effectuées à condition de faveur. Normalement, les UMR sont établies pour une période de 12 mois par les pays donateurs après avoir négocié avec les pays bénéficiaires. L'assurance des échanges commerciaux habituels ainsi établie sauvegarde non seulement les intérêts des pays bénéficiaires en leur permettant d'avoir accès à plus d'approvisionnements, mais également ceux des pays donateurs en les mettant à l'abri des atteintes portées par les excédents au régime normal de la production et du commerce international. ⁴⁸³

226. Afin d'aider le CSSD à identifier et à suivre les flux de transactions non commerciales des denrées alimentaires, et afin d'assister les pays fournisseurs de l'aide alimentaire à comptabiliser leurs opérations, les Principes mettent en place les procédures que ces Etats doivent respecter dans toutes les opérations en la matière. Il

⁴⁸⁰ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, *op. cit.*, p. 21

⁴⁸¹ FAO, *Procédures de notification et obligations consultatives en vertu des principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents : guide à l'intention des membres du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents*, *op. cit.*, p. 3

⁴⁸² L'équivalent de la notion de « consommation supplémentaire » est celle de « surcroît de consommation ». Voir *Ibid.*, p. iv

⁴⁸³ Le concept d'UMR a été initialement appliqué par les Etats-Unis dans leurs programmes d'aide alimentaire et adopté par la FAO en 1970.
Ibid., pp. 4 et 7 – 9

s'agit notamment de la notification de diverses catégories d'aide, des consultations préalables avec les autres exportateurs agricoles et de la détermination du niveau des UMR.⁴⁸⁴ Dans les années qui ont suivies, le CSSD a consacré des efforts remarquables à déterminer l'ensemble des règles concernant ces procédures.⁴⁸⁵

Paragraphe 2 – Le Programme alimentaire mondial (PAM)

227. Le Programme alimentaire mondial (PAM) créé en 1962 par les résolutions parallèles de la Conférence de la FAO et de l'Assemblée générale de l'ONU constitue la première expérience multilatérale dans le domaine de l'aide alimentaire. A l'origine, le Programme a été établi sur une base expérimentale pour une durée de trois ans,⁴⁸⁶ puis reconduit pour « aussi longtemps qu'une aide alimentaire multilatérale serait jugée convenable et souhaitable ».⁴⁸⁷ Son caractère multilatéral repose sur une cogestion ONU/FAO, une collaboration régulière et étroite avec d'autres organismes qui s'occupent de secours humanitaire ou de problèmes alimentaires ou agricoles, et une liaison directe et constante avec les Etats donateurs.⁴⁸⁸

228. En tant que complément de l'aide alimentaire bilatérale, forme traditionnelle d'assistance technique et financière, le Programme a pour but essentiel de mobiliser des excédents agricoles pour soutenir le développement économique et

⁴⁸⁴ FAO, *Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents : 39^{ème} Rapport au Comité des produits*, adopté par la 64^{ème} session du Comité des produits, Rome, les 18 – 21 mars 2003, p. 1

⁴⁸⁵ On peut citer, par exemple, le rapport de 1959 intitulé « Mécanisme consultatif, procédures, opérations et pertinence des principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents », qui a mis en place les procédures de consultations bilatérales conformément aux dispositions de ces Principes. Voir ZHANG R., « Food Security: Food Trade Regime and Food Aid Regime », *op. cit.*, p. 574; également KONANDREAS P., *Multilateral Mechanisms Governing Food Aid and the Need for an Enhanced Role of the CSSD in the Context of the New WTO Disciplines on Agriculture*, *op. cit.*, p. 2

⁴⁸⁶ Résolution n°1/61 adoptée le 24 novembre 1961 par la Conférence de la FAO sous le titre « Utilisation des excédents alimentaires – Programme alimentaire mondial », et Résolution 1714 (XVI) adoptée le 19 décembre 1961 par l'Assemblée générale des Nations Unies sous le titre « Le Programme alimentaire mondial ». FAO, *Utilisation des excédents alimentaires – Programme alimentaire mondial*, *op. cit.*, pp. 1 – 17

⁴⁸⁷ Notre traduction. Le texte original est en anglais : « ... as long as multilateral food aid is found feasible and desirable ». Voir Résolution 4/65 adoptée le 6 décembre 1965 par la Conférence de la FAO et Résolution 2095 (XX) adoptée le 20 décembre 1965 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁴⁸⁸ Le PAM collabore régulièrement avec le Bureau des affaires humanitaires de l'ONU, le Haut-Commissariat aux réfugiés, les ONGs humanitaires, le Fond international de développement agricole (FIDA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). MAHIOU A. et SNYDER F. (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, p. 26

social des pays sous-développés.⁴⁸⁹ A cette fin, tous les Etats membres de l'ONU, tous les Etats membres et Membres associés de la FAO et les ONG sont invités à contribuer, sur une base volontaire, avec des ressources de différents types pour financer les opérations du Programme.⁴⁹⁰ Conformément aux Règles générales du Programme, les contributions mises à sa disposition peuvent être sous forme de produits, de service et d'espèce.⁴⁹¹ La liste de produits appropriés aux fins des activités du Programme est déterminée par le Directeur exécutif et les Etats donateurs en fonction des besoins opérationnels.⁴⁹² D'ailleurs, les contributions en produits peuvent être destinées aussi bien à la consommation humaine qu'aux alimentations fourragères animales. Les Etats donateurs ont également le choix de déterminer leurs contributions en produit soit en valeur, soit sous forme de quantités déterminées de tel ou tel produit.⁴⁹³ De même, les services acceptables dans le cadre d'opérations du Programme sont déterminés de temps à autre par les consultations entre le Directeur exécutif et les pays donateurs en fonction de besoins réels.⁴⁹⁴ Il s'agit, en pratique, du fret et de l'assurance maritime, ainsi que du transport et de l'assurance terrestres jusqu'à la frontière du pays bénéficiaire dans le cas de produits destinés à des pays sans accès à la mer.⁴⁹⁵

229. Dès sa création, le Programme a été chargé de réaliser, sur demande, des projets individuels afin de « faire face à des besoins alimentaires d'urgence et à des situations critiques dues à la malnutrition chronique », et de « réaliser des projets

⁴⁸⁹ Selon J. Carroz et J. P. Dobbert, « le Programme n'a pas été créé pour remplacer les programmes bilatéraux et il a été entendu dès le début que la majeure partie des ressources continueraient à suivre le canal bilatéral ». Voir CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 340, note de bas de page 18

⁴⁹⁰ Article 3 (a) (i) des Règles générales du PAM, cité par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 346

⁴⁹¹ Selon l'étude de la FAO, environ deux tiers des ressources du Programme sont contribuées sous forme de produits, alors que le reste est contribué sous forme de service et d'espèce. PHILLIPS R., *FAO: Its Origins, Formation and Evolution 1945 – 1981*, FAO, Rome, 1981, p. 172

⁴⁹² Article 4 (a) (iii) des Règles générales du PAM, cité par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 350

⁴⁹³ Article 4 (b) des Règles générales du PAM, cité par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 350

⁴⁹⁴ Article 4 (a) (ii) des Règles générales du PAM, cité par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 352

⁴⁹⁵ CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 353

A ce propos, en vertu de l'article XI des Procédures financières supplémentaires du PAM, ce sont les Etats donateurs de produits qui prennent à leur charge toutes les dépenses jusqu'à et y compris la livraison f.o.b. au port d'exportation ou, le cas échéant, f.o.r. à un point de sortie convenu dans le pays donateurs. L'entreposage des produits, leur transport jusqu'au point de sortie et au port d'exportation et leur chargement ne peuvent donc être considérés comme services.

dans lesquels les produits alimentaires sont utilisés pour aider au développement économique et social ». ⁴⁹⁶ En cas de secours d'urgence, il intervient pour atténuer les pénuries alimentaires de caractère temporaire engendrées par des catastrophes imprévisibles et incontrôlables. ⁴⁹⁷ Le Programme s'acquitte de ses mandats qui ont pour but de soutenir le développement économique et social, en élaborant des projets favorisant l'alimentation scolaire et préscolaire, ⁴⁹⁸ des projets à fort coefficient de main d'œuvre, ⁴⁹⁹ des projets visant à permettre l'installation ou la réinstallation de groupes de personnes, ⁵⁰⁰ et des projets de développement de la production animale. ⁵⁰¹

230. En ce qui concerne le présent travail, il convient de souligner un aspect important dans les opérations du Programme – l'examen et l'approbation des demandes d'assistance, surtout lorsqu'il s'agit des aides au développement économique et social. ⁵⁰² En vertu des Règles générales du Programme, il incombe au Directeur exécutif de vérifier si les projets proposés sur la base des demandes d'assistance présentées par les pays bénéficiaires sont rationnels, soigneusement mis au point et orientés vers des objectifs valables. ⁵⁰³ Un tel examen doit être conduit de

⁴⁹⁶ Article 5 des Règles générales du PAM, cité par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 340

Dans le Statut du PAM révisé en 2010, les objectifs et fonctions du PAM sont définis comme : « (a) utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social ; (b) répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés ; (c) promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par l'Organisation des Nations Unies et par la FAO ». En plus, ces objectifs sont énoncés et développés dans la Définition de la mission du PAM, qui doit être réexaminée et mise à jour périodiquement par le Conseil d'administration. Voir Article II du Statut du PAM de 2010.

⁴⁹⁷ CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 340

⁴⁹⁸ Ces projets ont pour but essentiel d'améliorer l'alimentation des femmes enceintes et des enfants de moins de 5 ans ; des enfants des écoles primaires et des écoles secondaires ; des étudiants des collèges et des universités. DOLLINGER A., « Le programme alimentaire mondial », *Tiers-Monde*, Vol. 5, n°18, 1964, p. 279

⁴⁹⁹ A titre d'exemple, il s'agit des projets de distribution des produits alimentaires à des chômeurs ou à des travailleurs sous-employés et à leurs familles, visant au développement de l'agriculture, à l'amélioration de l'infrastructure économique, ou bien au développement industriel et à l'exploitation des mines. CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, pp. 340 – 341

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 341

Il s'agit des projets destinés à assurer la subsistance de certains groupes sociaux, tels que colons, réfugiés, personnes déplacées ou nomades, durant la période de transition.

⁵⁰¹ *Ibid.*

Il s'agit des projets fournissant l'affouragement de haute qualité, sous forme d'aliments composés, pour permettre de fonder les bases d'une industrie d'élevage perfectionnée et plus importante.

⁵⁰² *Ibid.*, pp. 356 – 363

Selon les Règles générales du PAM, la formation et l'examen des demandes d'assistance en cas d'urgence sont plus sommaires que ceux en cas des aides au développement économique et social. Sur les procédures de la formulation, de l'examen et de l'approbation des projets.

⁵⁰³ Article 13 (a) des Règles générales du PAM, cité par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 358

manière à ce que les projets soient considérés dans le contexte général de l'écoulement des excédents. Précisément, le Directeur exécutif doit, d'un côté, prendre en considération l'incidence prévisible et réelle du projet donné sur la production locale et les échanges des denrées alimentaires dans le pays bénéficiaire.⁵⁰⁴ D'un autre côté, il doit prendre en compte, en conformité aux Principes de la FAO sur l'écoulement des excédents, la nécessité de sauvegarder les marchés commerciaux et les échanges normaux ou en voie d'expansion des pays exportateurs.⁵⁰⁵ Afin de faciliter cet examen, des procédures spéciales ont été mises au point. Elles comprennent la procédure de consultation bilatérale entre le Programme et les pays dont les intérêts commerciaux risqueraient d'être affectés par les projets proposés, et la procédure de communication entre le Programme et le CSSD.⁵⁰⁶ En outre, l'opinion du CSSD doit être, le cas échéant, prise en compte par le Directeur exécutif du Programme.⁵⁰⁷ Ces procédures sont d'autant plus pertinentes lorsqu'elles concernent des projets qui permettent au pays bénéficiaire de revendre les denrées fournies par le Programme et d'utiliser les fonds de contrepartie ainsi obtenus pour financer les projets locaux de développement économique et social.⁵⁰⁸

Paragraphe 3 – La Convention relative à l'aide alimentaire

231. C'était dans des circonstances du resserrement des marchés céréales résultant du réajustement des politiques agricoles américaines et de la mauvaise récolte dans les pays en développement au milieu des années 1960, que la gouvernance internationale de l'aide alimentaire a connu un renforcement substantiel

⁵⁰⁴ Articles 13 (b) et 19 des Règles générales du PAM, cités par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 359

⁵⁰⁵ Articles 13 (a) et 20 des Règles générales du PAM, cités par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 3

⁵⁰⁶ Pour les détails de ces procédures, voir Rapport de la 3^{ème} session du Comité intergouvernemental du PAM, para. 65 – 66

⁵⁰⁷ Article 21 (c) des Règles générales du PAM, cités par CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 360

⁵⁰⁸ Les avantages de ce type de projets reposent sur la possibilité de financer les projets les plus divers – non seulement la partie « non alimentaire » des projets, mais aussi l'opération de l'ensemble des projets. En plus, les complications du transport des produits fournis et du contrôle de leur distribution seraient entièrement éliminées.

Cependant, sans surveillance et contrôle efficace, ce type de projets risqueraient d'aller à l'encontre des principes fondamentaux de la FAO et du PAM, lorsqu'ils ont pour conséquence de faire baisser le prix commercial du produit vendu et de porter atteinte aux intérêts commerciaux établis.

Plusieurs rapports du Comité intergouvernemental du PAM ont été consacrés à ce sujet, par exemple les rapports adoptés aux 2^{ème}, 3^{ème} et 9^{ème} sessions du Comité intergouvernemental du PAM. Egalement CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, p. 360, et DOLLINGER A., « Le programme alimentaire mondial », *op. cit.*, pp. 288 – 289

à travers la conclusion de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) en 1967.⁵⁰⁹

232. Intimement liée à la Convention sur le commerce des céréales, la CAA s'est inscrite dans un cadre de coopération multilatérale non onusienne sur les céréales – l'Accord international sur les céréales (AIC).⁵¹⁰ Ceci regroupa ces deux instruments juridiques élaborés par les principaux exportateurs des céréales parallèlement aux négociations multilatérales du Cycle Kennedy du GATT. En outre, il se dota d'un organe intergouvernemental permanent – le Conseil international des céréales (CIC), afin d'atteindre une double finalité de la lutte contre le risque de pénurie vivrière et de la promotion de libre circulation des céréales au niveau international.⁵¹¹

233. En réponse à l'appel des Etats-Unis, premiers fournisseurs de l'aide alimentaire à l'époque, la CAA avait pour idée initiale de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale et de renforcer la capacité de la communauté internationale à répondre aux situations d'urgence alimentaire et à d'autres besoins alimentaires des pays en développement. La réalisation de tout cela repose sur le partage des charges de fourniture de l'aide alimentaire entre les principaux pays exportateurs de céréales.⁵¹² La CAA a été révisée plusieurs fois depuis sa naissance,⁵¹³ mais ses objectifs essentiels restent inchangés :

- assurer « la disponibilité de niveaux adéquats d'aide alimentaire sur une base prévisible » ;

⁵⁰⁹ HODDINOTT J. et COHEN M. J., *Renegotiating the Food Aid Convention : Background, Context and Issues*, IFPRI Discussion Paper 00690, Washington D.C., 2007, p. 2; également KONANDREAS P., *Multilateral Mechanisms Governing Food Aid and the Need for an Enhanced Role of the CSSD in the Context of the New WTO Disciplines on Agriculture*, *op. cit.*, p. 4

⁵¹⁰ La coopération multilatérale institutionnalisée en matière de céréales peut remonter jusqu'à 1934, où le premier Accord international sur le blé a été conclu entre un certain nombre de pays exportateurs et importateurs, dans le but de répondre à des problèmes chroniques de surproduction et de pratiques protectionnistes dans le secteur agricole. Dès les années 1960, cette coopération s'appuie principalement sur le fonctionnement des mécanismes établis par l'Accord international sur les céréales.

DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *J.W.T.*, Vol. 35, n°3, 2001, p. 457

⁵¹¹ Pour les informations plus précises sur l'AIC, la CCC et le CIC, voir le site Internet : <http://www.igc.int/fr/default.aspx> (consulté le 30 juillet 2016)

⁵¹² HODDINOTT J. et COHEN M. J., *Renegotiating the Food Aid Convention: Background, Context and Issues*, *op. cit.*, p. 2

⁵¹³ La CAA a été renouvelée en 1971, 1980, 1986, 1995, et plus récemment en 1999. Elle est finalement remplacée par la Convention relative à l'assistance alimentaire, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

- encourager « les membres à veiller à ce que l'aide alimentaire fournie vise particulièrement à réduire la pauvreté et la faim des groupes les plus vulnérables et soit compatible avec le développement agricole de ces pays » ;
- optimiser « l'impact, l'efficacité et la qualité de l'aide alimentaire fournie à l'appui de la sécurité alimentaire » ; et
- prévoir « un cadre pour la coopération, la coordination et l'échange d'informations entre les membres sur les questions liées à l'aide alimentaire, afin d'améliorer l'efficacité de tous les aspects des opérations d'aide alimentaire et une compatibilité accrue entre l'aide alimentaire et d'autres instruments de politique ». ⁵¹⁴

234. A ces fins, la CAA a établi une quantité annuelle minimale d'aide alimentaire exprimée en tonnes d'équivalent blé, qui a varié au cours des années entre environ 4,2 millions et 7,5 millions de tonnes. ⁵¹⁵ Etant donné que la qualité de partie à la CAA est réservée strictement aux pays qui s'engagent à contribuer à l'aide alimentaire, une quantité minimale de l'aide alimentaire était ainsi garantie sur une base prévisible, peu importe les variations de prix ou d'approvisionnement sur les marchés internationaux. ⁵¹⁶ En ce qui concerne la qualité des produits vivriers fournis au titre de l'aide alimentaire, la CAA prévoit qu'elle doit être propre à la consommation humaine. ⁵¹⁷ Les Etats membres de la CAA sont également encouragés à fournir une aide alimentaire sous forme de dons plutôt que par le biais de ventes à des termes concessionnelles. ⁵¹⁸

235. En dehors du mécanisme d'une garantie minimale prévisible de l'aide alimentaire, la CAA a instauré également un cadre de coopération, coordination et échanges des informations relatives aux opérations d'aide alimentaire parmi les Etats membres. L'administration de la CAA a été confiée au Comité de l'aide alimentaire, auquel les Etats membres sont tenus de soumettre des rapports périodiques concernant les renseignements sur leurs opérations, à savoir le montant, la composition, les modalités de

⁵¹⁴ Article 1 de la CAA de 1999

⁵¹⁵ KONANDREAS P., *Multilateral Mechanisms Governing Food Aid and the Need for an Enhanced Role of the CSSD in the Context of the New WTO Disciplines on Agriculture*, *op. cit.*, p. 4

⁵¹⁶ *Ibid.*

⁵¹⁷ Article 3.1 de la CAA de 1995

⁵¹⁸ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, *op. cit.*, p. 24

distribution, les coûts, la forme et les conditions de leurs contributions. En outre, ils s'engagent à fournir les données statistiques et d'autres informations nécessaires au bon fonctionnement de la CAA, concernant surtout leurs politiques et programmes en matière de fourniture et de distribution d'aide alimentaire.⁵¹⁹

236. Etant destinée à offrir une protection minimale permettant aux pays bénéficiaires de se mettre à l'abri et à contribuer à une bonne gestion de l'aide alimentaire sur le plan international, la CAA est considérée toutefois comme inefficace dans la mesure où elle devait garantir une fourniture stable de l'aide alimentaire et atteindre divers objectifs.⁵²⁰ Précisément, l'engagement des Etats parties demeura au cours des années à un niveau si bas qu'il n'a guère eu d'effet en réalité. En particulier, un volume régulier de 10 millions de tonnes de l'aide alimentaire par an pour répondre aux besoins alimentaires minimaux de pays en développement, fixé par les gouvernements participants à la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974, n'a jamais pu être atteint.⁵²¹ La CAA est d'ailleurs critiquée pour son refus de la participation des pays bénéficiaires et des ONG aux négociations de ses termes et pour son manque de transparence dans ses opérations.⁵²²

Section II – L'Administration internationale du commerce des produits de base

237. L'origine de la coopération interétatique dans le secteur agricole remonte à la fin du 19ème siècle, période où on a connu pour la première fois une crise agricole à l'échelle mondiale. Les premières politiques d'intervention sur le marché agricole international se sont concrétisées, à cette époque, par la conclusion des Accords internationaux sur le blé, le sucre et le caoutchouc.⁵²³ Cependant, c'était dans

⁵¹⁹ Articles 14, 15 et 16 de la CAA 1999

⁵²⁰ HODDINOTT J. et COHEN M. J., *Renegotiating the Food Aid Convention : Background, Context and Issues*, op. cit., pp. 4 – 5

⁵²¹ La Résolution XVIII intitulée « *An Improved Policy for Food Aid* », adoptée à l'occasion de la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974, a recommandé les pays donateurs à faire « tout leur possible pour fournir des produits et/ou une assistance financière assurant un volume d'aide alimentaire d'au moins 10 millions de tonnes de céréales par an, à partir de 1975, et aussi pour fournir des quantités adéquates d'autres produits alimentaires » (notre traduction). Le texte original est en anglais:

« ... all donor countries... make all efforts to provide commodities and/or financial assistance that will ensure in physical terms at least 10 million tons of grains as food aid a year, starting from 1975, and also to provide adequate quantities of other food commodities ».

FAO, *Report of the World Food Conference, Rome, 5-16 November 1974*, op. cit., p. 15

⁵²² HODDINOTT J. et COHEN M. J., *Renegotiating the Food Aid Convention: Background, Context and Issues*, op. cit., pp. 4 – 5

⁵²³ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., pp. 41 – 48

le projet ambitieux de la création de l'OIC que les aménagements systématiques relatifs à l'ensemble du commerce des produits de base, et non pas le commerce de quelques produits individuels, ont été envisagés par la Charte de la Havane (A). Cette dernière a mis en place le cadre juridique fondamental en la matière, sur lequel s'est greffé le Programme intégré de la CNUCED pour les produits de base (B).

*Paragraphe 1 – Le régime du commerce des produits de base prévu par la Charte de la Havane*⁵²⁴

238. Ayant pris pleinement conscience des difficultés inhérentes à la production et au commerce des produits de base et les problèmes spécifiques que connaissaient les pays en développement, les négociateurs de la Charte de la Havane ont réservé, à titre exceptionnel, un mécanisme d'accords intergouvernementaux comme moyen d'organisation des marchés pour ce genre de marchandises. Ce mécanisme constitue une dérogation au principe de libre-échange.⁵²⁵

239. Un chapitre a été consacré à ce sujet – le Chapitre VI intitulé « Accords intergouvernementaux sur les produits de base ». Après avoir circonscrit le champ d'application de ce mécanisme dérogatoire par une définition à vrai dire imprécise des « produits de base »,⁵²⁶ la Charte exige que ces accords sur les produits de base poursuivent les objectifs suivants :

- éviter ou atténuer les difficultés économiques sérieuses surgissant du déséquilibre entre la production et la consommation ;

⁵²⁴ Pour une étude approfondie sur le commerce des produits de base, voir EISEMANN P. M., *L'organisation internationale des échanges de produits de base : droits des accords intergouvernementaux producteurs-consommateurs*, Thèse de l'Université Paris II, 1980, 612p.

⁵²⁵ La considération spéciale accordée au commerce des produits de base est exprimée clairement dans l'article 55 du Chapitre VI de la Charte de la Havane. Cet article stipule que :

« les Etats membres reconnaissent que les conditions de production, d'échange et de consommation de certains produits de base sont telles que le commerce international de ces produits peut être sujet à des difficultés spéciales, telles que la tendance à un déséquilibre persistant entre la production et la consommation, l'accumulation de stocks pesant sur le marché et les fluctuations prononcées des prix. Ces difficultés spéciales peuvent causer des préjudices graves aux intérêts des producteurs et des consommateurs et se propager de façon à compromettre la politique générale d'expansion économique. Les Etats membres reconnaissent que ces difficultés peuvent le cas échéant, exiger un traitement spécial du commerce international de ces produits par le moyen d'accords intergouvernementaux. »

⁵²⁶ En vertu de l'article 56.1 de la Charte de la Havane, on entend par « produit de base » tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches, et de tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international.

- fournir un cadre pour l'examen et la mise en œuvre des mesures d'ajustements économiques ;
- empêcher ou modérer les fluctuations en vue d'atteindre un degré suffisant de stabilité sur un prix équitable pour les consommateurs et rémunérateur pour les producteurs ;
- conserver et développer les ressources naturelles du monde ;
- assurer le développement de la production d'un produit de base ; et
- assurer une répartition équitable d'un produit de base en cas de pénurie.⁵²⁷

240. La conclusion et l'application de ce genre d'accords intergouvernementaux doivent respecter une série de principes portant sur la procédure de recours, leur accessibilité, leur mécanisme économique et leur administration. Précisément, la conclusion d'accords intergouvernementaux sur un produit de base est subordonnée à une procédure internationale en vue de constater l'existence d'excédents susceptibles de provoquer un préjudice sérieux aux producteurs ou des difficultés de production ou de consommation pouvant provoquer un état de chômage ou de sous-emploi généralisé.⁵²⁸

241. A propos de leur accessibilité, ces accords sont ouverts à différents Etats: tant aux Etats membres de l'OIC qu'aux Etats non membres sous réserve de

⁵²⁷ Article 57 de la Charte de la Havane

⁵²⁸ La constatation de l'existence d'excédents ne pourrait être faite que par une conférence sur le produit de base en question, ou par l'intermédiaire de l'OIC après consultation et accord général des Etats membres intéressés de façon substantielle à ce produit. L'article 62 de la Charte de la Havane prévoit que :

« les Etats membres conviennent de conclure des accords de contrôle seulement lorsqu'il aura été constaté par une conférence sur un produit de base ou par l'intermédiaire de l'Organisation après consultation et accord général des Etats membres intéressés de façon substantielle à un produit de base:

a) soit que s'est accumulé ou menace de s'accumuler un excédent d'un produit de base de nature à peser sur le marché; qu'en l'absence de mesures gouvernementales spéciales, il en résulterait un préjudice sérieux pour les producteurs, parmi lesquels des petits producteurs représentant une part substantielle de la production totale; que le jeu normal des forces du marché ne pourrait corriger cet état de choses assez rapidement pour éviter un tel préjudice parce que, en raison du caractère de ce produit, une réduction importante des prix ne saurait provoquer à bref délai une augmentation notable de la consommation non plus qu'une diminution notable de la production;

b) soit que les difficultés visées à l'article 55, en relation avec un produit de base, ont provoqué ou menacent de provoquer un état de chômage ou de sous-emploi généralisé que le jeu normal des forces du marché ne pourrait, en l'absence de mesures gouvernementales spéciales, résorber assez rapidement pour épargner à un grand nombre de travailleurs un préjudice excessif, parce que, d'une part en raison du caractère de la branche économique en cause, une réduction importante des prix provoquerait, non pas une augmentation notable de la consommation à bref délai, mais bien une diminution du volume de l'emploi et que d'autre part les régions produisant des quantités substantielles du produit en question n'offrent pas d'autres possibilités d'emploi aux travailleurs intéressés ».

l'invitation de cette dernière ; tant aux Etats participants qu'aux Etats non participants aux accords ; tant aux pays intéressés de façon substantielle à l'importation ou à la consommation du produit qu'aux pays intéressés de façon substantielle à son exportation ou à sa production. En tout cas, un traitement équitable devrait être assuré entre le deuxième groupe de pays et la participation adéquate des pays du troisième groupe devrait être anticipée par ces accords.⁵²⁹

242. Lorsqu'il s'agit des mécanismes économiques, ces accords doivent être conçus de manière à assurer à tout moment des approvisionnements suffisants pour satisfaire la demande mondiale à des prix équitables pour les consommateurs et rémunérateurs pour les producteurs. Ils doivent également prévoir des mesures destinées à développer la consommation mondiale du produit en question.⁵³⁰ Il faudrait que ces accords permettent également un recours croissant aux sources de production les plus efficaces et les plus économiques pour satisfaire les besoins de la consommation, sans une grave désorganisation économique et sociale de la situation des régions de production qui éprouvent des difficultés anormales.⁵³¹

243. Normalement, les accords sur les produits de base sous l'auspice de l'OIC envisagent une durée maximale de cinq ans, renouvelable dans les mêmes limites. L'administration de chaque accord intergouvernemental est confiée à un Conseil spécial constitué conformément à l'article 64 de la Charte en tant qu'organisme directeur. Il doit adresser périodiquement à l'OIC des rapports sur le fonctionnement de l'accord.⁵³²

244. L'échec regrettable du projet de constitution de l'OIC n'a pas complètement effacé la valeur réelle des principes contenus dans le Chapitre VI de la Charte de la Havane. Au contraire, leur défaut de force contraignante n'empêche pas qu'ils aient posé le cadre juridique complet des accords internationaux sur les produits de base, qui ont connu un développement remarquable dans les années 1960 et 1970.

⁵²⁹ Article 60 de la Charte de la Havane

⁵³⁰ Article 63 a) de la Charte de la Havane

⁵³¹ Article 63 c) de la Charte de la Havane

⁵³² Article 63 de la Charte de la Havane

Paragraphe 2 – Le Programme intégré de la CNUCED

245. Il a fallu attendre la convocation de la 4^{ème} session de la CNUCED de Nairobi en 1976, près de 30 ans après l’abandon de la Charte de la Havane, pour que l’idée d’une démarche globale destinée à la stabilisation des cours des produits de base soit réinscrite à l’ordre du jour des conférences internationales.⁵³³ La Résolution 93 (IV) adoptée à cette occasion a institué un véritable Programme intégré sur les produits de base, programme tentant d’associer les efforts des pays producteurs ainsi que des pays consommateurs en vue de renforcer la coopération dans ce domaine.

246. Ayant hérité l’essentiel des principes de la Charte de la Havane, le Programme intégré s’est inspiré des théories du développement économique des années 1960, notamment celle du Nouvel ordre économique international (NOEI). Elle considérait le commerce extérieur en générale, l’échange juste en matière de produits de base en particulier, comme un instrument pertinent pour les pays en développement pour sortir du sous-développement.⁵³⁴ L’élaboration de ce programme d’action globale sur les accords relatifs aux produits de base parut d’autant plus impérative que l’exportation de ces produits constituait la source primordiale de devises étrangères pour les pays en développement.⁵³⁵ Manifestement distincte de la conception traditionnelle des accords « produit par produit », le Programme intégré de la CNUCED ne visait pas à se substituer aux accords déjà conclus en la matière, mais à « apporter une amélioration durable... au fonctionnement des marchés des produits de base et à l’économie mondiale des produits de base en général, en même temps qu’une répartition plus équitable des avantages découlant du commerce international de ces produits ».⁵³⁶

⁵³³ En raison de l’échec de la Charte de la Havane, la question de l’organisation des échanges de produits de base a fait partie des problèmes confiés à la CNUCED. ADAM E., *Droit international de l’agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, *op. cit.*, p. 61

A cette époque, les problèmes relatifs aux produits de base avaient également retenu l’attention de la communauté internationale à l’occasion de nombreuses conférences internationales et régionales. Pour les détails, CNUCED, « Un programme intégré pour les produits de base », *Tiers-Monde*, Vol. 17, n°66, 1976, p. 255

⁵³⁴ Les travaux de la CNUCED relatifs à l’élaboration d’un programme intégré pour les produits de base trouvent leur origine dans le Programme d’action concernant l’instauration du NOEI.

⁵³⁵ PREBISCH R., *Vers une politique commerciale en vue du développement économique : rapport du Secrétaire de la CNUCED*, Paris, Dunod, 1964, 156p.

⁵³⁶ CNUCED, « Un programme intégré pour les produits de base », *op. cit.*, p. 243

247. Les caractéristiques essentielles et intrinsèques de ce programme s'expriment dans un premier temps par le fait qu'il a englobé l'ensemble des produits « sensibles », dont la liste a porté initialement sur une gamme de dix-huit produits, qui représentaient les trois-quarts de l'exportation des matières premières provenant des pays en développement.⁵³⁷ D'ailleurs, cette liste est de nature non exhaustive, et d'autres produits pouvaient être ajoutés ultérieurement, à condition qu'une action internationale soit justifiée.⁵³⁸

248. Dans un deuxième temps, l'intégralité du Programme résidait dans ses deux politiques de base, à savoir la constitution d'un mécanisme international comportant un stock régulateur et l'établissement d'un fonds commun des produits de base.⁵³⁹ En instituant une série de stocks internationaux de produits de base et en harmonisant les politiques nationales de stockage, le mécanisme des stocks régulateurs tentait de stabiliser les marchés de matières premières, et notamment d'assurer un approvisionnement qui correspondrait à tout moment aux besoins et permettrait d'éviter des fluctuations excessives de prix.⁵⁴⁰ Cependant, la constitution et le bon fonctionnement de ces stocks régulateurs dépendaient essentiellement d'un financement adéquat, l'absence duquel a été considérée comme l'une des causes majeures des échecs des accords internationaux sur les produits de base conclus dans le passé.⁵⁴¹ En tant qu'instrument clé pour atteindre les objectifs du Programme intégré, le Fonds devait avoir une triple fonction, à savoir contribuer au financement de stocks régulateurs internationaux et de stocks nationaux coordonnés au niveau international, financer les mesures autres que le stockage dans le domaine des

⁵³⁷ CNUCED, « Un programme intégré pour les produits de base », *op. cit.*, p. 246

⁵³⁸ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, *op. cit.*, p. 65

⁵³⁹ En effet, le Fonds commun des produits de base n'a pas été établi au moment de la Conférence de Nairobi, celle dernière ayant seulement invité le Secrétaire de la CNUCED à convoquer, au plus tard en mars 1977, une conférence de négociation sur la création d'un tel fonds commun. Les Etats participants se sont engagés uniquement à participer ultérieurement à cette conférence de négociation. La Résolution 93 (IV), elle aussi, ne contient aucune précision sur les compétences, les structures et les modalités de ce fonds commun. L'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base a été officiellement conclu le 27 juin 1980 à Genève sous l'auspice de la CNUCED et mis fin à la première étape des négociations sur ce sujet. Cet accord est entré en vigueur le 19 juin 1989.

EISEMANN P. M., « Le Fonds commun pour les produits de base », *A.F.D.I.*, Vol. 27, n°1, 1981, pp. 568 – 575 ; également CARREAU D., FLORY T. et JUILLARD P., « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, Vol. 22, n°1, 1976, p. 595

⁵⁴⁰ CNUCED, « Un programme intégré pour les produits de base », *op. cit.*, pp. 250 – 251

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 247

produits de base, et favoriser la coordination et les consultations de façon à servir de point focal pour chaque produit.⁵⁴²

249. D'une conception équilibrée, visant à une répartition équitable des avantages et des obligations entre les pays participants, le Programme intégré envisageait une action sur de multiples plans pour les arrangements internationaux relatifs à l'ensemble des matières premières. Il a été considéré par D. Carreau comme constituant « l'apport le plus important de la IV^e CNUCED ». ⁵⁴³ Mais s'il a en effet favorisé et encouragé, à un certain niveau, la conclusion des nouveaux accords pour divers produits, il s'est toujours heurté à la difficulté insurmontable de réaliser un compromis entre les pays en développement qui revendiquaient la conclusion d'un accord général et les pays développés qui préféraient l'approche produit par produit.⁵⁴⁴

250. Les tentatives internationales visant à lutter contre l'instabilité des marchés des produits de base n'ont guère abouti à des résultats satisfaisants. L'inefficacité des mécanismes de stabilisation des prix, les coûts exorbitants des stocks régulateurs, et surtout le manque de volonté politique et d'une solidarité internationale étaient les causes principales des échecs de toutes les initiatives internationales dans ce domaine. Sans disposer de pouvoirs contraignants d'une organisation internationale, les tentatives internationales se heurtaient aux intérêts nationaux de court terme et à l'opposition des pays développés à l'égard des interventions sur les marchés de produits de base, ou à la concurrence néfaste entre les pays en développement.⁵⁴⁵

⁵⁴² EISEMANN P. M., « Le Fonds commun pour les produits de base », *op. cit.*, p. 575

⁵⁴³ CARREAU D., FLORY T. et JUILLARD P., « Chronique de droit international économique », *op. cit.*, p. 596

⁵⁴⁴ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, *op. cit.*, p. 68

⁵⁴⁵ *Ibid.*, pp. 81 – 85

CONCLUSION DU TITRE I

251. Le recours au commerce extérieur pour remédier à l'impossibilité ou à l'insuffisance de la production locale des aliments est une pratique de longue date des peuples remontant à l'Antiquité. L'autosubsistance alimentaire par la voie des échanges internationaux a vu son fondement théorique fortifié par les économistes classiques et néoclassiques. Sur le plan international, la promotion du commerce est généralement considérée comme un moyen indispensable pour le développement économique et social et l'élimination radicale de la pauvreté. En ce qui concerne le présent travail, la promotion du commerce constitue une solution incontournable pour le problème alimentaire qui frappe encore une partie importante de la population mondiale. Particulièrement, le commerce permet une double amélioration de la disponibilité des aliments tant au niveau de la quantité qu'au niveau de la diversité. Il assure les approvisionnements stables des denrées alimentaires au fil des années. Il étend en outre les possibilités d'accès aux aliments en optimisant le coût de production et ainsi le prix des aliments, et en accroissant les revenus des pays qui peuvent renforcer leur capacité à combler les déficits alimentaires par l'importation.

252. Sur le plan juridique, la problématique alimentaire et le commerce international se rattachent à deux concepts indépendants, qui ont été traités dans des forums internationaux différents. Bien que ces deux questions soient liées du fait des échanges des produits agricoles, la question alimentaire était cependant ignorée des négociations commerciales dès leur origine. A cause de la domination traditionnelle du protectionnisme en matière agricole, les seules préoccupations alimentaires héritées de la Charte de Havane par le biais des exceptions accordées à l'agriculture furent écartées du régime contemporain du commerce multilatéral – GATT.

253. Les initiatives internationales prises hors du cadre commercial multilatéral ont permis d'élaborer des instruments sur l'orientation du commerce pour la promotion de la situation alimentaire. Faute d'effet contraignant et de contenu précis, ces initiatives révélèrent leur caractère de *soft law* et demeurèrent infructueuses en cas du manque de volonté politique des Etats participants. Les actions engagées se focalisèrent sur la stabilisation des cours de produits primaires afin de garantir un approvisionnement équitable des denrées alimentaires, qui pouvaient bénéficier à la

fois aux consommateurs et aux agriculteurs. Elles furent également loin de fournir des solutions satisfaisantes.

254. En bref, les échanges agricoles avant l'avènement de l'OMC ont été caractérisés par la pratique répandue de protectionnisme unilatéral et les carences du cadre juridique. Il en a résulté un climat précaire pour le commerce agricole mondial qui restreignit, pour les pays en développement, notamment ceux à faible revenu et à déficit vivrier, les possibilités de générer des ressources régulières et stables pour financer l'importation des denrées alimentaires ou bien l'investissement dans le secteur agricole. Il faudra attendre l'adoption de l'Accord sur l'agriculture, lors de la création de l'OMC à l'issue des négociations longues et difficiles du Cycle de l'Uruguay, pour que la première rupture de ce genre de situation néfaste ait lieu.

TITRE II – LA PRISE EN COMPTE CONVENTIONNELLE DES PREOCCUPATIONS ALIMENTAIRES DANS L’ACCORD SUR L’AGRICULTURE

256. L’Accord sur l’agriculture apporte un changement profond à l’ordre international des échanges agricoles, en les incorporant pour la première fois dans les réglementations multilatérales régissant l’ensemble des relations commerciales interétatiques. En ce qui concerne le présent travail, il a notamment une grande valeur dans la mesure où il pose des bases juridiques pour promouvoir une libéralisation de la circulation des produits agricoles qui tient compte de manière explicite des inquiétudes suscitées par les problèmes alimentaires. En effet, le préambule de l’Accord sur l’agriculture confirme expressément que les engagements des Membres de l’OMC « devraient être pris de manière équitable ... eu égard aux considérations autres que d’ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l’environnement ». ⁵⁴⁶

257. Il convient avant tout de souligner que la création, dans l’ordre juridique du commerce multilatéral, d’une série de règles particulières pour discipliner les échanges agricoles témoigne en soi d’une certaine reconnaissance des enjeux majeurs associés aux produits agricoles, enjeux parmi lesquels figure inévitablement la sécurité alimentaire. La réorientation du commerce agricole, telle qu’elle est incorporée dans l’Accord sur l’agriculture, devrait conduire le marché international à apporter une contribution positive dans la promotion du bien-être humain. L’amélioration des possibilités et des modalités d’échanges agricoles internationaux peut avoir une implication importante pour les pays en développement, en permettant à ceux-ci d’explorer des nouveaux moyens financiers pour lutter contre la faim et la malnutrition (Chapitre I). Différentes techniques manifestement liées aux considérations alimentaires sont mises en place pour permettre aux Membres de

⁵⁴⁶ Préambule de l’Accord sur l’agriculture

l'OMC d'affronter la variation brutale des approvisionnements alimentaires (Chapitre II). Cependant, tout comme le témoigne le régime d'aide alimentaire de l'OMC, des complications peuvent toujours être générées par l'intégration des préoccupations alimentaires dans un ordre international dominé par des enjeux commerciaux (Chapitre III).

Chapitre I – L’implication de la sécurité alimentaire dans un commerce agricole ouvert et réglementé

258. Sur un plan général, la réforme du commerce agricole international conduite par l’Accord sur l’agriculture vise à « établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché ». ⁵⁴⁷ En ce qui concerne les Membres en développement, notamment ceux qui sont souvent exposés à la faim et à la malnutrition, il en résulterait ainsi un environnement extérieur plus favorable pour leurs différentes réponses aux problèmes alimentaires. Dans l’esprit d’un consensus explicite atteint par les Ministres concernant la prise en compte des préoccupations de la sécurité alimentaire pendant les négociations du Cycle de l’Uruguay, un traitement spécial et préférentiel est accordé aux pays en développement dans chaque volet de la réforme agricole multilatérale afin de faciliter le réaménagement de leurs politiques agricoles nationales. ⁵⁴⁸ Surtout, l’Accord invite les pays développés à prévoir une amélioration plus marquée des possibilités et modalités d’accès pour les produits agricoles présentant un intérêt particulier pour les pays en développement. ⁵⁴⁹ Au stade actuel, ces objectifs passent, d’un côté, par l’ouverture des marchés agricoles, surtout ceux des pays développés, à travers une homogénéisation et une diminution des obstacles commerciaux aux importations (Section I), et de l’autre côté, par la création d’une base assainie de la concurrence internationale en disciplinant les politiques agricoles nationales (Section II).

Section I - L’ouverture des marchés agricoles par homogénéisation et diminution des barrières aux importations

259. Le commerce agricole antérieur à l’adoption de l’Accord sur l’agriculture était caractérisé par des droits de douane exorbitants par rapport à ceux imposés sur les produits industriels, et la pratique répandue des barrières non tarifaires, pratique

⁵⁴⁷ Préambule de l’Accord sur l’agriculture, para. 2

⁵⁴⁸ GATT, Négociations commerciales multilatérales Négociations de l’Uruguay, *Comité des négociations commerciales réuni à l’échelon des hauts fonctionnaires*, Genève, MTN.TNC/9, 11 avril 1989, p. 4

⁵⁴⁹ Préambule de l’Accord sur l’agriculture, para. 5

souvent en violation des disciplines du GATT de 1947. Des revendications fortes sont émises à plusieurs occasions sur l'octroi d'avantages supplémentaires en faveur du commerce international des pays en développement, « notamment par la suppression des obstacles douaniers et non douaniers et l'application des principes de non-réciprocité et de traitement plus favorable ». ⁵⁵⁰ Il a fallu attendre la Déclaration ministérielle adoptée à Punta del Este le 20 septembre 1986, pour que l'amélioration de l'accès aux marchés s'inscrive parmi les ambitions primordiales visées par la réforme du commerce agricole. ⁵⁵¹

260. Selon les arrangements auxquels les Membres sont parvenus à l'issue des négociations multilatérales du Cycle de l'Uruguay, ⁵⁵² les Membres de l'OMC doivent ouvrir leurs marchés agricoles en deux étapes : homogénéiser toutes les barrières aux importations sous la forme de droits de douane et les consolider afin d'établir un accès transparent au marché (Paragraphe 1), puis réduire les droits de douane consolidés afin d'assurer un accès élargi au marché (Paragraphe 2). En tout état de cause, un « accès minimum » pour chaque produit doit être garanti aux exportateurs étrangers (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 – L'homogénéisation des restrictions aux importations pour un accès transparent aux marchés

261. Contrairement à la préférence du GATT pour les droits de douane comme seul moyen licite de protection des marchés nationaux, les barrières non tarifaires constituaient la forme principale de protectionnisme dans le secteur

⁵⁵⁰ Paragraphe 2 de la Résolution XIX associée à la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition de 1974

⁵⁵¹ A cette occasion, les Etats participants ont déclaré que « les négociations viseront à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles et à subordonner toutes les mesures touchant l'accès à l'importation et la concurrence à l'exportation, à des règles et disciplines du GATT renforcées et plus opérationnelles compte tenu des principes généraux régissant les négociations : (i) amélioration de l'accès aux marchés, au moyen notamment de la réduction des obstacles aux importations... ». Voir GATT, *Déclaration ministérielle sur le Cycle de l'Uruguay*, 20 septembre 1986, Punta del Este, MIN.DEC, p. 6

⁵⁵² Le texte de l'Accord sur l'agriculture ne contient pas en soi toutes les disciplines en matière agricole adoptées lors des négociations du Cycle de l'Uruguay. Par exemple, les engagements chiffrés de réduction des droits de douane se trouvent dans la Partie B du projet d'accord final sur l'agriculture présenté par Arthur Dunkel (alors Secrétaire général du GATT) en 1991. Le fait que cette partie de texte n'a acquis aucun statut juridique à l'issue des négociations, n'empêche qu'il a été appliqué par les Membres de l'OMC dans leurs réductions des tarifs douaniers. L'essentiel a été donc repris dans les listes de concessions de chaque Membre annexées à l'Acte final du Cycle de l'Uruguay. VINCENT Ph., *L'OMC et les pays en développement*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 253 – 254

agricole.⁵⁵³ Mises en place sous des formes très variées, elles restreignent le volume ou faussent le prix des importations des produits agricoles, et entraînent la neutralisation de l'ouverture modeste des marchés agricoles accomplie par les concessions tarifaires.⁵⁵⁴

262. En effet, le problème des barrières non tarifaires avait déjà été pris en compte par le Comité II du GATT dans une série de rapports adoptés entre 1959 et 1961. Une partie importante de textes ont été consacrés particulièrement à l'usage des barrières non tarifaires et à leurs effets négatifs sur le commerce agricole.⁵⁵⁵ Surgissant dans l'ordre du jour des négociations multilatérales depuis le Cycle de Kennedy, les barrières non tarifaires étaient finalement réglementées de manière systématique dans le cadre du processus de « tarification » instauré par l'Accord sur l'agriculture et les Listes de concessions conclues à l'issue du Cycle de l'Uruguay.⁵⁵⁶

⁵⁵³ K. W. Dan a observé en 1970 que les restrictions les plus importantes dans le commerce international des produits agricoles de la zone tempérée sont les obstacles non tarifaires, une large proportion desquelles sont maintenues de manière non conforme au GATT de 1947.

Voir DAM K. W., *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970, p. 257

⁵⁵⁴ En fait, la prolifération des barrières non tarifaires est considérée par les auteurs comme conséquence de l'élimination ou de la réduction des droits de douane. Les Etats participants au GATT s'appuyèrent sur ces mesures pour maintenir le niveau de protection nationale. Sur ce point, J. Hillman a montré à juste titre que « ... *removal or reduction of tariffs has an 'incitement' effect in that it gives incentive to the introduction of new, or the extension of old, non-tariff measures in order to maintain levels of domestic protection* ». Voir HILLMAN J., *Non-tariff Agricultural Barriers*, *op. cit.*, p. 13

⁵⁵⁵ Dans son premier rapport, le Comité II a signalé la plainte portée par les Etats participants que « *tariff concessions bought by them in earlier rounds of negotiations had been substantially impaired by non-tariff measures for the protection of agriculture applied in the importing countries* ». GATT, *La protection agricole : premier rapport du Comité II*, COM.II/5, 16 mars 1959, p. 5, para. 11

Le deuxième rapport a affirmé que « *the tariff is not generally the only or even the principal method; the use of a wide variety of non-tariff devices is deeply entrenched in most countries* ». GATT, *La protection agricole : deuxième rapport du Comité II*, L/1192, 19 mai 1960, p. 5, para. 12

Le troisième rapport a mis l'application des restrictions quantitatives en lumière en indiquant que « *quantitative import restrictions (frequently in discriminatory form and sometimes amounting to complete embargoes) was found to be particularly widespread...* ». Voir GATT, *La protection agricole : Troisième Rapport du Comité II*, L/1461, 10 mai 1961, p. 3, para. 5

Tous ces documents sont cités par DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, p. 25

⁵⁵⁶ En effet, on connaît une avancée remarquable dans ce domaine pendant les négociations du Cycle de Tokyo, qui ont mené à l'adoption d'une série de textes pour réglementer la pratique des barrières non tarifaires, telles que les subventions et les mesures compensatoires, les barrières techniques, les procédures des licences d'importation, les marchés publics, l'évaluation en douane, et les mesures anti-dumping, etc. Malgré leur défaut intrinsèque en force juridique, ces textes ont contribué considérablement à l'établissement subséquent d'un régime multilatéral en matière des barrières non tarifaires.

Pour ce qui est des négociations sur les barrières non tarifaires pendant le Cycle de l'Uruguay, voir DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products : From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, pp. 63 – 66

C'est là, la contribution la plus significative de l'Accord sur l'agriculture en matière d'accès aux marchés.⁵⁵⁷

263. En vertu des dispositions de l'Accord sur l'agriculture, l'homogénéisation des barrières aux importations se réalise à travers le processus de tarification visant à éliminer les obstacles non tarifaires (A) et la consolidation des droits de douane qui en résultent (B). Une fois que les droits de douane consolidés sont établis, les Membres de l'OMC doivent s'interdire de recourir de nouveau aux mesures non tarifaires pour protéger leurs marchés intérieurs (C).

A. La tarification

264. Dans le cadre du processus de tarification, tous les Membres de l'OMC sont obligés de convertir, au moment de la conclusion de l'Accord sur l'agriculture, leurs barrières non tarifaires existantes en droits de douane équivalents, qui peuvent offrir le même niveau de protection à la frontière. Cette obligation est en effet imposée de manière implicite par l'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture, qui exige ses Membres de l'OMC de ne pas maintenir, ni recourir ni revenir aux « mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits ».⁵⁵⁸

265. Le langage de cet article étant concis, plusieurs interrogations ont surgi en ce qui concerne les mesures visées par le processus de tarification, le résultat devant être atteint à l'issue de la tarification, la méthode de conversion et le choix des données de référence pour la tarification. Les travaux des négociations et les interprétations offertes par l'Organe de règlement de différends (ORD) de l'OMC ont fourni quelques lignes indicatives sur ces points.

⁵⁵⁷ Etant donné la nature très sensible du commerce agricole, l'OCDE a déclaré la tarification comme « *one of the most significant 'systemic' achievement of the Uruguay Round* ». Voir OCDE, *Le Cycle de l'Uruguay: évaluation préliminaire des conséquences de l'Accord sur l'agriculture dans les pays de l'OCDE*, Paris, 1995, p. 33

M. D. Ingo a également considéré la tarification comme l'aspect le plus important de l'Accord sur l'agriculture. INGO M. D., *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, Rapport supplémentaire préparé pour la Conférence de la Banque mondiale sur « Le Cycle de l'Uruguay et les pays en voie de développement », Washington D.C., 26 – 27 January 1995, p. 4

⁵⁵⁸ Le libellé de l'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture est comme suivant :

« les Membres ne maintiendront pas de mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, ni ne recourront ni ne reviendront à de telles mesures, exception faite de ce qui est prévu à l'article 5 et à l'Annexe 5 ».

266. En fait, la note de bas de page 1 de l'article 4.2 a énuméré une série de mesures pouvant faire l'objet du processus de tarification. Il s'agit des restrictions quantitatives à l'importation, des prélèvements variables à l'importation, des prix minimaux à l'importation, des régimes d'importation discrétionnaires, des mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'Etat, des autolimitations des exportations. Sont couverts également « les mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits, que ces mesures soient ou non appliquées au titre de dérogations aux dispositions du GATT de 1947 ». ⁵⁵⁹

267. Or, comme l'a affirmé l'Organe d'appel dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, cette liste n'a qu'une nature « exemplative, et non pas exhaustive ». ⁵⁶⁰ Surtout, par les expressions vagues de « mesures à la frontière similaires autres que les droits de douane proprement dits », il semble que, pour résoudre les problèmes des obstacles non tarifaires, les rédacteurs de l'Accord ont pris une approche globale, et non pas une approche énumérant toutes les « mesures qui ont dû être converties » durant les négociations du Cycle de l'Uruguay. ⁵⁶¹ L'obligation de tarification touche ainsi toutes sortes de barrières à l'importation qui n'étaient pas appliquées sous la forme de « droits de douane proprement dits ». Les seules mesures susceptibles d'échapper du processus de tarification sont celles appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements et au titre d'autres dispositions générales du GATT de 1994 ou d'autres accords conclus dans le cadre de l'OMC. ⁵⁶²

⁵⁵⁹ La note de bas de page 1 de l'article 4.2

⁵⁶⁰ Dans cette affaire, le Chili a mis en place un système de fourchettes de prix et les mesures de sauvegarde appliqués aux huiles végétales alimentaires, au blé et à la farine de blé, au sucre, afin de protéger son marché interne contre les fluctuations des cours mondiaux. Ce système consistait à imposer à l'importation de ces produits, en surplus du droit *ad valorem* prévu dans la Liste d'engagements du Chili, une taxe dont le montant variait en fonction des prix mondiaux mensuels moyens enregistrés sur les marchés les plus importants au cours des années précédentes. Le droit spécifique s'appliquait à ce titre seulement lorsque le prix de référence calculé chaque semaine pour les produits concernés tombait en dessous de la limite inférieure de la fourchette tandis qu'une remise était consentie lorsqu'il dépassait la limite supérieure. Le Groupe spéciale et l'Organe d'appel ont, tous deux, considéré que ce système contrevenait à l'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture, en raison que ce système chilien était similaire à un prélèvement variable à l'importation et à un prix minimal à l'importation, qui variaient automatiquement et continuellement, d'une manière au surplus non transparente et non prévisible.

Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS207/AB/R, 23 septembre 2002, p. 74, para. 209

⁵⁶¹ *Ibid.*, para. 210

⁵⁶² La note de bas de page 1 de l'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture établit cette exception: « ... mais non les mesures appliquées au titre de dispositions relatives à la balance des paiements ou au titre d'autres dispositions générales ne concernant pas spécifiquement l'agriculture du GATT de 1994 ou des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC ».

268. D'ailleurs, l'interprétation de l'Organe d'appel sur l'article 4.2 révèle clairement que les rédacteurs de l'Accord sur l'agriculture ont soigneusement choisi l'expression « mesures du type de celles qui ont dû être converties » pour renforcer cette approche globale. Pour l'Organe d'appel, « les rédacteurs voulaient viser un large éventail de mesures ». Ceci est donc contraire à l'argument du Chili que l'obligation de tarification se limite aux mesures « qui ont *effectivement* été converties ou qu'il a été *demandé* de convertir en droits de douane proprement dits » (italique en texte original).⁵⁶³

269. On remarque également la trace de l'approche globale du processus de tarification dans l'expression « droits de douane proprement dits ». Au lieu d'utiliser le terme « droits de douane », les rédacteurs de l'Accord souhaitaient établir une ligne de démarcation entre les droits de douane ordinaires et autorisés et d'autres taxes et charges supplémentaires qui prenaient la forme de droits de douane mais variaient automatiquement et continuellement d'une manière instable, non transparente et imprévisible. Ce dernier type de taxes partage souvent un certain niveau de similarité avec les prélèvements variables à l'importation.⁵⁶⁴ Ainsi, le simple fait que les restrictions à l'importation soient mises sous forme de droit de douane ne leur permet pas d'échapper au processus de tarification.⁵⁶⁵ Donc, à l'issue du processus de

Il existe également d'autres exceptions au titre de l'Article 5 et de l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture. Pour les détails, voir le présent travail, para. 330 – 339 et 340 – 347

⁵⁶³ Dans l'affaire du *Chili – Système de fourchettes de prix*, afin de défendre la légitimité de son système de fourchettes de prix au titre de l'Article 4.2, le Chili a prétendu que « le fait qu'aucun pays n'a *effectivement converti* un système de fourchettes de prix en tarifs durant les négociations du Cycle de l'Uruguay et qu'aucun Membre ne lui a *demandé* de convertir son système de fourchettes de prix en tarifs durant ces négociations est 'extrêmement pertinent' aux fins de l'interprétation de l'article 4.2 ». Mais l'Organe d'appel ne voit pas la possibilité de donner sens et effet au texte de l'article 4.2, « si cette disposition était interprétée de manière à n'inclure que les mesures particulières dont la conversion en droits de douane proprement dits avait été demandée par les participants aux négociations du Cycle de l'Uruguay ».

Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles, Rapport de l'Organe d'appel, 23 septembre 2002, WT/DS207/AB/R, para. 206 – 208

⁵⁶⁴ *Ibid.*, para. 240 – 252

⁵⁶⁵ En effet, on ne trouve aucune définition de « droits de douane proprement dits » dans le texte de l'Accord sur l'agriculture. Le Groupe spécial dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix* a constaté que « tous les droits de douane "proprement dits" prennent la forme de droits *ad valorem* ou de droits spécifiques (ou des deux à la fois) ». Cette définition n'était cependant pas acceptée par l'Organe d'appel. Pour l'Organe d'appel, c'est plutôt en examinant l'usage et le contexte de ce terme, surtout l'article II : 2 du GATT de 1947 et l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture, que l'on voit la distinction entre les droits de douane permis et ceux visés par le processus de tarification.

Pour les détails, *Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles*, Rapport du Groupe spécial, 3 mai 2002, WT/DS207/R, para. 7.52, et Rapport de l'Organe d'appel, 23 septembre 2002, WT/DS207/AB/R, para. 276 – 277

tarification, toutes les restrictions frontières à l'importation autres que les droits de douane « proprement dits » devaient être converties en leurs équivalents tarifaires.

270. En ce qui concerne la méthode de tarification, aucun indice n'a été fourni par les dispositions de l'Accord sur l'agriculture. C'est plutôt dans la Section A de l'Annexe 3 des Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme, que l'on trouve les prescriptions sur la méthode pour calculer les équivalents tarifaires.⁵⁶⁶

271. Selon les Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques, les équivalents tarifaires doivent être établis pour tous les produits agricoles assujettis à des restrictions frontalières autres que les droits de douane proprement dits. Ils doivent être exprimés en droits *ad valorem* ou spécifiques et calculés « d'une manière transparente sur la base de la différence effective entre les prix intérieurs et les prix extérieurs, au moyen des données, sources de données et définitions spécifiées à l'annexe 2 ». ⁵⁶⁷ En cas où un équivalent tarifaire ainsi calculé est négatif ou inférieur au taux consolidé courant, « l'équivalent tarifaire initial pourra être établi au niveau de ce taux ou sur la base des offres nationales relatives au produit considéré ». ⁵⁶⁸ C'est ce que l'on appelle la méthode de « l'écart de prix » pour établir les équivalents tarifaires des restrictions non tarifaires. ⁵⁶⁹ A ce propos, les analyses dans deux rapports d'arbitrage de l'affaire *EC –Banane III* ont dégagé des

⁵⁶⁶ Les Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme, ont été publiées pendant les négociations multilatérales du Cycle de l'Uruguay afin de « permettre la mise au point des projets de Listes de concessions et d'engagements dans les négociations sur l'agriculture et faciliter le processus de vérification qui aboutira à l'établissement des Listes formelles qui seront annexées au Protocole du Cycle de l'Uruguay ». Ce document étant de nature temporaire, son effet juridique est terminé à la conclusion du Cycle de l'Uruguay. Tout comme d'autres modalités des négociations, il ne peut non plus être utilisé comme base pour engager une procédure de règlement des différends au titre de l'Accord instituant l'OMC. Il peut servir cependant à un instrument supplémentaire dans le but de l'interprétation de l'Accord sur l'agriculture et des Listes d'engagements des Membres.

GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, para. 1 et 4

⁵⁶⁷ *Ibid.*, Annexe 3, Section A, para. 4 et 6.

En vertu des Modalités, les prix extérieurs seront les valeurs unitaires moyennes c.a.f. effectives pour le pays importateur, et le prix intérieur sera généralement un prix de gros représentatif qui prévaux sur le marché intérieur. En outre, l'Annexe 2 prévoit que « les participants présenteront des listes d'engagements et des données explicatives établies suivant les engagements de réduction et les modalités établies pour chaque domaine de la négociation. Dans les cas où cela sera spécifié, les données explicatives feront partie intégrante des engagements spécifiques auxquels elles se rapportent. »

⁵⁶⁸ *Ibid.*, Annexe 3, Section A, para. 8

⁵⁶⁹ INGCO M. D., *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, *op. cit.*, p. 15

principes directeurs pour l'application de cette méthode, surtout pour le calcul des prix intérieurs et extérieurs.⁵⁷⁰

272. Afin de calculer les équivalents tarifaires, les données des années de 1986 à 1988 ont été choisies comme données de référence.⁵⁷¹ Ce choix de période de base a une importance cruciale, du fait que les équivalents tarifaires résultant du processus de tarification auront établi le plafond du niveau de protection et servi ainsi comme base d'engagements de réduction, objectifs des négociations multilatérales subséquentes. Par conséquent, les pays participants aux négociations ont tout intérêt à se référer aux données dans les années où les différences entre les prix intérieurs et extérieurs sont les plus importantes.⁵⁷² Apparemment, le choix des années 1986 à 1988 a bien reflété cette considération.⁵⁷³

273. Etant donné que la tarification était censée conférer une protection équivalente à celle qui était assurée par les barrières non tarifaires, elle permet de quantifier l'étendue des engagements des Membres et facilite ainsi la recherche de leurs avantages réciproques.⁵⁷⁴

B. La consolidation du tarif

274. Dans le but d'améliorer l'accès aux marchés agricoles, tous les Membres de l'OMC devaient consolider leurs protections frontières à l'issue du Cycle de l'Uruguay. Différentes méthodes ont été appliquées en fonction des types de protections et du statut spécifique de chaque Membre. Précisément, en ce qui

⁵⁷⁰ Une discussion abondante sur le calcul des prix intérieurs est faite dans le premier rapport, tandis que le deuxième rapport a accordé une attention spéciale sur la détermination des prix extérieurs. Sur les détails, voir *CE – L'Accord de partenariat ACP-CE – Recours à l'arbitrage conformément à la décision du 14 novembre 2001*, Décision de l'Arbitre, 1^{er} août 2005, WT/L/616, para. 84 – 92 ; et *CE – L'Accord de partenariat ACP-CE – Deuxième recours à l'arbitrage conformément à la décision du 14 novembre 2001*, 27 octobre 2005, WT/L/625, para. 81 – 111. Pour une analyse de ces rapports, voir MCMAHON J. A., *The WTO Agreement on Agriculture : A Commentary*, op. cit., pp. 43 – 50

⁵⁷¹ GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, Annexe 3, Section A, para. 3

⁵⁷² DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 72 – 73

⁵⁷³ Ce choix de période de référence a pour conséquence d'entraîner une augmentation exorbitante des droits de douane appliqués aux importations des produits agricoles. Prenons l'Union européenne comme exemple, les droits consolidés s'élèvent à 274% pour le sucre raffiné, à 254% pour le beurre et à 174% pour la viande de bœuf. OCDE, *Le Cycle de l'Uruguay : évaluation préliminaire des conséquences de l'Accord sur l'agriculture*, Paris, OCDE, 1995, pp. 30 – 32, Tableaux 2, 3 et 4

⁵⁷⁴ LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 220

concerne les tarifs douaniers classiques, ils ont été consolidés au taux en vigueur le 1er septembre 1986. Les droits de douane résultant du processus de tarification devaient être consolidés à un taux égal à leurs équivalents tarifaires et insérés dans les Listes des concessions tarifaires de chaque Membre de l'OMC annexées au GATT de 1994. Dans le cas où les pays en développement ne disposaient pas des ressources nécessaires pour procéder à la tarification complète de toutes les restrictions non tarifaires, il leur a été offert une possibilité de « consolidation à des taux plafonds ». Cela veut dire que ces pays en développement pouvaient fixer un tarif maximal applicable à des groupes de produits agricoles ou à l'ensemble des produits agricoles. En effet, certains pays en développement ont appliqué une consolidation à un taux plafond unique à tous les produits agricoles, tandis que d'autres ont opté pour différentes consolidations pour différents groupes de produits agricoles.⁵⁷⁵

275. Une fois consolidés, les droits de douane chiffrés ont été enregistrés dans la Liste de concessions tarifaires pour chaque Membre. Faisant partie intégrante du GATT de 1994, cette Liste indique le tarif maximal pouvant être appliqué aux importations des produits agricoles sur le territoire des Membres. Normalement, ils n'ont donc plus le droit d'imposer des droits de douane d'importation supérieurs aux droits de douane « consolidés ». Cependant, si un renforcement de la protection du marché intérieur s'avère nécessaire, les Membres ont la possibilité de relever le tarif au-dessus du niveau consolidé en invoquant l'article XXVIII du GATT de 1994. Dans ce cas, le Membre concerné doit s'efforcer de maintenir un niveau général de concessions réciproques et mutuellement avantageuses non moins favorable pour le commerce que celui qui s'appliquait précédemment.⁵⁷⁶ Souvent, une compensation dans un autre secteur est envisagée de façon à permettre le rééquilibrage des niveaux de concessions commerciales. Bien évidemment, l'obligation de notification à l'OMC préalable au relèvement du tarif est imposée au Membre concerné.⁵⁷⁷

C. L'interdiction des nouvelles mesures non tarifaires

⁵⁷⁵ ADAM E., *Droit international de l'agriculture: sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., p. 115

⁵⁷⁶ L'article XXVIII :2 du GATT de 1994 prévoit qu' « au cours de ces négociations et dans cet accord, qui pourra comporter des compensations portant sur d'autres produits, les parties contractantes intéressées s'efforceront de maintenir un niveau général de concessions réciproques et mutuellement avantageuses non moins favorable pour le commerce que celui qui résultait du présent Accord avant les négociations. »

⁵⁷⁷ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., pp. 114 – 116

276. Dès que la tarification et la consolidation sont achevées, les Membres de l'OMC se voient interdits par l'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture de maintenir ou de recourir de nouveau à toutes formes de restrictions à l'importation « autres que les droits de douane proprement dits ». Cette interdiction n'est pourtant pas absolue. En plus des mesures non tarifaires appliquées au titre de la balance de paiement et d'autres dispositions contenues dans le GATT de 1994 et ses divers accords annexés, sont également exemptées les restrictions imposées pour des raisons de sécurité alimentaire au titre de la clause de « sauvegarde spéciale » de l'article 5 et du « traitement spécial » prévu dans l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture.⁵⁷⁸

277. Les dispositions de l'article 4 de l'Accord sur l'agriculture confirment explicitement, dans le secteur agricole, la préférence du système commercial actuel pour les tarifs douaniers. Ces derniers étant exprimés en pourcentage et ainsi plus transparents, prévisibles et mieux aptes à servir de base à des futures négociations, l'homogénéisation des restrictions à l'importation par le biais de la tarification, de la consolidation et de l'interdiction de restrictions non tarifaires, instaure non seulement un accès transparent aux marchés agricoles, mais également constitue une base solide de l'élargissement éventuel d'un accès aux marchés.⁵⁷⁹

Paragraphe 2 – La réduction des droits de douane consolidés pour un accès élargi aux marchés

278. La réforme du commerce agricole encadrée par l'Accord sur l'agriculture ne se borne pas à l'élimination des restrictions non tarifaires, ni à la consolidation des droits de douane afin d'éviter leur augmentation future. Elle a introduit également une série de concessions tarifaires pour élargir davantage l'accès aux marchés.

279. De tels élargissements de l'accès aux marchés agricoles reposent sur les engagements des Etats membres relatifs à la réduction progressive des droits de douane imposés à l'importation des produits agricoles.⁵⁸⁰ Ces engagements sont

⁵⁷⁸ Pour une étude détaillée sur ces sujets, voir le présent travail para. 330 – 339, et 340 – 347

⁵⁷⁹ LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique, op. cit.*, p. 220

⁵⁸⁰ L'article 4.1 de l'Accord sur l'agriculture prévoit que « les concessions en matière d'accès aux marchés contenues dans les Listes se rapportent aux consolidations et aux réductions des droits de douane, et aux autres engagements en matière d'accès aux marchés qui y sont spécifiés ».

établis conformément aux descriptions contenues dans *les Modalités de l'établissement des engagements contraignants et spécifiques* et ensuite enregistrés dans les Listes de concessions tarifaires de chaque Etat membre établies au titre de l'Article II du GATT de 1994.

280. Plusieurs indications sur la méthode de réduction tarifaire sont mises en place par les Modalités de l'établissement des engagements contraignants et spécifiques. A titre d'exemple,

- la réduction tarifaire s'appliquera à tous les « droits de douane proprement dits », y compris les droits de douane classiques déjà existant lors des négociations multilatérales aussi bien que les droits de douane résultant de la tarification ;
- en général, les droits de douane devront être réduits sur la base d'une moyenne simple de 36% sur la période de 6 ans commençant en 1995 ;
- la réduction ne devra en aucun cas être inférieure à 15% pour chaque ligne tarifaire ;
- normalement, le niveau des droits de douane consolidés servira de point de départ de la réduction. Pour les droits de douane non consolidés, le point de départ de réduction sera le niveau appliqué au 1^{er} septembre 1986.
- en vertu du principe du traitement spécial et différencié, une obligation de réduction moins contraignante sera imposée en faveur des pays en développement, en leur permettant de réduire leurs droits de douane de 24% en moyenne, avec une réduction minimale de 10%, sur une période de mise en œuvre de 10 ans.
- Les pays les moins avancés seront exemptés des engagements de réduction.⁵⁸¹

⁵⁸¹ GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, Annexe 3, para. 3, 5, 15 et 16

281. Ici, il est important de souligner que l'opération de réduction tarifaire est basée sur « la moyenne simple » de l'ensemble des droits de douane et non sur le volume de commerce de chaque produit. En réalité, la méthode de réduction ainsi pratiquée laisse aux Membres une marge de manœuvre importante pour aménager leurs réductions tarifaires tout en prenant en compte les considérations alimentaires. A titre d'exemple, un Membre peut seulement effectuer une réduction tarifaire à 15% des droits de douane imposés aux produits qui sont sensibles à la concurrence et impliquent des intérêts majeurs par rapport à la sécurité alimentaire. Un degré plus important d'abaissement tarifaire peut être effectué sur les produits qui sont nécessaires ou souhaitables pour la sécurité alimentaire des consommateurs et dont l'entrée sur son territoire n'affecte que peu de marchés internes.⁵⁸²

Paragraphe 3 – La garantie pour un accès minimum aux marchés

282. Comme on l'a montré précédemment dans le présent travail, les données de référence afin de calculer les équivalents tarifaires ont été fixées à celles des années 1986 à 1988, où l'écart entre les prix intérieurs et extérieurs était le plus important des dernières décennies.⁵⁸³ Une fois que la période de base est fixée, il reste à chaque Membre à effectuer le processus de tarification et à consolider ainsi ses taux plafonds afin d'engager le processus de réduction tarifaire. Chaque Membre a évidemment tout intérêt à recourir à ces données pour fixer ces taux plafonds à un niveau le plus haut possible. Même si les droits de douane effectivement appliqués par les Membres sont souvent inférieurs aux taux plafonds, on peut d'ores et déjà anticiper le risque d'un renchérissement des droits de douane consolidés, qui rendra éventuellement les conditions d'importation plus restrictives que leurs prédécesseurs non tarifaires.⁵⁸⁴

⁵⁸² PARENT G., « L'OMC, l'Accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire », in F. Snyder (dir.), *Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 26

⁵⁸³ INGCO M. D., *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, op. cit., p. 22 ; et TANGERMANN S., *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by Major Developed Countries*, UNCTAD/ITD/16, Rapport préparé pour la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le 3 octobre 1995, p. 5

⁵⁸⁴ En réalité, le phénomène subséquent de « surtarification » a bien confirmé ce potentiel. Les tarifs douaniers appliqués par les principaux pays développés à l'issue du processus de tarification sont exorbitants. Ils se varient entre 100% et 500%, ceux qui étant d'ailleurs très rare dans l'histoire du commerce international. D'autant plus que les droits de douane finalement consolidés sont souvent remarquablement plus élevés que les réels équivalents tarifaires des restrictions non tarifaires. A titre d'exemple, les droits de douane consolidés par l'Union européenne sont 60% plus élevés que les réels

283. Dans le but d'atténuer les impacts néfastes de cette tendance sur les échanges internationaux, les Membres se sont engagés à maintenir le niveau existant de l'ouverture du marché. Il s'agit des engagements sur les possibilités courantes d'accès et les possibilités minimales d'accès, celles-ci assurant qu'une certaine quantité minimale de produits agricoles peuvent en tous cas entrer dans les marchés intérieurs.

284. Les engagements d'accès courant visent à garantir que le niveau historique d'importations résiste aux impacts du processus de tarification.⁵⁸⁵ Selon le principe prévu dans les Modalités de l'établissement des engagements contraignants et spécifiques, dans les cas où les importations d'un produit spécifique sont supérieures à 5% de sa consommation intérieure correspondante pendant la période de base 1986 – 1988, les possibilités courantes d'accès doivent être maintenues et augmentées pendant la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture.⁵⁸⁶ Cela signifie que chaque Membre est obligé de créer des conditions d'importations qui soient au moins équivalentes à celles pratiquées pendant la période de base. Du fait que la plupart des possibilités d'accès des marchés agricoles antérieures au Cycle de l'Uruguay étaient établies sur la base des accords bilatéraux à des conditions préférentielles, le maintien d'un accès courant permet aux pays exportateurs de continuer à bénéficier de ces conditions dans le nouveau régime commercial multilatéral, et d'échapper du risque de la dégradation des conditions d'accès découlant de la surestimation des équivalents tarifaires.⁵⁸⁷

équivalents tarifaires des PAC appliquées dans les dernières années, tandis que les nouveaux droits de douane des Etats-Unis sont 45% supérieurs aux taux pratiqués antérieurement.

Sur ce point, voir DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 75; et ANDERSON K., ERWIDODO et INGCO M., *Integrating Agriculture into the WTO : The Next Phase*, Rapport présenté à la Conférence de l'OMC et de la Banque mondiale sur les pays en développement dans le Cycle millénaire tenue les 20 – 21 septembre 1999 à Genève, pp. 8 – 9

⁵⁸⁵ En vertu des Modalités de l'établissement d'engagements, « les possibilités d'accès courantes, à des conditions au moins équivalentes aux conditions existantes, seront maintenues dans le cadre du processus de tarification ». GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, Annexe 3, para. 11

⁵⁸⁶ *Ibid.*, Annexe 3, para. 6

⁵⁸⁷ WONGKAEW Th., *L'accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire durable*, op. cit., p. 36

285. Lorsque les niveaux historiques d'importations étaient très faibles – inférieurs à 5% de la consommation intérieure,⁵⁸⁸ un accès minimal serait établi, pour l'année 1995, qui correspond à 3% de la consommation intérieure du produit visé pendant la période de référence (1986 – 1988). Cet accès devait atteindre 5% à partir de l'année 2000 pour les pays développés et à partir de l'année 2004 pour les pays en développement.⁵⁸⁹

286. En pratique, la mise en œuvre par les Membres de l'OMC de ces possibilités d'accès courantes et minimales est souvent passée par l'application des contingents tarifaires. Il s'agissait de déterminer, pour chaque produit à importer, un certain volume de contingent et d'appliquer un double niveau de taux de droits de douane aux produits importés – un taux minimal ou faible pour les volumes soumis aux contingents et un taux élevé pour les volumes hors contingents. Si les méthodes utilisées par les pays importateurs afin d'allocation de leurs contingents tarifaires entre pays exportateurs étaient très variées,⁵⁹⁰ les règles suivantes devaient être toujours respectées :

- pour les contingents établis sur la base de maintien de l'accès courant, les pays importateurs n'étaient pas tenus de les généraliser sur la base du principe de la nation la plus favorisée (NPF) ;
- en cas d'expansion de l'accès courant, toute expansion de ce type serait effectuée sur une base NPF ;⁵⁹¹

⁵⁸⁸ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., para. 5.2.1

⁵⁸⁹ GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, Annexe 3, para. 5 et 15

⁵⁹⁰ Les dispositions concernant l'administration des contingents tarifaires se trouvent plutôt dans l'article XIII du GATT de 1994 – Application non discriminatoire des restrictions quantitatives, et non pas dans l'Accord sur l'agriculture. Du fait que cet article fait surtout office de directive générale et laisse aux Membres un pouvoir discrétionnaire relativement grand pour l'administration des contingents, diverses méthodes sont utilisées pour allouer les contingents tarifaires. Ces méthodes peuvent être classifiées en catégories suivantes : taxes appliquées, premier arrivé - premier servi, licences sur demande, mise aux enchères, transactions antérieures, importations effectuées par des organismes commerciaux d'Etat, groupements ou associations de producteurs, méthodes d'allocation mixtes, etc. Pour une explication détaillée, voir FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., para. 5.3, Tableau 4

⁵⁹¹ GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, Annexe 3, para. 11

- les contingents tarifaires mis en œuvre dans le cadre de l'accès minimal seraient généralisés sur une base NPF.⁵⁹²

287. En tant qu'instrument supplémentaire pour améliorer l'accès aux marchés pour les exportateurs, l'accès courant a légitimé les anciens échanges effectués dans le cadre d'arrangements bilatéraux à des taux préférentiels, alors que l'accès minimal a rendu possible le développement des échanges de certains produits, échanges qui étaient auparavant peu dynamiques ou quasi-inexistants. Les engagements en matière d'accès courant et d'accès minimal ont une grande signification pour la sécurité alimentaire des Membres de l'OMC, surtout celle des pays en développement. Ils ont non seulement permis aux pays exportateurs de continuer à bénéficier du même niveau de revenus, mais également ouvert les possibilités de nouvelles recettes d'exportations. La constitution et l'enrichissement des stocks alimentaires sont ainsi assurés.

288. Bien évidemment, l'introduction des contingents tarifaires dans la mise en œuvre de ces engagements signifie toujours une intervention importante du pouvoir public de chaque Membre. Cela nécessite une bonne administration des contingents tarifaires pour que ceux-ci soient appliqués de manière non discriminatoire, transparente et prévisible.⁵⁹³

289. De manière générale, les disciplines de l'Accord sur l'agriculture en matière d'accès aux marchés ont parvenu à rendre plus évidents les obstacles commerciaux à la frontière et à les soumettre à un processus de réduction. En plus de faciliter directement l'ouverture des marchés agricoles, elles ont amélioré sensiblement la transparence et la prévisibilité du commerce agricole, et contribué ainsi à la création d'un système d'échanges agricoles « équitables et axés sur le marché », système pouvant favoriser différentes solutions aux problèmes alimentaires. Néanmoins, à cause de la pratique très étendue de toutes sortes de soutiens financiers dans le secteur agricole, l'établissement réel d'un système commercial de ce genre dépend davantage du réaménagement approfondi des

⁵⁹² *Ibid.*, Annexe 3, para. 14

⁵⁹³ L'administration des contingents tarifaires est souvent critiquée comme discriminatoire, manquant de transparence et de prévisibilité. PARENT G., « L'OMC, l'Accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 28

disciplines applicables dans le domaine de subventions, domaine extrêmement compliqué et sensible.

Section II - La création d'une base assainie de la concurrence internationale par la régularisation des subventions agricoles

290. Sous une forte influence de la doctrine interventionniste, la plupart de pays industrialisés ont l'habitude de subventionner leur secteur agricole.⁵⁹⁴ Justifiée initialement par la nécessité de garantir l'autarcie agricole,⁵⁹⁵ ce genre d'intervention étatique allait rapidement au-delà des considérations relatives à la sécurité alimentaire nationale. Elle visait davantage à préserver et à développer les milieux agricoles en général, à stabiliser les prix internes et à augmenter les revenus des communautés agricoles en particulier.⁵⁹⁶ Dès la fin des années 1970, elle évoluait continuellement en comprenant des soutiens financiers destinés à aider la liquidation des surplus agricoles sur les marchés internationaux.⁵⁹⁷ Engageant énormément de ressources publiques et couvrant une large gamme de produits agricoles,⁵⁹⁸ les subventions

⁵⁹⁴ En effet, les aides gouvernementales au secteur agricole constituent une pratique étendue et de longue histoire. Les politiques modernes du transfert de revenus au profit des agriculteurs trouvent leur origine dans la grande récession économique pendant les années 1930.

ANNANIA G., CARTER C. et MCCALLA A., « Agricultural Policy Changes, GATT Negotiations and the U.S.-E.C. Agricultural Trade Conflict », in G. Annania, C. Carter, et A. McCalla (dir.), *Agricultural Trade Conflicts and GATT: New Dimensions in U.S. – European Agricultural Trade Relations*, Boulder, Westview Press, 1994, p. 5

⁵⁹⁵ Certains auteurs vont encore plus loin en préconisant un traitement spécial pour les produits alimentaires de base dans le cadre de l'OMC. Pour les détails, voir DAS B. L., « The 'Big Bang' in Agriculture in the WTO », *Third World Economics*, n°177, 1998, pp. 16 – 31

⁵⁹⁶ Dans ce sens, la PAC présente un très bon exemple. L'article 39.1 du Traité de Rome instituant la Communauté européenne définit les objectifs de la PAC comme « a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre ; b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la production agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ; c) de stabiliser les marchés ; d) de garantir la sécurité des approvisionnements ; e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ». Le renforcement des soutiens agricoles est à un certain niveau le résultat des grandes influences politiques des communautés agricoles aux Etats-Unis, et la réponse à la nécessité de préserver la mode traditionnelle de vie agricole dans les pays européens tels que l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas et les pays scandinaves. Voir HILLMAN J., « The US Perspective », in K. A. Ingersent, A. J. Rayner et R. C. Hine (dir.), *Agriculture in the Uruguay Round*, New York, St. Martin's Press, 1994, p. 40, et CURSON G., *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Policies and Techniques*, London, M. Joseph, 1965, p. 206

⁵⁹⁷ Les recherches sur ce sujet relèvent une croissance tridimensionnelle remarquable de la distribution des subventions agricoles pendant les dernières décennies. Une telle croissance se manifeste au niveau du nombre de pays distributeurs, au niveau des catégories de produits couverts et au niveau du montant de ressources financières engagées. Pour les détails, MINER W. et HATHAWAY D., « World Agriculture in Crisis: Reforming Government Policies », in W. Miner et D. Hathaway (dir.), *World Agricultural Trade: Building a Consensus*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1988, pp. 46 – 48; OCDE, *National Policies and Agricultural Trade*, Paris, 1987, p. 68; HEOKMAN B. et KOSTECKI M., *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 197; GYLFASSON T., « Prospects for Liberalization of Trade in Agriculture », *J.W.T.*, Vol. 32, n°1, 1998, p. 32

⁵⁹⁸ A titre d'exemple, le soutien total à l'agriculture des pays de l'OCDE a atteint 362 milliards de USD en 1998, soit 1,4% du PIB de la zone de l'OCDE. Les niveaux de soutien aux producteurs entre pays allaient de 1% à plus de 70% des recettes

agricoles sont distribuées sous les formes très diversifiées et de nature très compliquée. Leur utilisation est souvent critiquée comme manquant de transparence.

291. Bien que les subventions agricoles constituent un outil efficace pour atteindre des objectifs relatifs au bien-être national, elles produisent très souvent des effets extraterritoriaux qui faussent considérablement le jeu de la concurrence sur le marché international.⁵⁹⁹ Précisément, en créant directement ou indirectement des avantages de coût au profit de ses bénéficiaires, l'attribution des subventions altère artificiellement les conditions de concurrence commerciale au détriment d'autres producteurs efficaces mais n'ayant pas accès à tels financements. La répartition du marché qui en résulte ne dépend plus alors de considérations commerciales telles que prix et qualité de produit, mais des ressources nationales.⁶⁰⁰ Cela va incontestablement à l'encontre de l'esprit fondamental des échanges internationaux – le principe des avantages comparatifs et de la spécialisation, et dégrade substantiellement les conditions d'accès au marché étranger des agriculteurs d'autres pays, notamment ceux des pays en développement.⁶⁰¹

292. Cependant, les effets nuisibles des subventions ne s'arrêtent pas là. Les subventions généreuses maintenant un prix rémunérateur sur le marché interne conduisent éventuellement à la surproduction. Celle dernière nécessite inévitablement la mise en place des restrictions d'importations à la frontière et des financements supplémentaires destinés à faciliter l'écoulement des produits excédentaires avec des bas prix sur les marchés internationaux. De tels bas prix internationaux rendent, en

agricoles brutes totales. Le niveau de soutien dans certains pays dépassait 80% pour certains produits, les niveaux maximums étant généralement atteints pour le sucre, le lait et le riz.

Pour le détail, voir OCDE, *Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE : suivie et évaluation*, Paris, 1999, pp. 9 – 10, 22 – 24, et 33 – 34

⁵⁹⁹ RIVERS R. R. et GREENWALD J. D., « The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Differences », *Law & Policy in International Business*, Vol. 11, 1979, pp. 1447 – 1495; aussi STEWARD T. P. (dir.), *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986 – 1992)*, Boston, Kluwer Law and Taxation, 1993, p. 844

⁶⁰⁰ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, p. 312

⁶⁰¹ Comme E. Grabitz l'a commenté dans son article, « les subventions distordent et subvertissent le processus de marché... et entraînent l'allocation inappropriée des ressources, encouragent la production inefficace et diminuent la richesse mondiale ». GRABITZ E., « Comment », in J. Bourgeois (dir.), *Subsidies and International Trade: A European Lawyers Perspective*, Deventer, Kluwer Law International, 1991, p. 45

Sur ce point, également KRUGMAN P. et OBSTEFELD M., *International Economics: Theory and Practice*, 9ème édition, Paris, Pearson education, 2012, pp. 139 – 141 et 221 – 222 ; et HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture: analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, *op. cit.*, p. 9

revanche, indispensable de nouveaux soutiens financiers pour stabiliser les prix internes.⁶⁰²

293. En réalité, ce cercle vicieux a pour conséquence de maintenir sur le marché mondial un bas prix qui est parfois moins élevé que le coût de production des producteurs efficaces.⁶⁰³ Ce bas prix, qui bénéficie sûrement aux consommateurs, peut être cependant catastrophique pour la production nationale des pays en développement. Au niveau individuel, sans aucun soutien financier de leurs gouvernements, les agriculteurs de ces pays se voient évincés progressivement des marchés internationaux aussi bien que des marchés nationaux. Finalement, certains d'entre eux perdent définitivement leurs activités et rejoignent les populations sans moyen suffisant pour s'alimenter. Au niveau de l'Etat, ces pays dépendent de plus en plus des importations commerciales ou des aides alimentaires pour garantir les approvisionnements alimentaires sur les marchés internes. Ces pays s'exposant directement aux fluctuations des cours internationaux, leur sécurité alimentaire est ainsi soumise à la précarité du marché mondial.

294. Bref, l'utilisation extensive des subventions en faveur des agriculteurs comme celle qui a été pratiquée par les pays de l'OCDE dégradait continuellement les conditions de concurrence au détriment des pays en développement et restreignait leur capacité d'accès aux marchés internationaux. Etant marginalisés par rapport au marché mondial, ces pays se trouvent privés des moyens indispensables pour stimuler la production nationale et améliorer leur sécurité alimentaire. Ainsi, la création d'une base juste et équitable de la concurrence internationale pour tous les Membres de l'OMC devient partie incontournable du projet de la réforme du commerce agricole.

⁶⁰² DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, p. 26, et MECHLEM K., « Harmonizing Trade in Agriculture Human Rights: Options for the Integration of the Right to Food into the Agreement on Agriculture », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 10, 2006, p. 147

⁶⁰³ C'est exactement le cas du sucre. Avec l'assistance de diverses subventions, l'UE est devenue l'un des exportateurs les plus importants du sucre dans le monde, malgré le fait que les coûts de production en Europe sont double de ceux qui dans la plupart de pays en développement. Néanmoins, le prix de sucre sur le marché mondial est moins élevé que les coûts de certains producteurs les plus efficaces.

FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : suivi des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et du Millénaire*, *op. cit.*, p. 21 ; Banque mondiale, *Global Economic Prospects : Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington D.C., 2004, p. 127

295. Dans ce sens, la contribution de l'Accord sur l'agriculture est marquée par ses premiers efforts vers l'établissement d'un cadre institutionnel et normatif régissant les pratiques des subventions agricoles. Dans ce cadre, l'Accord tente d'instaurer et de maintenir un équilibre entre l'opportunité des subventions et la nécessité de faire en sorte qu'elles ne perturbent pas le fonctionnement normal des marchés agricoles. Concrètement, les règles élaborées pendant les négociations du Cycle de l'Uruguay visent, d'une part, à la réduction progressive des mesures de soutiens internes (Paragraphe 1) et, d'autre part, à l'utilisation réglementée des subventions à l'exportation (Paragraphe 2).

*Paragraphe 1 - La réduction progressive des mesures de soutien interne*⁶⁰⁴

296. L'élimination complète des mesures de soutien agricole n'est ni envisageable ni souhaitable, du fait qu'elles se justifient par leur capacité à remédier à de nombreuses défaillances du marché mondial, notamment à la défaillance liée à la volatilité des prix.⁶⁰⁵ Couvrant une large variété de pratiques gouvernementales favorables aux agriculteurs, les mesures de soutien sont classées par l'Accord sur l'agriculture en trois catégories en fonction de leurs impacts respectifs sur la production et les échanges internationaux de produits agricoles, à savoir la catégorie « orange », la catégorie « bleue » et la catégorie « verte ».⁶⁰⁶ Certaines sont soumises à l'obligation de réduction progressive (A), alors que d'autres en sont exemptées afin de réserver une flexibilité suffisante pour les Membres d'élaborer les politiques agricoles tenant compte de leurs propres circonstances (B).

⁶⁰⁴ En fait, le terme « soutien interne » est une expression très récente, dont la première apparition formelle dans un instrument multilatéral en tant que concept juridique se trouve dans le texte de l'Accord sur l'agriculture. Certains auteurs utilisent d'autres concepts pour décrire le même type d'aides financières accordées par les pouvoirs publics aux agriculteurs, par exemple, les « subventions à la production », les « subventions internes ». Voir RIVERS R. R. et GREENWALD J. D., « The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Differences », *op. cit.*, pp. 1462 – 1470

⁶⁰⁵ Comme l'a constaté A. P. Hervé, ce genre de défaillances de marché ne peuvent pas, en réalité, être remédiées par les instruments de politique commerciale tels que les droits de douane. HERVÉ A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, *op. cit.*, p. 24

⁶⁰⁶ Les mesures de soutien interne susceptibles de fausser la concurrence sur le marché agricole sont classées en catégorie « orange ». Sont classées en catégorie « bleue » les mesures de soutien qui sont liées à la limitation de la production, et en catégorie « verte » les mesures de soutien ayant des effets minimes ou nuls sur la production agricole ou sur les échanges agricoles sur les marchés internationaux.

A. *La réduction progressive des mesures de soutien interne encourageant directement la production*

297. Les engagements pris par les Membres de l'OMC en matière de soutien interne sont contenus dans la Partie IV de leurs Listes.⁶⁰⁷ Ces engagements visent seulement les mesures de soutien entrant dans la catégorie orange, c'est-à-dire les mesures de soutien ayant pour incidence d'encourager directement la production agricole et de fausser la concurrence sur les marchés internationaux. En pratique, il s'agit souvent des mesures de soutien des prix de produits agricoles et de celles liées aux volumes ou au type de production.⁶⁰⁸

298. On ne trouve nulle part dans le texte de l'Accord sur l'agriculture une définition spécifique des mesures de la catégorie orange. L'article 6.1 de l'Accord sur l'agriculture indique tout simplement que « les engagements de réduction du soutien interne de chaque Membre ... s'appliqueront à toutes ses mesures de soutien interne en faveur des producteurs agricoles, à l'exception des mesures internes » qui sont exemptées conformément aux critères énoncés dans l'article 6 et l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. Pour A. P. Hervé, une technique de déduction est appliquée ici pour déterminer si une mesure de soutien appartient à la catégorie orange. D'après lui, toute mesure de soutien interne en faveur des producteurs est présumée entrer dans la catégorie orange jusqu'à preuve du contraire. Il faut donc vérifier avant tout si la mesure en question correspond à la catégorie verte ou bleue, ou si cette mesure est exemptée autrement du calcul des engagements de réduction.⁶⁰⁹

299. Une fois que la mesure en question est exclue des catégories exemptées,⁶¹⁰ elle doit être évaluée par le Membre qui l'applique pour établir ses engagements de réduction. Aux termes de l'article 6.1, les engagements de réduction sont exprimés par « une mesure globale du soutien total (MGS Totale) » et des

⁶⁰⁷ Article 3.1 de l'Accord sur l'agriculture

⁶⁰⁸ LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, op. cit., p. 229

⁶⁰⁹ HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 178

⁶¹⁰ Quatre catégories de mesures de soutien sont exemptées des engagements de réduction, à savoir les mesures de la catégorie verte, les mesures de développement relevant des programmes de développement agricole et rural dans les pays en développement, les mesures de la catégorie bleue et les mesures relevant des aides *de minimis*. Voir le présent travail, para. 304

« Niveaux d'engagement consolidés annuels et finals ». Selon la définition donnée par le premier article de l'Accord sur l'agriculture, on entend par MGS Totale « la somme de tout le soutien interne accordé en faveur des producteurs agricoles, calculée en additionnant toutes les mesures globales du soutien pour les produits agricoles initiaux, toutes les mesures globales du soutien autres que par produit et toutes les mesures équivalentes du soutien pour les produits agricoles ».⁶¹¹

300. La méthode de calcul des MGS est décrite par une série de règles complexes contenues dans les Annexes 3 et 4 de l'Accord sur l'agriculture.⁶¹² Elle est bien précise et complexe. Bref, les MGS sont soumises à une évaluation individuelle en termes monétaires pour chaque produit agricole initial bénéficiant de différents soutiens. Celles-ci correspondent à la différence entre le prix interne et le prix mondial multipliée par le volume du produit bénéficiant du soutien.⁶¹³ Dans le cas où le calcul des MGS par produit bénéficiant du soutien des prix du marché n'est pas réalisable, il est toujours possible de recourir aux « mesures équivalentes de soutien (MES) ». Celles-ci sont calculées individuellement sur la base de dépenses consacrées par les pouvoirs publics au soutien du produit en question.⁶¹⁴

301. En tout cas, tout soutien de ce genre accordé pendant la période de base 1986 – 1988 entre dans le calcul de la MGS Totale de base, qui représente le niveau initial des engagements. Sur le fondement de celle-ci, les pays développés ont accepté de réduire de 20% en six ans (1996 – 2000) leur niveau de soutien interne, alors que les pays en développement sont convenus d'une réduction de 13% sur dix ans (1995 – 2004). Les pays les moins avancés ne sont pas tenus de prendre de tels engagements.⁶¹⁵

⁶¹¹ Article 1h) de l'Accord sur l'agriculture

⁶¹² Pour une analyse précise sur ce sujet, voir DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products : From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 396 – 410

⁶¹³ Paragraphes 1, 6 et 8 de l'Annexe 3 de l'Accord sur l'agriculture

⁶¹⁴ Annexe 4 de l'Accord sur l'agriculture

⁶¹⁵ OMC, *Comprendre l'OMC : les Accords; Agriculture : des marchés plus équitables pour les agriculteurs*, texte disponible sur le site Internet: http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm3_f.htm (consulté le 2 août 2016)
En réalité, la réduction est faite en tranches égales en fonction de la durée de la période de mise en œuvre. Chaque année, les Membres doivent réduire de manière progressive leur niveau de soutien par 3,33% de la MGS Totale de base pour les pays développés et 1,3% pour les pays en développement.

302. Les engagements de réduction de chaque Membre ainsi fixés sont consolidés dans la Partie IV de la Liste au nom des « Niveaux d'engagement consolidés annuels et finals », indiquant le soutien maximal que ce Membre est autorisé d'accorder pendant chaque année de la période de mise en œuvre.⁶¹⁶ Il convient de noter qu'à travers une expression globale des engagements de réduction pour tous les produits,⁶¹⁷ une certaine autonomie est réservée aux Membres dans la répartition annuelle des soutiens internes autorisés entre les produits concernés.⁶¹⁸

303. Jusqu'à l'année 2000, une trentaine de Membres se sont soumis aux engagements de réduction.⁶¹⁹ Aux termes de l'article 6.3, ils seront considérés comme respectant leurs engagements de réduction durant une année donnée, lorsque le niveau de soutien qu'ils apportent effectivement aux producteurs pendant cette année n'excédera pas leurs propres Niveaux d'engagement consolidés annuels et finals.⁶²⁰ En revanche, une tolérance zéro est imposée aux Membres qui n'intègrent pas d'engagements de réduction dans leurs Listes. De façon générale, ils sont interdits de recourir aux mesures de la catégorie orange dépassant la limite *de minimis*.⁶²¹

B. Les exemptions des engagements de réduction

304. N'ayant que des incidences nulles ou négligeables sur la production et les échanges de produits agricoles,⁶²² quatre catégories de mesures de soutien sont exemptées des engagements de réduction, à savoir les mesures de la catégorie verte, les mesures de développement relevant des programmes de développement agricole et rural dans les pays en développement, les mesures de la catégorie bleue et les mesures

⁶¹⁶ Article 1h) de l'Accord sur l'agriculture

⁶¹⁷ Article 6.1 de l'Accord sur l'agriculture

⁶¹⁸ LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, op. cit., p. 229

⁶¹⁹ Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée, Rapport du Groupe spécial, adopté le 31 juillet 2000, WT/DS161/R, WT/DS169/R, para. 808, note de bas de page n°421

⁶²⁰ En vertu de l'article 6.3 de l'Accord sur l'agriculture, ce niveau de soutien apporté effectivement aux producteurs durant une année donnée est exprimé comme MGS totale courante.

⁶²¹ L'article 7.2 b) de l'Accord sur l'agriculture stipule que « dans les cas où il n'existera pas d'engagements en matière de MFS totale dans la Partie IV de la Liste d'un Membre, celui-ci n'accordera pas de soutien aux producteurs agricoles qui excède le niveau de *de minimis* pertinent indiqué au para. 4 de l'article 6 ».

⁶²² En fait, il n'existe pas de soutien agricole sans incidence sur la production ou les échanges internationaux de produits agricoles. Comme il a été constaté par B. Hermelin, « toute mesure de politique agricole vise à avoir un effet sur l'offre agricole, en l'augmentant ou en la maintenant, et comporte donc un effet sur les marchés agricoles, y compris pour les mesures classées en catégorie verte ». HERMELIN B., « L'OMC est-elle une enceinte de régulation internationale ? », in J.-P. Broussard et H. Delorme (dir.), *La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 316

relevant des aides *de minimis*. Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture concernant les deux premières donnent une grande discrétion aux Membres et leur permettent de mieux accommoder les politiques internes à la sauvegarde de la sécurité alimentaire. Une section du présent travail est particulièrement consacrée à une analyse approfondie de ces règles.⁶²³

305. Quant aux mesures de la catégorie bleue, elles couvrent des aides directement versées aux producteurs au titre de programmes de limitation de la production. Ces aides sont souvent considérées comme des soutiens partiellement découplés dans la mesure où il s'agit de versements subordonnés à une production mais dont le montant effectif n'est pas directement lié au volume réel de cette production.⁶²⁴ Elles bénéficient donc d'une exemption conditionnelle.⁶²⁵ Principalement, ce genre de versements sera exclu des engagements de réduction seulement s'ils sont fondés sur une superficie et des rendements fixes, ou s'ils sont effectués pour 85% ou moins du niveau de base de la production, ou s'il s'agit de versements accordés au bétail effectués pour un nombre de têtes fixe.⁶²⁶

306. En effet, le concept de catégorie bleue a été initialement créé au moment de la conclusion de l'Accord de « Blair House » au profit des Etats-Unis et de l'UE.⁶²⁷ L'introduction de cette catégorie permettait à ces deux grandes puissances commerciales de continuer à utiliser leurs propres systèmes de paiement compensatoire, sans avoir rempli toutes les conditions de découplage.⁶²⁸⁶²⁹ D'autres

⁶²³ Sur les mesures de la catégorie verte, voir le présent travail, para. 354 – 367; sur les aides au titre du développement, voir le présent travail, para. 368 – 371

⁶²⁴ HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 183

⁶²⁵ Selon M. G. Desta, les versements exemptés à ce titre doivent être effectués de manière directe, c'est-à-dire qu'ils doivent être payés aux agriculteurs par les budgets gouvernementaux sans avoir passé par aucun dispositif de manipulation de marché. En plus, ces versements ne peuvent être accordés qu'à condition que les bénéficiaires aient pris des mesures spécifiques pour limiter la production agricole. DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 411

⁶²⁶ Article 6.5 a) de l'Accord sur l'agriculture

⁶²⁷ BERTHELOT J., *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation, clés pour un Accord agricole solidaire à l'OMC*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 230 et s.; également BUTAULT J. P., *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Paris, INRA Editions, 2004, p. 282

⁶²⁸ JOSLING T., TANGERMANN S. et WARLEY K., *Agriculture in the GATT*, op. cit., p. 204

⁶²⁹ Le « découplage » est un concept économique qui veut que les aides distribuées par les pouvoirs publics aux agriculteurs soient forfaitaires, ce qui ferait d'elles des mesures ayant l'avantage de « modifier la répartition des revenus dans une

Membres, tels que la Suisse, la Norvège et le Japon, ont pu aussi en profiter pour maintenir une agriculture qui ne subsisterait pas sans soutien gouvernemental.⁶³⁰

307. Ici, il convient de noter que la légitimité de la catégorie bleue est sérieusement mise en doute par certains auteurs à cause de son incompatibilité avec l'esprit général de l'Accord sur l'agriculture.⁶³¹ D'une part, cette catégorie aurait « permis aux pays occidentaux [États-Unis et Union européenne surtout] une baisse initiale automatique de leur MGS ». ⁶³² Cependant, le fait qu'elle est incluse dans la MGS Totale de base et les Niveaux d'engagement consolidés annuels et finals et exclue du calcul de la MGS Totale courante vide le sens véritable des engagements de réduction de ces Membres. Car en ce faisant, leur Niveau d'engagement final a été déjà atteint même au début de la période de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture.⁶³³ D'autre part, la réticence des Membres utilisateurs des mesures de la catégorie bleue à imposer des conditions supplémentaires pour un découplage complet de la production et du prix fait obstacle à une opération transparente des soutiens de cette catégorie. Certaines mesures qui ne limitent pas réellement la production pourraient se mettre à l'abri de la catégorie bleue et échapper ainsi aux engagements de réduction.⁶³⁴ En outre, la légitimité de la catégorie bleue devient

économie sans interférer avec le libre fonctionnement des marchés, modifier les décisions de production des producteurs nationaux, ni les décisions de consommation des consommateurs nationaux ». Voir BUTAULT J. P., *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure, op. cit.*, p. 51

Pour une analyse économique sur la définition du concept « découplage », voir OCDE, *Découplage : une vue d'ensemble du concept*, Paris, 2001, 45p.

⁶³⁰ ZOURE T. N., *Le commerce des produits agricoles dans le droit de l'OMC*, Paris, L.G.D.J., 2012, p. 138

⁶³¹ Dans son article, S. Tangermann a pour opinion que la catégorie bleue était à un certain niveau « *an anomaly that does not fit the overall spirit of the Agreement on Agriculture* ». TANGERMANN S., *The European Union Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO*, Rapport présenté au Département de l'Économie agricole et du Business, Université de Guelph, Ontario, 1999, p. 26

⁶³² BERTHELOT J., *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation, clés pour un Accord agricole solidaire à l'OMC*, op. cit., p. 230

⁶³³ Selon l'étude de l'OCDE, la MGS Totale de base des États-Unis se lève à 24 milliards USD, et les paiements compensatoires pendant la période de base comptent près que 10 milliards USD. Avec l'exemption de la catégorie bleue, la MGS Totale courante en 1993 est fixée à 14 milliards USD, ce qui est déjà beaucoup moins élevé que le Niveau d'engagement consolidé final pour l'année 2000, soit 19 milliards USD. OCDE, *Le Cycle de l'Uruguay : évaluation préliminaire des conséquences de l'Accord sur l'agriculture dans les pays de l'OCDE*, op. cit., p. 40

C'est le même cas pour l'UE, dont la Commission européenne a déjà observé en 1996 l'accomplissement des engagements de réduction de 20%. Commission européenne, *CPA Working Notes: GATT and European Agriculture*, Issue special, DG VI, Brussels, 1996, p. 23

⁶³⁴ Dans son rapport, S. Tangermann a pu observer que: « *it has never been clear whether the measures that have been allowed to find a shelter under the blue box are really 'production-limiting' as stipulated in Article 6 :5 (a) of the Agriculture Agreement* ». TANGERMANN S., *The European Union Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO*, op. cit., p. 26

d'autant plus problématique dans les circonstances actuelles de la crise des prix, où le développement de l'agriculture dans les pays en développement devient justement la première priorité.⁶³⁵

308. Enfin, il est également possible pour les mesures de soutien interne appartenant à la catégorie orange de bénéficier d'une exemption des engagements de réduction, à condition qu'elles entrent dans la limite *de minimis*. Le seuil est fixé par l'article 6.4 de l'Accord sur l'agriculture à 5% de la valeur totale de la production d'un produit initial pour les soutiens internes accordés par produit, et à 5% de la valeur de la production agricole totale du Membre en question pour les soutiens internes autres que par produit. Lorsqu'il s'agit des pays en développement, le niveau *de minimis* s'élève à 10%.⁶³⁶ Tous les soutiens qui ne dépassent pas ces limites peuvent donc être exclus du calcul de la MGS.

309. Remarquons que les disciplines pertinentes de l'Accord sur l'agriculture tentent d'apporter une transparence pour la pratique des soutiens internes à travers, tout d'abord, l'introduction d'un système de classification de « feu de signalisation » qui n'est pas encore complètement satisfaisant. De telle classification réserve, pour les Membres de l'OMC, une marge relativement grande de liberté pour les aider à adapter les politiques nationales aux réalités de leur agriculture. Elle reconnaît également la possibilité d'un abus de certaines exemptions grâce au déguisement des mesures de soutien interne qui doivent être condamnées.⁶³⁷

310. Ensuite, la nouvelle transparence en matière de soutien interne se manifeste par un contrôle plus visible de la mise en œuvre des engagements de réduction. Si le recours aux instruments de mesures tels que les MGS et les MES

⁶³⁵ ZOURE T. N., *Le commerce des produits agricoles dans le droit de l'OMC*, *op. cit.*, p. 138

⁶³⁶ L'article 6.4 de l'Accord sur l'agriculture dispose que:

- « a) un Membre ne sera pas tenu d'inclure dans le calcul de sa MGS totale courante et ne sera pas tenu de réduire :
 - i) le soutien interne par produit qui devrait autrement être inclus dans le calcul, par un Membre, de sa MGS courante dans le cas où ce soutien n'excédera pas 5% de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial de ce Membre pendant l'année correspondante ; et
 - ii) le soutien interne autre que par produit qui devrait autrement être inclus dans le calcul, par un Membre, de sa MGS courante dans le cas où ce soutien n'excédera pas 5% de la valeur de la production agricole totale de ce Membre.
- b) Pour les pays en développement Membres, le pourcentage *de minimis* à retenir en vertu du présent paragraphe sera de 10% ».

⁶³⁷ Sur le problème de l'abus des soutiens des catégories bleue et verte, voir le présent travail, para. 480 – 481

permet d'évaluer de manière plus objective et précise les niveaux de subvention, l'institution des Listes d'engagements rend la mise en œuvre des engagements de réduction plus transparente et la surveillance plus aisée.⁶³⁸

Paragraphe 2 - L'utilisation réglementée des subventions à l'exportation

311. A l'abri des exceptions reconnues à l'agriculture, les subventions à l'exportation des produits agricoles ont échappé pendant longtemps aux disciplines multilatérales commerciales. C'est l'Accord sur l'agriculture qui a ramené cette pratique déloyale dans le droit commun de l'OMC, en limitant les quantités d'exportations subventionnées et le montant de dépenses consacrées à la subvention des exportations.⁶³⁹

312. Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives aux subventions à l'exportation constituent le premier encadrement juridique en la matière pour « une période transitoire », à partir de laquelle on envisage un processus continu de libération du commerce agricole.⁶⁴⁰ Un tel encadrement juridique s'est structuré autour d'une double dichotomie dans le classement des subventions à l'exportation agricoles ainsi que la détermination des disciplines qui y sont applicables. La première dichotomie porte sur la « spécificité » des produits agricoles visés par les subventions en cause, alors que la deuxième repose sur la « spécificité » des subventions elles-mêmes. Plus précisément, les dispositions de l'Accord sur l'agriculture distinguent dans un premier temps les subventions à l'exportation octroyées aux produits agricoles spécifiés dans les Listes d'engagements des Membres et celles aux produits agricoles qui ne sont pas ainsi spécifiés. A ces dernières s'applique une interdiction complète (A). Dans un deuxième temps, les

⁶³⁸ HERVE A.P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 190

⁶³⁹ L'article 8 de l'Accord sur l'agriculture dispose que « chaque Membre s'engage à ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec le présent accord et avec les engagements qui sont spécifiés dans la Liste de ce Membre ».

⁶⁴⁰ Selon ce qui a été prévu dans l'article 20, l'Accord sur l'agriculture a déjà anticipé l'engagement des nouvelles négociations visant à une libération plus approfondie du commerce agricole. Il est stipulé que « reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre... ».

Dans ce sens, M. G. Desta a pu remarquer des ambitions tellement « modestes » de l'Accord sur l'agriculture en matière de subventions à l'exportation agricole. Voir DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 205

disciplines applicables aux premières diffèrent, elles aussi, en fonction de la réponse à la question de savoir si les subventions à l'exportation en cause sont spécifiées ou non dans l'Accord sur l'agriculture.⁶⁴¹ En cas de réponse affirmative, elles font l'objet d'engagements de réduction (B). Sinon, d'engagements anti-contournement (C).⁶⁴²

A. *L'interdiction complète des subventions à l'exportation pour les produits agricoles « hors Liste »*

313. Si les Membres de l'OMC se sont donnés la possibilité de consigner leurs engagements de réduction de soutiens internes d'une façon globale pour l'ensemble de produits agricoles, ce n'est pas le cas lors qu'il s'agit des subventions à l'exportation.

314. Les négociateurs de l'Accord sur l'agriculture ont accepté l'idée que les engagements en la matière devaient être définis produit par produit. A cette fin, il a été établi une liste de produits ou groupes de produits qui sont au nombre de 22 particulièrement visés par ces engagements.⁶⁴³ Les produits ou groupes de produits

⁶⁴¹ Dans certaines études, la question de la « spécificité » des subventions à l'exportation est traitée d'un point de vue différent. A titre d'exemple, dans son œuvre, A. P. Hervé se focalise plutôt sur l'aspect « discriminatoire » des subventions à l'exportation pour analyser leur spécificité. Selon lui, le caractère « spécifique » est essentiel pour déterminer si la subvention en cause doit être interdite ou non. Parce que c'est exactement la « spécificité » qui rend discriminatoire et donc illégal les avantages apportés par cette subvention. Sur ce point, il s'est référé à l'article 2 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui fixe les principes directeurs permettant de déterminer la « spécificité » d'une subvention. L'article 2.1 a) dispose que la subvention est spécifique lorsque « l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, limite expressément à certaines entreprises la possibilité de bénéficier de la subvention ». En revanche, si le droit de bénéficier de la subvention est subordonné à des critères et conditions « objectifs », c'est-à-dire des critères et conditions neutres, qui ne favorisent pas certaines entreprises par rapport aux autres, et qui sont de caractère économique et d'application horizontale, il n'y pas de spécificité. On peut toujours s'appuyer, le cas échéant, sur d'autres facteurs énumérés dans l'article 2.1 c) pour vérifier si la subvention en cause est spécifique ou non. D'ailleurs, l'Accord SMC prévoit qu'en cas où la subvention est accordée par l'autorité à un ensemble d'entreprises situées dans une zone géographique déterminée, cette subvention sera réputée comme spécifique.

Pour les détails, HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., pp. 147 – 150

⁶⁴² En fait, l'Accord sur l'agriculture n'offre aucune indication sur la question savoir comment s'articuler ces deux ensembles de critères de classification - la « spécificité » des produits agricoles et la « spécificité » des subventions à l'exportation. Certains auteurs, tels que M. G. Desta, les appliquent d'une manière parallèle. Pour une analyse précise de ce sujet, voir DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products : From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 237 – 240

⁶⁴³ Cette liste de produits ou groupes de produits figure dans le paragraphe 7 de l'Annexe 8 des Modalités de l'établissement des engagements. Il dispose que « les niveaux d'engagement en matière de dépenses et de quantités seront établis pour tous les produits ou groupes de produits dans tous les cas où les exportations de ces produits sont subventionnées ». Les produits ou groupes de produits visés particulièrement sont suivants : blé et farine de blé, céréales secondaires, riz, graines oléagineuses, huiles végétales, tourteaux, sucre, beurre et huile de beurre, lait écrémé en poudre, fromages, autres produits laitiers, viande bovine, viande porcine, viande de volaille, viande ovine, animaux vivants, œufs, vin, fruits, légumes, tabac, coton.

GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, Annexe 8, para. 7

concernés ont été classés d'une manière très générale, de sorte que certains s'inquiètent du risque de manipulations dû à une latitude trop large laissée aux Membres.⁶⁴⁴ Etant l'élément constitutif de la Liste d'engagement, cette liste de 22 produits peut servir de base pour un premier contrôle sur l'utilisation des subventions à l'exportation.⁶⁴⁵

315. En fait, la présence ou l'absence d'un produit agricole spécifique sur la Liste d'engagement joue un rôle décisif dans la détermination du statut juridique des subventions à l'exportation en cause ainsi que dans la détermination des engagements correspondants. Le texte de l'article 3.3 de l'Accord sur l'agriculture réaffirme clairement ce point en disposant qu'« un Membre n'accordera pas de subvention à l'exportation énumérée au paragraphe 1 de l'article 9 pour ce qui est des produits agricoles ou groupes de produits spécifiés dans la section II de la Partie IV de sa Liste excédant les niveaux d'engagement...et n'accordera pas de telles subventions pour ce qui est de tout produit agricole non spécifié dans cette section de sa Liste ». Il est donc évident que le nouvel régime du commerce agricole accepte, dans une certaine limite, certaines formes de subventions à l'exportation accordées aux produits inscrits dans la Liste d'engagement, alors que les subventions de nature identique seront complètement interdites pour les produits « hors Liste ».⁶⁴⁶

316. Ce qui mérite d'être souligné, c'est qu'aucune disposition dans l'Accord sur l'agriculture ne porte sur les subventions à l'exportation autres que celles figurant dans l'article 9.1 pour les produits « hors Liste ». De telle lacune législative devient la source de débats vifs autour de la question sur le statut juridique de cette catégorie de subventions. Le fait qu'elles tombent à la fois en dehors du champ d'application des articles 3.3 et 10 pourrait nous conduire à prétendre que ce genre de subventions n'est

⁶⁴⁴ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 236

⁶⁴⁵ Au paragraphe 8 de l'Annexe 8 des Modalités de l'établissement des engagements, les négociateurs de l'Accord sur l'agriculture ont réservé la possibilité « de négocier des engagements pour des produits particuliers faisant partie de groupes de produits ».

⁶⁴⁶ Sur ce point, voir l'analyse de l'Organe d'appel dans l'affaire *Etats-Unis – Traitement fiscal des sociétés de vente à l'étranger*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 24 février 2000, WT/DS108/AB/R, para. 145 – 146

pas interdit par l'Accord sur l'agriculture.⁶⁴⁷ Cependant, ce dernier n'est pas le seul droit de l'OMC applicable aux subventions à l'exportation agricoles. Nous pouvons toujours nous référer à l'Accord SMC pour examiner les subventions qui ne sont pas couvertes par l'Accord sur l'agriculture. Ici, la disposition pertinente est l'article 3.1 a) de l'Accord SMC qui met en place une interdiction complète pour toutes les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation, à l'exception de celles prévues dans l'Accord sur l'agriculture.⁶⁴⁸ Il est donc aisé de conclure qu'il est interdit d'accorder des subventions à l'exportation, autres que celles énumérées à l'article 9.1 de l'Accord sur l'agriculture, pour ce qui est des produits agricoles « hors Liste ».⁶⁴⁹

317. La même conclusion peut être également dégagée de l'intention des négociateurs de l'Accord sur l'agriculture. Il est explicitement indiqué dans les Modalités de l'établissement des engagements contraignants et spécifiques que les engagements dans le cadre de nouvel ordre du commerce agricole comprennent « des engagements de ne pas introduire ni réintroduire de subventions à l'exportation de produits ou groupes de produits agricoles pour lesquels de telles subventions n'avaient pas été accordées pendant la période de base ». ⁶⁵⁰ L'interdiction des subventions à l'exportation pour les produits « hors Liste » peut ainsi être considérée comme une extension logique de l'un de principes fondamentaux établis pendant les négociations multilatérales du Cycle de l'Uruguay, selon lequel le nouveau régime commercial ne tolère plus l'introduction des nouvelles pratiques ni l'expansion des anciennes pratiques en matière de subventions à l'exportation.⁶⁵¹

⁶⁴⁷ L'article 3.3 de l'Accord sur l'agriculture couvre tous les produits agricoles et s'applique uniquement aux subventions listées dans l'article 9.1, alors que l'article 10 traite du problème des subventions autres que celles dans l'article 9.1 et touche seulement les produits figurant dans la Liste des Membres et faisant l'objectif des engagements de réduction.

⁶⁴⁸ L'article 3.1 a) de l'Accord SMC stipule que :

« exception faite de ce qui est prévu dans l'Accord sur l'agriculture, les subventions définies à l'article premier dont la liste suit seront prohibées:

a) subventions subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation... »

⁶⁴⁹ Pour une analyse détaillée sur cette question, voir DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products : From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 254 – 260

⁶⁵⁰ GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, para. 12

⁶⁵¹ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 235

B. Les engagements de réduction imposés aux subventions à l'exportation

318. N'ayant pas l'ambition de résoudre, une fois pour tous, les problèmes relatifs aux subventions à l'exportation, les rédacteurs de l'Accord sur l'agriculture se sont contentés de déclencher une première réforme par la diminution progressive de l'utilisation des principales pratiques déloyales en la matière. Une liste illustrative de celles-ci se trouve à l'article 9.1 dudit Accord, qui vise notamment :

- l'octroi de subventions directes, y compris des versements en nature, par les pouvoirs publics subordonnées aux résultats à l'exportation ;
- la vente ou l'écoulement à l'exportation de stocks de produits agricoles constitués à des fins non commerciales à un prix inférieur aux prix sur le marché intérieur;
- les versements à l'exportation d'un produit agricole financés par les pouvoirs publics ;
- l'octroi de subventions pour réduire les coûts de commercialisation des exportations ;
- les tarifs de transport et de fret intérieur plus avantageux pour les expéditions à l'exportation ;
- les subventions aux produits agricoles subordonnées à l'incorporation de ces produits dans des produits exportés.⁶⁵²

319. Toutes les subventions à l'exportation ainsi énumérées sont soumises à des engagements de réduction, qui sont définis en termes de volume des exportations subventionnées et de dépenses budgétaires pour ces subventions.⁶⁵³ Précisément, les niveaux de base aux fins des engagements de réduction sont fixés respectivement à la moyenne annuelle du volume des exportations et de dépenses consacrées aux

⁶⁵² L'article 9.4 de l'Accord sur l'agriculture autorise les pays en développement à ne pas contracter des engagements pour ce qui est des subventions pour réduire les coûts de la commercialisation des exportations des produits agricoles et des tarifs de transport et de fret intérieur plus avantageux pour les expéditions à l'exportation, à condition que ces subventions « ne soient pas appliquées d'une manière qui reviendrait à contourner les engagements de réduction ».

⁶⁵³ OMC, *Agriculture : analyse : concurrence/subventions à l'exportation*, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro04_export_f.htm (consulté le 4 juillet 2014)

subventions pendant la période de base de 1986 – 1990.⁶⁵⁴ Les Membres ont pu d'ailleurs négocier un « Accord de lissage des subventions à l'exportation » lui permettant de choisir, comme point de départ pour les réductions, les niveaux moyens de 1991 – 1992 dans le cas où ceux-ci sont supérieurs aux niveaux de la période de base de 1986 – 1990.⁶⁵⁵

320. Ensuite, les Membres de l'OMC s'engagent à réduire, sur une période de 6 ans commençant en 1995, le volume des exportations bénéficiant de subventions de 21% et les dépenses budgétaires des subventions de 36%, par rapport au niveau de la période de base, dans chacune des 22 catégories de produits définis. Ces chiffres sont d'ailleurs de 14% et 24% sur dix ans pour les pays en développement. Les pays les moins avancés seront exemptés de tels engagements de réduction.⁶⁵⁶

321. L'opération de réduction est effectuée par tranches annuelles égales, produit par produit.⁶⁵⁷ Les niveaux des engagements annuels sont spécifiés dans les Listes d'engagements et représentent le niveau maximal des dépenses au titre des subventions et la quantité maximale des produits agricoles exportés pendant l'année concernée.⁶⁵⁸ Bien entendu, il existe une certaine forme de flexibilité dans la mesure où un Membre de l'OMC a la liberté de recourir, chacune des années de mise en œuvre comprises entre la seconde et la cinquième, aux subventions à l'exportation au-delà de ces niveaux d'engagements annuels pourvu qu'il satisfait aux conditions prévues dans l'article 9.2 b) de l'Accord sur l'agriculture.⁶⁵⁹ Cependant, ce Membre

⁶⁵⁴ GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, annexe 8, para. 3

⁶⁵⁵ *Ibid.*, para. 5 (c) et (d) ; FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, *op. cit.*, Module 3.4

Certains auteurs considèrent que les recours répandus à cet « Accord de lissage » par les Membres ont sérieusement compromis les résultats de réduction qui aurait été atteints s'ils ont choisi les niveaux moyens de la période de base comme niveaux de base de réduction. Voir DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, pp. 250 – 253

⁶⁵⁶ GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, para. 11 et 16

⁶⁵⁷ *Ibid.*, para. 5 (c) et (d)

⁶⁵⁸ Article 9.2 a) de l'Accord sur l'agriculture

⁶⁵⁹ Ces conditions sont résumées par l'OCDE comme suivantes :

a) les montants cumulés des dépenses budgétaires et les quantités cumulées des exportations subventionnées, entre le début de la période de mise en œuvre et l'année en question, n'excèdent pas les montants et quantités cumulés qui auraient résulté du plein respect des niveaux des engagements annuels pertinents en matière de dépenses et de

ne peut en tout état de cause dépasser ses plafonds finals en matière de subventions à l'exportation.⁶⁶⁰ L'Accord sur l'agriculture exige en outre les Membres de l'OMC de consigner dans leur Liste les engagements se rapportant à des limitations concernant l'élargissement de la portée de leurs subventions à l'exportation.⁶⁶¹

322. En bref, pour ce qui est des subventions à l'exportation au sens de l'article 9.1, les Membres de l'OMC bénéficient en fait « d'une *autorisation limitée* d'accorder de telles subventions à concurrence du niveau des engagements de réduction spécifiés dans leur Liste » (italique dans le texte original). Cependant, cette autorisation limitée se transformera en une prohibition générale une fois que les niveaux des engagements de réduction spécifiques seront atteints.⁶⁶²

C. Les engagements d'anti-contournement imposés aux subventions à l'exportation non énumérées

323. Si la Liste d'engagements de réduction définit la limite dans laquelle un Membre de l'OMC peut subventionner l'exportation de produits agricoles, elle porte uniquement sur les mesures figurant dans l'article 9.1 de l'Accord sur l'agriculture. Cette disposition laisse de côté certaines autres pratiques qui sont de nature à entraîner des effets de distorsion des échanges et de recours excessif auxquelles qui peuvent éventuellement conduire un Membre au non-respect de ses engagements en matière de subventions à l'exportation. Il s'agit de deux types de mesures, à savoir l'utilisation de subventions à l'exportation non énumérées dans l'article 9.1 et

quantités spécifiés dans la Liste du Membre, de plus de 3% et de 1,75%, respectivement, des niveaux atteints pendant la période de base ;

b) les montants cumulés totaux des dépenses budgétaires au titre de ces subventions à l'exportation et les quantités qui en bénéficient pendant toute la période de mise en œuvre, ne sont pas supérieurs aux totaux qui auraient résulté du plein respect des niveaux d'engagement annuels pertinents spécifiés dans la Liste du Membre ;

c) les dépenses budgétaires d'un Membre au titre de subventions et les quantités en bénéficiant, à l'achèvement de la période de mise en œuvre, ne sont pas supérieures à 64% et 79% des niveaux de la période de base 1986 – 1990, respectivement. Pour les pays en développement, ces niveaux seront respectivement de 76% et 86%.

OCDE, *L'Accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay : une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, Paris, 2001, p. 82

⁶⁶⁰ OMC, *Agriculture : analyse : concurrence/subventions à l'exportation*, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro04_export_f.htm (consulté le 4 juillet 2014)

⁶⁶¹ Article 9.3 de l'Accord sur l'agriculture

⁶⁶² *Etats-Unis – Traitement fiscal des sociétés de vente à l'étranger*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 24 février 2000, WT/DS108/AB/R, para. 151 – 152

l'utilisation de transactions concessionnelles, telles que l'aide alimentaire.⁶⁶³ Cette dernière faisant l'objet d'une analyse distincte du chapitre suivant, nous allons aborder ici la question des subventions à l'exportation non énumérées.

324. Afin de prévenir le risque que le résultat obtenu de la réduction progressive de subventions à l'exportation listées dans l'article 9.1 soit neutralisé par le recours à d'autres formes de subventions, l'article 10.1 de l'Accord sur l'agriculture impose aux Membres un engagement d'anti-contournement. L'idée essentielle est que les Membres de l'OMC ne peuvent pas utiliser les subventions à l'exportation non qualifiées au sens de l'article 9 .1 « d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner un contournement des engagements » en la matière.⁶⁶⁴ Cet engagement est interprété par l'Organe d'appel comme ayant pour but d'empêcher les Membres à « éluder » leurs engagements en matière de subventions à l'exportation.⁶⁶⁵ Pour l'Organe d'appel, si le contournement peut se faire de nombreuses manières différentes, il n'est pas nécessaire, pour constater une violation de l'article 10.1, de démontrer « qu'il y a *effectivement* "contournement" des "engagements en matière de subventions à l'exportation" ». Il suffit que « les "subventions à l'exportation" soient "appliquées d'une manière qui ... *menace d'entraîner un contournement* des engagements en matière de subventions à l'exportation" » (italique dans le texte original).⁶⁶⁶ En réalité, ce sont la structure et d'autres caractéristiques spécifiques de la mesure en cause qui doivent être prises en considération lors de la détermination de l'existence d'un contournement.⁶⁶⁷

325. Parmi toutes les mesures non énumérées susceptibles être utilisées par les Membres comme subventions déguisées à l'exportation, l'accent est mis sur trois dispositifs : les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation et les

⁶⁶³ L'article 10.1 de l'Accord sur l'agriculture prévoit que :

« les subventions à l'exportation qui ne sont pas énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 ne seront pas appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation ; il ne sera pas non plus recouru à des transactions non commerciales pour contourner ces engagements. »

⁶⁶⁴ Article 10.1 de l'Accord sur l'agriculture

⁶⁶⁵ *Etats-Unis – Traitement fiscal des sociétés de vente à l'étranger*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 24 février 2000, WT/DS108/AB/R, para. 148

⁶⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁶⁷ *Ibid.*, para. 149

programmes d'assurance. Ne faisant l'objet d'aucun engagement substantiel imposé aux Membres, ces dispositifs peuvent servir à des déguisements parfaits pour contourner les engagements de réduction. De ce fait, l'Accord sur l'agriculture appelle les Membres « à œuvrer à l'élaboration de disciplines convenues au niveau international » auxquelles serait soumise la fourniture de crédits à l'exportation, de garantie de crédit à l'exportation et de programmes d'assurance.⁶⁶⁸ En fait, les travaux pour établir de telles disciplines internationales sont actuellement entrepris aussi bien dans le cadre de l'OCDE que dans le cadre des négociations multilatérales du Cycle de Doha.⁶⁶⁹ Il est envisagé de plus que l'accord conclu dans le cadre de l'OCDE soit multilatéralisé d'une certaine manière dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.⁶⁷⁰ Ayant parvenu à constater une convergence sur un certain nombre de disciplines, ces négociations multilatérales sont toutefois loin d'être bouclées.⁶⁷¹

326. Nous observons d'ailleurs un renforcement substantiel de l'engagement d'anti-contournement à travers une inversion de la charge de la preuve dans le cas des subventions à l'exportation dépassant les niveaux d'engagement.⁶⁷² En règle générale, lors des règlements des différends au sein de l'OMC, il incombe à un Membre plaignant de présenter des éléments de preuve et des arguments suffisants pour établir une présomption de l'existence d'une infraction au droit de l'OMC. L'article 10.3 renverse complètement cette charge de la preuve habituelle en faisant passer du Membre plaignant au Membre défendeur la charge de démontrer qu'aucune

⁶⁶⁸ Article 10.2 de l'Accord sur l'agriculture

⁶⁶⁹ Sur les négociations dans le cadre de l'OCDE, voir OCDE, Direction des échanges, *Arrangements relatifs à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public – Proposition révisée de la présidente concernant un Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation de produits agricoles*, TD/CONSENSUS (2000)25/Rev.4, 9 juillet 2002, 20p.

Sur les négociations du Cycle de Doha, voir OMC, Comité de l'agriculture, *Le comité de l'agriculture règle trois questions de mise en œuvre*, OMC Doc. G/AG/11, 28 septembre 2001, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/implementation2001_f.htm (consulté le 2 août 2016)

⁶⁷⁰ OMC, Comité de l'agriculture, *Le comité de l'agriculture règle trois questions de mise en œuvre*, OMC Doc. G/AG/11, 28 septembre 2001, para. A.4 b), texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/implementation2001_f.htm (consulté le 2 août 2016)

⁶⁷¹ Les participants à ces négociations ont parvenu à certains consensus sur les crédits à l'exportation, les programmes de garantie ou d'assurance du crédit à l'exportation ayant des périodes de remboursement de 190 jours et moins. Il a été convenu que ces programmes devraient s'autofinancer et refléter la compatibilité avec le marché. La période devrait être suffisamment courte pour qu'une réelle discipline axée sur les conditions commerciales ne soit effectivement contournée. OMC, *Programme de travail de Doha : Déclaration ministérielle adoptée le 18 décembre 2005*, WT/MIN(05)/DEC, 22 décembre 2005, para. 6

⁶⁷² DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 254

subvention à l'exportation n'a été accordée au-delà du niveau de ses engagements de réduction.⁶⁷³ Par conséquent, l'octroi excessif des subventions à l'exportation non énumérées dans l'article 9.1 par un Membre par rapport aux niveaux de ses engagements, sera considéré comme créant une infraction *prima facie* de ses obligations dans le cadre de l'anti-contournement. Une telle infraction se transformera automatiquement en une véritable violation des articles 10 et 8 sauf si ce Membre arrive à prouver le contraire.⁶⁷⁴

327. La conclusion de l'Accord sur l'agriculture a mis fin à l'ère où les échanges commerciaux avaient été sérieusement perturbés par le recours arbitraire et excessif des principaux joueurs du marché mondial aux barrières à l'importation et aux subventions agricoles. Désormais, l'établissement et l'application des politiques agricoles nationales doivent se soumettre à un cadre juridique tel qu'il est incorporé dans cet Accord. En dépit du fait que ce cadre constitue seulement le premier aménagement du commerce agricole et fait l'objet d'améliorations substantielles, il a créé au minimum une ambiance correcte et réglementée des échanges d'où on peut envisager un commerce agricole sain favorisant différents dispositifs de lutte contre l'insécurité alimentaire. D'autant plus qu'il contient des arrangements spéciaux en vue de répondre à certaines soucis spécifiques liés aux problèmes alimentaires.

⁶⁷³ Article 10.3 de l'Accord sur l'agriculture dispose que :

« tout Membre qui prétend que toute quantité exportée en dépassement du niveau d'un engagement de réduction n'est pas subventionnée devra démontrer qu'aucune subvention à l'exportation ... n'a été accordée pour la quantité exportée en question ».

⁶⁷⁴ En fait, la règle de la charge de la preuve telle qu'elle est incorporée dans l'article 10.3 de l'Accord sur l'agriculture, s'applique également aux subventions à l'exportation énumérées dans l'article 9.1. L'incapacité d'un Membre défendeur de s'acquitter de cette charge de la preuve conduit directement à une violation des obligations au titre des articles 3 et 8 de l'Accord sur l'agriculture. Pour une analyse approfondie sur ce sujet, voir DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., pp. 253 – 267

Chapitre II – Les arrangements spécifiquement consacrés à la sécurité alimentaire

328. On trouve deux types d'arrangements spéciaux dans l'Accord sur l'agriculture qui font la preuve d'une considération particulière accordée par les négociateurs aux problèmes alimentaires. Cette considération se traduit d'une part par des institutions de lutte contre la perturbation des approvisionnements alimentaires, dont le fonctionnement est soumis à des conditions rigides (Section I) et, d'autre part, par des exemptions aux engagements permettant aux Membres d'adopter des politiques nationales destinées à encourager le développement de la production agricole (Section II).

Section I – Les institutions garantissant la stabilisation des approvisionnements alimentaires

329. Si l'élimination de barrières commerciales à la frontière facilite les échanges internationaux des produits agricoles, elle pourrait être préjudiciable pour la stabilité des approvisionnements alimentaires sur les marchés internes, marchés bien protégés auparavant et qui sont désormais pleinement exposés à la volatilité des cours internationaux. L'exigence de sécurité alimentaire nécessite que les rédacteurs de l'Accord sur l'agriculture mettent en place plusieurs institutions permettant aux Membres de faire face aux perturbations éventuelles des cours internationaux sur les approvisionnements locaux de produits alimentaires. Il s'agit des restrictions temporaires d'importations au titre de la sauvegarde spéciale (Paragraphe 1), des suspensions provisoires de tarification pour préserver la production des aliments de base au titre du traitement spécial (Paragraphe 2) et des recours aux restrictions à l'exportation des produits agricoles pour assurer les approvisionnements des aliments sur les marchés internes (Paragraphe 3). Il va de soit que le recours à ces institutions et leur maintien sont soumis à des conditions relativement rigoureuses.

Paragraphe 1 – Le mécanisme de sauvegarde spéciale - Restrictions temporaires d'importation pour stabiliser les approvisionnements

330. Les règles générales du système commercial multilatéral interdisent aux Membres d'imposer des droits de douane plus élevés que ceux existant au moment de l'entrée en vigueur des accords de l'OMC.⁶⁷⁵ Lorsqu'il s'agit du commerce agricole, les Membres sont tenus de ne pas taxer les marchandises importés de manière excédant les droits de douane incorporés dans la Liste d'engagements de réduction, dès que le processus de tarification est effectué et que les droits de douane à l'importation sont consolidés. Cela a suscité une inquiétude sur le risque, pour certains produits agricoles, de forte augmentation du volume des importations ou de chute importante des prix, risque résultant de l'ouverture des marchés agricoles via la tarification. Ce genre de changement brusque du volume ou des prix d'importations est considéré par les économistes comme très préjudiciable, voire catastrophique, pour la production agricole nationale des pays importateurs, surtout pour celle des pays en développement et leur sécurité alimentaire.⁶⁷⁶ Dans le but de préserver la production nationale des impacts de gros volumes d'importations des produits agricoles à bas prix, l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture instaure le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS), permettant aux Membres de l'OMC de contourner leurs obligations prévues dans les articles II et XI du GATT de 1994 concernant la liste de concession et l'élimination générale des restrictions quantitatives.

331. En vertu de l'article 5.1 de l'Accord, les Membres sont autorisés, en cas d'urgence, de freiner de manière temporaire les importations des produits en question par l'adoption des droits de douane additionnels, lorsque le volume ou le prix de ces produits atteint des niveaux de déclenchement préalablement fixés.⁶⁷⁷ Le seul fait que

⁶⁷⁵ L'alinéa b), paragraphe 1 de l'article II du GATT de 1994 prévoit que :

« les produits repris dans la première partie de la liste d'une partie contractante et qui sont les produits du territoire d'autres Parties contractantes ne seront pas soumis, à leur importation sur le territoire auquel se rapporte cette liste et compte tenu des conditions ou clauses spéciales qui y sont stipulées, à des droits de douane proprement dits plus élevés que ceux de cette liste. De même, ces produits ne seront pas soumis à d'autres droits ou impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'occasion de l'importation, qui seraient plus élevés que ceux qui étaient imposés à la date du présent Accord, ou que ceux qui, comme conséquence directe et obligatoire de la législation en vigueur à cette date dans le territoire importateur, seraient imposés ultérieurement. »

⁶⁷⁶ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, op. cit., p. 86

⁶⁷⁷ L'article 5.1 de l'Accord sur l'agriculture est ainsi libellé :

« nonobstant les dispositions du paragraphe 1 b) de l'article II du GATT de 1994, tout Membre pourra recourir aux dispositions des paragraphes 4 et 5 ci-après en relation avec l'importation d'un produit agricole, pour lequel des mesures visées au paragraphe 2 de l'article 4 du présent accord ont été converties en un droit de douane proprement dit et qui est désigné dans sa Liste par les symboles "SGS" comme faisant l'objet d'une concession pour laquelle les dispositions du présent article peuvent être invoquées si :

le volume des importations augmente ou que le prix de certains produits baisse jusqu'à un certain niveau, suffit à activer le MSS. On constate donc le caractère automatique du MSS par rapport aux autres mesures de sauvegardes prises au titre de l'article XIX du GATT de 1994 ou de l'Accord sur les sauvegardes. Comme l'a clairement énoncé le Groupe spécial et l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Produits de volailles*,⁶⁷⁸ au contraire de ce que prescrivent ces textes de l'OMC, le MSS au titre de l'article 5.1 de l'Accord sur l'agriculture est un mécanisme « unique » qui n'est pas subordonné à un critère de préjudice. Autrement dit, il ne requiert pas que soit constatée l'existence d'un préjudice ou d'une menace de préjudice subi par une branche de production nationale.⁶⁷⁹

332. A cause de son automaticité, le MSS ne peut être activé que dans le respect et dans les limites des strictes prescriptions des dispositions de l'article 5, prescriptions à la fois substantielles et procédurales. Sur le plan substantiel, le MSS est, premièrement, considéré comme faisant partie du processus de tarification, et la possibilité d'y recourir est réservée uniquement pour les lignes tarifaires pour lesquelles des mesures restrictives non tarifaires ont été converties en droits de

a) le volume des importations de ce produit entrant sur le territoire douanier du Membre accordant la concession pendant quelque année que ce soit excède un niveau de déclenchement qui se rapporte à la possibilité d'accès au marché existante ainsi qu'il est énoncé au paragraphe 4 ; ou, mais non concurremment,

b) le prix auquel les importations de ce produit peuvent entrer sur le territoire douanier du Membre accordant la concession, déterminé sur la base du prix à l'importation c.a.f. de l'expédition considérée exprimé en monnaie nationale, tombe au-dessous d'un prix de déclenchement égal au prix de référence moyen pour la période 1986 à 1988 du produit considéré. »

⁶⁷⁸ Dans cette affaire, un accord bilatéral a été conclu en juillet 1993 entre les CE et le Brésil à l'issue des négociations au titre de l'article XXVIII du GATT de 1947 (Modification des listes). En plus de modifier les concessions inscrites dans la Liste des CE concernant les oléagineux, cet accord a ajouté un nouveau contingent tarifaire global exemptant de droits d'un volume total de 15500 tonnes pour trois genres de viande de volaille congelée. Un droit de base hors contingent a été fixé à 1600 écus/tonne, 940 écus/tonne et 1575 écus/tonne. Toute importation effectuée dans le cadre des contingents tarifaires susmentionnés était soumise « à la présentation d'un certificat d'importation ». Les CE se réservaient le droit d'imposer un droit additionnel (mesure de sauvegarde spéciale) sur les importations de viande de volaille congelée effectuées en sus du contingent si le prix à l'importation se situait en dessous d'un prix de déclenchement déterminé. Ce dernier a été fixé respectivement à 333,5 écus, 235,7 écus et 316,6 écus.

Le Brésil a demandé le 12 juin 1997 l'établissement d'un groupe spécial pour examiner la conformité des mesures communautaires aux dispositions du GATT, de l'Accord sur les licences et de l'Accord sur l'agriculture. Il estimait notamment que les Communautés européennes n'avaient pas respecté les dispositions des articles 4 et 5 de l'Accord sur l'agriculture dans l'application des sauvegardes spéciales à l'importation hors contingent de viande de volaille.

Voir *CE – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles*, Rapport du Groupe spécial, adopté le 12 mars 1998, WT/DS69/R, para. 8 – 14

⁶⁷⁹ *CE – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles*, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS69/AB/R, adopté le 13 juillet 1998, para. 167, et Rapport du Groupe spécial, adopté le 12 mars 1998, WT/DS69/R, para. 283 – 284

douane proprement dits.⁶⁸⁰ Autrement dit, les produits dont les mesures non tarifaires qui les protégeaient n'ont pas subi la tarification ne sont pas visés par le MSS.⁶⁸¹ Selon les études de l'OMC, il s'agit de moins de 20% de tous les produits agricoles définis par « ligne tarifaire ».⁶⁸² Deuxièmement, les Membres doivent réserver, dans leurs Listes d'engagements de réduction et sous la mention « SGS » (sauvegarde spéciale), le droit d'invoquer le MSS pour les produits qu'ils considèrent comme particulièrement sensibles par rapport aux courants internationaux.⁶⁸³ Troisièmement, le MSS ne peut pas être invoqué pour des importations entrant dans le cadre de contingents tarifaires.⁶⁸⁴ En réalité, 39 Membres se sont réservés le droit d'appliquer un total de 6156 mesures de sauvegarde spéciale sur divers produits agricoles.⁶⁸⁵ Les études de la CNUCED montrent que presque 80% des lignes tarifaires des pays membres de l'OCDE sont soumis au MSS.⁶⁸⁶

333. S'agissant de la mise en œuvre des MSS, les Membres assument l'obligation d'assurer le fonctionnement transparent de la clause de sauvegarde spéciale. Précisément, ceux qui ont réservé le droit de recourir aux MSS s'engagent à déposer une notification écrite auprès du Comité de l'agriculture pas plus tard que 10 jours à compter de la mise en œuvre de leur première MSS. En tout état de cause, le Membre qui prend de telles mesures doit réserver, au profit de tous les Membres

⁶⁸⁰ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., p. 123

⁶⁸¹ LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, op. cit., p. 226 – 227

⁶⁸² OMC, *Négociation de l'OMC sur l'agriculture : questions visées et état d'avancement*, Notes du Secrétariat de l'OMC, mise à jour le 1^{er} décembre 2004, p. 45

⁶⁸³ LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, op. cit., p. 226 – 227

L'affaire *Corée – Produits laitiers* fait un bon exemple sur ce point. Dans cette affaire, la Corée du Sud a mis en place une mesure de sauvegarde définitive sous la forme d'un contingentement des importations de certains produits laitiers. En effet, la Corée du sud avait déjà réservé son droit de recourir aux MSS pour 34 groupes de produits agricoles, les produits laitiers ne faisant pas partie de ces produits. En conséquence, la Corée du sud ne pouvait pas invoquer les dispositions de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture pour justifier ses mesures de sauvegarde. Sur les détails, voir *Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers*, Rapport du Groupe spécial, adopté le 21 juin 1999, WT/DS98/R, para. 4.54 et 4.282

⁶⁸⁴ OMC, *Négociation de l'OMC sur l'agriculture : questions visées et état d'avancement*, op. cit., p. 45

⁶⁸⁵ OMC, *Sauvegarde spéciale pour l'agriculture*, Notes d'information du Secrétariat, TN/AG/S/12, 20 décembre 2004, para. 3

Ce document contient une liste exhaustive des Membres faisant réservation à ce titre et des produits agricoles couverts par ces réservations. Parmi ces Membres, le Suisse-Liechtenstein se trouve au premier rang en réservant la SGS pour 961 produits agricoles, suivi par la Norvège pour 581 produits et l'UE pour 539 produits.

⁶⁸⁶ CNUCED, *Analyse des perspectives commerciales découlant du Cycle d'Uruguay dans certains secteurs : agriculture, textiles et vêtements et autres secteurs de produits industriels*, Rapport du secrétariat du CNUCED, 19 juin 1995, TD/B/WG.8/2, Genève, para. 16

intéressés, « la possibilité de procéder avec lui à des consultations au sujet des conditions d'application desdites mesures ». ⁶⁸⁷

334. En vertu du libellé de l'article 5.1 de l'Accord sur l'agriculture, le MSS peut être activé dans deux types de circonstances liés respectivement au niveau de volumes d'importations et au niveau de leur prix. Ces deux modes de déclenchement ne sont pas cumulables.

335. Lorsque les mesures de sauvegarde spéciale sont appliquées sur la base de volumes d'importations, le niveau de déclenchement sera fixé « sur la base des possibilités d'accès au marché définies comme étant les importations en pourcentage de la consommation intérieure correspondante pendant les trois années précédentes pour lesquelles des données sont disponibles ». ⁶⁸⁸ Le seuil est ainsi variable en fonction de la proportion des importations du produit concerné par rapport à sa consommation intérieure correspondante. Plus cette proportion est importante, plus bas est le niveau de déclenchement. ⁶⁸⁹ Néanmoins, une double limitation est imposée à l'application et au maintien du droit additionnel à ce titre : le droit additionnel ne peut pas être appliqué à un niveau excédant d'un tiers du niveau du droit de douane ordinaire ; le maintien de ce droit additionnel ne dure que jusqu'à la fin de l'année en cours. ⁶⁹⁰

336. Si les Membres prennent les mesures de sauvegarde spéciale pour la raison que, pour telle ou telle expédition du produit concerné, le prix d'importation tombe au-dessous d'un prix de déclenchement, le montant du droit additionnel à imposer varie en fonction du rapport entre la différence du prix à l'importation c.a.f. et du prix de déclenchement. Ce dernier est fixé au prix de référence égal à la moyenne des prix à l'importation c.a.f. pratiqués pendant la période 1986 – 1988. En ce qui concerne ce que l'on entend exactement par les termes « prix à l'importation

⁶⁸⁷ L'article 5.7 de l'Accord sur l'agriculture

⁶⁸⁸ L'article 5.4 de l'Accord sur l'agriculture

⁶⁸⁹ Sur ce point, l'article 5.4 définit le barème précis comme suivant : en cas où la possibilité d'accès au marché du produit en question est inférieure ou égale à 10%, le niveau de déclenchement de base sera égal à 125% ; en cas où cette possibilité se trouve entre 10% et 30%, le niveau de déclenchement de base sera égal à 110% ; en cas où cette possibilité se lève plus que 30%, le niveau de déclenchement de base sera égal à 105%.

⁶⁹⁰ L'article 5.4 de l'Accord sur l'agriculture

c.a.f. », l'Organe d'appel a rejeté la définition donnée par la majorité des membres du Groupe spécial dans l'affaire *CE – Produits de volailles*, selon laquelle il s'agissait en effet du « prix à l'importation c.a.f. majoré des droits de douane ». ⁶⁹¹ Pour l'Organe d'appel, le sens ordinaire de ces termes doit être interprété comme signifiant simplement un prix c.a.f. qui n'inclut pas les droits de douane ni les impositions intérieures. ⁶⁹² Quant à la méthode spécifiée dans l'article 5.5 pour calculer le montant du droit de douane additionnel, la différence entre le prix c.a.f. d'importation de chaque expédition et le prix de déclenchement est utilisée comme base de calcul. ⁶⁹³ Lorsque cette différence est supérieure à 10%, le droit de douane additionnel peut être imposé. Il s'augmente à mesure que cette différence devient de plus en plus importante. ⁶⁹⁴

337. En bref, l'article 5 permet aux Membres de l'OMC d'adopter des mesures de sauvegarde qui, dans certains cas, ne satisfont pas les conditions rigoureuses énoncées dans l'article XIX du GATT ou dans l'Accord sur les

⁶⁹¹ *CE – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles*, Rapport du Groupe spécial, adopté le 12 mars 1998, WT/DS69/R, para. 281

⁶⁹² *Ibid.*, para. 143 – 149

La définition précise des termes « prix à l'importation c.a.f. » détermine si un Membre de l'OMC importateur peut ou non imposer des droits de sauvegarde additionnels. Pour l'Organe d'appel, le texte de l'article 5.1 b) se réfère au « prix auquel les importations de ce produit *peuvent entrer sur le territoire douanier (sic)* du Membre accordant la concession... », et non pas « le prix auquel le produit peut entrer sur le *marché intérieur (sic)* ». En fait, c'est « au moment de l'entrée du produit sur le territoire douanier, mais avant son entrée sur le marché intérieur, que l'obligation d'acquitter les droits de douane et les impositions intérieures intervient ». Donc le terme utilisé à l'article 5.1 b) se réfère uniquement au prix c.a.f. sans les droits de douane, les taxes et les autres impositions intérieures. L'Organe d'appel considère d'ailleurs cette interprétation comme en conformité avec la pratique habituelle dans le commerce international. En plus, la note n°2 relative à l'article 5.1 b) précise clairement que le prix de référence utilisé pour invoquer les mesures de sauvegarde spéciale est « la valeur unitaire c.a.f. moyenne du produit considéré ». Ce prix étant le prix de comparaison au titre de l'Article 5.1 b) et n'incluant non plus les droits de douane, les rédacteurs de l'Accord sur l'agriculture n'avaient pas l'intention de considérer les droits de douane ou d'autres impositions intérieures comme élément du « prix à l'importation c.a.f. ».

⁶⁹³ Cette différence est exprimée en pourcentage par rapport au prix de déclenchement $\{(\text{Prix à l'importation c.a.f.} - \text{Prix de déclenchement}) / \text{prix de déclenchement} * 100\}$.

Voir LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, op. cit., p. 226 – 227

⁶⁹⁴ En vertu de l'article 5.5 de l'Accord sur l'agriculture, le barème de calcul est fixé comme suivant :

- « a) si la différence entre le prix à l'importation c.a.f. de l'expédition exprimé en monnaie nationale (ci-après dénommé le "prix à l'importation") et le prix de déclenchement défini audit alinéa est inférieure ou égale à 10% du prix de déclenchement, aucun droit additionnel ne sera imposé;
- b) si la différence entre le prix à l'importation et le prix de déclenchement (ci-après dénommée la "différence") est supérieure à 10% mais inférieure ou égale à 40% du prix de déclenchement, le droit additionnel sera égal à 30% du montant en sus des 10% ;
- c) si la différence est supérieure à 40% mais inférieure ou égale à 60% du prix de déclenchement, le droit additionnel sera égal à 50% du montant en sus des 4%, à quoi s'ajoutera le droit additionnel autorisé en vertu de l'alinéa b) ;
- d) si la différence est supérieure à 60% mais inférieure ou égale à 75%, le droit additionnel sera égal à 70% du montant en sus des 60% du prix de déclenchement, à quoi s'ajouteront les droits additionnels autorisés en vertu des alinéas b) et c) ;
- e) si la différence est supérieure à 75% du prix de déclenchement, le droit additionnel sera égal à 90% du montant en sus des 75%, à quoi s'ajouteront les droits additionnels autorisés en vertu des alinéas b), c) et d)».

sauvegardes. Il semble que plus de moyens sont mis à la disposition des Membres pour préserver leur production nationale des impacts brusques et nuisibles des cours internationaux suite à l'élimination des restrictions quantitatives. Néanmoins, l'expérience pendant la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture témoigne que la protection de la production agricole et de la sécurité alimentaire nationale offerte par le système de sauvegarde spéciale demeure plutôt sur le plan théorique. Le manque des effets réels dans la pratique résulte principalement de l'accessibilité très limitée au MSS et de l'incertitude imposée par les mesures de sauvegarde spéciale aux échanges agricoles.

338. Comme nous venons de l'observer, l'accès au MSS subit une double limitation : il est réservé uniquement pour les produits assujettis à la tarification et pour les pays inscrivant préalablement de droit au titre de la SGS à la Liste d'engagement de réduction. D'une part, la première condition sur la tarification prive effectivement les Membres n'ayant pas de ressources nécessaires pour procéder à la tarification de la possibilité d'invoquer ces mesures. En réalité, il s'agit surtout des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA), dont la production nationale est extrêmement vulnérable à l'envahissement des importations agricoles. D'autre part, la condition sur l'inscription préalable freine d'autres Membres de s'appuyer désormais sur le MSS pour réagir contre les fluctuations brutales des importations inattendues au moment du dépôt de leurs Listes d'engagements de réduction. Cette double limitation d'accès rend la clause de sauvegarde spéciale impraticable pour de nombreux Membres.

339. En outre, même si l'application réelle de la clause de sauvegarde spéciale reste encore réduite, nous ne pouvons pas négliger l'incertitude éventuelle imposée par les mesures de sauvegarde spéciale aux échanges agricoles. La clé de ce problème repose sur la nature automatique de l'activation du MSS et sur sa nature provisoire. Nous voyons que, lorsque le MSS est déclenché en raison du volume d'importation, les droits additionnels ne s'appliquent que jusqu'à la fin de l'année considérée. Lorsque le MSS est invoqué en raison du prix, les droits additionnels ne peuvent être appliqués qu'à l'expédition concernée. L'activation et la désactivation du MSS se succèdent ainsi de manière fréquente et souvent pour une période très courte. Le droit

additionnel réel à appliquer est calculé en fonction des données pertinentes au moment de l'activation du MSS. En plus, l'article 5.7 de l'Accord sur l'agriculture n'oblige pas les Membres à déposer une notification préalable avant que les mesures de sauvegarde spéciale soient mises en œuvre. A un certain niveau, l'accumulation de ces facteurs pourrait rendre l'application du MSS imprévisible pour les pays exportateurs des produits agricoles et, le cas échéant, entraîner l'incertitude des cours internationaux.⁶⁹⁵

***Paragraphe 2 – Le traitement spécial concernant la tarification –
Suspension provisoire de la tarification pour préserver la production des
aliments de base***

340. Le MSS ne constitue pas la seule exemption aux engagements des Membres dans le cadre de la tarification, exemption reposant sur des considérations touchant la stabilité de la production nationale et la stabilité des approvisionnements alimentaires sur les marchés locaux. Une deuxième dérogation de ce type a été inscrite, au dernier moment du Cycle de l'Uruguay, dans l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture au titre d'un « traitement spécial » comme réponse spécifique aux préoccupations relatives à la sécurité alimentaire.

341. En effet, cette dérogation a été introduite dans le texte de l'Accord sur l'agriculture lors des négociations de l'Accord de « Blair House II » en 1993.⁶⁹⁶ Elle a eu pour but de mettre à la disposition des Membres, surtout du Japon et de la Corée du sud, des moyens pour faire face à des difficultés de sécurité alimentaire pendant le processus d'amélioration de l'accès aux marchés.⁶⁹⁷

342. Les dispositions de l'Annexe 5 autorisent les Membres de l'OMC à s'écarter de leurs engagements de tarification imposés par l'article 4.2 et de continuer

⁶⁹⁵ CNUCED, *The Uruguay Round and Its Follow-up: Building a Positive Agenda for Development: Report on a Workshop Convened by the Secretary-General of UNCTAD 3 and Marche 1997*, Genève, 1997, p. 46

⁶⁹⁶ Le premier Accord de « Blair House » a été conclu entre les Etats-Unis et la Communauté européenne le 20 novembre 1992 dans le but de régler les divergences importantes entre ces deux majeures puissances économiques, ces divergences entravant sévèrement le processus des négociations du Cycle de l'Uruguay. CROOME J., *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*, 2nd rev. ed., The Hague Hague, Kluwer Law International, 1998, pp. 297 – 298

⁶⁹⁷ STEWARD T. P. (dir.), *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986 – 1992)*, op. cit., p. 204; HATHAWAY D. E., INGO M. D., *Agricultural Liberalisation and the Uruguay Round*, Report presented at the World Bank Conference on « *The Uruguay Round and Developing Economies* », 26-27 January 1995, p. 13

à utiliser des mesures non tarifaires pour les produits agricoles primaires et travaillés.⁶⁹⁸ A ce titre, la pertinence des considérations liées à la sécurité alimentaire est surtout accentuée par le fait qu'une section de règles moins contraignantes est particulièrement consacrée aux produits agricoles primaires des pays en développement, produits qui constituent « l'aliment de base prédominant » du régime traditionnel de leur population.⁶⁹⁹

343. Bien évidemment, des différents éléments doivent être réunis pour que la déviation de tarification soit réalisable: les produits susceptibles de bénéficier du traitement spécial au titre de l'Annexe 5 doivent être préalablement désignés sous le symbole « TS-Annexe 5 » dans les Listes d'engagements des Membres ; la proportion des importations des produits en question par rapport à leur consommation intérieure pendant la période de base (1986 – 1988) ne dépasse pas 3% ; des mesures efficaces destinées à restreindre la production locale des produits en question doivent être mises en place et aucune subvention à l'exportation n'a été octroyée pour ces produits depuis 1986.⁷⁰⁰

344. En contrepartie du traitement spécial au titre de l'Annexe 5, les Membres concernés s'engagent en plus à garantir des possibilités d'accès minimales, qui sont établies en fonction des différentes catégories de produits désignés dans leurs Listes. Précisément, le niveau d'accès minimal pour un produit agricole constituant « l'aliment de base prédominant du régime traditionnel » d'un pays en développement est fixé, comme point de départ, à 1% de la consommation intérieure du produit en question pendant la période de base. Ces pourcentages augmentent, par tranches annuelles égales, à 2% au début de l'année 1999 et à 4% au début de l'année 2004.⁷⁰¹ Pour les autres produits agricoles primaires ou travaillés, les possibilités d'accès minimales doivent représenter, en 1995, 4% de leur consommation intérieure et augmenter jusqu'à 8% en 2000.⁷⁰²

⁶⁹⁸ Article 1 de la Section A de l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture

⁶⁹⁹ Section B de l'Annexe de l'Accord sur l'agriculture

⁷⁰⁰ Article 1 a) – d) de la Section A de l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture

⁷⁰¹ Article 7 a) de la Section B de l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture

⁷⁰² En vertu de l'article 1 e) de la Section A de l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture,

345. Ainsi, le maintien des restrictions non tarifaires à la frontière est toléré de façon provisoire pour certains produits agricoles de certains Membres. Leur obligation de convertir les restrictions non tarifaires en droits de douane proprement dits a été différée jusqu'au bout de la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, et surtout au bout de dix ans pour les Membres en développement. Il s'agit en effet du riz pour le Japon, la Corée du sud, les Philippines et le Taipei chinois, du fromage et de la viande ovine pour Israël.⁷⁰³

346. Certes, les Membres prétendant au traitement spécial sont autorisés à y renoncer pour les produits désignés et à les soumettre au processus de tarification.⁷⁰⁴ C'est le cas du Japon qui a notifié le 18 décembre 1998 son intention de cesser de recourir à l'Annexe 5 et a remplacé depuis le 1^{er} avril 1999 les restrictions quantitatives aux importations du riz par un système de contingents tarifaires correspondant à ses engagements au titre d'accès minimal.⁷⁰⁵ Il est également possible pour les Membres d'engager la négociation sur la possibilité de maintenir le traitement spécial même après la fin de la période de mise en œuvre. Dans ce cas, le Membre concerné doit accorder des concessions additionnelles et acceptables déterminées pendant cette négociation.⁷⁰⁶ C'est exactement le cas des Philippines dont le traitement spécial pour le riz avait été prorogé du 1^{er} juillet 2005 pour une

« les possibilités d'accès minimales ... correspondent ... à 4% de la consommation intérieure des produits désignés pendant la période de base à partir du début de la première année de la période de mise en œuvre et, ensuite, sont augmentées de 0,8% de la consommation intérieure correspondante pendant la période de base chaque année pendant le reste de la période de mise en œuvre ».

⁷⁰³ Le Japon, la Corée du sud, les Philippines et Israël sont autorisés, à l'issue des négociations du Cycle de l'Uruguay, de ne pas appliquer le processus de tarification à ces produits. Quant au Taipei chinois, c'était au cours de son processus d'accession (en 2001) qu'il a lui aussi choisi de ne pas soumettre le riz à la tarification.

Voir PARENT G., « La reconnaissance de caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », *op. cit.*, p. 488 ; et ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, *op. cit.*, pp. 121 – 122

⁷⁰⁴ L'article 2 de la Section A de l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture prévoit que
« au début d'une année quelconque de la période de mise en œuvre, un Membre pourra cesser d'appliquer le traitement spécial pour les produits désignés en se conformant aux dispositions du paragraphe 6 ».

⁷⁰⁵ OMC, Comité de l'agriculture, *Rapport succinct de la Réunion des 25 et 26 mars 1999*, le 7 mai 1999, G/AG/R/18, para. 43

⁷⁰⁶ Articles 3 et 4 de la Section A de l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture

durée de sept ans, et qui ont demandé le 20 mars 2012, pour la deuxième fois, une dérogation au titre de l'Annexe 5 jusqu'au 30 juin 2017.⁷⁰⁷

347. Théoriquement, l'Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture institue une suspension provisoire de tarification qui pourrait être utilisée pour protéger certains produits agricoles, surtout ceux ayant une connotation culturelle ou religieuse importante pour la population de certains pays. Un tel arrangement conventionnel révèle évidemment une véritable reconnaissance accordée par les négociateurs du nouveau régime commercial multilatéral aux considérations non commerciales, notamment à la sécurité alimentaire. Cependant, il est regrettable de voir que les Membres invoquant l'Annexe 5, ainsi que les produits agricoles désignés à ce titre, sont si peu nombreux que cette reconnaissance conventionnelle n'a pas pu produire d'effets remarquables dans la pratique. Cela est d'autant plus vrai que le renoncement du Japon à l'application du traitement spécial a remis en question, de façon tacite, la signification réelle de l'existence continue de cet arrangement.⁷⁰⁸

Paragraphe 3 – Le recours aux restrictions à l'exportation – Mécanisme de remède à la pénurie locale d'aliments

348. L'ouverture des marchés de marchandises dans le cadre de l'OMC vise non seulement à diminuer progressivement les obstacles à l'importation, mais également à restreindre les contraintes appliquées par les Membres à l'exportation.⁷⁰⁹ Dans l'ensemble, les dispositions du GATT de 1994 concernant l'élimination générale des restrictions quantitatives interdisent strictement aux Membres d'instituer ou de maintenir toutes formes de prohibitions ou de restrictions à l'exportation.⁷¹⁰

⁷⁰⁷ OMC, Conseil du commerce des marchandises, *Demande de dérogation concernant le traitement spécial pour le riz accordé par les Philippines*, G/C/W/665/Rev.1, 16 novembre 2012, pp. 1 – 3; et Commission européenne, *Proposition de Décision du Conseil établissant la position à prendre par l'Union européenne au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce en ce qui concerne la demande de dérogation aux règles de l'OMC présentée par les Philippines en vue de proroger le traitement spécial pour le riz*, Bruxelles, 15 juin 2012, pp. 2 – 3

⁷⁰⁸ DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, *op. cit.*, p. 94

⁷⁰⁹ Pendant les négociations multilatérales, les mesures liées aux exportations ont été abordées dans divers contextes, tels que les interdictions d'exportation, les restrictions quantitatives à l'exportation, les contingents d'exportation, les autolimitations des exportations et les droits d'exportation.

⁷¹⁰ L'article XI 1) du GATT de 1994 dispose que :

« aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres

Dans des circonstances exceptionnelles, l'imposition d'un contrôle à l'exportation des aliments peut toutefois être justifiée pour une raison de sécurité alimentaire. En cas de pénurie de produits vivriers, les Membres de l'OMC sont autorisés à prendre des mesures temporaires de prohibitions ou restrictions à l'exportation dans le but de prévenir ou de remédier à une situation critique.⁷¹¹ Cela permet aux Membres d'assurer de leur mieux des approvisionnements suffisants en aliments sur les marchés internes.

349. Cependant, étant une mesure d'intervention directe dans les échanges internationaux, l'instauration de prohibitions ou de restrictions à l'exportation par un Membre pourrait exercer un effet immédiat de contraction de l'offre d'un produit alimentaire spécifique sur le marché mondial. Une hausse des cours internationaux de ce produit est ainsi envisageable. L'effet de ce type peut être particulièrement nuisible pour certaines Membres dont les approvisionnements alimentaires dépendent essentiellement de l'importation commerciale.⁷¹² Les contraintes à l'exportation vont en outre réduire sensiblement la capacité du marché mondial en tant que source principale d'approvisionnement alimentaire extérieur. Par ailleurs, les obstacles unilatéraux à l'exportation peuvent éventuellement compromettre la confiance dans les échanges internationaux, inciter d'autres Membres à prendre des mesures motivées par des objectifs d'autosuffisance, et enfin encourager la spéculation.⁷¹³

350. Pour que la garantie des approvisionnements alimentaires d'un pays exportateur ne soit pas réalisée au prix des intérêts vitaux d'autres pays importateurs, l'Accord sur l'agriculture oblige les Membres de l'OMC à respecter certaines conditions procédurales lors de l'instauration des mesures restrictives des exportations agricoles. Aux termes de l'article 12 1) de l'Accord sur l'agriculture,

impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé ».

⁷¹¹ Aux termes de l'article XI 2) du GATT de 1994, l'interdiction aux prohibitions ou restrictions à l'exportation ne s'applique pas aux

« ...prohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation... »

⁷¹² OCDE, *Politiques agricoles des économies émergentes : suivi et évaluation 2009*, Paris, 2009, pp. 15 – 16

⁷¹³ *Ibid.*

lorsqu'il s'avère nécessaire pour un Membre d'imposer une nouvelle prohibition ou restriction à l'exportation de produits alimentaires, il est obligé de « prendre dûment en considération les effets de cette prohibition ou restriction sur la sécurité alimentaire des Membres importateurs ». De surcroît, il doit communiquer, aussitôt que possible, au Comité de l'agriculture une notification écrite préalablement à l'instauration de telle prohibition ou restriction à l'exportation, et de préciser des renseignements concernant le produit visé, la nature et la durée de la mesure restrictive en cause.⁷¹⁴ Il engagera ensuite des consultations initiées par tout autre Membre ayant un intérêt en tant qu'importateur sur toutes les questions liées à la mesure restrictive en cause, et devra fournir à ce Membre, sur demande, tous les renseignements nécessaires.⁷¹⁵ Les pays en développement ne sont pas liés à l'obligation de notification, à moins qu'ils ne soient exportateurs nets du produit alimentaire spécifique considéré.⁷¹⁶

351. Il faut admettre que, dans son ensemble, le droit de l'OMC sur les restrictions à l'exportation touche un domaine qui souffre manifestement de « sous-réglementation ».⁷¹⁷ A tout le moins, les dispositions pertinentes ne définissent pas de manière adéquate les conditions précises selon lesquelles les mesures restrictives à l'exportation peuvent être utilisées. En ce qui concerne les mesures restrictives à l'exportation de produits alimentaires, le texte de l'Accord sur l'agriculture ne contient aucun indice pour déterminer la portée des expressions clés telles que « temporaire », « situation critique », « pénurie alimentaire » et « exportateur net » d'un produit spécifique. Si l'incompatibilité d'une restriction à l'exportation agricole d'un Membre par rapport aux règles de l'OMC devrait impliquer une certaine forme de sanction prise par d'autre Membre affecté, ni l'article XI du GATT de 1994, ni l'Accord sur l'agriculture ne contiennent aucune indication sur la nature

⁷¹⁴ Pour le modèle de notification sur les prohibitions et restrictions à l'exportation, voir OMC, *Manuel sur les prescriptions en matière de notification au titre de l'Accord sur l'agriculture*, Genève, 2010, p. 126

⁷¹⁵ Article 12 1) b de l'Accord sur l'agriculture

⁷¹⁶ Article 12 2) de l'Accord sur l'agriculture

⁷¹⁷ ANANIA G., « Les restrictions à l'exportation de produits agricoles et l'OMC : quelles options disposent les décideurs pour promouvoir la sécurité alimentaire ? », *Passerelles*, Vol. 15, n°3, 2014, texte disponible sur le site Internet : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/les-restrictions-%C3%A0-l%E2%80%99exportation-de-produits-agricoles-et-l%E2%80%99omc> (consulté le 2 août 2016)

possible de telle sanction.⁷¹⁸ Pendant la période de la mise en œuvre du projet de réforme du commerce agricole, les contraintes à l'exportation agricole n'ont pas fait non plus l'objet de discussions approfondies prioritaires.⁷¹⁹ Pour l'OCDE, cette lacune législative résulte peut-être de la réticence des Membres à traiter, dans le contexte de libéralisation du commerce mondial, des thèmes relatifs à la souveraineté nationale sur les ressources naturelles et à la politique financière nationale de lutte contre l'inflation par le contrôle de l'approvisionnement national suffisant des produits essentiels.⁷²⁰

352. Même si les dispositions relatives aux restrictions à l'exportation agricole, notamment celles sur leur notification et consultation, ont le mérite d'accroître substantiellement la transparence sur le marché mondial,⁷²¹ cela n'empêche que les contraintes à l'exportation soient imposées pour des motifs autres que la sécurité alimentaire. En dépit du recours temporaire aux restrictions à l'exportation pour faire face à la pénurie alimentaire, certains Membres les ont utilisées de manière permanente pour soutenir le secteur de transformation agroalimentaire.⁷²²

Section II – Les exemptions d'engagements relatives aux subventions accordées au titre de la sécurité alimentaire

353. En principe, la question de savoir comment répartir ses propres ressources publiques pour financer les politiques agricoles relève de la souveraineté d'un Etat. Néanmoins, dans la mesure où les financements à l'agriculture impliquent une distorsion de la production ou des échanges agricoles, les règles de l'Accord sur l'agriculture relatives au soutien interne constituent une intervention du droit de l'OMC dans la détermination des politiques nationales de ses Membres. Ceux-ci sont

⁷¹⁸ FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, Rome, 1998, p. 72

⁷¹⁹ OCDE, *Etudes de l'OCDE sur la politique commerciale au-delà des tarifs : le rôle des obstacles non tarifaires dans le commerce mondiale*, Paris, 2005, p. 230

⁷²⁰ *Ibid.*

⁷²¹ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, op. cit., Module 4.2, Encadré 1

⁷²² BILAL S. et PEZAROS P. (dir.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies: Agricultural Trade and the Millennium WTO Round*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, p. 37

obligés de procéder à une réforme du secteur agricole dans le but de le rendre en conformité à leurs engagements de réduction dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.⁷²³ A notre avis, une certaine souplesse a été accordée aux Membres pour qu'ils puissent continuer à adopter les politiques agricoles de façon assurer leur sécurité alimentaire. Précisément, l'exemption de certaines aides gouvernementales au titre de la catégorie verte répond explicitement aux préoccupations alimentaires (Paragraphe 1), alors que l'exemption des mesures de soutien prises dans le domaine du développement agricole et rural des pays en développement peut exercer un impact constructif sur le renforcement de leur sécurité alimentaire (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - La catégorie verte - Exemption faite pour répondre aux préoccupations alimentaires

354. L'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture énumère une dizaine types de soutiens internes pouvant bénéficier de l'exemption au titre de la catégorie verte. Nous remarquons que différents éléments de la sécurité alimentaire sont pris en compte dans les dispositions pertinentes.

A. *Le soutien aux stocks alimentaires garantissant l'approvisionnement alimentaire*

355. Le texte de l'Annexe 2 reconnaît explicitement la liberté des Membres dans l'utilisation des ressources publiques pour l'accumulation ou la détention de stocks afin de garantir l'approvisionnement alimentaire. Il est ainsi possible de distribuer des aides publiques pour financer le stockage alimentaire, peu importe si celui-ci est public ou privé, à condition qu'il fasse partie intégrante d'un programme de sécurité alimentaire défini dans la législation nationale.⁷²⁴ Cependant, plusieurs conditions doivent être respectées pour qu'une vraie recherche de la sécurité alimentaire ne se transforme pas en vrai soutien ayant des effets de distorsion. D'abord, il faut que le volume et la formation de ce stock correspondent à des objectifs prédéterminés qui visent uniquement à la sécurité alimentaire. Ensuite, la distribution des aides à ce titre doit être transparente au niveau financier. Enfin, pour établir le stock de sécurité, les produits alimentaires seront achetés aux prix courants

⁷²³ LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, op. cit., p. 228

⁷²⁴ Paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

du marché, alors que l'écoulement de ce stock devra s'effectuer à des prix « qui ne seront pas inférieures au prix courant du marché intérieur payé pour le produit et la qualité considérés ». ⁷²⁵

B. L'aide alimentaire intérieure fournissant des produits vivriers

356. Les Membres de l'OMC jouissent de la liberté de fournir une aide alimentaire intérieure à des segments de population qui souffrent de la faim ou de la malnutrition. Cette aide peut prendre la forme de la distribution directe des produits alimentaires aux bénéficiaires, ou bien la forme de la distribution de moyens qui leur permettent de récupérer des aliments aux prix du marché ou à des prix subventionnés. Bien évidemment, les critères selon lesquels les intéressés peuvent bénéficier de cette aide doivent être clairement définis et strictement liés à des objectifs en matière de nutrition. En outre dans le but d'éviter un abus quelconque de l'aide alimentaire pour modifier artificiellement les conditions de concurrence internationale, le prix courant de marché sera imposé à tous achats d'aliments à cette fin, alors que l'exigence de transparence sera appliquée au financement et à l'administration de l'aide alimentaire. ⁷²⁶

C. Les soutiens du revenu assurant un accès économique à l'alimentation

357. Au travers des dispositions de l'Annexe 2, l'Accord sur l'agriculture autorise les Membres de l'OMC de soutenir leurs producteurs avec des versements directs. Cela permet ainsi aux Membres d'assurer, pour leurs producteurs, un accès économique aux produits alimentaires. Les financements à ce titre peuvent être mis en place sous la forme de soutien direct du revenu découplé, ou bien sous la forme de la participation financière de l'Etat à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus.

358. En ce qui concerne le soutien du revenu découplé, les conditions selon lesquelles les intéressés peuvent en bénéficier seront clairement définies en fonction

⁷²⁵ A titre d'exemple, les achats du gouvernement d'un produit sans aucune limite sur la quantité et le prix peuvent se transformer facilement en un soutien des prix aux agriculteurs de ce produit par l'intermédiaire des achats illimités à un prix fixé artificiellement par les pouvoirs publics. Voir LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique, op. cit.*, p. 415

⁷²⁶ Paragraphe 4 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

du revenu, de la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, de l'utilisation de facteurs ou du niveau de la production. En plus, pour que les aides à ce titre soient vraiment « découplées » et ne produisent que de moindres effets de distorsion aux échanges agricoles, les conditions suivantes doivent être respectées : le montant de ces aides pour une année donnée ne sera pas déterminé sur la base du type ou du volume de la production, ni sur la base des prix intérieurs ou internationaux du produit concerné, et non plus sur la base des facteurs de production employés. Aucune production n'est prescrite comme condition pour pouvoir bénéficier de ces aides.⁷²⁷

359. Lorsqu'il s'agit des programmes de garantie des revenus et des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus, la participation financière des pouvoirs publics est justifiée par la précarité de la production agricole, celle-ci dépendant inévitablement des caprices de la nature. De ce fait, pour bénéficier de versements à ce titre, les producteurs doivent avoir subi une perte de revenu qui excède le seuil fixé par paragraphe 7 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.⁷²⁸ Toutefois, la compensation de l'Etat à ce titre ne couvre qu'au maximum 70% de la perte de revenu. Conformément à l'exigence de découplage, comme tel est le cas du soutien au revenu découplé, le montant de cette compensation sera uniquement en fonction du revenu et ne sera pas déterminé en fonction du type ou du volume de la production, ni en fonction des prix intérieurs ou internationaux du produit concerné, et non plus en fonction des facteurs de production employés.⁷²⁹

D. Les aides directes visant des populations vulnérables

360. Les intérêts de certains groupes vulnérables menacés par l'insécurité alimentaire sont aussi pris en considération, lorsque les Membres sont autorisés à exempter des engagements de réduction les aides versées directement à ces groupes. Il s'agit ici des aides distribuées à la suite des catastrophes naturelles, des aides à

⁷²⁷ Paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

⁷²⁸ En vertu du paragraphe 7 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, cette perte de revenu sera « déterminée uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30% du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenu net (non compris les versements effectués dans le cadre des mêmes programmes ou de programmes similaires) pour les trois années précédents ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible ».

⁷²⁹ Paragraphe 7 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

l'ajustement des structures, et des aides directes aux producteurs dans les régions défavorisées.

361. Les catastrophes naturelles, telles qu'elles sont énumérées dans le texte de l'Annexe 2, causent très souvent des pertes de production pour les agriculteurs.⁷³⁰ Parfois, cette perte de production peut être si sévère que les moyens accordés aux agriculteurs affectés pour récupérer leurs produits vivriers sont considérablement compromis. Pour remédier à cette situation, le Membre concerné est libre d'effectuer, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un programme d'assurance-récolte, des versements à ses agriculteurs, à condition que l'autorité publique ait formellement reconnue qu'une catastrophe naturelle s'est produite ou se produit sur son territoire. Ici, il convient de souligner que ces aides ne sont versées qu'aux producteurs dont la perte de production excède le seuil fixé par les dispositions pertinentes de l'Annexe 2 et que pour les pertes de revenus, de bétail, de terres, ou d'autres facteurs de production consécutives à la catastrophe naturelle en question.⁷³¹ Le plafond de ces aides ne dépasse pas le coût total du remplacement de ce qui aura été perdu. Si dans la même année, un agriculteur bénéficie également des versements au titre d'un programme de garantie des revenus ou d'un programme établissant un dispositif de sécurité pour les revenus, l'ensemble de ces versements sera limité à 100% de la perte totale.⁷³²

362. L'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture prescrit d'ailleurs des versements directs pour aider trois groupes d'agriculteurs qui pourraient tomber dans des difficultés d'approvisionnement à cause de l'ajustement des structures. Il s'agit des agriculteurs qui sont obligés d'abandonner leurs activités agricoles, de retirer de la production agricole des terres ou d'autres ressources, ou bien de réinvestir dans la restructuration financière ou matérielle de leurs activités. D'abord, les aides accordées au premier groupe visent à retirer les populations engagées précédemment dans les productions agricoles commercialisables, ou à faciliter leur passage à des

⁷³⁰ Le texte du paragraphe 8 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture énumère quelques exemples : les épidémies, les infestations par des parasites, les accidents nucléaires et la guerre sur le territoire du Membre concerné.

⁷³¹ Le paragraphe 8 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture stipule que « le droit à bénéficier de tels versements... sera subordonné à une perte de production qui excède 30% de la production moyenne des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible ».

⁷³² Paragraphe 8 c) et e) de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

activités non agricoles. Pour bénéficier de ces aides, les agriculteurs concernés doivent abandonner complètement et définitivement leurs productions agricoles commercialisables.⁷³³ Ensuite, les aides au deuxième groupe ont pour finalité de réduire la production de produits agricoles commercialisables ou d'autres ressources, y compris le bétail. Dans ce cas-là, le bétail doit être abattu de manière permanente et définitive, alors que les terres seront retirées des productions agricoles commercialisables pour trois ans au moins. Aucun usage de ces ressources ne sera désigné par l'autorité publique comme condition d'obtention de ces aides. De plus, leur distribution ne sera liée ni au type ou à la quantité de la production, ni au prix intérieur ou international s'appliquant à la production réalisée sur les terres ou avec d'autres ressources.⁷³⁴ Enfin, les versements directs au titre d'aides à l'investissement peuvent avoir une importance particulière pour les agriculteurs qui ont subi des désavantages structurels dont l'existence aura été démontrée de manière objective. Ces versements sont destinés à aider à la restructuration financière ou matérielle des activités de ces agriculteurs, ou bien à la reprivatisation de terres agricoles. En plus de la conformité à la condition commune de « découplage », la distribution de ces versements doit encore respecter les conditions quantitatives et temporaires. C'est-à-dire, elle peut être effectuée uniquement pendant la période nécessaire à la réalisation de l'investissement concerné et limitée au montant requis pour compenser le désavantage structurel.⁷³⁵

363. Dans la catégorie verte, il existe également des aides régionales – des versements directs disponibles pour les producteurs des régions défavorisées. Pour être en conformité avec les dispositions de l'Accord sur l'agriculture, le Membre distribuant les versements à ce titre doit préciser les régions spécifiques qui affrontent des difficultés provenant de circonstances chroniques et sont ainsi considérées comme défavorisées.⁷³⁶ Comme dans le cas d'autres versements découplés, aucun lien

⁷³³ Paragraphe 9 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

⁷³⁴ Paragraphe 10 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

⁷³⁵ Paragraphe 11 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

⁷³⁶ En vertu du paragraphe 13 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, chaque région de ce type doit être « une zone géographique précise d'un seul tenant ayant une identité économique et administrative définissable ». Les critères selon lesquels ces régions sont considérées comme défavorisées doivent être neutres, objectives, et clairement énoncés dans la législation ou la réglementation concernée.

ne doit exister entre le montant des aides régionales et le type, le volume ou le prix de la production réalisée par le producteur concerné. Ce montant n'excèdera pas les coûts supplémentaires ou les pertes de revenu découlant de la réalisation d'une production agricole dans la région déterminée. En outre, les aides régionales seront distribuées exclusivement aux producteurs de régions dites « défavorisées », mais seront généralement disponibles pour tous les producteurs dans ces régions.⁷³⁷

E. Les aides promouvant à long terme la sécurité alimentaire

364. Les financements par les Membres eux-mêmes pour fournir des services de caractère général au secteur agricole, ou de protéger l'environnement, peuvent contribuer à long terme à la production agricole et finalement à la promotion de la sécurité alimentaire.

365. A condition que les financements n'impliquent aucuns versements directs aux producteurs ou aux transformateurs agroalimentaires, il est possible pour les Membres d'exclure, du calcul des MGS, les dépenses consacrées ou les recettes sacrifiées dans le cadre des programmes fournissant des services ou des avantages à l'agriculture ou à la communauté rurale. De caractère général, une grande panoplie de programmes de ce type sont énumérés dans le paragraphe 2 de l'Annexe 2, touchant de nombreux domaines tels que la recherche, la lutte contre les parasites et les maladies, les services de formation, de vulgarisation et de consultation, d'inspection, de communication et de promotion, ainsi que d'infrastructure.⁷³⁸ Nous notons

⁷³⁷ Paragraphe 13 de l'Annexe de l'Accord sur l'agriculture

En effet, on trouve des aides du type similaire parmi les subventions ne donnant pas lieu à une action telles qu'elles sont énumérées dans l'article 8.2 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC. Il s'agit des subventions aux régions défavorisées accordées par un Membre au titre d'un cadre générale de développement régional. Parmi les critères énoncés dans la législation ou la réglementation, une mesure du développement économique a été introduite afin de déterminer si une région sera considérée comme défavorisée. Dans les régions « défavorisées », le revenu par habitant ou le revenu des ménages par habitant, ou le PIB par habitant doit être au moins 15% inférieur à la moyenne pour le territoire concerné, ou bien le taux de chômage doit être au moins 10% supérieur à la moyenne pour le territoire concerné. Il convient d'indiquer ici que les aides régionales prévues par l'Accord sur l'agriculture sont complètement immunes de toutes accusations, que ce soit par la voie multilatérale ou par la voie unilatérale, alors que les subventions aux régions défavorisées dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires risquent toujours de provoquer des accusations au titre de l'article XXIII 1b) du GATT de 1947.

⁷³⁸ Précisément, ces programmes comprennent :

- « a) recherche, y compris la recherche de caractère général, la recherche liée aux programmes de protection de l'environnement, et les programmes de recherche se rapportant à des produits particuliers;
- b) lutte contre les parasites et les maladies, y compris les mesures générales et les mesures par produit, telles que les systèmes d'avertissement rapide, la quarantaine et l'éradication ;
- c) services de formation, y compris les moyens de formation générale et spécialisée ;
- d) services de vulgarisation et de consultation, y compris la fourniture de moyens destinés à faciliter le transfert d'informations et des résultats de la recherche aux producteurs et aux consommateurs ;

également qu'au-delà de la promotion de la sécurité alimentaire au travers du développement de l'agriculture et de la communauté rurale au sens général, les préoccupations alimentaires ont été présentées dans le texte de l'Accord sur l'agriculture sous l'angle de la salubrité des produits vivriers. L'Annexe 2 a amplement confirmé ce point en autorisant la mise en place des aides aux services d'inspection « pour des raisons de santé, de sécurité, de contrôle et de la qualité ou de normalisation ».⁷³⁹

366. Au titre des programmes de protection de l'environnement, les pouvoirs publics peuvent effectuer des versements directs aux producteurs dans le but de compenser leurs coûts supplémentaires ou leurs pertes de revenu résultant de l'exécution de tels programmes. La légitimité de ces aides réside dans le fait que la réalisation du bien commun apporte souvent de nombreuses contraintes et charges financières aux producteurs, au moins au niveau des méthodes de production ou des intrants. Bien évidemment, les conditions spécifiques définies dans ces programmes doivent être réunies pour que les producteurs affectés puissent bénéficier de ces aides.⁷⁴⁰

367. Ayant une importance décisive pour la survie de l'Etat, la sécurité alimentaire demeure toujours la cause légitime des interventions des pouvoirs publics dans le secteur agricole. Pour que l'exemption au titre de la catégorie verte ne soit pas abusée, il faut encore qu'en dehors des conditions spécifiques prévues dans les paragraphes 2 à 13 de l'Annexe 2, ces mesures de soutien soient conformes à une «

e) services d'inspection, y compris les services de caractère général et l'inspection de produits particuliers, pour des raisons de santé, de sécurité, de contrôle de la qualité ou de normalisation ;

f) services de commercialisation et de promotion, y compris les renseignements sur les marchés, la consultation et la promotion en rapport avec des produits particuliers, mais non compris les dépenses à des fins non spécifiées qui pourraient être utilisées par les vendeurs pour abaisser leurs prix de vente ou conférer un avantage économique direct aux acheteurs ; et

g) services d'infrastructure, y compris les réseaux électriques, les routes et autres moyens de transport, les marchés et les installations portuaires, les systèmes d'alimentation en eau, les barrages et les systèmes de drainage, et les infrastructures de programmes de protection de l'environnement. Dans tous les cas, les dépenses seront uniquement destinées à mettre en place ou à construire des équipements et excluront la fourniture subventionnée d'installations terminales au niveau des exploitations autres que pour l'extension de réseaux de services publics généralement disponibles. Ne seront pas comprises les subventions aux intrants ou aux frais d'exploitation, ni les redevances d'usage préférentielles. »

⁷³⁹ Paragraphe 2 e) de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

⁷⁴⁰ Paragraphe 12 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

prescription fondamentale », de telle sorte que les effets de distorsion impliqués par ces mesures aux échanges ou à la production soient nuls ou, au plus, minimales. Dans ce sens, l'Annexe 2 a établi deux critères de base à satisfaire pour justifier l'exemption de la catégorie verte. D'abord, le soutien interne en question doit être octroyé « dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics » et de manière « n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs ». Ensuite, l'effet de la mesure ne sera pas « d'apporter un soutien des prix aux producteurs ». ⁷⁴¹

Paragraphe 2 - Les aides au titre du « développement » - Exemption favorisant le développement agricole des pays en développement

368. A l'issue de l'examen à mi-parcours de 1989 à Montréal, les participants aux négociations du Cycle de l'Uruguay ont abouti à une reconnaissance universelle de la nécessité pour les pays en développement de prendre des mesures d'aide pour encourager le développement agricole et rural. ⁷⁴² Dans le cadre de réforme du commerce agricole, cette reconnaissance se traduit en matière de soutien interne par une exemption d'engagements de réduction visant à des aides financières octroyées par les pays en développement au titre de leurs programmes de développement agricole et rural. Contenue dans l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture, cette exemption constitue un élément essentiel du traitement spécial et préférentiel au profit des pays en développement. ⁷⁴³

369. Aux termes de l'article 6.2, entrent dans le champ d'application de cette exemption toutes les mesures d'aide, directe ou indirecte, initiées par les pouvoirs publics de ces pays pour encourager le développement agricole et rural. Précisément, il s'agit de trois types d'aides, à savoir les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture, les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les agriculteurs qui ont des faibles revenus ou

⁷⁴¹ Paragraphe 1 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

⁷⁴² GATT, Négociations commerciales multilatérales Négociations de l'Uruguay, *Comité des négociations commerciales réuni à l'échelon des hauts fonctionnaires*, Genève, MTN.TNC/9, 11 avril 1989, p. 4

⁷⁴³ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, Module 7

sont dotés de ressources limitées, ainsi que les soutiens internes destinés à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites.⁷⁴⁴

370. Il convient de noter que le recours à l'exemption à ce titre n'est soumis à aucune condition autre que celles indiquées dans le texte de l'article 6.2. Particulièrement, nulle contrainte sur le plan temporel n'est imposée à ce propos. Les pays en développement peuvent continuer à en bénéficier. Il leur suffit simplement de respecter l'obligation de notification en ce qui concerne les mesures de soutien interne pour lesquelles cette exemption est demandée.⁷⁴⁵ Etant donné que l'agriculture occupe une place prépondérante dans l'économie nationale des pays en développement, et qu'une partie importante de la population est engagée dans les activités agricoles, cette exemption d'engagements de réduction peut être essentielle pour ces pays pour assurer leur propre sécurité alimentaire.⁷⁴⁶

371. Etant un instrument essentiel pour la libéralisation des échanges de produits agricoles soumis à des protections unilatérales excessives des Membres, l'Accord sur l'agriculture ne laisse pas de côté les inquiétudes exprimées par certains Membres en ce qui concerne leur situation de sécurité alimentaire dans le contexte de la réforme du commerce agricole. L'insertion de diverses techniques spéciales dans cet Accord permet aux Membres intéressés de faire face, à court terme, à des fluctuations brutales des approvisionnements alimentaires ou bien de renforcer, à long terme, la production nationale de produits agricoles de base. Or, l'examen ci-dessus révèle que toutes ces techniques sont adoptées au titre d'exception, dont l'applicabilité est soumise à des conditions strictes. Si ces arrangements exceptionnels témoignent que la sécurité alimentaire constitue un élément accessoire à l'ordre commercial et n'occupe qu'une place marginale dans le système multilatéral du commerce agricole, le régime de l'aide alimentaire de l'OMC va montrer que cet « accessoire » peut engendrer parfois des conflits d'intérêts difficiles à concilier.

⁷⁴⁴ Article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture

⁷⁴⁵ CNUCED, *Module avancé de formation pour les négociations multilatérales sur l'agriculture*, Genève, mars 2003, p. 29

⁷⁴⁶ PARENT G. et MAYER-ROBITAILLE L., « Agriculture et culture : le défi de l'OMC de prendre en compte les considérations non commerciales », *op. cit.*, p. 434

Chapitre III – Le régime de l’aide alimentaire dans le cadre de l’OMC

372. Les arrangements relatifs à l’aide alimentaire font partie intégrante des résultats des négociations du Cycle de l’Uruguay en matière de concurrence à l’exportation agricole.⁷⁴⁷ Ils révèlent certainement la complication générée par l’intégration des préoccupations alimentaires dans un ordre international dominé par des enjeux commerciaux.⁷⁴⁸ Les textes de l’OMC pertinents tentent de mettre en place et de maintenir soigneusement une sorte d’équilibre délicat entre les intérêts nationaux des différents groupes de Membres, intérêts qui sont difficiles à être conciliés lorsqu’il s’agit de transactions de denrées vivrières. Ainsi, la finalité principale du régime de l’aide alimentaire dans le cadre de l’OMC revêt d’une double nature. D’une part, ce régime vise à assurer une fourniture suffisante, voire croissante, d’aide alimentaire afin de pouvoir continuer à répondre aux demandes légitimes des Membres menacés par l’insécurité alimentaire, surtout des pays les moins avancés (PMA) et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA) (Section I). Il cherche, d’autre part, à prévenir que de tels soutiens humanitaires ne feront pas l’objet d’abus pour faciliter la concurrence déloyale (Section II).

Section I – L’assurance d’une fourniture suffisante d’aide alimentaire pour les PMA et les PDINPA

373. Le problème de la sécurité alimentaire constituait l’une des sources majeures de controverses pendant les négociations ardues tentant de réintégrer le

⁷⁴⁷ Le problème de l’aide alimentaire est d’ailleurs couvert par les dispositions de l’Annexe 2 de l’Accord sur l’agriculture, qui traitent des soutiens internes accordés au titre de la boîte verte. Il s’agit plutôt de l’aide alimentaire intérieure, qui relève de l’ordre interne d’un pays et tombe donc en dehors du champ de discussion du présent chapitre.

⁷⁴⁸ En raison de ses effets probables de dépression de la production locale et de désordre des marchés commerciaux de denrées alimentaires, l’aide alimentaire consistait et consiste toujours une source de controverse sur le plan de développement. ZHANG R., « Food Security: Food Trade Regime and Food Aid Regime », *op. cit.*, p. 573

commerce agricole dans le système d'échanges multilatéraux.⁷⁴⁹ Lors de la conclusion de l'Accord sur l'agriculture à l'issue du Cycle de l'Uruguay, les participants aux négociations ont pris conscience des répercussions négatives éventuellement engendrées, à court terme, par le programme de réforme du commerce agricole sur les approvisionnements alimentaires des PMA et des PDINPA (Paragraphe 1). Destiné à assouplir les répercussions sur ces deux groupes spécifiques de pays, un ensemble de mesures, surtout celles relatives à l'aide alimentaire, a été adopté lors de la réunion ministérielle de Marrakech en tant qu'accompagnement à l'Accord sur l'agriculture. Ces mesures sont prescrites dans une décision ministérielle spécifique : la Décision ministérielle de Marrakech 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 (la Décision de Marrakech). Cependant, les défauts intrinsèques de cette Décision devaient entraîner sa mise en œuvre quasiment défaillante (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - La reconnaissance des difficultés potentielles des PMA et des PDINPA relatives aux approvisionnements alimentaires

374. Dans son préambule, l'Accord sur l'agriculture signale clairement que les engagements au titre du programme de réforme agricole devraient être pris de manière « équitable » pour tous les Membres. Parmi différentes considérations, il faut prendre en compte les effets négatifs susceptibles d'être générés par la mise en œuvre du programme de réforme pour les PMA et les PDINPA (A). En cela, la Décision de Marrakech met un accent tout particulier sur les difficultés susceptibles de se pourduire pour ces pays sur le plan des approvisionnements alimentaires (B).

A. *L'établissement de la liste des PMA et PDINPA Membres*

375. Si la Décision de Marrakech décrivait les pays bénéficiaires de ses différentes mesures, elle n'en donnait pas la liste. C'est le Comité de l'agriculture qui a adopté, à l'occasion de sa quatrième session en novembre 1995, une décision sur

⁷⁴⁹ MCMAHON J. A., « From Havana to Seattle: A History of Trade and Agriculture », in J. A. McMahon (dir.), *Trade and Agriculture: Negotiating A New Agreement?*, London, Cameron May, 2001, pp. 29 – 63; également ZHANG R., « Food Security: Food Trade Regime and Food Aid Regime », *op. cit.*, p. 568

l'établissement d'une liste des PMA et des PDINPA aux fins des engagements de l'OMC.⁷⁵⁰

376. Selon cette décision, l'OMC reconnaît comme PMA les pays désignés comme tels par l'ONU.⁷⁵¹ Cette dernière a créé le concept de PMA en 1971 pour catégoriser un groupe particulier de pays en développement caractérisés par un faible niveau de revenu et des entraves structurelles à la croissance.⁷⁵² Aujourd'hui, ils sont au nombre de 47, dont 36 ont adhéré à l'OMC.⁷⁵³ Ils représentent, dans leur ensemble, moins de 2% du PIB mondial et contribuent environ à 1% du commerce mondial de marchandises.⁷⁵⁴

377. Si l'énumération des PMA ne semble pas poser le moindre problème, ce n'est pas le cas pour établir la liste des PDINPA visés par la Décision de Marrakech. Les textes de l'OMC ne comportent en eux aucune définition des pays « en développement », et ils ne se réfèrent pas non plus à une telle définition donnée par d'autres instruments pertinents.⁷⁵⁵ De vastes consultations informelles engagées par le Comité de l'agriculture à ce sujet ont abouti à l'adoption, lors de sa réunion de

⁷⁵⁰ OMC, *Rapport du Comité de l'agriculture sur la Décision ministérielle de Marrakech 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*, Rapport pour la Conférence ministérielle de Singapour, G/L/125, 24 octobre 1996, para. 10

⁷⁵¹ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, Module 9, Encadré 1

⁷⁵² C'est le Comité des politiques de développement du Conseil économique et social de l'ONU qui est chargé de procéder, tous les trois ans, à un examen de la liste des PMA, sur lequel il se fonde pour émettre des recommandations au Conseil économique et social afférentes aux pays qui devraient être ajoutés à la liste et ceux qui mériteraient d'en être retirés. Pour identifier les PMA, le Comité considère trois dimensions de l'état de développement du pays concerné : (a) son niveau de revenu, mesuré par le revenu national brut (RNB) par habitant ; (b) son stock de capital humain mesuré par un indice du capital humain (ICH) ; et (c) sa vulnérabilité économique, mesurée par un indice de vulnérabilité économique (IVE). ONU, *Le Comité des politiques de développement : affaires économiques et sociales*, février 2014, p. 2

⁷⁵³ La liste de PMA émise sur le site Internet de l'OMC énumère 36 PMA Membres de l'OMC. Ils sont : Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Iles Salomon, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire Lao, Rwanda, Samoa, Sénégal, Sierra Léone, Tanzanie, Tchad, Togo, Yémen, Vanuatu, et Zambie.

Les sept autres PMA sont en train de négocier pour accéder à l'OMC, à savoir : Bhoutan, Comores, Éthiopie, Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe, Somalie, Soudan et Timor-Leste. OMC, *Comprendre l'OMC : l'Organisation : pays les moins avancés*, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org7_f.htm (consulté le 15 octobre 2017)

⁷⁵⁴ OMC, *Note d'information : Décisions en faveur des pays les moins avancés*, Neuvième conférence ministérielle de l'OMC, BALI, 2013, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/brief_ldc_f.htm (consulté le 2 août 2016)

⁷⁵⁵ En pratique, on recourt souvent à la liste établie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE pour identifier un pays « en développement ». Par exemple, l'Annexe B de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 dispose que les pays bénéficiaires de l'aide alimentaire sont les pays et territoires en développement énumérés par ce Comité.

novembre 1995, d'une décision sur la modalité de l'établissement d'une liste de PDINPA.

378. Selon cette décision, peuvent être inscrit dans la liste « tout pays en développement Membre de l'OMC qui était importateur net de produits alimentaires de base, pendant l'une quelconque des trois années de la période de cinq ans la plus récente pour laquelle des données sont disponibles et qui notifie au Comité sa décision d'être inscrit » dans cette liste.⁷⁵⁶ Ainsi, c'est sur la base des notifications des Membres concernés accompagnées des données statistiques pertinentes que le Comité devra établir la liste de PDINPA, liste faisant l'objet d'une révision annuelle.⁷⁵⁷ Il convient de noter, en outre, que la seule inscription sur cette liste n'aura pas pour effet de conférer automatiquement des avantages pour les Membres concernés. Puisque dans le cadre des mécanismes visés par la Décision de Marrakech, ce sont plutôt les Membres donateurs et les institutions internationales concernées qui auraient un rôle à jouer.⁷⁵⁸

379. Etant initialement au nombre de 16, les PDINPA regroupent actuellement 31 Membres de l'OMC bénéficiaires des mesures au titre de la Décision de Marrakech.⁷⁵⁹ En plus d'une augmentation progressive du nombre de PDINPA, nous remarquons qu'une quinzaine de pays n'ont connu aucune amélioration de leur statut pendant la dernière décennie. Ils sont toujours marqués par des difficultés sur le plan de la sécurité alimentaire nationale.

⁷⁵⁶ Paragraphe 1 b) de la Décision du Comité de l'agriculture sur l'établissement d'une liste des PMA et PDINPA, G/AG/3, 24 novembre 1995, cité par FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, Module 9, Encadré 1

⁷⁵⁷ Paragraphes 2 et 3 de la Décision du Comité de l'agriculture sur l'établissement d'une liste des PMA et PDINPA, G/AG/3, 24 novembre 1995, *Ibid.*

⁷⁵⁸ Paragraphe 17 du Rapport de la quatrième réunion du Comité de l'agriculture, adopté les 20 – 21 novembre 1995, cité par OMC, *Rapport du Comité de l'agriculture sur la Décision ministérielle de Marrakech 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*, Rapport pour la Conférence ministérielle de Singapour, G/L/125, 24 octobre 1996, para. 10

⁷⁵⁹ A savoir : Antigua-et-Barbuda, Barbade, Botswana, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominique, Egypte, El Salvador, Gabon, Grenade, Honduras, Jamaïque, Jordanie, Kenya, Maldives, Maroc, Maurice, Mongolie, Namibie, Pakistan, Pérou, République bolivarienne du Venezuela, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Sénégal, Sri Lanka, Swaziland, Trinité-et-Tobago et Tunisie.

OMC, Comité de l'agriculture, *Liste de l'OMC des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires aux fins de la Décision ministérielle de Marrakech 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*, G/AG/5/Rev.10, adopté le 23 mars 2012, p. 1

B. La reconnaissance des problèmes alimentaires futurs des PMA et des PDINPA

380. De nombreux travaux ont accompagné la conclusion des négociations du Cycle de l'Uruguay et ont étudié les impacts de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture sur la sécurité alimentaire, notamment sur celle des pays en développement.⁷⁶⁰ Il a été prévu par la FAO que, parmi tous Membres de l'OMC, les PMA et les PDINPA seraient les plus touchés par l'Accord sur l'agriculture et seront confrontés, au moins à court terme, à des difficultés relatives aux approvisionnements adéquats des produits vivriers.⁷⁶¹

381. Dans le secteur agricole, les pays en développement bénéficiaient traditionnellement des concessions tarifaires offertes par les pays développés au titre des arrangements commerciaux préférentiels.⁷⁶² Ce genre de préférence commerciale permet aux pays bénéficiaires d'être en mesure de concurrencer d'autres fournisseurs plus avancés ou compétitifs et de tirer plus de profits des écoulements de leurs produits agricoles vers les marchés des pays développés.⁷⁶³ Néanmoins, suite à la réduction générale des droits de douane conformément au principe de la NPF,

⁷⁶⁰ A titre d'exemple, GREENFIELD J., DE NIGRIS M. et KONANDREAS P., « The Uruguay Round Agreement on Agriculture: Food Security Implications for Developing Countries », *Food Policy*, Vol. 21, n°4 – 5, 1996, pp. 365 – 375; FRANCOIS J., MCDONALD B. et NORDSTROM H., « Assessing the Uruguay Round », in W. Martin et L. A. Winters, *The Uruguay Round and the Developing Economics*, Washington D.C., World Bank Publications, 1995, pp. 117 – 214; FAO, *The Uruguay Round Agreement and Its Implications for Food Security*, la 19ème Session de la Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 22 – 25 mars 1994 ; FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, op. cit., 167p.; et FAO, *Evaluation de l'incidence du Cycle de l'Uruguay sur les marchés agricoles et la sécurité alimentaire*, CCP99/12 Rev., Rome, 1999

⁷⁶¹ FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, op. cit., p. 102

⁷⁶² Les préférences commerciales en faveur des pays en développement constituent, depuis plus d'un demi-siècle, un élément important de l'ensemble du réseau de relations économiques et politiques entre le Nord et le Sud. En générale, elles sont considérées comme aspect indissociable des politiques visant à promouvoir l'expansion économique dans le Sud en permettant aux pays en développement d'exploiter des activités économiquement rémunératrices. Les divers régimes de préférences commerciales au sens strict qui existent actuellement peuvent être classés en deux catégories : le Système généralisé de préférence sous l'égide de la CNUCED et les régimes préférentiels spéciaux dont bénéficient certains groupes de pays en développement. Ces préférences se traduisent souvent par les concessions tarifaires non réciproques, dont les marges préférentielles se diffèrent en fonction de la nature d'arrangements. En raison du problème de la compatibilité avec les règles de l'OMC, les pays développés ont commencé à transformer certains régimes préférentiels spéciaux en zone régionale de libre-échange, régime qui repose plutôt sur des préférences réciproques. Pour une étude détaillée sur les arrangements commerciaux préférentiels, FAO, *L'avenir des arrangements commerciaux préférentiels en faveur des pays en développement et le nouveau cycle de négociations de l'OMC sur l'agriculture*, Rome, 2001, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/3/a-y2732f/index.html> (consulté le 2 août 2016)

⁷⁶³ Les pays d'Afrique ont été les principaux bénéficiaires des arrangements préférentiels. En pratique, ce type d'arrangement permettait au pays bénéficiaire d'écouler ses produits dans le pays qui lui accorde la préférence à un prix inférieur à celui pratiqué par les pays qui ne bénéficient pas d'un régime préférentiel. Le pays bénéficiaire d'une préférence commerciale pouvait donc vendre plus ou vendre au même prix, mais avec un profit plus élevé, du fait que les droits de douane étaient réduits. Pour des statistiques sur ce sujet, voir FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, op. cit., p. 88

l'avantage procuré par ces préférences a diminué de façon substantielle. Si cette baisse a pu être compensée, pour certains pays en développement exportateurs, par les avantages provenant de la libéralisation des échanges, l'impact de l'érosion des avantages préférentiels devrait être particulièrement prononcé dans les PMA et les PDINPA, qui sont souvent exportateurs d'un nombre très limité de cultures commerciales. Dans la mesure où ces pays n'ont été compétitifs sur le marché mondial qu'à cause de telles préférences, l'érosion des avantages préférentiels implique immédiatement une baisse de compétitivité des exportations, une diminution des parts de marché et, par conséquent, une détérioration de la capacité de dégager des recettes en devise pour financer les importations commerciales des produits alimentaires.⁷⁶⁴ Les possibilités pour les PMA et les PDINPA d'augmenter leurs recettes d'exportation dans une proportion suffisante pour couvrir leurs factures d'importations de produits alimentaires deviennent d'autant plus limitées, si l'on prend en compte une hausse potentielle des cours internationaux des produits alimentaires, dont une partie majeure provient des zones tempérées.⁷⁶⁵

382. Selon la projection de la FAO, les prix des produits agricoles les plus sensibles par rapport à la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture sont ceux de produits provenant des zones tempérées, tels que céréales, viande, produits laitiers et sucre.⁷⁶⁶ La production et l'exportation de ces produits bénéficiaient pendant longtemps des soutiens financiers importants des pays développés. À cause essentiellement de la croissance démographique dans les pays en développement importateurs et de la diminution de production dans quelques-uns des pays développés exportateurs, on prévoit une hausse considérable des cours internationaux de ces produits. Une telle augmentation de prix conduira de façon directe à un alourdissement substantiel des factures d'importations vivrières pour le PMA et les

⁷⁶⁴ Cette érosion de préférence est particulièrement marquée pour les pays en développement bénéficiaires d'un accès préférentiel aux marchés américains du sucre, et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (pays ACP) qui exportent du sucre et des bananes vers l'UE. La réforme du régime de préférences commerciales leur fera perdre d'importants avantages économiques.

FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, op. cit., pp. 88 – 90 ; et FAO, *L'avenir des arrangements commerciaux préférentiels en faveur des pays en développement et le nouveau cycle de négociations de l'OMC sur l'agriculture*, op. cit.

⁷⁶⁵ FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, op. cit., p. 131

⁷⁶⁶ Pour la FAO, ce sont les produits les plus visés par l'Accord sur l'agriculture. *Ibid*, p. 97

PDINPA, alourdissement qui pouvait auparavant être compensé à un certain niveau par les subventions à l'exportation accordées par les pays développés.⁷⁶⁷ Ce remède devient moins possible suite à la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, car les réformes des politiques agricoles nationales de pays développés, surtout celles en matière de subventions agricoles, auraient pour effet essentiel une réduction de la quantité des principaux produits vivriers vendus sur le marché mondial à des prix subventionnés.⁷⁶⁸

383. Aux difficultés auxquelles sont confrontées les PMA et les PDINPA dans le financement des niveaux normaux d'importations commerciales des produits alimentaires avec leurs recettes modestes, devrait s'ajouter encore la diminution de la disponibilité de l'aide alimentaire suite à la réduction de subventions à l'exportation agricoles. A son origine, l'opération de l'aide alimentaire était organisée en tant que solution d'écoulement des excédents agricoles des pays développés vers le marché mondial. Parmi tous produits, les céréales constituent la composante la plus importante et la plus variable de l'aide alimentaire totale.⁷⁶⁹ Ils appartiennent d'ailleurs au groupe de produits agricoles les plus visés par l'Accord sur l'agriculture. Ainsi, la contraction de production résultant de la restriction du soutien des prix et de la réduction des subventions à l'exportation dans les pays développés pourrait entraîner une diminution des stocks céréaliers, qui étaient souvent utilisés par les pays donateurs pour s'acquitter de leurs engagements en matière d'aide alimentaire. En plus, les réformes en cours des politiques agricoles internes par les Etats-Unis et l'UE, deux principaux donateurs de l'aide alimentaire, pourraient rendre précaire la fourniture de l'aide alimentaire à l'avenir.⁷⁷⁰

⁷⁶⁷ On remarque que le coût des importations de céréales a augmenté, entre 1993/94 et 1995/96, de 85% pour les PMA et de 68% pour les PDINPA. L'alourdissement de factures d'importations vivrières sera d'autant plus marqué pour les pays africains et d'Amérique latines du fait que les produits alimentaires des zones tempérées ne sont pas produits localement. VAN DER STEEN D., DANAU A. et POZNANSKY M., *L'organisation mondiale du commerce et l'agriculture : la souveraineté alimentaire menacée par les accords commerciaux*, Bruxelles, Collectif Stratégies Alimentaires, 1999, 96p.

⁷⁶⁸ FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, op. cit., pp. 93 – 102

⁷⁶⁹ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, op. cit., p. 13

⁷⁷⁰ FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, op. cit., pp. 132 – 133

384. Si la mise en œuvre des disciplines de l'OMC doit pouvoir promouvoir l'expansion du commerce et la croissance économique au profit de tous les Membres, il est également possible que la libération accrue du commerce agricole peut exposer aux pénuries vivrières, au moins à court terme, les pays qui sont déjà vulnérables sur le plan alimentaire. En effet, lors de l'adoption de la Décision de Marrakech, les Ministres étaient déjà conscients des difficultés susceptibles d'apparaître pour les PMA et les PDINPA en matière d'approvisionnements de produits alimentaires de base « provenant de sources extérieures suivant des modalités et à des conditions raisonnables ». L'accent a été mis particulièrement sur les difficultés de financement à court terme des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base.⁷⁷¹ C'était précisément afin de remédier aux effets pervers du progrès de la libéralisation commerciale sur la sécurité alimentaire des PMA et des PDINPA que la Décision de Marrakech a lancé une série de mécanismes spécifiques qui contiennent des pistes pour les solutions futures en matière d'aide alimentaire.

Paragraphe 2 - La mise en œuvre défaillante des programmes d'assistance alimentaire lancés par la Décision de Marrakech

385. En se référant à la Décision de Marrakech, l'article 16 de l'Accord sur l'agriculture impose aux pays développés l'obligation de mettre en place des mécanismes d'assistance alimentaire pour les PMA et les PDINPA (A). La Décision de Marrakech souffrant de défaillances intrinsèques, la mise en œuvre de ces mécanismes a connu un résultat manifestement modeste (B).

A. Les mécanismes d'assistance alimentaire dans le cadre de la Décision de Marrakech

386. De nature compensatoire, les mécanismes d'assistance alimentaire instaurés au titre de la Décision de Marrakech visent à la fois à l'amélioration des approvisionnements extérieurs de produits alimentaires de base et à la promotion du développement de l'agriculture dans les pays bénéficiaires. Parmi tous les mécanismes, ceux relatifs à l'aide alimentaire occupent une place essentielle.

⁷⁷¹ OMC, *Agriculture : analyse : pays en développement importateurs nets de produits alimentaires*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro06_netfood_f.htm (consulté le 2 août 2016)

387. Bien que son efficacité ait été mise en doute,⁷⁷² l'aide alimentaire représente une part importante, même plus qu'une moitié dans certains cas des approvisionnements céréaliers pour les PMA et les PDINPA.⁷⁷³ Les Ministres ont convenu d'établir des mécanismes appropriés pour faire en sorte que la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture n'ait pas pour effet de compromettre une fourniture adéquate de l'aide alimentaire par rapport aux besoins légitimes des PMA et des PDINPA.⁷⁷⁴ En cela, on peut d'ores et déjà envisager un examen périodique du niveau de l'aide alimentaire fixé par le Comité de l'aide alimentaire en vertu de la CAA de 1986. En plus, des négociations seront entamées dans des forums appropriés pour fixer des engagements en matière d'aide alimentaire à un niveau suffisant pour répondre aux besoins légitimes des pays en développement pendant la mise en œuvre du programme de réforme.⁷⁷⁵ Dans le même temps, il faut adopter des lignes directrices pour assurer qu'une proportion croissante des denrées alimentaires soit mise intégralement à la disposition des PMA et des PDINPA « à titre de don et/ou à des conditions favorables appropriées ».⁷⁷⁶

388. Lorsqu'il s'agit d'une autre voie d'approvisionnements alimentaires extérieurs, la Décision a explicitement signalé les difficultés que les PMA et les

⁷⁷² L'inquiétude sur ce sujet tient principalement au fait que l'aide alimentaire, comme toute autre intervention, peut avoir des effets indésirables qui amoindrissent ou annulent les bénéfices attendus. Précisément, l'aide alimentaire pourrait créer une « dépendance » chez les bénéficiaires en démotivait leurs comportements autosuffisants, fragiliser la production alimentaire, le développement et la croissance agricole, et perturber les schémas des échanges commerciaux. Elle peut, en outre, donner lieu à des gaspillages, d'être inutilement coûteuse et de se composer d'aliments inadaptés, ce qui risque d'entraîner des changements dans les préférences alimentaires locales.

Sur le détail, voir FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, *op. cit.*, pp. 40 – 58

⁷⁷³ *Ibid.*, p. 6

Dans certains pays bien ciblés, l'aide alimentaire, y compris des transactions concessionnelles, peut se lever jusqu'à 70% d'importations alimentaires totales. ZHANG R., « Food Security: Food Trade Regime and Food Aid Regime », *op. cit.*, p. 573

⁷⁷⁴ Paragraphe 3 du préambule de la Décision de Marrakech dispose que :

« les Ministres conviennent donc d'établir des mécanismes appropriés pour faire en sorte que la mise en œuvre des résultats du Cycle de l'Uruguay en matière de commerce des produits agricoles ne soit pas préjudiciable à la mise à disposition de l'aide alimentaire à un niveau qui soit suffisant pour continuer d'aider à répondre aux besoins alimentaires des pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ».

⁷⁷⁵ Paragraphe 3 i) de la Décision de Marrakech

En fait, l'CAA a fait écho à cette disposition dans son préambule lors de son renouvellement en 1999, qui se lit comme suit :
« ... dans leur décision de Marrakech de 1994 sur les mesures relatives aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, les ministres des pays membres de l'OMC ont convenus de passer en revue le niveau d'aide alimentaire fixé par la Convention relative à l'aide alimentaire et conformément aux recommandations élaborées par la suite lors de la Conférence ministérielle de Singapour en 1996 ».

Voir paragraphe 4 du préambule de la CAA de 1999

⁷⁷⁶ Paragraphe 3 ii) de la Décision de Marrakech

PDINPA risquent d'avoir à court terme dans le financement des niveaux normaux d'importations commerciales. Pour assouplir ces difficultés de financement, ces pays sont autorisés à recourir aux ressources d'institutions financières internationales au titre de facilités existantes ou des facilités qui pourraient être créées dans le contexte de programme d'ajustement.⁷⁷⁷ A cet égard, les PMA et les PDINPA peuvent notamment solliciter les assistances de la Banque mondiale et du FMI pour compléter leurs financements des importations des produits alimentaires. Il est également possible pour eux d'attendre la création de nouvelles facilités.⁷⁷⁸

389. Au titre de la promotion du développement de l'agriculture dans les PMA et les PDINPA, la Décision invite les pays développés de prendre pleinement en considération, dans le contexte de leurs programmes d'aide, les demandes d'assistance technique et financière des PMA et des PDINPA pour leur permettre d'améliorer la productivité agricole et les infrastructures rurales.⁷⁷⁹ De telles assistances techniques pourront être effectuées d'ailleurs dans un cadre multilatéral qui implique à la fois la Banque mondiale, le FMI, la FAO, le Conseil international des céréales et le Programme alimentaire mondial.⁷⁸⁰ Dans le même temps, l'inscription d'un traitement différencié « approprié » en faveur des PMA et des PDINPA a été prévu par la Décision de Marrakech dans l'élaboration future des disciplines internationales destinées à régler la pratique en matière de crédits à l'exportation de produits agricoles.⁷⁸¹

B. La mise en œuvre défailante de la Décision de Marrakech

390. Etant le document d'accompagnement de l'Accord sur l'agriculture, la Décision de Marrakech constitue un complément du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. Dans la mesure où elle cherche à alléger les

⁷⁷⁷ Paragraphe 5 de la Décision de Marrakech

⁷⁷⁸ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, Module 9

⁷⁷⁹ Paragraphe 3 iii) de la Décision de Marrakech

⁷⁸⁰ HERVE A., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles, op. cit.*, p. 217

⁷⁸¹ Paragraphe 4 de la Décision de Marrakech

L'élaboration des disciplines internationales relatives à l'octroi de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation ou de programmes d'assurance a été d'ailleurs envisagée par l'article 10.2 de l'Accord sur l'agriculture. Les travaux concernés se déroulent actuellement sous l'égide de l'OCDE.

factures d'importation des produits alimentaires, et à renforcer leur capacité de production agricole afin de réduire leur niveau élevé de dépendance à l'égard des importations commerciales, elle revêt certainement un intérêt particulier pour les PMA et les PDINPA. Faisant partie intégrante des engagements contractés par les Membres de l'OMC, la Décision de Marrakech les engage autant que les autres règles dans le cadre du Cycle de l'Uruguay. De surcroît, en désignant le Comité de l'agriculture comme organe de surveillance chargé de suivre la mise en œuvre de la Décision de Marrakech, l'article 16 de l'Accord sur l'agriculture semble manifester une intention sincère des Membres de l'OMC de poursuivre les actions prescrites dans la Décision.⁷⁸²

391. C'est en s'appuyant sur les notifications relatives aux mesures prises par les pays développés dans le cadre de la Décision de Marrakech que le Comité de l'agriculture remplit son mandat de suivre la mise en œuvre de celle-ci.⁷⁸³ A cette fin, les Membres concernés doivent indiquer dans leurs notifications, conformément au formulaire spécialement mis au point par le Comité de l'agriculture, son niveau total et la quantité de l'aide alimentaire distribuée aux pays bénéficiaires, ainsi que la proportion de l'aide alimentaire qui est fournie intégralement à titre de dons ou à des conditions concessionnelles. Quant à l'assistance technique et financière au développement de l'agriculture, les Membres donateurs fournissent les renseignements pertinents sur le niveau total de l'aide, les institutions à travers lesquelles l'aide a été acheminée et les divers secteurs ayant bénéficié d'une assistance. En ce qui concerne les facilités de financement, le Comité de l'agriculture s'est contenté de contrôler les données présentées par les institutions internationales chargées d'administrer les facilités.⁷⁸⁴ Il va en outre s'appuyer sur les travaux réalisés

⁷⁸² En vertu de l'article 16.2 de l'Accord sur l'agriculture, le Comité de l'agriculture « surveillera, selon qu'il sera approprié, la suite donnée à cette Décision ».

⁷⁸³ Au cours des trois premières années de la mise en œuvre de la Décision de Marrakech, 11 Membres donateurs ont soumis des notifications conformément aux prescriptions établies par le Comité de l'agriculture, dont huit étaient donateurs au titre de la CAA. Pour les détails, OMC, Comité de l'agriculture, *Mise en œuvre 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 : note du Secrétariat*, G/AG/W/42, 10 février 1999, para. 4 et Tableau 3

⁷⁸⁴ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, Module 9

par l'OCDE pour suivre les actions en matière de crédits à l'exportation.⁷⁸⁵ En plus, d'autres organisations internationales, notamment le FMI, la Banque mondiale, le Conseil international des céréales, la CNUCED, le Programme alimentaire mondial et la FAO, sont invitées à fournir, en tant qu'observateurs au Comité de l'agriculture, des informations sur les dispositions de la Décision en matière d'assistance.⁷⁸⁶ Néanmoins, ce mode de suivi ne peut pas assurer une mise en œuvre effective de la Décision.

392. Contrairement à l'espérance d'offrir quelques solutions à la question des approvisionnements alimentaires des PMA et des PDINPA, la mise en œuvre de la Décision de Marrakech a connu, en réalité, un état d'avancement décevant. En matière d'aide alimentaire, on remarque, chez les Membres donateurs principaux, une tendance de resserrer le maintien des stocks publics et la mise à disposition de produits destinés à l'aide alimentaire. Cette tendance est clairement manifestée par la diminution substantielle de l'ensemble des engagements annuels souscrits par les pays donateurs lors du renouvellement de la CAA en 1999.⁷⁸⁷ Ayant été fixé par la CAA de 1995 à 5,5 millions de tonnes (équivalent blé), le niveau minimal d'engagement annuel est retombé jusqu'à 4,9 millions de tonnes dans la CAA de 1999.⁷⁸⁸ Il est sensiblement inférieur au niveau minimal fixé par la CAA de 1986, soit 7,52 millions de tonnes, et encore plus inférieur à l'objectif de 10 millions de tonnes

⁷⁸⁵ Les travaux relatifs à l'élaboration des disciplines internationales en matière de crédits à l'exportation se déroulent actuellement sous l'égide de l'OCDE. Celle-ci sert d'un forum d'échanges d'information et de coordination des politiques nationales en la matière, aussi bien qu'un forum pour maintenir, développer et suivre les disciplines financières pour les crédits à l'exportation. Ces disciplines sont contenues dans le document intitulé « Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public », dont la dernière version est mise à jour le 15 octobre 2015. L'Arrangement assigne des limites aux conditions et modalités des crédits à l'exportation qui bénéficient d'un soutien public et impose des restrictions à l'octroi des crédits d'aide liée. Il prévoit également des procédures de notification préalable, de consultation, d'échanges d'information et d'examen pour les offres de crédits à l'exportation qui constituent des dérogations ou des exceptions à ces dispositions ainsi que pour les offres de crédits d'aide liée. Les Participants à l'Arrangement sont l'Australie, le Canada, les Communautés européennes, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée, et la Suisse. Pour le texte le plus récent de l'Arrangement, voir OCDE, Direction des échanges et de l'agriculture, *Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public*, TAD/PG(2015)7, mise en vigueur le 15 octobre 2015, 168p.

⁷⁸⁶ OMC, Comité de l'agriculture, *Mise en œuvre 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 : note du Secrétariat*, G/AG/W/42, 10 février 1999, para. 7

⁷⁸⁷ ZHANG R., « Food Security: Food Trade Regime and Food Aid Regime », *op. cit.*, p. 579

En outre, la CAA a été renouvelée en 1999 afin de donner suite aux Recommandations relatives aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires adoptées par les ministres de l'OMC lors de leur Conférence de Singapour en décembre 1996, à la Déclaration sur la sécurité alimentaire mondiale et au Plan d'action adoptés par le Sommet mondial de l'alimentation à Rome.

⁷⁸⁸ Article III de la CAA de 1995 et Article III de la CAA de 1999

établi par la CAA de 1995.⁷⁸⁹ Si le seul résultat réconfortant sur ce sujet est qu'au moins 80% de l'aide alimentaire sera fournie sous forme de dons,⁷⁹⁰ cela n'aura pas d'effet significatif puisque le niveau minimal de contribution annuelle a été fixé si bas qu'il n'a plus grand sens.⁷⁹¹

393. En outre, le paiement des coûts de transport et d'autres coûts opérationnels encourus dans le cadre d'une opération d'aide alimentaire au titre de la CAA peut être pris en compte afin d'évaluer de la contribution du pays donateur concerné.⁷⁹² Cela implique une nouvelle diminution du volume total de l'aide alimentaire disponible pour les PMA et les PDINPA. Par rapport à une demande persistante de l'aide alimentaire due à son rôle irremplaçable dans l'amélioration de la sécurité alimentaire de ces pays, les économistes ont observé un écart sensible entre le volume d'expéditions effectives de l'aide alimentaire et le niveau d'approvisionnements céréaliers requis pour répondre aux besoins alimentaires. Cet écart ne cessera de grandir dans l'avenir.⁷⁹³ Il nécessite, par conséquent, des importations encore plus importantes de céréales sous conditions commerciales par les PMA et les PDINPA, alourdissant ainsi davantage le fardeau financier de ces pays, dont la situation de la sécurité alimentaire demeure très précaire.⁷⁹⁴

394. En ce qui concerne l'assistance technique et financière dans le cadre des programmes d'aide au développement, il a été révélé qu'elle demeurerait essentiellement une question bilatérale devant être réglée entre donateurs et bénéficiaires sur la base des demandes formulées par ces derniers. A cet égard, le Secrétariat du Comité de l'agriculture a même annoncé, à l'occasion de sa première évaluation du progrès de la mise en œuvre de la Décision de Marrakech, son

⁷⁸⁹ Article I de la CAA de 1995

⁷⁹⁰ Article IX c) de la CAA de 1999

⁷⁹¹ HODDINOTT J. et COHEN M. J., *Renegotiating the Food Aid Convention : Background, Context and Issues*, op. cit., p. 4

⁷⁹² L'article 10 d) de la CAA de 1999 prévoit qu'« il sera dûment tenu compte du paiement des coûts de transport et autres coûts opérationnels dans les examens du respect par les membres de leurs engagements aux termes de la présente Convention ».

⁷⁹³ YOUNG L. M., « Options for World Trade Organisation Involvement in Food Aid », *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Vol. 3, n°1, 2002, pp. 14 – 15

⁷⁹⁴ Etant allée de pair avec un déficit alimentaire croissant, la diminution de l'aide alimentaire a conduit ces pays à subir, depuis 1995, des factures exorbitantes d'importation de céréales. Voir KONANDREAS P., SHARMA R. et GREENFIELD, J., *The Uruguay Round, the Marrakech Decision and the Role of Food Aid*, Rapport présenté au Workshop on Food and Human Society: the Role of Food Aid and Finance for Food, Lysebu, Oslo, 26 – 29 Avril 1998, p. 92

ignorance sur la question de savoir si les PMA et les PDINPA avaient, en fait, soumis des demandes conformément au paragraphe 3 iii) de la Décision de Marrakech.⁷⁹⁵

395. L'accès aux facilités internationales de financement pour régler les paiements additionnels des importations alimentaires paraît lui aussi poser un problème. Le FMI et la Banque mondiale ont répété, à plusieurs occasions, qu'ils disposent des ressources nécessaires pour répondre aux besoins supplémentaires des PMA et des PDINPA.⁷⁹⁶ L'option concernant les « facilités qui pourraient être créées » n'a guère suscité de discussions sérieuses. Il semble superflu de créer des nouvelles facilités de financement spéciales pour la mise en œuvre du résultat du Cycle de l'Uruguay.⁷⁹⁷ Quant aux facilités de financement existantes, très peu de pays en ont, en effet, tiré profit. A titre d'exemple, pendant la flambée des prix de 1995 – 1996, seulement une vingtaine de pays comptant parmi les PMA et les PDINPA ont recouru à la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus du FMI (FFCI).⁷⁹⁸ Tous les aides financières ont été sollicitées soit au titre des programmes d'ajustement, soit au titre des situations d'urgence. Aucune aide aux PMA et aux PDINPA ne correspondait au mécanisme alimentaire de la FFCI.⁷⁹⁹

⁷⁹⁵ OMC, Comité de l'agriculture, *Mise en œuvre 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 : note du Secrétariat*, G/AG/W/42, 10 février 1999, para. 23 – 24

⁷⁹⁶ Surtout, la Banque mondiale avait pour avis que l'incidence à long terme du Cycle de l'Uruguay sur les prix des produits agricoles serait relativement faible. Par rapport à cette faible intensité des chocs, l'importante marge de manœuvre de la Banque peut assurer que celle-ci sera en mesure de répondre à toute demande supplémentaire de prêt formulée à la suite du Cycle de l'Uruguay. *Ibid.*, para. 31 – 33

⁷⁹⁷ En fait, suite à la Décision de Marrakech, un Groupe de travail a été établi en 1995 et chargé d'étudier les besoins spéciaux des PMA et des PDINPA. Il comprend des représentants de la Banque mondiale, de la FAO, du Programme alimentaire mondial et du FMI. Après avoir examiné les différentes facilités existantes et les incidences que devrait avoir le Cycle de l'Uruguay sur les prix des produits agricoles, le Groupe a considéré qu'il n'était pas approprié de créer une facilité d'ajustement spéciale pour le Cycle de l'Uruguay. Voir OMC, Comité de l'agriculture, *Exercice annuel de surveillance de la suite donnée à la Décision ministérielle 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*, G/AG/GEN/15, 18 décembre 1997, p. 3

⁷⁹⁸ Le FMI dispose de deux principales facilités destinées à aider les PDINPA, à savoir la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) et la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI). Dans le cadre de la FASR, le FMI peut fournir des ressources à des conditions préférentielles en cas de renchérissement persistant des importations de produits alimentaires, que celui-ci soit provoqué ou non par le Cycle de l'Uruguay. La FFCI, en particulier la composante céréale de cette facilité, a été créée en 1963 (et en 1981 pour la composante céréale) pour répondre à des besoins de financement en cas d'augmentation temporaire des prix des produits alimentaires. D'après la FAO, parmi toutes les facilités existantes, la FFCI se rapproche le plus du type de problèmes visés par la Décision de Marrakech. OMC, Comité de l'agriculture, *Mise en œuvre 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 : note du Secrétariat*, G/AG/W/42, 10 février 1999, para. 31 – 33 ; et FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., Module 9

⁷⁹⁹ FAO, *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, Rome, 2002, pp. 145 – 146

396. La question sur le traitement différencié en faveur des PMA et des PDINPA était effectivement tenue compte dans les négociations de l'OCDE sur un accord relatif aux crédits à l'exportation des produits agricoles. Des travaux à ce sujet ont été également entrepris au sein de l'OMC.⁸⁰⁰ Cependant, cette notion de traitement différencié ne commencera à donner un véritable sens que si les travaux pertinents aboutissent à l'établissement des disciplines contraignantes en la matière.

397. Dans l'optique du présent travail, la Décision de Marrakech souffre d'une double déficience. Dans un premier lieu, la déficience se présente sur le plan juridique. Autrement dit, le manque d'efficacité est lié à l'absence d'obligations contraignantes et précises. Il faut admettre que la Décision ne constitue pas plus qu'un document d'accompagnement annexé au texte principal de l'Accord sur l'agriculture. La simple référence faite par l'article 16 de l'Accord sur l'agriculture ne nous donne pas l'impression que les mécanismes d'assistance prescrits dans cette Décision portent, pour les Membres de l'OMC, des obligations fermes du même type que celles en matière d'accès aux marchés et de subventions agricoles.⁸⁰¹ En outre, le langage utilisé par la Décision est d'une grande ambiguïté, ce qui a privé les mécanismes d'assistance de tout caractère opérationnel. Si le texte de la Décision a pleinement manifesté de bonnes intentions afin d'accompagner les PMA et les PDINPA pendant la période de la réforme du commerce agricole, il ne contient ni engagements quantifiés ni calendrier d'exécution. Il est ainsi impossible d'évaluer si les engagements au titre de la Décision ont été accomplis par les Membres concernés.⁸⁰² Le fait que les Ministres se sont contentés d'une série de mesures vagues témoigne, à un certain niveau, d'un manque de volonté politique pour activer les mécanismes d'assistance dans le cadre de la Décision. Sans aucune indication concrète sur les moyens par lesquels les objectifs de la Décision seront atteints, celle-

⁸⁰⁰ OMC, Comité de l'agriculture, *Mise en œuvre 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 : note du Secrétariat : révision*, G/AG/W/42/Rev.4, 27 novembre 2001, paras 32 – 34

⁸⁰¹ A titre d'exemple, l'article 3.1 de l'Accord sur l'agriculture prévoit que « les engagements en matière de soutien interne et de subventions à l'exportation figurant dans la Partie IV de la Liste de chaque Membre constituent des engagements limitant le subventionnement et font partie intégrante du GATT de 1994 ». L'incorporation explicite d'engagements telle qu'elle est disposée dans cet article donne une force contraignante à la Liste d'engagements des Membres de l'OMC. Voir DLIMI D., *L'agriculture des pays en développement face à l'organisation mondiale du commerce*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 168 – 169

⁸⁰² YOUNG L. M., « Options for World Trade Organization Involvement in Food Aid », *op. cit.*, pp. 16 – 17

ci n'a pas plus de valeur qu'un simple et pur cadre conceptuel dans lequel on pourrait envisager les opérations futures.

398. L'inefficacité de la Décision de Marrakech peut aussi être attribuée à sa déficience institutionnelle, qui décentralise la mise en œuvre effective de la Décision. En effet, les actions prises au titre de la Décision sont assujetties, pour une part, à des décisions unilatérales des Membres donateurs et, pour une autre, à des décisions émanant de la Banque mondiale ou du FMI.⁸⁰³ Ne comprenant en soi aucun engagement spécifique, la Décision compte uniquement sur la CAA pour répondre à l'inquiétude des PMA et des PDINPA relative à la diminution potentielle de l'aide alimentaire. La qualité de partie à la CAA étant réservée exclusivement aux pays donateurs, les PMA et les PDINPA sont écartés de toutes les discussions touchant des enjeux vitaux pour eux. N'offrant aucun moyen juridique permettant à ces pays d'influencer les négociations déroulées au sein de la CAA, la Décision soumet simplement les besoins légitimes de ces pays pour assurer la survie de leur peuple à la bienveillance de quelques pays développés.⁸⁰⁴ En ce qui concerne l'assistance technique et financière dans le contexte des programmes d'aide, la Décision n'engage aucun pays et ne donne aucune directive spécifique sur la manière de « prendre pleinement en considération » la demande d'assistance. Cela permet aux pays donateurs d'interpréter cette obligation de « prendre pleinement en considération » de la façon qui leur convient.⁸⁰⁵ Enfin, le recours aux facilités du FMI et de la Banque mondiale pour compléter le financement des importations commerciales des aliments et l'octroi de tels financements doivent être en conformité avec les critères et procédures établis par ces institutions. La grande difficulté pour les pays intéressés de réunir toutes les conditions nécessaires rend quasiment inaccessibles ces facilités compensatoires.⁸⁰⁶

⁸⁰³ M'RINI M. L., *De la Havane à Doha – Bilan juridique et commercial de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral*, *op. cit.*, p. 397

⁸⁰⁴ DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *op. cit.*, p. 457

⁸⁰⁵ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, *op. cit.*, Module 9

⁸⁰⁶ FAO, *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, *op. cit.*, pp. 146 – 147
Pour les conditions détaillées d'accès aux ressources de la FFCI du FMI, voir LELART M., « Les mécanismes compensatoires au FMI », *Tiers Monde*, Vol. 23, n° 91, 1982, pp. 619 – 628

399. Il semble que l'apport le plus significatif de la Décision de Marrakech pour la sécurité alimentaire, jusqu'au présent, est de conjuguer les efforts de l'OMC, de ses Membres et de toutes les institutions internationales concernées pour engager des opérations collectives afin d'accompagner les Membres qui rencontrent des difficultés d'approvisionnements pendant la mise en œuvre de libéralisation commerciale.⁸⁰⁷ L'application défailante de la Décision inquiète tous les Membres de l'OMC, aussi bien donateurs que bénéficiaires. Pour que la promesse d'assistance contenue dans cette Décision puisse se transformer en aides tangibles, il faut absolument renforcer l'efficacité de sa mise en œuvre. Cela a été déjà envisagé par les négociations multilatérales en cours.

Section II – La prévention de l'abus de l'aide alimentaire conduisant à une concurrence déloyale

400. Comme l'a montré précédemment le présent travail, la fourniture de l'aide alimentaire a pour but premier d'écouler sur le marché mondial les surplus résultant des politiques agricoles internes.⁸⁰⁸ Si la disponibilité de l'aide alimentaire varie en fonction de la quantité d'excédents agricoles, il est tout à fait possible que ce genre d'assistance soit octroyé par les pays donateurs, qui sont en même temps les grands exportateurs agricoles, pour servir d'autres objectifs que secours humanitaire. Surtout, dans le cadre de la réforme du commerce agricole, l'aide alimentaire n'est pas assujettie aux restrictions visant à réduire progressivement la distribution de subventions à l'exportation des produits agricoles. Elle peut être utilisée par les Membres de l'OMC pour renforcer la compétitivité de leurs exportations commerciales. Tout comme les subventions ou les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire ainsi opérée a souvent pour effet de fausser les conditions d'échanges agricoles sur le marché mondial.⁸⁰⁹

401. Au sein du système multilatéral du commerce, l'encadrement de l'aide alimentaire visant à minimiser ses perturbations éventuelles des cours internationaux des produits agricoles s'inscrit dans l'article 10.4 de l'Accord sur l'agriculture,

⁸⁰⁷ PARENT G., « L'OMC, l'Accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 33

⁸⁰⁸ Le présent travail, para. 221 – 222

⁸⁰⁹ OCDE, *Agriculture et développement : vers des politiques cohérentes*, Paris, 2005, p. 92

faisant partie intégrale des dispositifs de lutte contre le contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation.⁸¹⁰ Il repose sur trois éléments principaux pour faire en sorte que l'aide alimentaire ne soit pas expédiée pour promouvoir des exportations commerciales et ainsi faciliter une concurrence déloyale. Concrètement, il introduit le concept de « concessionnalité » dans la détermination d'une aide alimentaire légitime (Paragraphe 1). Il impose le principe de « dissociation » complète entre l'aide alimentaire et les ventes commerciales des denrées alimentaires pour prévenir la pénétration déguisée des marchés étrangers (Paragraphe 2). Enfin, le système d'« importations commerciales habituelles » est adopté dans l'espoir d'éviter le déplacement des importations commerciales dans les pays bénéficiaires (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 - Le concept de « concessionnalité » dans la détermination d'une aide alimentaire légitime⁸¹¹

402. La question concernant les impacts de l'aide alimentaire sur les cours internationaux des produits alimentaires de base figure parmi les sujets qui ont suscité de vives controverses au sein de l'OMC. Les Membres exportateurs s'inquiètent surtout du risque de contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation, lorsque les produits alimentaires de base subventionnés sont expédiés sous forme de transactions non commerciales, telles que l'aide alimentaire, par certains Membres pour des raisons ou objectifs commerciaux.⁸¹² L'origine de cette inquiétude réside dans le fait qu'il n'existe, nulle part dans les textes juridiques pertinents, une définition de l'« aide alimentaire » qui soit universellement acceptée, ni des directives détaillées qui permettent de distinguer l'aide alimentaire des

⁸¹⁰ Dans l'affaire *Etats-Unis – Cotton upland*, l'Organe d'appel a explicitement indiqué que « l'aide alimentaire est visée par la deuxième clause de l'article 10.1 dans la mesure où elle constitue une "transaction non commerciale" ». Voir *Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 3 mars 2005, WT/DS267/AB/R, para. 619

⁸¹¹ Dans le document officiel de l'OMC, la même idée est exprimée par l'expression « élément de libéralité de l'aide alimentaire », ce qui signifie la « mesure dans laquelle l'aide alimentaire doit être fournie sous forme de dons ou de quasi-dons ». Voir OMC, Comité de l'agriculture, *Programme de travail préparatoire relatif au paragraphe 3 i) et ii) de la Décision ministérielle de Marrakech 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 : note du Secrétariat*, G/AG/W/20, 14 mars 1996, para. 17

⁸¹² DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *op. cit.*, p. 451

transactions commerciales.⁸¹³ C'est précisément l'obscurité de la ligne de démarcation entre ces deux types de transactions qui ouvre la possibilité de déguiser les ventes commerciales des produits alimentaires de base subventionnés en aide alimentaire et d'échapper ainsi aux restrictions en matière de subventions à l'exportation prescrites par l'Accord sur l'agriculture.

403. L'étude sur la jurisprudence du GATT ne nous permet pas non plus de dégager des éléments utiles pour déterminer quelles opérations de fourniture de produits alimentaires peuvent être classées comme aide alimentaire. En effet, cette question a été traitée par le Groupe spécial du GATT dans l'affaire *CEE - Subventions à l'exportation de farine de froment*.⁸¹⁴ Lors de l'examen des termes de « part équitable du commerce mondial d'exportation », les Etats-Unis ont considéré toutes les ventes au titre de leur loi n°480 comme constituant une aide alimentaire et ne devant pas être comptabilisées au titre du « commerce mondial ».⁸¹⁵ Cela était au motif que ces transactions sont faites au profit des pays peu développés et à des conditions qui étaient effectivement très avantageuses.⁸¹⁶ Cependant, la CEE a été d'avis qu'en raison des engagements pris par les pays bénéficiaires pour des achats

⁸¹³ Les premières tentatives visant à définir l'aide alimentaire peuvent remonter jusqu'au moment de la création du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents de la FAO en 1954. En raison de difficultés d'ordre conceptuel, le Sous-Comité n'est pas parvenu à une définition commune de l'aide alimentaire. Il s'est contenté plutôt d'établir une liste d'opérations qu'il considère comme relevant de l'aide alimentaire. Depuis là, la définition de l'aide alimentaire et la description de son rôle demeurent des sujets extrêmement débattus. Différentes définitions ont été proposées. Certaines définissent l'aide alimentaire comme « l'ensemble des interventions alimentaires visant à améliorer la sécurité alimentaire des populations pauvres dans le court et le long terme, qu'elles soient financées au moyen de ressources publiques et privées internationales ou nationales ». D'autres entendent par cette notion de « trouver à l'échelle internationale des ressources octroyées à des conditions de faveur sous forme de nourriture ou en vue de la fourniture de nourriture ». Aucune proposition n'a été adoptée officiellement par les instruments internationaux relatifs à l'aide alimentaire. Pour ces propositions de définition, voir FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, op. cit., p. 14

⁸¹⁴ Dans cette affaire, la CEE a mis en place en 1967 un système communautaire de restitutions à l'exportation de farine de froment dans le cadre de l'instauration du marché unique des céréales. Ces restitutions à l'exportation pouvaient être accordées, le cas échéant, pour couvrir la différence entre le prix de la farine de froment établi dans la Communauté et ceux qui étaient en vigueur sur les marchés des pays tiers. Le financement de la restitution à l'exportation de farine de froment était assuré par une contribution publique du budget des Communautés. Un Groupe spécial a été saisi par les Etats-Unis pour statuer si les subventions à l'exportation de farine de froment avaient été appliquées de manière compatible avec les dispositions des articles 8 et 10 du Code sur les subventions et les droits compensatoires de 1979. *CEE - Subventions à l'exportation de farine de froment*, Rapport du Groupe spécial (non adopté), 21 mars 1983, SCM/42, para. 3.1 – 3.14

⁸¹⁵ En fait, la loi n°480 contient les politiques des Etats-Unis en matière d'écoulement des excédents agricoles. Elle est d'ailleurs connue comme la Loi sur l'aide au commerce des produits agricoles et sur son développement (*Agricultural Trade Development and Assistant Act*). Les transactions au titre de la loi n°480 sont effectuées soit sous forme de ventes à crédit, soit sous forme de dons, soit sous forme d'aide alimentaire pour le développement. A cette époque, elles avaient représenté, dans leur ensemble, plus de deux tiers du total des exportations américaines de la farine de froment. *Ibid.*, para. 2.10, 2.14 et 3.20

⁸¹⁶ Ces conditions de vente comprennent souvent de crédits à très long durée (15 à 40 ans), des taux d'intérêt très peu élevés (4 à 5%), et de paiement initial réduit à la réception de la marchandise (environ 5%). *Ibid.*, para. 2.14

futurs et en raison des conditions de transport, les ventes effectuées au titre de la loi n°480 ne constituaient pas « exclusivement et automatiquement » une aide alimentaire, mais intégraient également des éléments commerciaux importants. Pour la CEE, seules les transactions « sous forme de dons purs et simples » constituaient l'aide alimentaire.⁸¹⁷ A cet égard, le Groupe spécial a eu conscience des difficultés et des problèmes soulevés lorsqu'il tentait de faire une distinction nette entre les transactions à des conditions commerciales et celles à des conditions de faveur. En considérant le volume de celles dernières et leur importance dans l'évolution d'ensemble du marché de la farine de froment, le Groupe spécial a jugé qu'il n'était pas nécessaire ni approprié, dans le cas d'espèce, de « tirer des conclusions d'application générale » sur ce sujet.⁸¹⁸

404. Dans la mesure où la notion d'« aide alimentaire » peut être interprétée dans son sens large en comprenant toute vente qui implique des concessions, ce qui constitue d'ailleurs une pratique sensiblement répandue, il est effectivement très difficile de tirer une ligne nette de démarcation entre la fourniture de l'aide alimentaire et les exportations commerciales subventionnées. La solution offerte par les rédacteurs de l'Accord sur l'agriculture à ce problème est d'adopter le concept de « concessionalité » (*sic*), qui a été inscrit dans la CAA de 1986 pour établir un seuil de base dans la détermination d'une opération d'aide alimentaire.⁸¹⁹ Cela permet d'éviter, à un certain niveau, que le sens réel des engagements en matière de subventions à l'exportation ne soit vidé par une interprétation élargie de la notion d'aide alimentaire. En cela, l'Accord sur l'agriculture exige explicitement que l'aide alimentaire soit fournie « dans la mesure du possible intégralement à titre de dons ou à des conditions non moins favorables que celles qui sont prévues à l'article IV de la Convention de 1986 relative à l'aide alimentaire ». ⁸²⁰

⁸¹⁷ La CEE a observé que les pays bénéficiaires de la loi n°480 se sont engagés très souvent à réserver, lors de leurs futurs achats, une part « raisonnable » de ses importations aux produits d'origine américaine, aux conditions commerciales courantes. En plus, au moins 50% des produits exportés devaient être transportés sur des bâtiments battant pavillon américain, ce qui implique la prise en charge par les Etats-Unis de la différence éventuelle des coûts de fret. *Ibid.*, para. 2.15

⁸¹⁸ *Ibid.*, para. 4.7, note de bas de page

⁸¹⁹ DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *op. cit.*, p. 451

⁸²⁰ Article 10.4 c) de l'Accord sur l'agriculture

405. Le concept de « concessionalité » tel qu'il est contenu dans la CAA est fondé sur l'hypothèse que les fournitures de l'aide alimentaire ne sont pas toutes effectuées sous la forme de dons purs et simples. La seule distinction entre une vente commerciale et une transaction d'aide alimentaire pourrait se traduire par une faible différence de prix payé par les acheteurs ou les bénéficiaires de l'aide alimentaire. Si l'on prend le prix du marché comme référence d'évaluation, on entend par « concessionalité » le niveau auquel les transactions en question sont effectuées au profit des bénéficiaires à des conditions plus favorables que celles normalement pratiquées sur le marché. Ainsi, du fait de son niveau de concessionalité, une transaction de produits vivriers peut être qualifiée d'aide alimentaire.⁸²¹

406. S'agissant des éléments essentiels du concept de « concessionalité », un travail du Comité de l'agriculture réalisé en 1996 a montré que la CAA est en effet le seul instrument international en la matière qui comporte des directives sur ce point.⁸²² Succédant aux dispositions correspondantes de la CAA de 1986, l'article IV de la CAA de 1995 énumère quatre modalités de contributions de l'aide alimentaire, à savoir :

- dons de céréales ;
- dons de céréales ou dons en espèces à utiliser pour l'achat de céréales au profit du pays bénéficiaire ;
- ventes de céréales contre monnaie du pays bénéficiaire qui n'est ni transférable ni convertible en devises ou en marchandises et services susceptibles d'être utilisés par le membre fondateur ; et
- ventes de céréales à crédit, le paiement devant être effectué par annuités raisonnables échelonnées sur vingt ans ou plus, moyennant un taux d'intérêt inférieur aux taux commerciaux en vigueur sur les marchés mondiaux.

⁸²¹ DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *op. cit.*, p. 460

⁸²² OMC, Comité de l'agriculture, *Programme de travail préparatoire relatif au paragraphe 3 i) et ii) de la Décision ministérielle de Marrakech 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 : note du Secrétariat*, G/AG/W/20, 14 mars 1996, para. 17

407. Concernant les ventes de céréales contre monnaie ni transférable ni convertible, la CAA précise que dans les circonstances exceptionnelles, les pays donateurs peuvent accorder une dispense inférieure à 10%. En cas de ventes des céréales à crédit, il est possible que l'accord conclu entre les pays concernés prévoit le versement d'une fraction du principal allant jusqu'à 15% à la livraison de la céréale.⁸²³

408. Ayant couvert à la fois l'aide fournie intégralement sous forme de dons et l'aide sous forme de ventes concessionnelles, l'article IV de la CAA de 1995 exige en plus que ces aides alimentaires soient fournies « autant que possible sous forme de dons », surtout pour les pays en difficulté d'approvisionnements alimentaires.⁸²⁴ Sur ce sujet, l'article IX de la CAA de 1999 va encore plus loin en demandant que toute aide alimentaire aux PMA soit fournie sous forme de dons.⁸²⁵ Pour que la quantité de l'aide alimentaire expédiée à ces pays aux conditions les plus favorables ne soit pas diminuée pour quelque raison que ce soit, un seuil minimum est fixé pour chaque membre donateur. Au moins 80% de la contribution totale d'un membre donateur doit comporter de l'aide alimentaire sous forme de dons. En outre, les membres donateurs sont encouragés à augmenter progressivement ce pourcentage.⁸²⁶

409. En résumé, en plus des dons de céréales et des dons en espèce pour l'achat de céréales, la CAA ainsi que l'Accord sur l'agriculture considèrent les ventes de céréales contre monnaie ni transférable ni convertible et les ventes de céréales à crédit comme aide alimentaire légitime, à condition que ces deux types de ventes ne représentent pas plus que 20% de la contribution totale d'un membre donateur.

⁸²³ La note de bas de page de l'article IV de la CAA de 1995

⁸²⁴ L'article IV de la CAA de 1995 se lit comme suit :

« l'aide alimentaire en vertu de la présente Convention pourra être fournie selon l'une quelconque des modalités suivantes :

a) dons de céréales ;

b) dons de céréales ou dons en espèces à utiliser pour l'achat de céréales au profit du pays bénéficiaire ;

c) ventes de céréales contre monnaie du pays bénéficiaire qui n'est ni transférable ni convertible en devises ou en marchandises et services susceptibles d'être utilisés par le membre donateur ;

d) ventes de céréales à crédit ; le paiement devant être effectué par annuités raisonnables échelonnées sur vingt ans ou plus, moyennant un taux d'intérêt inférieur aux taux commerciaux en vigueur sur les marchés mondiaux ;

étant entendu que ladite aide alimentaire est fournie autant que possible sous forme de dons, en particulier dans le cas des pays les moins avancés, des pays à faible revenu par habitant et d'autres pays en développement qui ont de graves difficultés économiques ».

⁸²⁵ Article IX b) de la CAA de 1999

⁸²⁶ Article IX c) de la CAA de 1999

Paragraphe 2 - Le principe de « dissociation » dans la prévention de la pénétration déguisée des marchés étrangers⁸²⁷

410. Comme l'a observé précédemment le présent travail, l'aide alimentaire internationale a été créée et opérée a priori comme un moyen de canalisation sur le marché mondial des excédents des céréales des principaux pays exportateurs.⁸²⁸ Il en résulte ainsi que ce type d'opérations sert plus les intérêts commerciaux et politiques de pays donateurs qu'il ne répond aux besoins humanitaires des pays en développement en déficit alimentaire.⁸²⁹ En plus de réduire les stocks, de limiter la tension des prix intérieurs vers le bas et de maintenir ainsi un certain niveau de revenu pour les exploitants agricoles, les expéditions d'aide alimentaire sont parfois utilisées comme instrument efficace de pénétration des nouveaux marchés étrangers. L'aide alimentaire fournie par les Etats-Unis au titre de leur loi n°480 offre un bon exemple dans ce sens.⁸³⁰

411. Cette loi promulguée en 1954 sous le label « nourriture pour la paix » affirme explicitement que les programmes organisés à ce titre sont mis en œuvre « pour développer et élargir les marchés d'exportation pour les matières premières agricoles en provenance des Etats-Unis ». Il convient d'ailleurs de noter que cet objectif occupe, dans le texte original de la loi n°480, une place plus importante que l'objectif de lutter contre la faim et la malnutrition.⁸³¹ En pratique, les pays

⁸²⁷ Dans le présent travail, nous entendons par le mot « dissociation » une rupture des liens établis par les pays donateurs entre la fourniture de l'aide alimentaire et les exportations commerciales des denrées alimentaires futures.

⁸²⁸ Le présent travail, para. 221 – 222

⁸²⁹ Ce fait constitue en réalité l'origine du problème de mauvais ciblage dans une grande partie d'opérations d'aide alimentaire. Le défaut sérieux de ciblage prive ces opérations de l'efficacité substantielle et met en doute leur véritable raison d'être. On peut trouver la trace de ce problème dans les envois d'aide alimentaire par les Etats-Unis dans les années 1960 et 1970, dont les pays bénéficiaires ne sont pas vraiment les pays les plus menacés par l'insécurité alimentaire. Certains entre eux étaient même dans une situation relativement favorable. CEE - *Subventions à l'exportation de farine de froment*, Rapport du Groupe spécial (non adopté), 21 mars 1983, SCM/42, para. 2.15

En outre, il arrive souvent que les produits fournis au titre d'aide alimentaire ne correspondent pas à la diète habituelle des populations bénéficiaires. FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, op. cit., p. 57

⁸³⁰ FAO, *Assessing the Impact of Food Aid on Recipient Countries: A Survey*, Rome, 2006, p. 20. En outre, plusieurs ONG, telles que le GRET et l'OXFAM ont fait observation sur ce sujet. Voir OXFAM, *Food Aid or Hidden Dumping?: Separating Wheat from Chaff*, Document d'information de l'OXFAM, 2005, 37p.

⁸³¹ DIVEN P. J., « The Domestic Determinants of US Food Aid Policy », *Food Policy*, Vol. 26, n°5, 2001, p. 456. Le texte original est en anglais:

« ... to expand international trade, to develop and expand export markets for US agricultural commodities, to combat hunger and malnutrition, to encourage economic development in developing countries, [to provide] assistance to those countries that are determined to improve their own agricultural production... ».

bénéficiaires de cette loi s'engagent souvent à réserver, lors de leurs futurs achats, une part raisonnable de leurs importations aux produits agricoles provenant des Etats-Unis, aux conditions commerciales courantes. C'est justement de cette manière que de nombreux pays, dont le Japon, l'Espagne, le Portugal, le Brésil et la Corée du Sud, sont devenus des acquéreurs solvables pour des produits agricoles américains, après avoir bénéficié des aides au titre de la loi n°480.⁸³² Sur ce point, l'USAID, la première agence de développement des Etats-Unis, a bien noté que parmi les 50 pays consommateurs les plus importants des produits agricoles américains, 43 étaient bénéficiaires de l'aide alimentaire américaine.⁸³³ On a constaté récemment que les Etats-Unis ont expédié, dans le cadre des opérations du PAM, des céréales contenant des OGM aux pays d'Afrique australe. Les Etats-Unis ont été ainsi fortement critiqués pour leurs tentatives de se faire ouvrir des nouveaux marchés pour leurs produits OGM au nom de l'aide alimentaire.⁸³⁴

412. Bien évidemment, les actions d'assistance telles qu'elles sont opérées par les Etats-Unis, notamment celles au titre de la loi n°480, écartent l'aide alimentaire de ses finalités ultimes qui sont de sauver les populations en situation critique. Cela ne figure pourtant pas parmi les préoccupations primordiales de l'OMC. Visant à établir un système de commerce agricole équitable et axé sur le marché, l'OMC opte de lutter contre tous les soutiens financiers inappropriés à la production et aux échanges agricoles. Dans l'optique de l'OMC, le problème de l'aide alimentaire

Cité par GRET, *Les enjeux de l'encadrement de l'aide alimentaire*, note rédigée par le groupe de travail politiques agricoles et sécurité alimentaire, p. 4

⁸³² CEE - *Subventions à l'exportation de farine de froment*, Rapport du Groupe spécial (non adopté), 21 mars 1983, SCM/42, para. 2.15

⁸³³ USAID, *U.S. International Food Assistance Report 2004*, Washington D.C., 2008, 49p.

⁸³⁴ Les Etats-Unis avaient expédié, jusqu'en 2002 et dans le cadre de leur programme d'aide, 500 000 tonnes de céréales contenant des OGM à six pays d'Afrique australe sans les en informer. Il s'agit du Swaziland, du Lesotho, du Malawi, du Mozambique, de la Zambie et du Zimbabwe. Dès qu'ils ont pris la connaissance sur ce fait en août 2002, le Malawi, le Mozambique, la Zambie et le Zimbabwe ont refusé le maïs américain en optant pour le principe de précaution. Suite à cette opposition, l'Uganda, le Bolivie, le Columbia, l'Equateur, et l'Inde ont également rejeté le même type d'aide alimentaire fournie par les Etats-Unis. Pour une étude détaillée sur ce sujet, voir ZERBE N., « Feeding the Famine? American Food Aid and the GMO Debate in Southern Africa », *Food Policy*, Vol. 29, n°6, 2004, pp. 593 – 608; également FAO, *Déclaration de l'Organisation des Nations Unies concernant l'utilisation des produits alimentaires génétiquement modifiés envoyés au titre de l'aide alimentaire en Afrique australe*, Rome, 2002, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/french/newsroom/news/2002/8660-fr.html> (consulté le 2 août 2016) ; GRET, *Les enjeux de l'encadrement de l'aide alimentaire*, op. cit., p. 4; OXFAM, *Food Aid or Hidden Dumping?: Separating Wheat from Chaff*, op. cit., p. 22; HANSCH S. et al., *Genetically Modified Food in the Southern Africa Food Crisis of 2002 – 2003*, Washington D.C., Institute of the Study of International Migration, Georgetown University School of Foreign Service, 2004; OXFAM, *Q+A on GM Food Aid*, OXFAM GB, 25 octobre 2002

réside plutôt dans le risque que l'aide alimentaire, si elle n'est pas disciplinée, permet aux Membres de déguiser les exportations commerciales à des conditions favorables et de faciliter ainsi la conquête déloyale des marchés étrangers.⁸³⁵

413. En cela, l'Accord sur l'agriculture a adopté l'approche prise par la CAA de 1995, en dissociant les opérations d'aide alimentaire des exportations commerciales des denrées alimentaires pour minimiser les incidences de l'aide alimentaire sur la production et les échanges agricoles. Précisément, l'article 10.4 a) de l'Accord sur l'agriculture reprend les libellés de l'article VII.2 a) de la CAA de 1995, en demandant à ce que « l'octroi de l'aide alimentaire internationale ne soit pas lié directement ou indirectement aux exportations commerciales de produits agricoles à destination des pays bénéficiaires ». Ainsi, il incombe aux Membres donateurs de l'OMC l'obligation de ne pas assortir l'aide alimentaire de la condition que les Membres bénéficiaires doivent acheter des produits auprès des Membres donateurs.

414. Si l'intention des rédacteurs d'exclure toute aide alimentaire liée aux exportations commerciales est clairement exprimée dans l'article 10. 4, son interprétation et application ne paraît toutefois pas aussi simple. Dans un premier temps, aucune définition n'a été donnée au mot clé « lié » par les textes de l'Accord sur l'agriculture et ceux de la CAA de 1995, ce qui peut avoir une importance essentielle dans l'application de cette disposition.⁸³⁶ Nous pouvons seulement nous référer aux Rapports du CSSD sur les accords de ventes liées conclus dans le contexte d'opérations d'aide alimentaire, pour dégager quelques indices sur la nature de « lien » visé par cette disposition. Le CSSD a noté qu'un accord typique de ventes liées contenait souvent des arrangements selon lesquels une partie des importations commerciales visées par cet accord étaient réservées aux pays donateurs. Les ventes liées de ce type sont estimées par le CSSD être incompatibles avec les Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et d'obligations consultatives, au motif qu'« elles étaient susceptibles de servir d'instrument de préemption des marchés » et

⁸³⁵ DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *op. cit.*, p. 462

⁸³⁶ *Ibid.*

qu' « elles ne donnaient aucune protection aux exportations commerciales des pays tiers ». ⁸³⁷

415. Dans un deuxième temps, l'article 10.4 a) de l'Accord sur l'agriculture et l'article VII.2 a) de la CAA de 1995 abordent tous les deux seulement les expéditions d'aide alimentaire liées aux exportations commerciales des produits agricoles. L'aide alimentaire liée aux exportations commerciales des produits non agricoles est par conséquent écartée de toutes prohibitions de l'OMC et de la CAA. En outre, les Membres donateurs ne sont pas interdits d'utiliser l'aide alimentaire pour réaliser leurs politiques étrangères. En s'acquittant de leurs obligations de contribution, ils sont libres de choisir les pays appropriés comme bénéficiaires de leur aide alimentaire, soit en concluant des arrangements bilatéraux avec ces pays, soit en les spécifiant comme destinataires dans les opérations multilatérales. Une fois les opérations d'aide achevées, un lien tacite sera établi entre le pays donateur et le pays destinataire. Pour certains, le simple fait qu'un pays se propose souvent pour sauver les populations d'un autre pays est déjà suffisant pour créer un lien entre eux, de manière à ce que la plupart des achats futurs de ce dernier, y compris les produits agricoles, seront probablement faits auprès des exportateurs de ce premier. ⁸³⁸ A cet égard, le Groupe spécial dans l'affaire *CEE - Subventions à l'exportation de farine de froment* a constaté que « lorsqu'ils se sont habitués à la qualité qui leur est fournie et que des relations commerciales se sont établies sur la base de ventes à des conditions de faveur, les importateurs aient [ont] tendance à continuer à s'approvisionner auprès de la même source à des conditions commerciales ou selon une combinaison associant conditions de faveur et conditions commerciales ». ⁸³⁹

416. La difficulté liée à l'interprétation et l'application du principe de « dissociation » a été partiellement atténuée par le renouvellement de la CAA en 1999. Plusieurs expressions explicatives ont été ajoutées au texte pertinent pour

⁸³⁷ Cité par FAO, *Procédures de notification et obligations consultatives en vertu des Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents : guide à l'intention des membres du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents*, *op. cit.*, p. 9. Le texte original se trouve dans les deux rapports du CSSD sur les ventes liées, CCP/CSD/69/51, adopté en juillet 1969, et CCP/CSD/73/120, adopté en septembre 1973.

⁸³⁸ DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *op. cit.*, p. 463

⁸³⁹ *CEE - Subventions à l'exportation de farine de froment*, Rapport du Groupe spécial (non adopté), 21 mars 1983, SCM/42, para. 4.21

donner plus d'éléments pour la définition du « lien » entre aide alimentaire et exportations commerciales. Ainsi, ce qui visé par la CAA de 1999 peut être un lien direct aussi bien qu'un lien indirect, un lien officiel aussi bien qu'un lien officieux, un lien explicite aussi bien qu'un lien tacite, un lien avec des exportations commerciales de produits agricoles aussi bien qu'un lien avec des exportations commerciales d'autres marchandises et services.⁸⁴⁰

Paragraphe 3 - Le système des « importations commerciales habituelles » dans la prévention du déplacement des importations commerciales

417. Lorsque l'on parle de l'efficacité de l'aide alimentaire, le problème qui suscite le plus de controverse concerne les impacts potentiels de l'aide alimentaire sur le commerce international des produits agricoles. Les études empiriques en la matière sont abondantes et abordent souvent la question spécifique de savoir si et dans quelle mesure l'aide alimentaire se substitue aux importations commerciales des produits alimentaires dans les pays bénéficiaires.⁸⁴¹ La conclusion générale est que l'aide alimentaire autre que celle dispensée en cas d'urgence pourrait déplacer, au moins à court terme, certains approvisionnements alimentaires des marchés locaux et diminuer ainsi les importations commerciales de produits alimentaires. Les statistiques concernées montrent que les ventes commerciales substituées peuvent représenter 40 – 70% de la valeur totale de denrées alimentaires fournies au titre de l'aide alimentaire.⁸⁴²

⁸⁴⁰ L'article IX. e) i) de la CAA de 1999 se lit comme suit :

« les membres feront en sorte que i) l'octroi de l'aide alimentaire ne soit pas lié directement ou indirectement, officiellement ou officieusement, de manière expresse ou tacite, à des exportations commerciales de produits agricoles ou autres marchandises et services à destination des pays bénéficiaires ».

⁸⁴¹ Les études souvent citées sur ce sujet sont BARRETT C. B., *Food Aid and Commercial International Food Trade*, op. cit., 27p.; BARRETT C. B. et MAXWELL D., *Food Aid after Fifty Years: Recasting Its Role*, New York, Routledge, 2005, 336p.; CLAY E., PILLAI N. et BENSON C., *Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness*, Working paper 113 of Overseas Development Institute, London, 1998, 61p. ; et SARAN R. et KONANDREAS P., « An Additional Resource? A Global Perspective on Food Aid Flows in Relation to Development Assistance », in E. J. Clay et O. Stokke (dir.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, London, Frank Cass, 1991, pp. 37 – 65; AWOKUSE T. O., « Food Aid Impacts on Recipient Developing Countries: A Review of Empirical Methods and Evidence », *Journal of International Development*, Vol. 23, n°4, 2011, pp. 493 – 514

⁸⁴² Autrement dit, seulement 30% – 60% de l'aide alimentaire octroyée correspond à la « consommation supplémentaire » des pays bénéficiaires. BARRETT C. B., *Food Aid and Commercial International Food Trade*, op. cit., p. 13

418. L'effet de déplacement est d'autant plus remarquable lorsque la distribution des aides n'est pas ciblée exactement vers les populations les plus nécessiteuses et de manière qui correspond à leurs besoins alimentaires.⁸⁴³ Dans ce cas-là, l'aide alimentaire fournie sous forme de ventes des produits alimentaires à des conditions de faveur peut engendrer un accroissement immédiat de l'offre de nourriture à bas prix sur les marchés locaux des pays bénéficiaires. Si cette situation permet aux populations destinataires d'améliorer leur accès à la nourriture de base, elle ouvre également la possibilité pour les populations non destinataires d'en tirer un profit dans la mesure où elles sont acheteurs nets d'aliment. Le déplacement des ventes commerciales s'aggrave en fonction des achats effectués par les populations non bénéficiaires.⁸⁴⁴

419. Pour éviter que les importations commerciales des produits alimentaires de base ne soient pas remplacées de manière inappropriée par les expéditions d'aide alimentaire, l'Accord sur l'agriculture impose que toutes les transactions au titre de l'aide alimentaire doivent être conformes aux Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives (les Principes). L'accent est mis sur le respect du système des « importations commerciales habituelles » (*Usual Marketing Requirement - UMR*).⁸⁴⁵

420. Comme l'a noté précédemment le présent travail, l'ensemble du régime de l'aide alimentaire internationale repose sur le principe de la « consommation supplémentaire ». Aux termes de ce principe, les produits vivriers au titre de l'aide alimentaire qui sont pleinement additionnels par rapport aux consommations normales du pays bénéficiaire, n'auraient aucun effet préjudiciable sur la production

⁸⁴³ De nombreuses opérations de l'aide alimentaire, notamment celles dans le cadre de programmes, subissent des retards importants dans les expéditions des aliments. Parfois, la durée du retard peut arriver jusqu'à deux ans.

CLAPP J., « WTO Agricultural Trade Battle and Food Aid », *Third World Quarterly*, Vol. 25, 2004, p. 1442 ; et BARRETT C.B., *Food Aid and Commercial International Food Trade*, op. cit., p. 14

En plus, sur le problème de « ciblage », voir FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, op. cit., p. 34

⁸⁴⁴ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, op. cit., p. 46

⁸⁴⁵ L'article 10.4 b) de l'Accord sur l'agriculture stipule que :

« ... les transactions relevant de l'aide alimentaire internationale, y compris l'aide alimentaire bilatérale qui est monétisée, 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... ».

ou les échanges agricoles.⁸⁴⁶ Donc, c'est sur la base du niveau d' « additionalité » (*sic*) que l'on mesure l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés agricoles. D'après la FAO, une aide alimentaire peut être considérée comme additionnelle lorsqu' « elle est accordée à des personnes qui, du fait qu'elles sont incapables d'avoir accès à des vivres par d'autres moyens, n'auraient pas consommé par ailleurs le montant équivalent d'aliments ». Par conséquent, la forme d'aide alimentaire qui s'approche le plus de l'additionalité absolue en matière de consommation serait celle expédiée dans le cadre d'opérations d'urgence. Dans ces circonstances, les bénéficiaires se trouvent dans une pénurie alimentaire extrême et ne disposerait par ailleurs d'aucun accès à d'autres sources de nourriture.⁸⁴⁷

421. En réalité, l'application du principe de « consommation supplémentaire » est assurée par l'établissement du système d'UMR, qui est considéré par le CSSD comme une technique utile et nécessaire dans ce sens. Tendant à préserver les courants d'échanges normaux du produit en cause, un système typique d'UMR s'insère souvent dans un accord d'aide alimentaire et contient un engagement spécial pris par le pays bénéficiaire de maintenir ses importations commerciales au moins à un niveau habituel, en sus des quantités du même produit qu'il se procure à des conditions de faveur.⁸⁴⁸ A cet effet, le Conseil de la FAO a adopté une série de procédures précises sur la détermination du niveau d'UMR, la consultation avec tous les pays intéressés, la notification préalable auprès du CSSD, et la renégociation éventuelle d'un tel niveau.⁸⁴⁹

422. Dans la pratique, le niveau d'UMR est tout d'abord proposé par le pays donateur en se référant aux importations commerciales traditionnelles du pays

⁸⁴⁶ Le présent travail, para. 224 – 225

⁸⁴⁷ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005 : le commerce agricole et la pauvreté : le commerce peut-il être au service des pauvres ?*, Rome, 2005, p. 41 – 42

En effet, la FAO a noté que l'additionalité peut varier en fonction des situations. Plus la capacité d'importation des produits alimentaires est limitée, plus additionnelle l'aide alimentaire devient. Il en est ainsi notamment dans des situations de conflit. L'additionalité peut dépendre en outre de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes spécifiques. L'utilisation des moyens financiers générés et leur capacité à accroître la demande ou l'offre contribueront à amplifier l'additionalité.

⁸⁴⁸ FAO, *Procédures de notification et obligations consultatives en vertu des Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents : guide à l'intention des membres du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents*, *op. cit.*, p. 49

⁸⁴⁹ Pour le texte de ces Procédures, *Ibid.*, pp. 49 – 53

Il s'agit des Procédures applicables à la détermination du chiffre des importations, annexées à la Résolution 2/55 adoptée par le Conseil de la FAO à l'occasion de sa 55^{ème} session. FAO, *Rapport du Conseil de la FAO – 55^{ème} Session*, Rome, 17 novembre – 1^{er} décembre 1970, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/B0217F/B0217F00.htm#TOC> (consulté le 2 août 2016)

bénéficiaire. Normalement, il correspond à la moyenne des importations commerciales du produit concerné pendant les cinq dernières années.⁸⁵⁰ Lors de l'établissement de ce niveau, il faut également prendre en considération la situation économique et financière du pays bénéficiaire, ainsi que des exigences de son développement économique. De surcroît, les UMR doivent être calculés de manière raisonnable et ne doivent imposer aucune charge excessive pour le pays bénéficiaire. Le niveau d'UMR ainsi établi fait l'objet des consultations bilatérales avec tous les pays intéressés et d'une notification préalable adressée au CSSD.⁸⁵¹ Ensuite, une négociation s'engage entre pays donateur et pays bénéficiaire pour déterminer définitivement le niveau d'UMR. En principe, celui-ci est fixé pour une période de 12 mois. En cas de dégradation postérieure des conditions sur la base desquelles devaient être déterminés les UMR, il est toujours possible que ceux-ci soient renégociés ou éliminés purement et simplement.⁸⁵²

423. On peut constater aisément qu'étant un élément essentiel des accords d'aide alimentaire, les UMR constituent un arrangement conventionnel destiné à sauvegarder les intérêts des pays donateurs.⁸⁵³ Il est peut-être vrai que le maintien du niveau des UMR et la notion d'additionalité de l'aide alimentaire sont des principes cruciaux pour les pays donateurs afin de s'assurer le soutien politique intérieur nécessaire au maintien d'un niveau d'aide alimentaire approprié. Néanmoins, certains estiment qu'en exerçant une pression économique exagérée sur les pays bénéficiaires, l'application de ces principes neutralise tout bénéfice qu'ils pourraient retirer de l'aide alimentaire et fausse complètement l'aspect humanitaire de celle-ci. Ces pays ne cessent pas d'insister sur la nature non contraignante des règles contenues dans les Principes.⁸⁵⁴

⁸⁵⁰ *Ibid.*, p. 8

⁸⁵¹ Dans sa notification au CSSD, le pays donateur doit indiquer les statistiques servant à déterminer le niveau des UMR, la source de ces statistiques et les pays consultés pendant la période de consultation bilatérale, etc.
Ibid., p. 15

⁸⁵² Il s'agit de la détérioration imprévue de la balance des paiements ou de la situation économique générale du pays bénéficiaire.
Ibid., p. 53

⁸⁵³ DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *op. cit.*, p. 464

⁸⁵⁴ FAO, *Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents : 39^{ème} Rapport au Comité des produits*, *op. cit.*, para. 18

424. En gros, les dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives à l'aide alimentaire reflètent une tentative paradoxale de restreindre, dans un système d'échanges commerciaux des produits agricoles, les transactions non commerciales des denrées alimentaires, qui sont par ailleurs reconnues comme « légitimes » et doivent être maintenues à un niveau suffisant, voire croissant. Ce paradoxe réside dans le fait que le texte pertinent de l'Accord sur l'agriculture ne crée en soi aucune obligation spécifique et contraignante pour les Membres de l'OMC, surtout pour les Membres donateurs. Chaque fois qu'il s'agit des engagements substantiels, on est renvoyé à d'autres mécanismes relatifs à l'aide alimentaire internationale – la CAA ou bien les Principes de la FAO.

425. Les références à ces deux instruments internationaux paraissent faire de ceux-ci une partie intégrante de l'Accord sur l'agriculture, et frayer une nouvelle voie à une meilleure cohérence entre l'OMC et d'autres organisations internationales s'intéressant à la sécurité alimentaire.⁸⁵⁵ Certains auteurs vont même plus loin et pensent que ces références donnent une certaine opportunité à l'ORD pour prendre en considération les respects de ces autres normes dans le cadre de ses décisions.⁸⁵⁶ Cependant, aucun arrangement opérationnel n'est prévu dans l'Accord sur l'agriculture concernant l'articulation de ces mécanismes avec le système multilatéral du commerce agricole. Ainsi, les simples références à la CAA et aux Principes de la FAO ne peuvent pas en eux-mêmes avoir pour effet de transformer les engagements en matière d'aide alimentaire en véritables obligations de droit de l'OMC dont les Membres donateurs doivent s'acquitter. La mise en œuvre de ces deux instruments échappant au suivi et au contrôle du Comité de l'agriculture, il serait difficile pour un Membre victime de déterminer si et dans quelle mesure un non-respect des engagements a eu lieu et de déclencher le mécanisme de contre-mesure dans le cadre de l'OMC.⁸⁵⁷

⁸⁵⁵ PARENT G., « L'OMC, l'Accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 32

⁸⁵⁶ MARCEAU G., « A Call for Coherence in International Law – Praises for the Prohibition against “Clinical Isolation” in WTO Dispute Settlement », *J.W.T.*, Vol. 33, n°5, 1999, pp. 87 – 152

⁸⁵⁷ KONANDREAS P., *Multilateral Mechanisms Governing Food Aid and the Need for an Enhanced Role of the CSSD in the Context of the New WTO Disciplines on Agriculture*, *op. cit.*, p. 6

426. Il est évident que les dispositions de l'Accord sur l'agriculture telles qu'elles sont au stade actuel ne permettent pas de créer un régime spécial pour traiter des problèmes alimentaires en général et de l'aide alimentaire en particulier. Les références aux règles d'autres institutions internationales en matière d'aide alimentaire ont pour effet final de mettre les enjeux vitaux de nombreux pays en développement sous la bienveillance de quelques pays développés. N'étant pas assujetties à des obligations concrètes et contraignantes, les opérations de l'aide alimentaire restent, en réalité, en dehors du système puissant de l'OMC et demeurent toujours une partie importante des politiques des affaires étrangères des Membres donateurs. En fait, ce sont la nature non contraignante des « promesses » de la fourniture de l'aide alimentaire légitime et la « créativité » dans le contournement des restrictions des transactions concessionnelles, qui assurent que l'aide alimentaire continue à faire l'objet de débats ardents dans le nouveau cycle des négociations commerciales multilatérales.

CONCLUSION DU TITRE II

427. L'analyse approfondie de l'Accord sur l'agriculture nous permet de constater une véritable présence des considérations liées à la sécurité alimentaire dans le régime actuel du commerce agricole international. Si les échanges internationaux de produits agricoles bien réglementés peuvent contribuer à long terme au renforcement de la sécurité alimentaire de tout le monde par le biais de l'expansion de l'économie, l'Accord sur l'agriculture dote les Membres, pour chaque volet du programme de réforme agricole, des instruments spéciaux les aidant soit à faire face à l'instabilité immédiate des marchés agricoles internes, soit à promouvoir la production agricole et le développement rural. En plus, une décision ministérielle annexée à l'Accord sur l'agriculture est spécialement consacrée à la problématique de l'approvisionnement alimentaire des PMA et des PDINPA.

428. Néanmoins, comme l'a observé C. Pasquier, la sécurité alimentaire est simplement et uniquement une présence « sans plus » dans l'Accord sur l'agriculture, et est encore loin d'être centrale dans les préoccupations de l'OMC.⁸⁵⁸ Même s'il est généralement accepté par les Membres qu'un certain niveau de protection agricole est nécessaire pour assurer la spécificité de l'agriculture et la sécurité alimentaire nationale, ce sont toujours l'ouverture progressive du marché et la réduction de soutien agricole qui constituent le courant dominant du commerce agricole international. Le statut accessoire des préoccupations alimentaires dans le régime multilatéral du commerce agricole peut être amplement expliqué, d'une part, par la nature exceptionnelle de tous les arrangements destinés à renforcer tel ou tel aspect de la sécurité alimentaire nationale, arrangements qui font l'objet d'interprétations restrictives et dont l'application subit diverses contraintes. D'autre part, chaque fois qu'il s'agit d'engagements essentiels en matière d'assistance aux pays menacés par la faim, l'Accord sur l'agriculture se réfère aux instruments internationaux élaborés en dehors du cadre de l'OMC et dont l'efficacité ne fait l'objet d'aucune garantie substantielle.

⁸⁵⁸ PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », *op. cit.*, p. 644

429. Malgré cela, il faut reconnaître que la référence de l'Accord sur l'agriculture à la prise en compte de la sécurité alimentaire marque une avancée majeure de l'ensemble des tentatives déployées par la communauté internationale dans la lutte contre la faim. Au travers de la reconnaissance de la spécificité du secteur agricole, la problématique alimentaire, qui était un facteur étranger à l'ordre commercial, occupe désormais une place incontournable, même si elle est encore marginale, dans le parcours de la poursuite de la libéralisation progressive du commerce mondial. Les pistes de solution pour les problèmes alimentaires contenus dans l'Accord sur l'agriculture nous permettent d'espérer une meilleure intégration de la notion de sécurité alimentaire dans les échanges commerciaux futurs, intégration dans le contexte d'une bonne coordination externe entre l'OMC et d'autres instances internationales concernées par le problème alimentaire.

Partie II L'Intégration de préoccupations alimentaires dans le régime multilatéral du commerce agricole

436. L'année 2015 marque la fin de la période de suivi des deux objectifs convenus par la communauté internationale en matière de réduction de la faim. Adopté à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, le premier objectif cherche à « réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard ».⁸⁵⁹ Le deuxième est contenu dans l'Objectif du Millénaire pour le développement établi par l'ONU lors du Sommet du Millénaire de 2000, visant à réduire jusqu'en 2015 de moitié la proportion de la population souffrant de la faim.⁸⁶⁰ Or, la dernière estimation de la FAO sur le nombre de populations chroniquement sous alimentées dans le monde entier, annonce regrettablement la non réalisation de ces objectifs ambitieux, malgré les progrès importants enregistrés dans de nombreux pays :⁸⁶¹ 795 millions de personnes sous-alimentées pendant la période 2014-2016 par rapport à 1014 millions en 1990-1992 et 930 millions en 2000-2002. La proportion de personnes sous-alimentées dans la population totale est passée de 18,6% en 1990-1992 à 10,9% en 2014-2016.⁸⁶² On remarque également la persistance des écarts importants entre de différentes régions en développement : les pays bénéficiant des conditions politiques stables et d'une bonne croissance économique ont pu améliorer

⁸⁵⁹ FAO, *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, adoptée par le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, Rome, 13 – 17 novembre 1996, texte disponible sur le site Internet : http://www.fao.org/WFS/index_fr.htm (consulté le 25 juillet 2016)

⁸⁶⁰ ONU, *Objectifs du Millénaire pour le développement : rapport 2015*, New York, 2015, p. 14
La FAO a prévu que l'objectif de réduire de moitié la proportion de populations sous alimentées pourrait être réalisé peu de temps après 2015, alors que l'objectif de réduire de moitié le nombre de populations sous alimentées ne pourra pas être réalisé avant la deuxième moitié des années 2040. FAO, *World Agriculture towards 2030/2050: The 2012 Revision*, ESA Working Paper No.12-03, Rome, 2012, p. 6

⁸⁶¹ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux*, op. cit., p. 8

On remarque que, dans les régions en développement, la proportion de personnes sous-alimentées dans la population totale a diminué, passant de 23,3% en 1990-1992 à 12,9% aujourd'hui. Sur les 129 pays en développement ayant fait l'objet du suivi, 72 ont atteint le cible de réduction de la faim fixé par l'Objectif du Millénaire.

⁸⁶² *Ibid.*, p. 8, Table 1

rapidement leur situation de sécurité alimentaire, alors que la sous-alimentation a reculé à un rythme beaucoup plus lent dans d'autres pays.⁸⁶³

437. Si l'on s'interroge sur les causes qui ont freiné l'accomplissement de ces objectifs et fait persister des résultats inégaux entre régions, le droit international devrait faire du bilan du fait qu'il constitue l'encadrement juridique de toutes les actions internationales engagées dans la promotion de la sécurité alimentaire mondiale. Élément essentiel d'un tel encadrement juridique, le régime actuel du commerce agricole de l'OMC est considéré comme inefficace, notamment dans la mesure où il devrait aider ses Membres à faire face à des nouveaux enjeux alimentaires apparus au fil de l'évolution de la situation alimentaire mondiale (Titre I). Des efforts majeurs sont déployés par divers acteurs internationaux dans la recherche des possibles approches conceptuelles pour un renforcement substantiel de la sécurité alimentaire dans le contexte du commerce agricole international (Titre II). Inspirés plus ou moins de ces approches, certains réaménagements du régime du commerce agricole ont été proposés au cours des négociations multilatérales du Cycle de Doha. En l'absence d'une volonté politique sérieuse, au sein de l'OMC, d'étendre les valeurs poursuivies par ces approches dans la réforme en profondeur du commerce agricole, ces réaménagements ne permettraient qu'une incorporation légèrement meilleure des préoccupations alimentaires dans la gouvernance du commerce international dominée par les idées néolibérales.

⁸⁶³ La FAO a enregistré des progrès rapides dans certaines régions comme l'Amérique latine, l'Asie de l'Est et du Sud-Est, l'Asie centrale et le Caucase, l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest. Les autres régions, en particulier l'Asie de l'Ouest, les Caraïbes et l'Océanie ont fait baisser la prévalence de la sous-alimentation plus lentement. *Ibid.*, p. 10

TITRE I – LE REGIME MULTILATERAL DU COMMERCE AGRICOLE FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX ALIMENTAIRES

438. L'agriculture mondiale à l'aube du nouveau millénaire fait face à de multiples enjeux alimentaires (Chapitre I), auxquels la législation agricole de l'OMC ne paraît plus adaptée (Chapitre II). La mise en pratique des nouvelles solutions techniques en vue d'instaurer la sécurité alimentaire mondiale, notamment l'utilisation des biotechnologies modernes pour une intensification durable de la productivité agricole à grande échelle, a connu des obstacles juridiques difficiles à surmonter (Chapitre III).

Chapitre I – Les nouveaux enjeux alimentaires pesant sur l’agriculture globale

439. Suite à la croyance illusoire en l’abondance agricole à la fin du XXe siècle, le marché agricole mondial se trouve de nouveau dans une tension sensible entre l’offre et la demande des produits alimentaires (Section I). La crise alimentaire mondiale de 2008 et la hausse des prix des produits alimentaires en 2011, rendent extrêmement inquiétante la situation de l’insécurité alimentaire mondiale, ce qui appelle des réponses immédiates par tous les acteurs sur la scène internationale (Section II).

Section I - La tension entre l’offre et la demande de nourriture sur le marché mondial

440. Au cours des dernières années, la tension entre l’offre et la demande de nourriture est devenue de plus en plus sensible sur le marché mondial. Elle devrait persister encore dans le futur prochain et demeurera le défi majeur à relever dans tous les efforts tendant à éradiquer la faim.⁸⁶⁴ En effet, elle est la conséquence d’une forte croissance de besoins alimentaires (Paragraphe 1) par rapport à des contraintes majeures sur l’augmentation de la production agricole dans le monde entier (Paragraphe 2). Très récemment, elle s’est encore accentuée avec la promotion de l’utilisation des agro-carburants dans les pays développés et émergents (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 - La croissance de besoins alimentaires

441. A l’échelle globale, si la demande des céréales et d’autres produits agricoles ne cesse pas de croître, c’est largement en raison du fait que la population mondiale ne cesse pas d’augmenter. Selon les dernières prévisions démographiques de l’ONU, le monde comptait 6,1 milliards de personnes en 2000 et la population mondiale passerait de 7,2 milliards en 2013 à 8,1 milliards en 2025 et à 9,6

⁸⁶⁴ ADAM E., *Droit international de l’agriculture : Sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., p. XXVIII

milliards en 2050.⁸⁶⁵ La plus grande augmentation démographique sera concentrée dans les régions en développement, et particulièrement dans les PMA, alors que la population des régions développées restera largement inchangée.⁸⁶⁶ Etant donné que les PMA sont d'ores et déjà les pays les plus menacés par la sous-alimentation chronique, la forte croissance démographique dans ces pays pourrait se transformer en une contrainte sévère sur le renforcement de la sécurité alimentaire mondiale.⁸⁶⁷ Cette dynamique démographique doit aussi prendre en compte le prolongement éventuel de l'espérance de vie au niveau mondial.⁸⁶⁸ La FAO et l'OCDE estiment que, dans un futur proche, la production agricole devrait augmenter de plus de 40% d'ici 2030 et de 70% d'ici 2050 par rapport aux niveaux moyens 2005-2007, pour satisfaire les besoins alimentaires mondiaux.⁸⁶⁹

442. L'évolution des revenus des populations peut également exercer des impacts sur la demande de nourriture. D'une part, l'accroissement des revenus va augmenter plus ou moins la demande alimentaire. Cette tendance est particulièrement remarquable dans les pays en développement, où la proportion de revenu allouée aux dépenses alimentaires est très élevée et le renforcement du pouvoir d'achat suite à l'accroissement des revenus implique très souvent l'accroissement de la demande alimentaire.⁸⁷⁰ D'autre part, l'accroissement des revenus rend possible la diversification alimentaire. Dans les pays en développement, notamment les pays émergents, elle se traduit par une transition nutritionnelle sensible, en passant à un régime alimentaire plus riche en protéine animale. Ce genre de changement de régime alimentaire entraîne un accroissement de consommation de viande et indirectement de la consommation des céréales.⁸⁷¹

⁸⁶⁵ ONU, Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, *World Population Prospects : The 2012 Revision : Key Findings and Advance Tables*, Working Paper No. ESA/P/WP.227., New York, 2013, p. 1

⁸⁶⁶ Le rapport montre que la croissance démographique devrait être la plus rapide dans les 49 PMA, et que plus de la moitié de la croissance de la population mondiale d'ici 2050 devrait se produire en Afrique. Pour les détails, *Ibid.*, p. 4

⁸⁶⁷ FAO, *World Agriculture towards 2030/2050: The 2012 Revision*, ESA Working Paper No. 12-03, Rome, 2012, p. 2

⁸⁶⁸ Selon le rapport, l'espérance de vie au niveau mondial devrait atteindre 76 ans en 2045 – 2050. ONU, Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, *World Population Prospects : The 2012 Revision : Key Findings and Advance Tables*, *op. cit.*, p. 6

⁸⁶⁹ OCDE – FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2009 – 2018*, Paris, 2009, p. 10

⁸⁷⁰ FAO, *World Agriculture towards 2030/2050: The 2012 Revision*, *op. cit.*, p. 3

⁸⁷¹ *Ibid.*

443. Aux facteurs pouvant affecter la tendance de la demande alimentaire, il faut encore ajouter l'urbanisation et l'industrialisation en rapide croissance dans les pays en développement pendant les dernières décennies. Elles ont conduit une partie importante des populations agricoles, qui étaient auparavant les producteurs de nourriture, à rejoindre le groupe de consommateurs urbains. Aujourd'hui, les villes rassemblent plus de 50% de la population mondiale. Cette proportion s'élèvera à 67% en 2050.⁸⁷² Une explosion urbaine continue est prévue pour l'Afrique, dont la population urbaine aura triplé d'ici 2040.⁸⁷³ Un tel exode agricole a été et demeurera l'origine de transformations des habitudes alimentaires ainsi que d'un accroissement de la demande alimentaire.⁸⁷⁴

Paragraphe 2 - Les contraintes à la croissance de la production agricole

444. La FAO a estimé qu'afin de satisfaire les besoins alimentaires, qui correspondent à la projection démographique de l'ONU, la production agricole mondiale devrait être supérieure de 60% à ce qu'elle était pendant les années 2005-2007, sans compter la demande supplémentaire des produits utilisés pour la production des agro-carburants.⁸⁷⁵ Or, les études récentes sur ce sujet ont pu révéler qu'il serait difficile d'accroître la production agricole dans une proportion aussi importante.⁸⁷⁶ Dans les pays en développement, le rendement annuel a progressé de 3% à 6% au cours des années 1960 et 1980. Mais leur taux de croissance annuel ne dépasse pas une moyenne de 1% au cours des deux dernières décennies.⁸⁷⁷ L'agriculture mondiale subit nombre de contraintes majeures qui empêchent notre planète de reproduire une croissance de production aussi exceptionnelle que celle

⁸⁷² ADAM E., *Droit international de l'agriculture : Sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., p. 9

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ CHARVET J.-P. et LEVASSEUR C., *Atlas de l'agriculture : comment nourrir le monde en 2050 ?*, Paris, Edition Autrement, 2012, p. 26

⁸⁷⁵ FAO, *World Agriculture towards 2030/2050: The 2012 Revision*, op. cit., p. 7 ; et FAO, *Produire plus avec moins : guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne*, Rome, 2011, p. 7

⁸⁷⁶ GRIFFON M., *Nourrir la planète. Pour une révolution doublement verte*, Paris, Odile Jacob, 2006, 464p. ; DUBOIS S., *Le défi alimentaire : étude géopolitique et géoéconomique des agricultures mondiales*, Paris, PUF, 2010, 568p ; PARAMENTIER B. et PISANI E., *Nourrir l'humanité : les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXIe siècle*, Paris, La Découverte, 2009, 294p. ; et FAO, *World Agriculture towards 2030/2050 : The 2012 Revision*, op. cit., 154p.

⁸⁷⁷ CNUCED, *Répondre à la crise alimentaire globale : les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable et d'atténuer la pauvreté*, Genève, 2008, p. 12

advenue pendant la « révolution verte ». Ces contraintes sont aussi bien sur le plan économique que sur le plan environnemental.

445. Sur le plan économique, le poids de l'agriculture dans l'économie nationale de nombreux pays tend à subir une double érosion, à cause de l'industrialisation croissante et de l'urbanisation rapide. Il s'agit premièrement d'un recul important des superficies agricoles à cause de la croissance urbaine, ce qui peut atteindre jusqu'à 30 millions d'hectares chaque année dans le monde entier.⁸⁷⁸ Il s'agit notamment de l'Asie et de l'Afrique. La superficie moyenne des exploitations en Chine et au Bangladesh est tombée d'environ 1,5 hectare dans les années 1970 à tout juste 0,5 hectare en 2008 ; en Ethiopie et au Malawi, elle est tombée de 1,2 hectare à 0,8 hectare dans les années 1990.⁸⁷⁹ Ensuite, l'érosion agricole s'est traduite par un déclin substantiel du nombre d'agriculteurs au sein des populations rurales et actives. Les pays développés ont connu depuis longtemps un exode rural très sévère. Les agriculteurs ne comptent plus que 7,3% de la population active totale en 2000, et sont ainsi devenus des acteurs économiques marginaux.⁸⁸⁰ A ce fait, il faut encore ajouter le vieillissement de la population agricole.⁸⁸¹ Nous observons aussi que l'industrialisation et l'attractivité urbaine ont contribué à une nouvelle tendance, dans les pays émergents, la baisse remarquable des jeunes des exploitations agricoles pour s'engager dans les activités d'autres secteurs.

446. Les contraintes économiques sur l'agriculture se sont traduites en outre par un désinvestissement sévère dans l'agriculture et la recherche agronomique pendant les dernières décennies. Les financements constituent la condition préalable et le moteur pour le développement agricole et la production alimentaire. Selon l'estimation de la FAO, il faudrait des investissements bruts de 209 milliards d'USD par an, aux prix constants de 2009, pour obtenir les augmentations de production

⁸⁷⁸ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : Sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., p. 9 ; CHARVET J.-P. et LEVASSEUR C., *Atlas de l'agriculture : comment nourrir le monde en 2050 ?*, op. cit., pp. 26 – 27

⁸⁷⁹ CNUCED, *Répondre à la crise alimentaire globale : les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable et d'atténuer la pauvreté*, op. cit., p. 11

⁸⁸⁰ La diminution nette de la population active travaillant dans l'agriculture est encore plus remarquable dans les pays de l'OCDE. A titre d'exemple, les agriculteurs ne comptent que 3,8% de la population active en France, 5% en Espagne, 3,3% aux Pays Bas, 2,4% en Allemagne, 2% aux Etats-Unis, 2,3% au Canada, et 4% au Japon. DUBOIS S., *Le défi alimentaire : étude géopolitique et géoéconomique des agricultures mondiales*, op. cit., pp. 52 – 53

⁸⁸¹ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : Sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., p. 9

agricole nécessaires d'ici 2050.⁸⁸² En réalité, l'agriculture des pays en développement connaît déjà un sous-investissement chronique, qui est encore accentué par une chute continue de dépenses publiques consacrées à l'agriculture. Les études du HLPE ont clairement illustré cette tendance : la part des aides au développement agricole dans l'ensemble des dépenses publiques est passée de 11,3% en 1980 à 6,7% en 2002.⁸⁸³ En outre, du fait des programmes d'ajustement structurel dans les pays en développement,⁸⁸⁴ ces aides publiques modestes ont été largement consacrées à la spécialisation et à la production des cultures commerciales plus rentables destinées aux marchés des pays développés, au détriment de la production vivrière destinée à la consommation locale.⁸⁸⁵ Si les financements budgétaires de l'agriculture des pays développés dépassaient souvent 20%, ces pays ont également vécu un processus de décapitalisation du secteur agricole, constatée à partir des années 1980, en raison de l'abondance des stocks et des prix bas et relativement stables des produits agricoles sur le marché mondial.⁸⁸⁶

447. A cette forte baisse des capitaux internes disponibles pour le développement agricole, s'ajoute une réduction des aides financières fournies aux pays en développement par la communauté internationale. A titre d'exemple, l'aide publique au développement (APD) accordée par les pays de l'OCDE a subi, depuis le milieu des années 1980, une baisse de 43%.⁸⁸⁷ La proportion occupée par les aides

⁸⁸² FAO, *Produire plus avec moins : guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne*, op. cit., p. 85

⁸⁸³ Ces études se sont concentrées sur 44 pays en développement, dont 17 en Afrique, 11 en Asie et 16 en Amérique latine et caraïbe. Pour les détails, voir HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire, Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2011*, pp. 32 – 33

La même tendance a également été enregistrée par d'autres études, voir FAN S., YU B., et SAURKAR A., « *Public Spending in Development Countries: Trends, Determination and Impact* », in S. Fan (dir.), *Public Expenditures, Growth, and Poverty: Lessons from Developing Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008, p. 27 ; et OPM, *The decline in Public Spending to Agriculture – Does It Matter ?*, Oxford Policy Management Briefing Notes, 2007, 4p.

⁸⁸⁴ Un rapport de la Banque mondiale révèle qu'environ 80% des programmes de développement promus par la Banque en Afrique subsaharienne dans les années 1980 comportaient des conditions en matière d'ajustement structurel en lien avec les politiques agricoles. En générale, ces conditions portaient sur la réduction des subventions aux intrants, la libéralisation des échanges avec les pays tiers, et le désengagement de l'Etat des fonctions de production, de service et de contrôle des changes et des échanges. Elles visaient une meilleure exploitation des avantages comparatifs des pays bénéficiaires et le développement des cultures d'exportation, au lieu du développement du secteur traditionnel exploité par les petits agriculteurs et orienté vers la subsistance de la population locale. Voir Banque mondiale, *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif d'action*, Washington D.C., 1981, 223p.

⁸⁸⁵ CNUCED, *Répondre à la crise alimentaire globale : les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable et d'atténuer la pauvreté*, op. cit., pp. 12 – 13

⁸⁸⁶ HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, op. cit., pp. 30 – 32

⁸⁸⁷ OCDE, *Measuring Aid to Agriculture*, Paris, 2010, p. 1

agricoles dans les aides au développement apportées par la Banque mondiale est passée de 33% en 1981 à 8% en 2001.⁸⁸⁸ Une réduction de deux tiers des aides agricoles est aussi enregistrée pour d'autres organisations multilatérales pendant la même période.⁸⁸⁹ Le déficit d'investissements dans l'agriculture réduit considérablement la possibilité de renforcer la productivité agricole et le rendement des terres et de cultures.

448. Sur le plan environnemental, la croissance de la production et de la productivité agricoles est soumise à plusieurs conditions exogènes, parmi lesquelles on cite souvent la terre, l'eau et le climat. Au stade actuel, le modèle intensif de production agricole pratiqué depuis la « révolution verte » ne paraît plus durable. Certes, il a contribué incontestablement à l'augmentation très forte des rendements agricoles au cours du XXe siècle, assuré ainsi la sécurité alimentaire des pays développés et amélioré l'approvisionnement vivrier de certains pays en développement.⁸⁹⁰ Mais une telle abondance alimentaire a été réalisée aux dépens des considérations environnementales. Reposant essentiellement sur la mécanisation agricole, l'irrigation et une utilisation accrue d'intrants agricoles tels qu'engrais minéraux et produits phytosanitaires, l'optimisation de la production par l'agriculture intensive a pour conséquence l'exploitation excessive de terres et fait porter un lourd fardeau à l'ensemble de l'environnement. On peut déjà observer une perte massive de biodiversité, la dégradation et l'érosion des sols, la salinisation de terres irriguées, voire un épuisement des aquifères d'eau douce.⁸⁹¹

449. En même temps, le caractère durable de l'agriculture mondiale est menacée par la désertification et l'amenuisement des ressources en eau.⁸⁹² La désertification concerne près de la moitié de la surface de la planète, et touche une centaine de pays sur tous les continents et un tiers de la population mondiale parmi

⁸⁸⁸ Banque mondiale, *L'appui de la Banque à l'agriculture en Afrique Subsaharienne : examen de l'IEG*, Washington D.C., 2007, p. 97

⁸⁸⁹ HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, *op. cit.*, pp. 33 – 34

⁸⁹⁰ *Ibid.*, p. 38

⁸⁹¹ FAO, *Produire plus avec moins : guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne*, *op. cit.*, p. 5

⁸⁹² Selon la définition donnée par l'ONU, la désertification désigne « la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines ». Voir l'article 1 de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, adoptée le 14 juin 1994 à Paris.

les plus pauvres et les plus vulnérables.⁸⁹³ Face à la dégradation des terres et la désertification, les populations se trouvent dans un cercle vicieux : plus elles ont besoin de se nourrir, plus elles surexploitent les terres – source de leurs revenus et de leur nourriture, et plus celles-ci se dégradent. Cela pourrait aller jusqu'à une stérilisation irréversible des sols.⁸⁹⁴

450. Même si les superficies cultivables dans le monde apparaissent encore bien supérieures aux superficies nécessaires pour garantir la sécurité alimentaire de l'humanité, la diminution continue des terres arables dans de nombreux pays en développement résultant du changement climatique pose des contraintes sévères à leur production agricole.⁸⁹⁵ Ces contraintes peuvent les conduire à un accroissement de dépendance aux importations pour s'assurer les approvisionnements alimentaires nécessaires, ceci n'étant pas du tout assurant notamment pour les pays à faible revenu et à déficit vivrier ayant une forte croissance démographique.⁸⁹⁶

451. L'eau étant indispensable à l'agriculture, l'irrigation constitue un élément clé contribuant à la sécurisation de la production et de l'amélioration de la productivité agricole pendant les dernières décennies.⁸⁹⁷ Utilisant déjà 70% du volume total d'eau douce exploitée dans le monde, l'agriculture demande encore plus d'eau pour répondre à l'accroissement des besoins alimentaires et énergétiques.⁸⁹⁸ Or, l'accroissement potentiel de production via l'expansion de l'irrigation serait moins garanti dans un futur proche à cause de l'amenuisement de l'eau douce disponible pour l'agriculture.⁸⁹⁹ Il a été estimé qu'en 2000, la pénurie chronique d'eau touchait

⁸⁹³ Les pays les plus exposés au problème de désertification sont les pays Sahel, les pays de l'Afrique orientale et australe. Sur ce sujet, voir Ministère des affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, *L'action extérieure de la France contre la dégradation des terres et la désertification*, Paris, 2011, p. 2

⁸⁹⁴ *Ibid.*, p. 3

⁸⁹⁵ La diminution des terres cultivables est la plus marquée dans les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est, où cette ressource est déjà rare. ROUDART L., *Terres cultivables et terres cultivées : apports de l'analyse croisée de trois bases de données à l'échelle mondiale*, Document inscrivait dans le cadre de l'étude n°8 financée par le Ministre de l'agriculture et de la Pêche de la France, Notes et études socio-économiques, n°34, 2010, p. 41

⁸⁹⁶ FAO, *World Agriculture towards 2030/2050: The 2012 Revision*, *op. cit.*, p. 12

⁸⁹⁷ Selon l'estimation de l'ONU, 40% de l'alimentation mondiale est produite par le système d'agriculture irriguée qui n'occupe que moins de 20% de terres cultivées. Voir ONU, UN Water, *Managing Water under Uncertainty and Risk*, The United Nations World Water Development Report 4, Vol. 4, UNESCO, Paris, 2012, p. 46

⁸⁹⁸ *Ibid.*

⁸⁹⁹ C'est parce que le potentiel de l'expansion d'irrigation est très limité. Selon les études de la FAO, parmi 180 millions hectares de terres arables dans les pays en développement susceptibles d'être visés par l'expansion d'irrigation, seule 20

un demi-milliard de personnes dans les pays en développement et que ce chiffre devrait monter jusqu'à plus de quatre milliards d'ici à 2050.⁹⁰⁰ Les ressources renouvelables en eau douce paraissant abondantes à l'échelle mondiale, elles sont toutefois extrêmement rares dans les régions où le besoin se fait le plus sentir. Le changement climatique ne fera qu'accroître ce problème de la répartition déséquilibrée des ressources en eau douce, tout en affectant l'approvisionnement en eau de la planète du fait des sécheresses et des inondations plus sévères et plus fréquentes.⁹⁰¹

452. Hormis la diminution des terres cultivables et le bouleversement du cycle hydrologique de la planète, le changement climatique entraînerait une grande variabilité climatique et des phénomènes météorologiques extrêmes et affecterait ainsi de façon négative le rendement potentiel de l'agriculture à court terme. A long terme, le potentiel de production alimentaire augmentera légèrement à l'échelle mondiale tant que la hausse des températures moyennes locales ne dépassera pas de 1 à 3 °C, mais il diminuera au-delà. Cependant, une baisse du rendement des cultures céréalières est prévue pour les régions aux basses latitudes, notamment les régions à saison sèche et les régions tropicales.⁹⁰² Des travaux de modélisation révèlent que certains pays africains seront les plus touchés par l'augmentation des températures locales. On anticipe une chute de 50% du rendement de l'agriculture pluviale d'ici 2020. En outre, le changement climatique devrait nuire à la production agricole des pays du sud de l'Europe, qui sont déjà vulnérables à la variabilité du climat.⁹⁰³ Le défi agricole à l'horizon 2050 sera donc de produire plus et de produire mieux, et ce sous

millions hectares pourraient être utilisées jusqu'à 2050 à cette fin. Il faut aussi prendre en compte des demandes de l'eau pour des usages autres qu'irrigation. FAO, *World Agriculture towards 2030/2050: The 2012 Revision*, *op. cit.*, pp. 12 – 13

⁹⁰⁰ BLACK M. et KING J., *The Atlas of Water, Mapping the World's Most Critical Resources*, 2nd ed., Oakland, University of California Press, 2009, p. 2; cité par ADAM E., *Droit international de l'agriculture : Sécuriser le commerce des produits agricoles*, *op. cit.*, p. 22

⁹⁰¹ Sur ce sujet, voir ONU, UN Water, *Managing Water under Uncertainty and Risk*, *op. cit.*, p. 49

⁹⁰² GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques : rapport de synthèse*, Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, publié sous la direction de R. K. Pachauri et A. Reisinger, Genève, 2008, p. 48

⁹⁰³ *Ibid.*, p. 50

conditions de trois fois moins – moins de terre, moins d’eau et moins de biodiversité – et une précarité climatique.⁹⁰⁴

Paragraphe 3 – La concurrence entre usages alimentaires et usages énergétiques

453. Si la première émergence des marchés des agro-carburants était la conséquence de deux flambées des prix du pétrole survenues dans les années 1970, l’essor substantiel de la production et de l’utilisation de ces carburants d’origine végétale est enregistré au cours de la dernière décennie.⁹⁰⁵ La production mondiale des agro-carburants a été multipliée par cinq, passant de moins de 20 milliards de litres par an en 2001 à plus de 100 milliards de litres par an en 2011.⁹⁰⁶

454. Cette explosion repose essentiellement sur la mise en place des politiques publiques par certains pays développés et émergents visant à encourager le développement des agro-carburants.⁹⁰⁷ Ces politiques de soutien ont été élaborées non seulement dans le but de sécuriser l’approvisionnement énergétique dans un contexte de la hausse continue des prix des carburants fossiles, mais également dans celui de répondre à des engagements inscrits dans le cadre de lutte contre le changement climatique. Certaines d’entre elles ont pour effet direct de favoriser la production agricole destinée à la fourniture des agro-carburants au détriment de la fourniture des denrées vivrières. A ce propos, on peut citer les subventions agricoles accordées aux

⁹⁰⁴ PARAMENTIER B. et PISANI E., *Nourrit l’humanité : les grands problèmes de l’agriculture mondiale au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 43

⁹⁰⁵ L’explosion récente de production d’agro-combustibles commence par les Etats-Unis et le Brésil, et passe vers l’Union européenne et plusieurs pays en développement et émergents d’Asie et d’Afrique, notamment la Chine, l’Inde et l’Afrique du Sud.

⁹⁰⁶ HLPE, *Agro-carburants et sécurité alimentaire*, Rapport du Groupe d’experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2013, p. 67

⁹⁰⁷ Pour l’HLPE, ces politiques publiques ont joué un rôle central dans la hausse de la production des agro-carburants. Certaines incitent la demande et facilitent la création de nouveaux marchés, telles qu’exonérations fiscales, obligations imposées aux distributeurs et aux stations-service d’incorporer un pourcentage d’agro-carburants dans les hydro-carburants, passation de marchés publics, et subventions du parc automobile. D’autres ont pour objet de soutenir la production et la distribution, telles que subventionnements des opérations de mélange et de transformation pour compenser le surcout des agro-carburants, aides des banques publiques aux acteurs investissant dans la chaîne de production d’agro-carburants et dans les installations et infrastructures connexes, appui des pouvoirs publics à la recherche-développement sur les agro-carburants. Encore d’autres visent soit à protéger le marché intérieur, soit à restreindre les exportations. En 2009, ces soutiens s’élevaient à quelques 8 milliards de dollar pour les Etats-Unis et l’Union européenne. Pour les détails, *Ibid.*, p. 34

producteurs de cultures transformables en agro-carburants, le zonage des sites de production de cultures énergétiques, etc.⁹⁰⁸

455. Sur le marché mondial, ces politiques ont créé et soutenu une nouvelle demande de cultures vivrières traditionnelles, telles que céréales, sucre à canne et quelques cultures oléagineuses. Aujourd'hui, le secteur des agro-carburants absorbe presque 40% du maïs provenant des États-Unis et deux tiers des huiles végétales produites dans l'Union européenne.⁹⁰⁹ De surcroît, les politiques européennes relatives aux agro-carburants conduisent même à la création d'un marché mondialisé des agro-carburants et des matières premières pour agro-carburants.⁹¹⁰ Pour ces derniers, les produits agricoles des pays en développement sont appelés à jouer un rôle de premier plan.⁹¹¹ Compte tenu des difficultés d'approvisionnement alimentaire et d'accès à la nourriture auxquelles sont déjà confrontées la plupart de ces pays, l'expansion de la production d'agro-carburants constitue une inflexion sensible dans l'interaction dynamique de l'offre et la demande des produits vivriers sur le marché mondial.

456. En cela, le rapport de l'HLPE en 2011 a démontré que la croissance la plus forte de la production d'agro-carburants avait été enregistrée au cours des années 2006/2008.⁹¹² Elle coïncidait avec l'augmentation spectaculaire du prix des denrées alimentaires, qui a suscité des émeutes de la faim dans les villes d'une quarantaine de pays en développement.⁹¹³ Cette constatation est réaffirmée par un rapport plus récent

⁹⁰⁸ *Ibid.*

⁹⁰⁹ HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire, op. cit.*, p. 34

⁹¹⁰ Les directives sur les agro-carburants adoptées par l'UE en 2001 obligent les Membres de prendre des mesures visant à remplacer 5,75% des carburants destinés aux transports par les agro-carburants avant 2010. Cela fait augmenter la production d'agro-carburant de 0,28 milliards de gallon en 2001 à 1,78 milliards de gallon en 2007. Voir MICHELLE D., *A Note on Rising Food Prices*, World Bank Policy Researching Working Paper, Washington D.C., 2008, p. 10

⁹¹¹ L'Amérique latine et l'Asie occupent actuellement la position dominante sur le marché mondial. L'Afrique attirant une part importante des investissements dans les agro-carburants et étant partenaire de l'Union européenne dans le domaine énergétique, on attend un rôle de plus en plus important que pourrait jouer l'Afrique sur le marché mondial. HLPE, *Agro-carburants et sécurité alimentaire, op. cit.*, p. 37

⁹¹² A titre d'exemple, la production d'agro-carburants a absorbé en 2007 un tiers de la production nationale de maïs des États-Unis, qui sont le premier exportateur de maïs sur le marché mondial. Voir GOLAY C., « Crise et sécurité alimentaires : vers un nouvel ordre alimentaire mondial ? », *Revue internationale de politique de développement*, Vol. 1, 2010, para. 31

⁹¹³ La hausse de prix est 37,5% pour le sucre, 77% pour le maïs, 118% pour le blé, et 224% pour le riz. Pour les détails, voir HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire, op. cit.*, p. 19
Pour les émeutes de la faim, il s'agit notamment du Burkina Faso, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de l'Égypte, de l'Éthiopie, de l'Haïti, de l'Indonésie, du Madagascar et du Sénégal. GOLAY C., « Crise et sécurité alimentaires : vers un nouvel ordre alimentaire mondial ? », *op. cit.*, para. 42

de l'HLPE, qui précise encore qu'en 2008 et en 2011/2012, les prix des céréales, des oléagineux et d'autres produits agricoles concernés étaient en moyenne de 200% à 250% supérieur aux prix alimentaires moyens relevés au cours de la période 2002 – 2004. Cette augmentation des prix alimentaires s'est accompagnée en plus d'une volatilité forte et d'une flambée des prix alimentaire sans précédent depuis les années 1970.⁹¹⁴ La forte croissance de la demande d'agro-carburants a été considérée par de nombreux observateurs et organisations, dont la Banque mondiale et les organisations de la société civile, comme facteur important contribuant à la récente hausse des prix alimentaires que l'on connaît depuis 2007.⁹¹⁵

457. Dans l'optique du présent travail, au moins trois explications peuvent être données pour répondre à la question de savoir comment le développement d'agro-carburants tel qu'il est soutenu par les politiques en vigueur aggrave la tension entre l'offre et la demande sur le marché agricole mondial. Premièrement, l'utilisation de cultures vivrières traditionnelles aux fins de la production d'énergie a pour conséquence directe de détourner les usages d'une partie importante des produits végétaux auparavant destinés à la consommation humaine, et réduit la disponibilité de nourriture et de fourrage. Cette offre réduite se traduit manifestement par le renchérissement significatif des matières premières agricoles et notamment les céréales.⁹¹⁶ Dans ce contexte, la croissance de la demande d'agro-carburants intensifiera la concurrence entre divers utilisateurs et différents types de demandes pour les mêmes quantités disponibles.

458. Deuxièmement, la production d'agro-carburants à partir des produits de base suppose d'avoir accès à la terre, ce qui est d'ailleurs manifestement facilité par

⁹¹⁴ HLPE, *Agro-carburants et sécurité alimentaire*, op. cit., p. 67

⁹¹⁵ Pour la Banque mondiale, l'augmentation de la production d'agro-carburants est responsable pour 70% à 75% de l'augmentation des prix alimentaires entre 2002 et 2008, principalement en raison qu'elle a provoqué une diminution de l'offre de produits alimentaires et une substitution des cultures vivrières. MICHELLE D., *A Note on Rising Food Prices*, op. cit., p. 17

Cependant, d'innombrables études consacrées à ce sujet n'arrivent pas à une conclusion universelle sur des liens entre agro-carburants, hausse des prix alimentaires et sécurité alimentaire, en raison de la grande diversité des points de vue et des modèles d'analyse. La difficulté consiste également à isoler l'impact des agro-carburants de celui des autres facteurs, tels que la hausse de la demande d'aliments, combinée à l'adoption des régimes alimentaires à base de protéines animales dans les grandes économies émergentes, l'influence de la gestion des stocks céréaliers de la Chine, les événements météorologiques dans les grands pays exportateurs, le ralentissement de la croissance de la productivité agricole, l'impact des prix élevés du pétrole sur le coût des carburant et des intrants agricoles, et la spéculation. HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, op. cit., 98p.

⁹¹⁶ HLPE, *Agro-carburants et sécurité alimentaire*, op. cit., p. 70

les politiques en vigueur. Elle est donc en concurrence directe avec la production alimentaire, au moins dans la mesure où elle nécessite une reconversion de l'utilisation des terres et d'autres ressources connexes au détriment des cultures destinées à l'alimentation.⁹¹⁷ Face à l'exigence d'augmenter la production agricole pour satisfaire à la demande alimentaire sans cesse croissante, le développement des agro-carburants appellera la croissance substantielle de la productivité des terres « disponibles » à la production alimentaire. Cela est toutefois considéré comme un objectif difficile à réaliser par l'agriculture intensive pratiquée jusqu'à présent.⁹¹⁸

459. Troisièmement, la promotion de l'utilisation des agro-carburants a pour conséquence de lier étroitement le marché alimentaire au marché énergétique.⁹¹⁹ C'est par l'intermédiaire des capacités de production d'agro-carburants qu'une relation étroite entre les prix du pétrole et les prix des produits alimentaires est établie.⁹²⁰ Désormais, la fluctuation du prix des produits pétroliers se répercutera directement sur le prix des matières premières végétales entrant dans la production des agro-carburants.⁹²¹ Ce genre de dynamique va exacerber l'instabilité du prix de ces matières premières et les comportements spéculatifs qui troublent déjà sensiblement le marché agricole mondial.⁹²²

⁹¹⁷ *Ibid.*, p. 93 ; MICHELLE D., *A Note on Rising Food Prices*, *op. cit.*, p. 11

⁹¹⁸ Le présent travail, para. 444 – 452

⁹¹⁹ L'ensemble d'études consacrées à l'estimation des corrélations entre les prix du pétrole et les prix de produits alimentaires ont constaté peu de relations avant 2007, une relation étroite en 2007 – 2008, et une relation relativement étroite et inégale ensuite. Voir MALLORY M. L., IRWIN S. H., et HAYES D. J., « How Market Efficiency and the Theory of Storage Link Corn and Ethanol Markets », *Energy Economics*, Vol. 34, n°6, 2012, pp. 2157 – 2166; TYNER W. E., « The Integration of Energy and Agricultural Markets », *Agricultural Economics*, Vol. 41, n°6, 2010, pp. 193 – 201; et ZHANG Z., LOHR L., ESCALANTE C., et WETZSTEIN M., « Ethanol, Corn, and Soybean Price Relations in a Volatile Vehicle-fuels Market », *Energies*, Vol. 2, n°2, 2009, pp. 320 – 339

Certains observateurs ont pu même conclure que les prix de l'éthanol et/ou du pétrole brut ont un effet sur les prix du maïs à long terme. Voir SERRA T., « Volatility Spillovers between Food and Energy Markets : A Semiparametric Approach », *Energy Economics*, Vol. 33, n°6, 2011, pp. 1155 – 1164 ; cité par HLPE, *Agro-carburants et sécurité alimentaire*, *op. cit.*, p. 76

⁹²⁰ Par exemple, la production d'éthanol à partir de maïs demeure compétitive et rentable tant que les prix du pétrole sont élevés. Les producteurs d'éthanol seront incités de continuer à acheter du maïs et à produire de l'éthanol jusqu'à ce que les prix de maïs grimpent à un « point critique ». Au-delà, la production d'éthanol sera plus rentable. Donc, dans un marché concurrentiel, et lorsque les capacités de production d'éthanol sont assez importantes pour détourner une part substantielle du marché des céréales, les prix du maïs tendent vers ce point critique. HLPE, *Agro-carburants et sécurité alimentaire*, *op. cit.*, p. 76

⁹²¹ Par exemple, c'est la pression exercée sur le maïs par les prix élevés du pétrole qui entraîne à la hausse les prix des autres cultures depuis 2007.

⁹²² L'afflux de capitaux spéculatifs dans le marché mondial des produits de base est considéré comme l'un des facteurs causant l'envolée mondiale des prix des produits alimentaires. Il lie le marché de produits alimentaires à l'instabilité et aux turbulences récentes sur les marchés financiers, hypothécaires et immobiliers mondiaux. Quelques 170 milliards de USD auraient été investis dans des contrats d'arbitrage sur indices, alors que le volume des contrats à terme et des contrats

Section II - La crise alimentaire mondiale et la flambée des prix alimentaires exigent des solutions rapides

460. Le déséquilibre sévère entre l'offre et la demande sur le marché agricole mondial s'est transformé, depuis début 2005, en une envolée exorbitante des prix des principales denrées de base. Plusieurs institutions internationales ont pu enregistrer que la croissance des prix s'élevait en général à 83% entre 2005 et 2008, presque 300% pour le maïs, 127% pour le blé et 170% pour le riz.⁹²³ La croissance de prix à un tel niveau est considérée comme historiquement exceptionnelle. Comme l'a noté O. De Schutter, ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, « au premier trimestre 2008, les prix nominaux internationaux de toutes les principales denrées alimentaires ont atteint les niveaux les plus élevés enregistrés en près de 50 ans, tandis que les prix en valeur réelle ont atteint leur plus haut niveau en près de 30 ans... ».⁹²⁴

461. Conjuguée avec des pénuries et une contraction des stocks alimentaires, cette envolée des prix alimentaires arrivait finalement à provoquer, en 2007/2008, la plus importante crise alimentaire depuis 1974. Celle-ci a directement touché 75 millions de personnes en 2007 et fait basculer, dans l'année suivante, encore 40 millions de personnes supplémentaires dans des situations extrêmement critiques. Combinant ses effets avec ceux de la Grande récession dans la plupart des pays industrialisés, elle a porté, pour la première fois dans l'histoire humaine contemporaine, le nombre de personnes sous-alimentées à 1023 millions en 2009.⁹²⁵ La proportion de personnes sous-alimentées revenant à 17%, tous les efforts entrepris

d'option sur les céréales négociées aurait accru de 32% à l'échelle mondiale. Voir CNUCED, *Répondre à la crise alimentaire globale : les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable et d'atténuer la pauvreté*, op. cit., p. 7

⁹²³ MITTAL A., *The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies*, G24 Discussion Paper Series n°56, Genève, CNUCED, 2009, p. 1

D'ailleurs, la Banque mondiale a pu noter une augmentation de 200% du prix pour l'huile de palme, 192% pour l'huile de soja, et 48% pour d'autres denrées alimentaires telles que sucre, banane, crevette et viande. MICHELLE D., *A Note on Rising Food Prices*, op. cit., p. 3

⁹²⁴ ONU, Assemblée générale, *Le droit à l'alimentation : rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, A/63/278, 21 octobre 2008, p. 4

⁹²⁵ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées*, Rome, 2010, p. 8

par la communauté internationale depuis le début du millénaire dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de l'éradication de la faim ont été ainsi réduits à néant.⁹²⁶

462. Au niveau global, les conséquences de la crise se sont faites surtout sentir dans les pays à faible revenu importateurs nets de produits alimentaires. Dépendant largement des importations céréalières pour assurer l'approvisionnement sur les marchés intérieurs, ces pays ont vu leur sécurité alimentaire directement menacée par une hausse substantielle de la facture alimentaire.⁹²⁷ Selon la FAO, ils ont connu une augmentation de 37% de la facture globale des importations céréalières en 2006/2007 et de 56% en 2007/2008. Pour les pays africains, ce pourcentage s'est élevé à 74% en 2007/2008.⁹²⁸ Les pays d'économie émergente et développée eux aussi n'ont pas échappé aux effets négatifs de la crise : la hausse des prix des produits alimentaires a aggravé les risques d'inflation ou de pauvreté qui existait déjà du fait de l'envolée de prix de l'énergie et de l'effondrement des marchés financiers et immobiliers.⁹²⁹ Au niveau national, c'étaient les ménages les plus démunis dans les pays en développement, dans les villes et à la campagne, qui étaient les plus durement pénalisés par les conséquences désastreuses de la hausse des prix alimentaires. En particulier, la capacité de s'alimenter a été essentiellement réduite pour les ménages sans terres et ceux dirigés par les femmes.⁹³⁰

463. Grâce à des bonnes récoltes de céréales à l'échelle mondiale en 2009/2010 et la reprise économique, notamment dans les pays en développement, l'ensemble de la sécurité alimentaire mondiale a été légèrement amélioré en 2010, parallèlement à un fléchissement des prix internationaux des céréales.⁹³¹ Cependant,

⁹²⁶ Des progrès assez satisfaisant avaient été accomplis en la matière. La proportion des personnes souffrant de la faim dans les pays en développement passait de près de 20% en 1990 – 1992 à moins de 18% en 1995 – 1997, et à un peu plus de 16% en 2003 – 2005. FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire – menaces et perspectives*, Rome, 2008, p. 6

⁹²⁷ Au moins 40% de besoins alimentaires sont satisfaits par les importations. GOLAY C., « Crise et sécurité alimentaires : vers un nouvel ordre alimentaire mondial ? », *op. cit.*, para. 19

⁹²⁸ FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, n°2, Rome, 2008, p. 17

⁹²⁹ CNUCED, *Répondre à la crise alimentaire globale : les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable et d'atténuer la pauvreté*, *op. cit.*, p. 1

⁹³⁰ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire – menaces et perspectives*, *op. cit.*, p. 24

⁹³¹ Le nombre total des personnes sous-alimentées tombait à 925 millions en 2010, soit une baisse de 9,6%. Une baisse de prix de 50% pour le riz, de 42% pour le blé et 32% pour le maïs est enregistrée par la FAO entre mai 2008 et mai 2010. FAO,

le rebond violent des cours internationaux à partir du deuxième semestre de l'année 2010 a conduit l'indice des prix des produits alimentaires encore au-dessus des sommets atteints en 2007 – 2008.⁹³² Le niveau exorbitant des prix alimentaires demeure jusqu'à présent, poussant de nouveau quelque 22 pays dans une crise alimentaire prolongée. La part de la population persécutée par l'insécurité alimentaire dans ces pays est triplée par rapport à celle d'autres pays en développement.⁹³³

464. Les pressions à la hausse des prix constamment exercées sur le marché mondial ont engendré d'ailleurs une volatilité excessive des prix des denrées de base, phénomène distinct mais étroitement lié à la flambée des cours internationaux.⁹³⁴ La fluctuation des prix est en effet un élément essentiel du bon fonctionnement des marchés. C'est dans le contexte de la hausse continue des prix qu'elle est transformée en une instabilité accrue des prix, faisant écho aux variations de l'offre des denrées de base sur les marchés.⁹³⁵ Une telle turbulence des prix est encore intensifiée par les politiques commerciales adoptées par certains pays en réaction aux augmentations initiales des prix et par la progression de la spéculation sur les marchés à terme des principales denrées de base.⁹³⁶

465. A court terme, lorsque les prix alimentaires continuent à monter, leur volatilité peut avoir une forte incidence négative sur la sécurité alimentaire et les

L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, op. cit., pp. 8 – 10

⁹³² La FAO a enregistré une augmentation de plus de 30% des prix alimentaires entre juin et décembre 2010, l'indice des prix des céréales bondissant de 57% sur la même période. HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire, op. cit.*, p. 19

⁹³³ Ces pays affrontant à des crises prolongées sont identifiés par la FAO sur la base de trois critères : longue durée de la crise, composition des flux d'aide humanitaire extérieure et inclusion du pays dans la liste des PFRDV. Pour la liste de ces 22 pays, voir FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, op. cit.*, pp. 13 – 16

Il s'agit des pays suivants : Afghanistan, Angola, Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Haïti, Iraq, Kenya, Libéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Corée du Nord, Sierra Léone, Somalie, Soudan, Tadjikistan, Tchad et Zimbabwe.

⁹³⁴ HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire, op. cit.*, p. 20

⁹³⁵ La hausse des prix alimentaires a produit des effets inégaux pour les consommateurs ayant différents pouvoirs d'achat. Les consommateurs des pays de l'OCDE sont beaucoup moins sensibles à une hausse – même très importante – du prix des produits agricoles de base, parce que l'alimentation ne constitue qu'une part modeste dans le budget total des ménages. La demande alimentaire dans ces pays demeure donc inélastique. Cela ne permet pas aux marchés d'absorber les effets turbulents entraînés par les variations de l'offre. *Ibid.*, p. 24

⁹³⁶ Ces politiques visaient essentiellement à la restriction des exportations ou à l'augmentation des importations. Elles sont considérées comme responsables de la flambée des prix du riz en 2007/2008. La grosse somme des capitaux spéculatifs investis dans les marchés à terme a également joué un rôle, plus ou moins important en fonction des produits spécifiques, dans la croissance de volatilité des prix alimentaires. *Ibid.*, pp. 25 – 28

conditions de vie des petits agriculteurs et des consommateurs pauvres. A long terme, les fluctuations excessives des prix alimentaires, à la hausse comme à la baisse, réduisent sensiblement la prévisibilité de rentabilité des exploitations agricoles. Cette incertitude empêche l'augmentation des investissements dans l'agriculture et a ainsi des conséquences néfastes sur la sécurité alimentaire mondiale à long terme.⁹³⁷

466. Face à cette crise alimentaire sans précédent, les Etats, les institutions de l'ONU et une grande partie des mouvements sociaux se sont mis à rechercher les causes de la crise et des moyens d'y remédier. Les mesures individuellement prises par les Etats visent à protéger les marchés intérieurs des fluctuations des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux, à favoriser l'accès des populations vulnérables aux denrées alimentaires et à stimuler l'offre à court terme des produits agricoles.⁹³⁸

467. Compte tenu de la gravité et de la nature globale de cette crise, les institutions onusiennes ne se sont pas contentés seulement de mobiliser des secours d'urgence,⁹³⁹ mais ont tenté de coordonner tous les efforts sur la scène internationale. A cette fin, le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon a annoncé, le 29 avril 2008, la création d'une Equipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire.⁹⁴⁰ Etant composée des responsables des agences spécialisées, des

⁹³⁷ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : comment la volatilité des cours internationaux porte-t-elle atteinte à l'économie et à la sécurité alimentaire des pays?*, Rome, 2011, pp. 20 – 21

⁹³⁸ Il s'agit des mesures commerciales et fiscales encourageant les importations des produits alimentaires de base ou restreignant leurs exportations, des mesures de gestion et d'ouverture des réserves publiques, des mesures visant à contrôler les prix et à empêcher la constitution de stocks spéculatifs, des programmes de protection sociale, du retour aux programmes de soutien à l'agriculture, tels que subventions à la production agricole, réductions des taxes, programmes de prix minimum d'achat visant à garantir les rémunérations des agriculteurs, diverses aides publiques au renforcement des infrastructures d'irrigation et de stockage, etc. Pour un inventaire de ces mesures, voir HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, op. cit., pp. 77 – 81 ; également FAO, Comité des produits, *Gestion des fluctuations importantes des cours internationaux des produits : expériences et réponses des pouvoirs publics aux niveaux national et international*, CCP 10/4, adopté à l'occasion de la 68^{ème} session du Comité des produits, Rome, 14 – 16 juin 2010 pp. 4 – 8

⁹³⁹ A titre d'exemple, le PAM a lancé un appel urgent pour récolter 500 millions d'USD pour compenser la hausse de la facture d'importations alimentaires. La FAO a suggéré un financement urgent de 1,7 milliards d'USD pour fournir aux PFRDV les semences et les intrants nécessaires pour augmenter leur production agricole. Le Fonds international de développement agricole a mis plus de 200 millions d'USD à la disposition des agriculteurs pauvres dans les pays les plus affectés par la crise, afin d'augmenter leur production agricole. La Banque mondiale a également envisagé la création d'un fonds de réaction à la crise mondiale.

ONU, Conseil de droit de l'homme, *Renforcer la capacité d'adaptation : un cadre fondé sur les droits de l'homme pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Oliver De Schutter, A/HRC/9/23, 8 septembre 2008, p. 33

⁹⁴⁰ ONU, Secrétaire général, *Déclaration liminaire à la conférence de presse conjointe sur la crise alimentaire mondiale*, Berne, 29 avril 2008, texte disponible sur le site Internet : <http://www.un.org/french/issues/food/taskforce/edit290408.shtml> (consulté le 30 août 2016)

fonds et des programmes de l'ONU, des institutions de Bretton Woods⁹⁴¹ et des parties concernées du Secrétariat de l'ONU, elle a pour objectif d' « assurer une compréhension et une action complètes et coordonnées en vue de répondre aux problèmes alimentaires immédiats et à plus long terme ».⁹⁴² Un cadre global d'action reposant sur trois piliers – aide alimentaire, sécurité alimentaire à long terme et droit à l'alimentation – est adopté par l'Equipe spéciale de haut niveau, ce qui est considéré comme constituant la base d'un nouvel ordre alimentaire mondial visant à lutter contre la faim.⁹⁴³ Quant à la société civile, la première réponse à la crise est la création d'une Alliance pour la révolution verte en Afrique (AGRA). En partenariat avec la FAO, le PAM et le Fonds international de développement agricole, l'AGRA a pour but de réhabiliter l'agriculture africaine.⁹⁴⁴

468. Si la volonté sincère de coordonner leurs activités est incontestable, les acteurs engagés dans les actions en réponse à la crise alimentaire, les organisations internationales comme les Etats individuels, ne s'orientent pas tous vers la même direction. Il est regrettable que l'Equipe spéciale de haut niveau regroupe souvent des partisans des propositions très divergentes, voire contradictoires, sur les solutions pour remédier à la crise alimentaire. Certains reconnaissent la nécessité d'augmenter la production agricole et l'aide pour l'agriculture à l'échelle nationale, mais préconisent la continuation des politiques existantes, y compris la libéralisation du commerce agricole, comme une solution structurelle à la crise alimentaire. D'autres

⁹⁴¹ Il s'agit du Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, institutions du système des Nations Unies créées lors de la conférence internationale réunie à Bretton Woods dans le New Hampshire des Etats-Unis en juillet 1944.

⁹⁴² Les principales fonctions de l'Equipe spéciale de haut niveau seront les suivantes :

- conseiller le Secrétaire général sur les réponses appropriées aux problèmes alimentaires mondiaux ;
- étudier et approuver un Cadre de travail complet pour l'action, cohérent et coordonné, y compris une série de stratégies pour une action immédiate et à plus long terme;
- développer des consensus larges, y compris avec les gouvernements et les acteurs externes clés, sur le Cadre de travail et la façon de procéder proposée;
- assurer la mise en œuvre coordonnée du Cadre de travail et des activités liées; et
- favoriser une communication et un partage d'informations cohérents et coordonnés. »

Voir le site officiel de l'Equipe spéciale de haut niveau des Nations Unis sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, <http://www.un.org/french/issues/food/taskforce/tor.shtml> (consulté le 13 décembre 2014)

⁹⁴³ GOLAY C., « Crise et sécurité alimentaires : vers un nouvel ordre alimentaire mondial ? », *op. cit.*, para. 53 – 54

⁹⁴⁴ Regroupant des centres de recherche agricole en Afrique, des universités et des entreprises, l'AGRA (*Alliance for a Green Revolution in Africa*) vise à développer des semences améliorées, fortifier les sols, améliorer l'accès à l'eau et aux marchés, développer le savoir agricole et encourager des politiques de soutien aux petits agriculteurs. Toutes les informations relatives à l'AGRA sont disponibles sur le site Internet : <http://agra.org/> (consulté le 30 août 2016)

appellent à un changement de paradigme basé sur le droit à l'alimentation et prônent particulièrement la protection du droit à l'alimentation des petits agriculteurs.⁹⁴⁵

⁹⁴⁵ GOLAY C., « Crise et sécurité alimentaires : vers un nouvel ordre alimentaire mondial ? », *op. cit.*, para. 52 – 59

Chapitre II – L’inadaptation des règles de commerce agricole à l’évolution de la situation alimentaire mondiale

469. Face au déficit de l’offre sur le marché agricole mondial et à l’escalade substantielle des prix alimentaires, le régime multilatéral du commerce agricole basé sur l’Accord sur l’agriculture révèle clairement son inefficacité quant au renforcement de la sécurité alimentaire des Membres (Section I). De ce fait, la défiance quant au rôle que le marché mondial pourrait jouer dans l’assurance des approvisionnements alimentaires ne cesse pas de croître sur la scène internationale (Section II).

Section I - L’inefficacité du régime actuel du commerce agricole dans la promotion de la sécurité alimentaire

470. L’inefficacité du régime actuel du commerce agricole dans la promotion de la sécurité alimentaire se manifeste de deux manières. Premièrement, sur le plan intérieur, l’Accord sur l’agriculture contient des défauts intrinsèques qui empêchent les Membres de l’OMC de renforcer leur sécurité alimentaire nationale. C’est notamment le cas pour la plupart des Membres en développement dans lesquels se trouvent la majorité des populations souffrant de la faim (Paragraphe 1). Deuxièmement, sur le plan extérieur, l’Accord sur l’agriculture paraît, dans son ensemble, inadapté à la dégradation brusque de la situation alimentaire mondiale, celle-ci étant marquée par les flambées et la volatilité des prix des produits de base (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - Les éléments qui empêchent le renforcement de la sécurité alimentaire nationale

471. S’il est incontestable qu’une considération explicite est accordée à la sécurité alimentaire dans le texte de l’Accord sur l’agriculture, l’expérience montre à l’évidence les carences intrinsèques du régime actuel de commerce agricole. Elles se constatent aussi bien sur le plan normatif que dans la réception des disciplines de

l'OMC dans les comportements des Membres.⁹⁴⁶ Du point de vue du présent travail, elles ont effectivement réduit l'ampleur de l'ouverture des marchés agricoles qui aurait été réalisée à l'issue de la période de mise en œuvre (A), et elles n'ont pas empêché la pratique continue des concurrences déloyales (B).

A. *L'ouverture réduite des marchés agricoles*

472. Du fait que ce sont les marchés des pays développés qui absorbent l'essentiel des exportations agricoles provenant des pays en développement, le degré d'ouverture de ces marchés représente une importance particulière pour ces derniers.⁹⁴⁷ En théorie, l'élargissement de l'accès aux marchés des pays développés devrait rendre possible le renforcement de leur capacité de générer les devises nécessaires pour financer les importations des denrées alimentaires de base. Néanmoins, les études sur les effets réels des disciplines de l'Accord sur l'agriculture nous amènent à conclure que les conditions d'accès aux marchés agricoles des pays développés postérieurs au Cycle de l'Uruguay ne se sont pas améliorées de façon substantielle pour les pays en développement.

473. Premièrement, le choix de 1986-88 comme période de base pour procéder au processus de tarification et fixer le niveau de consolidation tarifaire, a conduit à une sur-tarification (en anglais : *dirty tariffication*) des produits alimentaires de base dans les pays de l'OCDE. Plusieurs parmi eux ont fixé les tarifs de base appliqués à certains produits à des niveaux beaucoup plus élevés que ceux dérivant du calcul des équivalents tarifaires. C'est notamment le cas pour les produits en provenance de la zone tempérée qui sont sensibles pour la consommation alimentaire, comme les céréales, les produits laitiers, la viande et le sucre.⁹⁴⁸ Le niveau de base était si élevé que la protection à la frontière à la suite de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture reste toujours considérable même s'il a subi en proportion assez importante une réduction.⁹⁴⁹ En ce qui concerne l'UE, cette sur-tarification est

⁹⁴⁶ Ce sont souvent les lacunes normatives qui permettent aux Membres de contourner l'esprit essentiel de l'OMC et rendent insatisfaisante la réception des disciplines de l'OMC dans leurs pratiques réelles.

⁹⁴⁷ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., Module 4.1

⁹⁴⁸ *Ibid.*, Module 4.3

⁹⁴⁹ Prenons comme exemple les produits laitiers. A la suite de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, les principaux pays développés producteurs de lait à l'échelle mondiale ont jugé que leur secteur laitier respectif était suffisamment

même arrivée à créer des barrières tarifaires plus élevées que celles en vigueur pendant la période de 1986-88, barrières de nature quasiment prohibitive vis-à-vis des importations agricoles.⁹⁵⁰

474. Deuxièmement, afin de maintenir leur protection sur les produits agricoles représentant des intérêts majeurs, en même temps que remplir leurs engagements en matière d'accès aux marchés, les pays développés ont largement recouru à la formule de la moyenne simple lors du calcul des réductions tarifaires.⁹⁵¹ Cette formule leur permettait d'opérer des réductions plus modestes sur certains produits, par exemple au taux minimal de 15% sur les produits sensibles, et des réductions plus importantes sur d'autres produits, tels que les produits tropicaux, pour arriver finalement à la moyenne simple de 36%. Puisque de nombreux produits tropicaux étaient déjà soumis à des droits de douane très faibles, leur accès aux marchés des pays développés n'a pas été effectivement élargi même si les droits de douane applicables ont subi des réductions relativement fortes.⁹⁵² En conséquence, les réductions tarifaires ainsi effectuées par les pays développés n'ont pas eu pour effet réel d'améliorer substantiellement les conditions d'accès à leurs marchés intérieurs par les pays en développement.

475. L'application de la formule de la moyenne simple a également pu entraîner une répartition hautement déséquilibrée des effets de réduction tarifaire sur les produits de différentes lignes tarifaires. Ici, nous parlons de la dispersion des droits de douane.⁹⁵³ Ce phénomène se manifeste encore plus évidemment entre les produits alimentaires de base et les produits des cultures commerciales, tels que café,

« sensible » pour justifier le maintien de barrières tarifaires élevées. En 2002, l'OCDE estimait que les tarifs appliqués à l'importation de produits laitiers variaient en moyenne de 121% pour le fromage à 370% pour le beurre. Pour les détails, voir ADAM E., *La politique agricole face aux enjeux internationaux : la libéralisation conventionnelle du commerce international des produits agricoles*, op. cit., p. 183

⁹⁵⁰ Selon l'étude de M. D. Ingco, la différence entre le tarif équivalent *ad valorem* appliqué postérieurement au Cycle de l'Uruguay et celui en vigueur dans les années 1986 – 1988 peut monter jusqu'à 207% pour le riz, 97,2% pour le lait, 72% pour le beurre, 63% pour le sucre, 58,5% pour l'orge, 52,6% pour le blé et 21% pour la viande de mouton. INGCO M. D., *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, op. cit., pp. 22 – 23

⁹⁵¹ Voir le présent travail, para. 281

⁹⁵² Dans certains cas, les taux sont tombés jusqu'à 1 ou 2%. Voir FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., Module 4.3

⁹⁵³ INGCO M. D., *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, op. cit., p. 50

fèves de cacao, tabac et huile végétale. Les taux douaniers appliqués à ces premiers demeuraient toujours très élevés à l'issue des réductions tarifaires, alors que ces derniers se sont vus soumis à des taux encore beaucoup plus bas qu'auparavant.⁹⁵⁴ Sous l'influence des signaux donnés par la dispersion des droits, de nombreux pays en développement ont orienté leurs ressources modestes vers la promotion des cultures commerciales, au détriment du développement de la production des denrées de base, et comptaient sur les marchés internationaux pour assurer leurs approvisionnements alimentaires. Cependant, l'augmentation des devises générées par l'ouverture minime des marchés des pays développés, était si timide qu'elle ne permettait guère de satisfaire la demande alimentaire sans cesse croissante des pays en développement. En conséquence, ces pays qui étaient auparavant autosuffisants rejoignent progressivement au groupe des PDINPA, affrontant souvent des déficits alimentaires.

476. Troisièmement, dans le cas où de nombreux pays en développement se concentrent sur la promotion des cultures commerciales, leur capacité de tirer des profits de l'exportation de ces produits peut être sérieusement entravée si les pays de l'OCDE continuent à maintenir une progressivité importante de droits de douane.⁹⁵⁵ Ici, on entend par « progressivité des droits » une pratique des pays importateurs appliquant les droits de douane à des taux progressivement croissants au long de la filière de transformation.⁹⁵⁶ Autrement dit, ils imposent des taux tarifaires relativement bas aux produits initiaux et des taux importants aux produits transformés, tout en fonction de la part de la valeur ajoutée dans le produit final. Les études sur ce sujet ont montré une diminution de la progressivité des droits à l'issue du Cycle de l'Uruguay, celle-ci subsistant encore dans quelques filières de

⁹⁵⁴ Sur ce point, la FAO a observé des pics tarifaires particulièrement répandus dans trois groupes de produits: i) principaux aliments de base; ii) fruits et légumes; et iii) industrie alimentaire (produits alimentaires transformés). En revanche, les statistiques réunies par la FAO illustrent que, lors de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, les taux des droits de douane appliqués par l'UE passaient de 5% à zéro pour le café vert, de 3% à zéro pour les fèves de cacao, de 9% à 5% pour les fruits tropicaux, de 17% à 12% pour l'huile végétale. FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, Module 4.3

⁹⁵⁵ Pour les statistiques sur ce sujet, voir OCDE, *Tariff escalation and the environment*, Paris, 1996, pp. 11 – 14

⁹⁵⁶ On utilise également le terme « escalade des tarifs » pour exprimer la même idée. Sur ce sujet, voir LINDLAND J., *The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products*, ESCP n°3, FAO, Rome, 1997, 74p.; également OCDE, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products*, Paris, 1997, 117p.

production, notamment le café, le cacao, les oléagineux, les légumes et les fruits.⁹⁵⁷ Ce sont des produits agricoles dont les exportations représentent des intérêts majeurs pour un bon nombre de pays en développement.

477. Du fait que l'expansion du commerce agricole concerne de plus en plus les produits transformés, la question de la progressivité des droits de douane a une importance particulière pour les pays en développement.⁹⁵⁸ En réduisant la demande des produits transformés dans ces pays, elle pourrait constituer des obstacles au développement de leur propre secteur de transformation agricole et à la diversification de leurs exportations. Etant écartés des marchés des produits transformés et des marchés spécialisés de haute gamme, ces pays ne peuvent que s'engager dans l'exportation d'une gamme très réduite de produits initiaux, qui stimule peu la croissance économique, et se trouvent exposés pleinement aux risques de la volatilité des cours internationaux.⁹⁵⁹ Il ne faut pas oublier que la dépendance excessive aux exportations d'un petit nombre de produits initiaux entraîne une exploitation excessive des ressources naturelles, et trouble ainsi l'équilibre environnemental de ces pays, rendant leur production agricole non durable.⁹⁶⁰

478. Quatrièmement, s'il est vrai que l'Accord sur l'agriculture permet aux Membres de disposer d'une protection supplémentaire au titre de la sauvegarde spéciale, il n'en demeure pas moins que, dans le but de stabiliser les cours de produits agricoles sur les marchés internes, le recours à ce type de protection est réservé uniquement pour les produits qui avaient fait l'objet du processus de tarification.⁹⁶¹ Du fait que la plupart des pays en développement ne possédaient pas de ressources nécessaires pour procéder à la tarification, il leur paraît impossible de dépendre de ce

⁹⁵⁷ LINDLAND J., *The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products*, *op. cit.*, pp. 16 – 17, Tableau 4

A ce propos, selon le rapport du PNUD de 2005, les droits de douane appliqués par le gouvernement japonais aux produits transformés sont sept fois plus élevés que ceux appliqués aux produits premiers. De même, au Canada, ils sont douze fois plus élevés. Voir PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005 : la coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Paris, ECONOMICA, 2005, p. 136

⁹⁵⁸ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, *op. cit.*, Module 4.3

⁹⁵⁹ ELAMIN N. et KHAIRA H., « Triff Escalation in Agricultural Commodity Marckts », in FAO, *Commodity Markets Review 2003 – 2004*, Rome, 2003, p. 101

⁹⁶⁰ OCDE, *Tariff escalation and the environment*, *op. cit.*, pp. 19 – 20; également ELAMIN N. et KHAIRA H., « Tariff Escalation in Agricultural Commodity Markets », *op. cit.*, p. 101

⁹⁶¹ Voir le présent travail, para. 331 et 338

mécanisme pour protéger leurs propres marchés agricoles.⁹⁶² Ce sont les pays développés qui sont les grands bénéficiaires du mécanisme de sauvegarde spéciale. On estime qu'environ 80% des produits tarifés des pays de l'OCDE font l'objet des mesures de sauvegarde spéciale.⁹⁶³ Les Etats-Unis et l'UE sont les deux principaux utilisateurs des mesures de sauvegarde spéciale pendant la période de 1995 – 2001, les premiers représentant 51% de l'utilisation de la sauvegarde basée sur le prix et la seconde 57% de l'utilisation de la sauvegarde basée sur le volume.⁹⁶⁴ Ainsi, ayant dévié de la conception originelle comme outil pour faciliter la stabilisation des cours internes, le recours aux mesures de sauvegarde spéciale a eu pour conséquence d'exacerber les effets de la protection déjà établie par les tarifs élevés en place.⁹⁶⁵

B. La pratique maintenue des concurrences déloyales

479. La soumission des pratiques en matière de soutien agricole à la réglementation de l'OMC a bien marqué, en elle-même, les premières tentatives des Membres à traiter le domaine de la concurrence sur le marché mondial des produits agricoles. Cependant, la réticence des principaux acteurs sur ce terrain à s'engager à une réduction substantielle des aides à l'agriculture se reconnaît dans le texte de l'Accord sur l'agriculture lui-même du fait de plusieurs lacunes normatives importantes. Ces lacunes normatives donnent aux pays développés des moyens de continuer à s'appuyer sur des financements abondants pour maintenir la compétitivité de leur agriculture, sans nécessairement aller à l'encontre des disciplines de l'OMC.

⁹⁶² En total, 39 Membres, dont 24 sont les pays en développement, ont réservé le droit de recourir à la sauvegarde spéciale pour 1724 groupes de produits agricoles. Ces Membres sont: Afrique du Sud, Australie, Barbade, Botswana, Bulgarie, Canada, Communauté Européenne (15), Colombie, Corée, Costa Rica, El Salvador, Équateur, États-Unis, Guatemala, Hongrie, Indonésie, Islande, Israël, Japon, Malaisie, Maroc, Mexique, Namibie, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Philippines, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Suisse-Liechtenstein, Swaziland, Taipei chinois, Thaïlande, Tunisie, Uruguay, Venezuela.

OMC, Comité de l'agriculture, *Sauvegarde spéciale pour l'agriculture*, Notes d'information du Secrétariat, G/AG/NG/S/9/Rev.1, 19 février 2002, p. 5, Tableau 2

⁹⁶³ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., Module 4.3

⁹⁶⁴ Pendant cette période, les Etats-Unis ont enregistré 256 actions de sauvegarde basées sur le prix, alors que la Communauté européenne a enregistré 147 actions de sauvegarde basées sur le volume et 65 actions basées sur le prix. Les seuls pays en développement et économies en transition à avoir utilisé la clause de sauvegarde spéciale sont le Costa Rica, la Corée, la Pologne, la Slovaquie, la République Tchèque et la Hongrie.

OMC, Comité de l'agriculture, *Sauvegarde spéciale pour l'agriculture*, Notes d'information du Secrétariat, G/AG/NG/S/9/Rev.1, 19 février 2002, p. 2, Tableau 1 ; également CNUCED, *Module avancé de formation pour les négociations multilatérales sur l'agriculture*, op. cit., p. 22

⁹⁶⁵ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., Module 4.3

Cela ne permet, en aucune façon, une véritable réduction des préjudices causés par ces soutiens aux producteurs et exportateurs des pays en développement dépourvus des aides du même type.

480. Prenons comme exemple la définition imparfaite du soutien de la catégorie verte. Sachant que l'un des critères clés indispensables pour identifier les politiques de la catégorie verte repose sur leurs effets de distorsion minimales sur la production et sur les échanges, nous voyons nulle part dans l'Accord sur l'agriculture une définition claire du concept d'« effets minimales ». L'absence d'une telle définition obscurcit la ligne de démarcation entre les mesures de la catégorie verte proprement dites et celles ayant un effet de distorsion. Car, lorsque l'on prend ce concept dans son sens strict, presque toutes les politiques de production et de détention des stocks sont susceptibles d'être considérées comme ayant un effet de distorsion. Sans paramètre bien fixé, les interprétations arbitraires des « effets minimales » amènent la catégorie verte à s'éloigner de son rôle initial qui est de servir comme dispositif idéal pour permettre aux Membres d'adopter divers programmes de promotion de la sécurité alimentaire nationale. En pratique, elle retient un espace quasiment sans limite pouvant abriter des soutiens agricoles qui auraient été visés par les engagements de réduction pris par les Membres dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. Les Membres peuvent facilement maintenir leur niveau de soutien à l'agriculture sans réduire les effets de distorsion de ces paiements sur le commerce agricole.⁹⁶⁶ Ce fait peut continuer à porter atteinte au bon fonctionnement du marché mondial et à la production agricole d'autres Membres.⁹⁶⁷

481. Dans le cadre de la réglementation de la concurrence agricole, l'exemption des mesures de la catégorie bleue du calcul de la MGS totale a été instituée comme mécanisme transitoire afin d'encourager les Membres à abandonner les soutiens ayant effet de distorsion sur le commerce. Or, cette institution s'est vue privée de tout sens pour les pays en développement, du simple fait qu'elle vise uniquement les programmes de limitation de la production. Pour ces pays, l'impératif

⁹⁶⁶ MCMAHON J. A., *The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary*, op. cit., pp. 87 – 88

⁹⁶⁷ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture*, op. cit., Module 1.5

est plutôt d'amplifier fortement la production agricole et le recours aux politiques visant à limiter la production agricole est très rare.⁹⁶⁸

482. En même temps, les pays développés ont pleinement profité des lacunes normatives de l'Accord sur l'agriculture concernant les entreprises commerciales d'Etat (ECE)⁹⁶⁹ et d'autres mesures d'effets équivalents aux subventions à l'exportation pour échapper aux restrictions relatives aux subventions à l'exportation.

483. Dès la création du GATT de 1947, les ECE ont été reconnues comme partenaires légitimes des échanges.⁹⁷⁰ Aujourd'hui, la position prédominante de ce genre d'entreprises dans le commerce agricole est un phénomène commun qui couvre de nombreux pays, dans lesquels l'agriculture joue un rôle important dans l'économie nationale.⁹⁷¹ Dans son rapport de 2001 sur les ECE dans le secteur agricole, l'OCDE a constaté que tous les principaux exportateurs et importateurs de produits agricoles, à l'exception de l'Union européenne, passe par des ECE pour gérer leurs échanges

⁹⁶⁸ La catégorie bleue s'intéresse principalement les Etats-Unis et l'UE. Les politiques agricoles qualifiées en cette catégorie comprennent, à titre d'exemple, les paiements compensatoires et les programmes de mise hors production de certaines terres de de l'UE et les paiements compensatoires (*the deficiency payment*) versés par les Etats-Unis. FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, Module 1.5

⁹⁶⁹ Le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII du GATT de 1994 définit les entreprises commerciales d'Etat comme « entreprises gouvernementales et non gouvernementales, y compris les offices de commercialisation, auxquelles ont été accordés des droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux, y compris des pouvoirs légaux ou constitutionnels, dans l'exercice desquels elles influent, sur leurs achats ou leurs ventes, sur le niveau ou l'orientation des importations ou des exportations ».

Voir OMC, *Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, 15 avril 1994, para. 1

En ce qui concerne les types d'ECE rapportant à des produits agricoles, l'OMC a établi une classification en cinq groupes, à savoir les offices de commercialisation statutaires, les offices de commercialisation des échanges, les offices de réglementation de la commercialisation, les agences de canalisation, et les organisations/entreprises de commerce extérieur. Les objectifs recherchés par ces entreprises semblent comprendre, parmi tous, le soutien au revenu des producteurs nationaux, la stabilisation des prix, l'expansion de la production nationale, le suivi de l'offre alimentaire nationale, l'augmentation des recettes publiques, les contrôles des opérations du commerce extérieur, les économies d'échelle et d'envergure, l'amélioration des termes de l'échange, la protection de la santé publique, la gestion des ressources nationales, le respect des engagements internationaux sur les quantités et/ou sur les prix, etc.

Pour une étude compréhensive sur les fonctions des ECE, leur rôle et impact sur les marchés agricoles et les problèmes suscités de leurs activités, voir OCDE, *Les entreprises commerciales d'Etat dans le secteur agricole*, Paris, 2001, 116p.

⁹⁷⁰ L'article XVII du GATT de 1947 est particulièrement consacré à la question du commerce d'état réalisé par l'intermédiaire des ECE. En vertu de cet article, les activités des ECE sont considérées comme admissibles au sein du GATT et de l'OMC à condition que ces entreprises se comportent en conformité aux dispositions pertinentes, telles que les principes généraux de non-discrimination, l'obligation de ne pas effectuer des achats ou des ventes seulement pour des considérations commerciales, etc. Voir paragraphe 1 de l'article XVII du GATT de 1947 et celui du GATT de 1994.

⁹⁷¹ Le commerce d'Etat dans le secteur agricole couvre aussi bien les pays en développement que les pays développés. Si le commerce d'Etat dans ceux derniers a reculé sensiblement du domaine manufacturier, il se réserve toujours pour l'agriculture. Quant aux pays en développement, malgré les privatisations progressives de leur secteur agricole, les ECE réservent toujours leur place centrale dans l'économie nationale. OCDE, *Les entreprises commerciales d'Etat dans le secteur agricole, op. cit.*, p. 18

agricoles.⁹⁷² Pour ces pays, les ECE constituent « un moyen approprié d'atteindre des objectifs relevant de la politique agricole tels que le soutien des prix pour d'importants produits agricoles ou la sécurité alimentaire ». ⁹⁷³ A cette fin, les ECE se voient souvent investies par les pouvoirs publics des droits et privilèges exclusifs ou spéciaux, leur permettant de rester immuablement prépondérantes sur les marchés agricoles.

484. Cependant, le risque que les activités des ECE pourraient engendrer des sérieuses entraves aux échanges agricoles n'est pas inconnu des participants au commerce multilatéral.⁹⁷⁴ Le statut de monopole associé à ces entreprises leur assure justement des capacités d'influence substantielle sur l'accès aux marchés intérieurs et sur les conditions de concurrence sur les marchés à l'exportation.⁹⁷⁵ A propos de ces conditions, les activités des ECE exportatrices impliquent, à deux niveaux, des

⁹⁷² Sauf l'Union européenne qui n'a pas fait de notification sur les ECE au Comité de gestion des produits, les principaux exportateurs ayant des ECE comprennent les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande. Du côté des importations, nous notons les Etats-Unis, le Japon, l'Indonésie, et la Corée du sud. D'ailleurs, il ne faut pas oublier la Fédération russe, l'Ukraine et la Chine. Les deux premiers sont des participants potentiellement importants aux marchés agricoles mondiaux. Sujettes dans le passé au régime de planification centralisée, ces pays sont toujours réputés fonctionner en grande partie avec les ECE. En Chine, les importations et les exportations d'une vaste gamme de produits agricoles sont détenues par les ECE. *Ibid.*, pp. 18 – 19

⁹⁷³ OMC, *Renseignements techniques sur les entreprises commerciales d'Etat*, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/tratop_f/statra_f/statra_info_f.htm (consulté le 31 août 2016)

⁹⁷⁴ Il est explicitement affirmé par l'article XVII :3 du GATT de 1947 que les parties contractantes reconnaissent que les entreprises... pourraient être utilisées de telle façon qu'il en résulterait de sérieuses entraves au commerce ». Une obligation de notification a été également imposée aux participants du commerce multilatéral dans le cadre de contrôle des comportements des ECE. Sur l'obligation de notification, l'article XVII : 4 prévoit que :

- « a) les parties contractantes notifieront aux PARTIES CONTRACTANTES les produits qui sont importés sur leurs territoires ou qui en sont exportés par des entreprises du genre de celles qui sont définies à l'alinéa a) du paragraphe premier du présent article.
- b) toute partie contractante qui établit, maintient ou autorise un monopole à l'importation d'un produit sur lequel il n'a pas été octroyé de concession au titre de l'article II devra, à la demande d'une autre partie contractante qui a un commerce substantiel de ce produit, faire connaître aux PARTIES CONTRACTANTES la majoration du prix à l'importation dudit produit pendant une période représentative récente ou, lorsque cela n'est pas possible, le prix demandé à la revente de ce produit.
- c) les PARTIES CONTRACTANTES pourront, à la demande d'une partie contractante qui a des raisons de croire que ses intérêts dans le cadre du présent Accord sont atteints par les opérations d'une entreprise du genre de celles qui sont définies à l'alinéa a) du paragraphe premier, inviter la partie contractante qui établit, maintient ou autorise une telle entreprise à fournir sur les opérations de ladite entreprise des renseignements concernant l'exécution du présent Accord.
- d) les dispositions du présent paragraphe n'obligeront pas une partie contractante à révéler des renseignements confidentiels dont la divulgation ferait obstacle à l'application des lois ou serait d'une autre manière contraire à l'intérêt public ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'entreprises. »

⁹⁷⁵ Les entraves aux échanges agricoles sont causées particulièrement par deux types de monopoles dont bénéficient les ECE. En cas de monopole de vente, les ECE exportatrices s'appuient sur l'assurance de soutien des pouvoirs publics sous forme de garanties ou de subventions directes. Elles peuvent ainsi encourager la production, mettre les producteurs à l'abri des risques et peuvent même voir leurs pertes d'exploitation remboursées par les pouvoirs publics. En cas de monopole d'achat, les ECE peuvent contrôler l'accès au marché intérieur des produits importés sur la base de critères établis par les pouvoirs publics et non pas sur la base des considérations commerciales. Ce faisant, le monopole d'achat contrôle la demande de produits importés en même temps qu'il soutient les prix intérieurs. Voir HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 253

subventions à l'exportation susceptibles d'entraîner des effets anticoncurrentiels. Premièrement, ces entreprises bénéficient de soutiens occultes ou d'autres avantages qui ne seraient pas disponibles pour les entreprises privées. Deuxièmement, il arrive souvent que les droits exclusifs délégués par les pouvoirs publics aux ECE exportatrices établissent et maintiennent pour celles-ci un statut de bureau unique dans les ventes de certains produits agricoles. Dans ce cas, ces entreprises ont la possibilité d'octroyer elles-mêmes des subventions croisées aux ventes sur les marchés à l'exportation.⁹⁷⁶

485. Etant donné la conscience que les Membres de l'OMC ont en ce qui concerne l'influence susceptible d'être imposée par les ECE sur les marchés agricoles mondiaux, il est étonnant de noter qu'aucun arrangement spécifique n'a été envisagé par l'Accord sur l'agriculture pour encadrer les pratiques des ECE. Le silence complet de l'Accord sur l'agriculture sur ce sujet a pour effet de réserver des possibilités importantes pour certains Membres, surtout les pays développés exportateurs, de continuer à subventionner l'écoulement des produits agricoles aux dépens des exportateurs non étatiques. Sous le couvert des structures institutionnelles dont disposent les ECE, ces Membres peuvent contourner sans aucune difficulté les engagements qu'ils ont pris en matière de soutien agricole. Cette lacune demeure significative jusqu'à ce jour, même si la jurisprudence de l'OMC a clairement qualifié les ECE comme des organismes des pouvoirs publics, qui doivent être soumises à l'obligation de réduction requise à l'article 9.1 de l'Accord sur l'agriculture.⁹⁷⁷ Il

⁹⁷⁶ OCDE, *Les entreprises commerciales d'Etat dans le secteur agricole*, op. cit., p. 20

D'ailleurs, le terme « subventions croisées » (en anglais « *cross subsidy* ») est utilisé pour désigner un genre d'exercice partiqué en monopole, qui permet les transferts financiers entre catégories de consommateurs d'un même produit ou d'utilisateurs d'un même service. Cet exercice est considéré comme subvention indirecte, dans la mesure où il peut être utilisé pour conquérir des parts de marché ou compenser des pertes sur un segment d'activité ouverte à la concurrence. En réalité, les subventions croisées sont souvent mises en place dans les secteurs tels que l'agriculture, la banque, l'eau, l'électricité, la télécommunication, le service postal, etc. Comme ce qui est énoncé dans la Décision n°2003-701 du juin 2003 se prononçant sur un différend entre les sociétés France Télécom et Completel, une subvention croisée existe dès lors que, « sur un marché donné, les coûts de production du bien offert par un offreur sont couverts par des transferts de rentes perçues par ce même offreur sur un autre marché. Une rente peut donc permettre de dégager les ressources nécessaires à la subvention d'un autre service, soumis à la concurrence ».

⁹⁷⁷ Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, les Etats-Unis ont allégué que, par l'intermédiaire de son Programme des classes spéciales de lait, le gouvernement canadien avait subventionné les exportations des produits laitiers. Cela entraînait une distorsion des marchés de produits laitiers et affectait d'une manière défavorable les ventes des produits laitiers provenant des Etats-Unis. L'une des institutions canadiennes participant à ce programme, la Commission canadienne du lait (la « CCL ») est une société d'Etat. Le Groupe spécial ainsi que l'Organe d'appel n'ont eu aucune difficulté de qualifier la CCL d'un « organisme » du gouvernement fédéral canadien au sens de l'article 9.1 a) de l'Accord sur l'agriculture. Voir *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, Rapport du Groupe spécial, adopté le 17 mai 1999, WT/DS103/R, WT/DS113/R, para. 2.12 – 2.15, et 7.75 ; Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 13 octobre 1999, WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, para. 93 – 103

laisse aux Membres victimes de ces faits les seuls recours proposés par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (l'Accord SMC). Or, ces recours ne semblent pas être en mesure de répondre effectivement à ces types de subventions.⁹⁷⁸ Il nous paraît ainsi tout à fait normal que les défauts existants dans l'encadrement des activités des ECE et dans les remèdes appropriés à leurs effets de distorsion suscitent, encore pendant les négociations du Cycle de Doha, des revendications fortes pour procéder à une révision des règles sur les ECE.⁹⁷⁹

486. En outre, les accords de l'OMC, en particulier l'Accord sur l'agriculture, souffrent d'une absence fondamentale en ce qui concerne la base juridique des mesures d'effets équivalents aux subventions à l'exportation, telles que les garanties de crédit à l'exportation, l'octroi de crédits à l'exportation, et les programmes d'assurance. La seule disposition dans l'Accord sur l'agriculture portant sur ce type de mesures est celle contenue dans l'article 10.2, qui soumet leur application à des disciplines faisant l'objet d'un projet législatif futur de l'OMC.⁹⁸⁰ L'aspect prospectif de cette disposition rend précaire le statut de ces pratiques dans le régime multilatéral du commerce agricole. Au moins, en attendant que ces disciplines soient élaborées, le problème de droit applicable se pose chaque fois que l'ORD essaye de se prononcer sur la question de savoir si telle ou telle garantie de crédit à l'exportation, ou bien tel programme d'assurance est en conformité avec les règles pertinentes de l'OMC. C'est

⁹⁷⁸ Si l'on se réfère à la définition du « préjudice grave » de l'article 6.1 c) de l'Accord SMC pour porter des plaintes devant le Groupe spécial de l'ORD, il sera difficile pour tout Membre de démontrer qu'en vertu de l'article 6.3 de l'Accord SMC, ces comportements des ECE ont produit les effets de « détournement » des exportations d'autres Membres. Pour une analyse détaillée, voir BENITAH M., *The Law of Subsidies Under the GATT/WTO System*, London, Kluwer Law International, 2001, p. 113 ; cité par HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 252

⁹⁷⁹ En effet, le processus de révision a été enclenché par les Membres de l'OMC dans le cadre des négociations de Doha. A l'occasion de la Conférence de Hongkong de 2005, les Ministres étaient convenus que les pratiques des ECE ayant des effets de distorsion soient éliminées. A ce propos, les disciplines viseront à contraindre tous les exercices des pouvoirs publics qui contourneraient les restrictions relatives aux subventions à l'exportation, au financement public et à la garantie contre les pertes.
Voir OMC, Conférence ministérielle, *Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle*, WT/MIN(05)/DEC, 22 décembre 2005, para. 6

⁹⁸⁰ L'article 10.2 de l'Accord sur l'agriculture se lit comme suit :
« les Membres s'engagent à œuvrer à l'élaboration de disciplines convenues au niveau international pour régir l'octroi de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation ou de programmes d'assurance et, après accord sur ces disciplines, à n'offrir de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation ou de programmes d'assurance qu'en conformité avec lesdites disciplines. »

exactement le problème auquel l'ORD a été confronté dans l'affaire *Etats-Unis – Coton Upland*.⁹⁸¹

487. Dans cette affaire, le Groupe spécial a été saisi par le Brésil pour savoir si les programmes américains de garanties de crédit à l'exportation étaient contraires aux articles 10.1 et 8 de l'Accord sur l'agriculture.⁹⁸² Le Groupe spécial a tenté de résoudre ce problème en se référant aux disciplines applicables aux subventions à l'exportation au sens général du terme. Son raisonnement juridique a d'abord assimilé les garanties de crédit à l'exportation en cause aux subventions à l'exportation au sens de l'Accord SMC.⁹⁸³ Etant donné que ces garanties de crédit à l'exportation ne figurent pas dans la liste de l'article 9 de l'Accord sur l'agriculture, ils constituent des subventions à l'exportation au sens de l'article 10.1 du même accord. Ensuite, le Groupe spécial a constaté que ces programmes de garanties de crédit à l'exportation avaient été appliqués par les Etats-Unis d'une manière qui entraîne un contournement de leurs engagements en matière de subventions à l'exportation.⁹⁸⁴ Aux yeux du Groupe spécial, le seul fait que l'article 10.2 de l'Accord sur l'agriculture soit spécifiquement consacré à cette catégorie particulière de mesures, ne permet pas de les exempter des obligations générales telles qu'elles sont prévues par l'article 10.1. Dans la mesure où une garantie de crédit à l'exportation pour les produits agricoles correspond à la définition d'une subvention à l'exportation aux fins de l'article 10.1 de l'Accord sur l'agriculture, elle sera soumise aux disciplines d'anti-contournement

⁹⁸¹ Le 27 septembre 2002, le Brésil a demandé l'ouverture de consultations avec les Etats-Unis concernant les subventions qu'ils ont accordées aux producteurs, utilisateurs et/ou exportateurs de coton upland des Etats-Unis, ainsi que la législation, les réglementations, les instruments réglementaires et les modifications y relatives prévoyant de telles subventions (y compris des crédits à l'exportation), des dons et toute autre mesure d'aide destinés aux producteurs, utilisateurs et exportateurs de coton upland des Etats-Unis. D'après le Brésil, ces mesures sont des subventions prohibées et peuvent donner lieu à une action. Elles sont incompatibles avec certaines obligations contractées par les Etats-Unis dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, de l'Accord SMC et du GATT de 1994. Le Brésil a demandé le 6 février 2003 l'établissement d'un groupe spécial.

⁹⁸² Les Etats-Unis ont mis en place trois types de programmes de garanties de crédit à l'exportation du coton. Les deux premiers programmes, le *General Sales Manager 102* (GSM 102) et le *General Sales Manager 103* (GSM 103), fournissent des garanties aux exportateurs lorsque le crédit est accordé par des institutions financières étrangères. Le troisième type de programme, le Programme de garantie du crédit-fournisseur (*Supplier Credit Guarantee Program*, SCGP), s'applique lorsque le crédit est accordé par l'exportateur à l'acheteur des produits agricoles des Etats-Unis. Pour une description plus détaillée de ces programmes, voir *Etats-Unis - Subventions concernant le coton Upland*, Rapport du Groupe spécial, adopté le 8 septembre 2004, WT/DS267/R, para. 7.236 – 7.244

⁹⁸³ Sur ce point, le Groupe spécial a constaté que la Société de crédit pour les produits de base des Etats-Unis (*U.S. Commodity Credit Corporation*) avait mis en place les programmes de garanties de crédit à l'exportation GSM 102, GSM 103 et SCGP « à des taux de primes qui sont insuffisants pour couvrir, à longue échéance, les frais et les pertes au titre de la gestion de ces programmes » au sens du point j) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I de l'Accord SMC. *Ibid.*, para. 7.867 – 7.869

⁹⁸⁴ *Ibid.*, para. 7.881

imposées par cette disposition.⁹⁸⁵ L'Organe d'appel a souscrit à la décision du Groupe spécial et aussi à son raisonnement.⁹⁸⁶

488. Il est aisé de voir que l'ORD dans l'affaire *Etats-Unis – Coton Upland* s'est efforcé de combler la carence textuelle de l'Accord sur l'agriculture en matière de garanties de crédit à l'exportation, tout en passant par une application provisoire d'autres disciplines existantes susceptibles de présenter un intérêt. Toutefois, l'approche prise par l'ORD dans l'interprétation de l'article 10.2 ne nous paraît pas très convaincante. On a l'impression que le raisonnement du Groupe spécial et de l'Organe d'appel étaient plus fondé sur des considérations politiques que sur des arguments juridiques.⁹⁸⁷ Sur ce point, nous partageons l'opinion séparée émise par un membre de l'Organe d'appel dans cette affaire. En fait, la véritable existence de l'article 10.2 témoigne de la claire conscience des Membres de l'OMC quant au risque de contournement susceptible d'être causé par les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation et les programmes d'assurance, ainsi que la nécessité d'imposer des disciplines rigoureuses. Cependant, les Membres se contentent de ne pas s'assujettir à des engagements immédiats, tout en laissant la réglementation de ces mesures à des disciplines à élaborer ultérieurement.⁹⁸⁸ Pour nous, l'application des règles existantes à ces mesures va à l'encontre de l'intention réelle des négociateurs telle qu'exprimée tout au long de l'histoire des négociations multilatérales du Cycle de l'Uruguay.

⁹⁸⁵ *Ibid.*, para. 7.908 – 7.911

Le raisonnement du Groupe spécial est comme suivant : si les rédacteurs de l'Accord sur l'agriculture avaient eu l'intention d'exclure ou d'exempter ces mesures d'obligations d'anti contournement, ils l'auraient exprimée par une indication textuelle explicite établissant que les disciplines existantes ne s'appliquent pas en attendant la négociation de disciplines convenues au niveau international à laquelle fait référence l'article 10.2. L'absence à l'article 10.2 d'une telle indication implique que les disciplines existantes énoncées dans l'Accord sur l'agriculture s'appliquent jusqu'à ce que des disciplines spécifiques visant les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation et les programmes d'assurance aient été convenues au niveau international.

⁹⁸⁶ *Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 3 mars 2005, WT/DS267/AB/R, para. 609 – 610

⁹⁸⁷ Pour certains observateurs, les membres de l'ORD dans cette affaire ont essayé de rééquilibrer les rapports de force sur le terrain, dans le seul but de contenter les pays en développement et de débloquer ainsi les négociations de Doha qui s'étaient déjà trouvées dans l'impasse. C'est pour cette raison que la reprise de négociations de Doha à la suite de cette décision a été considérée comme l'une des conséquences de l'affaire *Etats-Unis – Coton Upland*.

CROSS K. H., « King Cotton, Developing Countries and the "Peace Clause" : The WTO US Coton Subsidies Decision », *J.I.E.L.*, Vol. 9, n°1, 2006, pp. 189 – 195 ; également HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture: analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 340

⁹⁸⁸ *Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 3 mars 2005, WT/DS267/AB/R, para. 631 – 641

489. Il est indéniable que l'aspect prospectif de l'article 10.2 laisse la possibilité aux Membres de trouver le moyen d'éviter leurs engagements en matière de subventions à l'exportation pour les produits agricoles. Or, l'impératif de combler cette lacune ne peut pas justifier une interprétation d'un texte lui faisant dire ce qu'il ne dit pas, sous prétexte d'appliquer les règles d'interprétation des traités telles que codifiées par les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.⁹⁸⁹ Le risque que les pays développés exportateurs vont continuer à subventionner, parallèlement au processus de la réforme du commerce agricole, de façon massive l'exportation de leurs produits agricoles sous formes de crédits à l'exportation ou de programme d'assurance, illustre justement l'urgence d'élaborer les disciplines visées par l'article 10.2 de l'Accord sur l'agriculture.⁹⁹⁰

490. Face à la pratique continue des subventions agricoles déloyales par les pays de l'OCDE, la plupart de pays en développement subissent une double contrainte dans le recours aux subventions « légitimes » pour soutenir le développement du secteur agricole. Sur le plan juridique, un grand nombre de pays en développement ont signalé dans leurs listes d'engagements une MGS totale de base égale à zéro ou inférieur au seuil *de minimis*, tout en négligeant ou sous-estimant certains programmes de soutien effectivement accordés à l'agriculture pendant la période de base.⁹⁹¹ A propos des MGS totales de base déclarées, dont les valeurs sont très faibles, on constate également certaines erreurs dans leur calcul.⁹⁹² Ce calcul inapproprié de la MGS réduit nettement l'ampleur du soutien non exempté, tel que soutien direct des prix, qui pourra être accordé à l'avenir au développement du

⁹⁸⁹ HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 335

⁹⁹⁰ La décision de l'affaire *Etats-Unis – Coton Upland* a bien illustré le rôle important du système de règlement des différends dans la défense des intérêts commerciaux légitimes des Membres, ainsi que sa contribution significative dans l'établissement du cadre juridique de l'OMC en matière de subventions à l'exportation. Or, les effets juridiques produits par cette décision demeurent limités en pratique, du fait qu'elle s'impose seulement aux échanges du coton entre les Etats-Unis et le Brésil. Les mesures d'effets équivalents aux subventions à l'exportation ne font l'objet d'aucune contrainte particulière pour ce qui est d'autres produits agricoles provenant d'autres Membres de l'OMC. En tout état de cause, il faut attendre la clôture du Cycle de Doha pour voir un accord concret qui donne un aperçu des engagements réels des Membres en ce qui concerne les mesures visées par l'article 10.2.

⁹⁹¹ Sur ce point, on parle souvent du soutien à certains facteurs de production tels que carburant et électricité, et du soutien à des services tels qu'irrigation ou détention des stocks.

⁹⁹² Par exemple, on note souvent l'inclusion du soutien négatif dans la MGS totale.

secteur agricole et du milieu rural.⁹⁹³ Sur le plan financier, l'agriculture dans les pays en développement fait habituellement l'objet de diverses taxes et non pas l'objet des aides publiques. Faute des ressources financières et techniques nécessaires et des expériences précédentes en la matière, la plupart des pays en développement ne disposent simplement pas de la capacité requise pour appliquer pleinement les dispositions de l'Accord sur l'agriculture afin de réaliser les objectifs de leurs politiques agricoles tels que le renforcement de la sécurité alimentaire nationale.

491. Il faut admettre que les aspects défectueux de l'Accord sur l'agriculture et sa mise en œuvre ont effectivement ruiné la possibilité pour les Membres en développement, notamment ceux menacés chroniquement par la pénurie alimentaire, de profiter de l'expansion du commerce agricole pour améliorer leur accès physique ou économique à l'alimentation. Les principaux outils offerts par cet accord visant à aider au renforcement de la sécurité alimentaire nationale, tels que le mécanisme de sauvegarde spéciale et celui du traitement spécial pour les produits constituant un « aliment de base prédominant », sont largement inaccessibles pour la plupart des Membres en développement.⁹⁹⁴ Certains arrangements ont encore pour effet de déprimer le développement de la production agricole dans ces pays.

Paragraphe 2 - L'inadaptation de l'Accord sur l'agriculture à l'évolution récente de la situation alimentaire

492. La situation alimentaire mondiale s'est dégradée sérieusement à la suite de la crise alimentaire de 2007/2008. Cette crise a particulièrement frappé les échanges internationaux dans le domaine agro-alimentaire et ses effets pervers persistent jusqu'à aujourd'hui.⁹⁹⁵ Les discussions tendant à dégager des réponses à cette crise ont bien suscité un renouveau d'intérêt pour stimuler un environnement commercial plus propice à la sécurité alimentaire. Face au changement radical des paramètres fondamentaux du marché agricole mondial (A), le cadre de l'OMC

⁹⁹³ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture – Manuel de référence – II – L'Accord sur l'agriculture, op. cit.*, Module 1.5

⁹⁹⁴ Voir le présent travail, para. 338 et 347

⁹⁹⁵ OCDE-FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013 – 2022*, Paris, 2013, pp 17 – 18

régissant les échanges agricoles montre une forte inadaptation à l'actualité de la situation alimentaire mondiale (B).

A. Le changement radical du marché agricole mondial

493. Pendant les dernières décennies, les principaux paramètres qui définissent le marché agricole mondial et son fonctionnement ont évolué significativement. Aux fins du présent travail, l'accent est mis sur l'évolution des circonstances dans lesquelles a été conçu l'encadrement multilatéral du commerce agricole, et sur le changement des objectifs recherchés par les politiques agricoles et commerciales. Il ne faut pas oublier que la participation de plus en plus active des pays en développement au commerce agricole apporte également une modification importante aux rapports de force entre les acteurs du marché mondial.

494. Lors de l'élaboration des premières disciplines régissant des échanges agricoles multilatéraux, le monde souffrait d'une surproduction agricole résultant de la remarquable « Révolution verte » et d'une baisse des prix des principaux produits alimentaires sur le marché mondial. C'est aussi une époque où l'on était vivement inquiet des politiques agricoles intérieures appliquées par les grandes puissances économiques en la matière : les Etats-Unis et l'CEE. Leurs politiques encourageaient non seulement une production nettement supérieure à la demande intérieure, mais facilitaient également les écoulements à bas prix des aliments excédentaires sur le marché mondial.⁹⁹⁶ Les effets réels de ces politiques agricoles étaient d'ailleurs assurés par la mise en place des politiques commerciales, qui cherchaient à protéger strictement leurs marchés internes contre les importations des produits agricoles provenant d'autres pays, ainsi qu'à créer de façon artificielle des conditions de concurrence favorables aux exportations de leurs propres produits agricoles. C'était justement dans ces circonstances que la conception de l'encadrement du commerce agricole de l'OMC telle que l'on voit aujourd'hui a été élaborée lors des négociations du Cycle de l'Uruguay.

⁹⁹⁶ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, Note d'information du Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation, N° 4, novembre 2011, p. 13

495. Ce fait justifie aussi notre observation sur une répartition déséquilibrée des forces entre les différents volets des disciplines de l'Accord sur l'agriculture. Ce déséquilibre reflète exactement les différents niveaux d'importance accordée par les négociateurs aux objectifs poursuivis par l'encadrement multilatéral du commerce agricole. A ce stade, l'accent a été mis sur les moyens de limiter les conflits commerciaux entre pays exportateurs et d'ouvrir davantage les économies protégées aux importations. Ainsi, une partie importante du texte de l'Accord sur l'agriculture tend à éliminer l'ensemble des obstacles non tarifaires à l'importation, à réduire significativement les droits de douane, et à restreindre l'application abusive du soutien agricole. Les engagements pris par les Membres dans les matières concernées sont bien chiffrés et leur mise en œuvre est soumise à des calendriers précis. Par contre, aucune discussion n'a porté sur la question de l'accès des pays importateurs aux marchés mondiaux, et les règles concernant les restrictions et taxes à l'exportation sont très peu nombreuses. Les obligations imposées par ces règles sont ambiguës, ce qui les prive d'une bonne partie de leur force contraignante.⁹⁹⁷

496. En outre, dans cette ambiance favorable à la promotion du libre-échange, les pays en développement sont invités à réaliser l'ajustement structurel économique et à s'ouvrir aux marchés internationaux, en abandonnant les protections et soutiens accordés auparavant à la production locale des denrées alimentaires de base.⁹⁹⁸ Ils sont aussi encouragés à réorienter leur production agricole vers des cultures de rente, et à profiter du niveau bas des cours internationaux des produits alimentaires pour répondre à leurs besoins alimentaires. Il s'en est suivi un recul très net des investissements publics dans l'agriculture.⁹⁹⁹

497. La fin du XXème siècle témoigne de la fin de l'ère de l'abondance alimentaire. La surproduction agricole et le recul des prix ne sont plus l'actualité d'aujourd'hui. La scène est dominée par la contraction sévère de l'offre par rapport à la croissance forte des besoins alimentaires. En outre, l'économie alimentaire

⁹⁹⁷ HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, *op. cit.*, p. 12

⁹⁹⁸ ONU, Conseil des droits de l'homme, *Preliminary Report to the Drafting Group of the Human Rights Council Advisory Committee on the Right to Food*, Working Paper by Jean Ziegler submitted to the Advisory Committee, A/HRC/AC/2/CRP.2, 19 janvier 2009, p. 11 – 12

⁹⁹⁹ De SCHUTTER O., *L'Organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, *op. cit.*, p. 7

mondiale connaît des bouleversements structurels profonds. Le jeu du marché agricole mondial ne se borne plus aux pures et simples interactions entre producteurs et consommateurs des produits alimentaires. De nouveaux éléments tels que l'énergie et la finance s'interposent dans la dynamique entre l'offre et la demande. Ce fait ajoute une forte dose de complexité et de volatilité au fonctionnement du marché agricole mondial.¹⁰⁰⁰ La Crise alimentaire mondiale de 2007/2008 a bien marqué le sommet des hausses de prix et des fluctuations sévères des cours internationaux pour les principaux produits alimentaires de base.¹⁰⁰¹

498. Ayant frappé notamment les pays en développement, cette crise a mis en lumière l'impératif absolu d'augmenter les investissements publics dans l'agriculture et l'alimentation, et de renforcer les capacités des Etats à réglementer les politiques alimentaires à des fins de sécurité alimentaire. Dans ces circonstances, les règles de l'OMC, notamment celles de l'Accord sur l'agriculture, sont très importantes, car elles définissent le cadre général de référence pour la politique agricole interne de tous les Membres. Aux yeux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, le régime multilatéral du commerce agricole qui est actuellement axé sur la gestion des réactions politiques des Membres de l'OMC face à l'abondance alimentaire, doit se réorienter vers l'encouragement, voire le soutien, de divers programmes agricoles destinés à atténuer la hausse des prix de produits agricoles et leur volatilité. En cela, une grande souplesse doit être réservée particulièrement pour les pays en développement.¹⁰⁰²

499. Pour améliorer substantiellement la sécurité alimentaire de ces pays, les nouvelles politiques agricoles et commerciales doivent chercher à atteindre les objectifs suivants :

- la croissance substantielle des investissements publics dans l'agriculture et les soutiens aux petits agriculteurs, afin de renforcer la capacité de production nationale et les possibilités économiques des petits agriculteurs ;

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*, p. 1

¹⁰⁰¹ Voir le présent travail, para. 460

¹⁰⁰² De SCHUTTER O., *L'Organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., pp. 20 – 21

- la mise en place de filets de sécurité et de programmes de protection sociale, qui va offrir un grand potentiel dans la lutte contre la vulnérabilité des pauvres face à l'insécurité alimentaire ;
- la constitution de réserves alimentaires à l'échelon national ou régional pour permettre aux gouvernements d'amortir l'impact des hausses de prix et de limiter la volatilité des prix des produits agricoles de base ;
- la gestion coordonnée du marché, notamment la mise en place d'offices de commercialisation et de systèmes de gestion de l'approvisionnement ;
- la réduction de la dépendance excessive du commerce international pour garantir les approvisionnements alimentaires.¹⁰⁰³

500. A une telle réorientation des politiques agricoles et commerciales dans une direction favorable à l'amélioration de la sécurité alimentaire, s'ajoute encore un changement important des rapports de force entre les joueurs du marché agricole mondial. Ce changement est en fait le résultat d'une revendication forte des pays en développement portant sur leur participation à l'expansion des échanges internationaux, avec tous les avantages qu'elle implique.¹⁰⁰⁴ Une telle position est très bien exprimée par le fameux slogan du « *Trade, not Aid* »,¹⁰⁰⁵ dont l'essentiel est repris par tous les pays participant à la CNUCED lors de sa 10^{ème} session tenue au Bangkok en 2000.

501. La déclaration adoptée à l'issue de cette conférence rappelle l'engagement de la CNUCED pour « un système commercial multilatéral qui soit juste, équitable et réglementé, qui fonctionne d'une manière non discriminatoire et transparente, et procure des avantages à tous les pays, en particulier les pays en développement » (notre traduction). La déclaration indique également que « pour

¹⁰⁰³ De SCHUTTER O., *L'Organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., pp. 4 – 17

¹⁰⁰⁴ VINCENT Ph., *L'OMC et les pays en développement*, op. cit., p. 204

¹⁰⁰⁵ L'expression « *Trade, not Aid* » a été lancée pour la première fois par Raul Prebisch, fondateur de la CNUCED, lors de la première session de celle-ci en 1964. Depuis là, cette philosophie ne cesse pas de s'évoluer, en incluant progressivement les idées du « *Trade and Aid* » et « *Aid for Trade* ». Sur ce sujet, voir De LOMBAERDE P. et PURI L. (dir.), *Aid for Trade : Global and Regional Perspectives*, le deuxième rapport mondial sur l'intégration régionale, Vol. 2 des Séries de l'Université des Nations Unies sur le régionalisme, Dordrecht, Springer, 2009, pp. 5 – 6

qu'un tel système existe, il faudra en particulier améliorer l'accès au marché pour les biens et les services présentant un intérêt particulier pour les pays en développement, régler les questions relatives à la mise en œuvre des accords de l'OMC, appliquer pleinement un traitement spécial et différencié, faciliter l'accession à l'OMC et fournir une assistance technique » (notre traduction).¹⁰⁰⁶ Par cette déclaration, la CNUCED a réaffirmé sa position que tous les pays et toutes les organisations internationales devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir, pour que le système commercial multilatéral réalise son plein potentiel dans la promotion de l'intégration de tous les pays, notamment les PMA, dans l'économie mondiale.¹⁰⁰⁷

502. En ce qui concerne l'OMC, la ferme volonté des pays en développement de participer aux échanges multilatéraux s'est traduite d'abord par un nombre important de demandes d'accession. Selon les statistiques du Secrétariat de l'OMC, les nouveaux Membres qui ont adhéré à l'OMC depuis 1995 sont au nombre de 36.¹⁰⁰⁸ Jusqu'en mai 2017, les groupes de travail des accessions de l'OMC connaissent encore 21 demandes d'accession faisant l'objet des travaux en cours.¹⁰⁰⁹

¹⁰⁰⁶ CNUCED, *Bangkok Declaration : Global Dialogue and Dynamic Engagement*, TD/387, adoptée lors de la 10^{ème} session de la CNUCED à Bangkok, 18 février 2000, para. 10

Le texte original est en anglais :

« *The Conference emphasizes commitment to a multilateral trading system that is fair, equitable and rules-based and that operates in a non-discriminatory and transparent manner and in a way that provides benefits for all countries, especially developing countries. This will involve, among other things, improving market access for goods and services of particular interest to developing countries, resolving issues relating to the implementation of World Trade Organization (WTO) agreements, fully implementing special and differential treatment, facilitating accession to the WTO, and providing technical assistance. The Conference reiterates that all countries and international organizations should do their utmost to ensure that the multilateral trading system fulfils its potential in terms of promoting the integration of all countries, in particular the least developed countries, into the global economy. A new round of multilateral trade negotiations should take account of the development dimension. Securing early progress on all these issues remains a matter of urgency for the international community. The Conference emphasizes the role and contribution of regional integration in this process.* »

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁰⁸ Ce sont Afghanistan, Albanie, Arabie Saoudite, Arménie, Bulgarie, Cambodge, Cap-Vert, Chine, Croatie, Équateur, Estonie, Ex-République Yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Géorgie, Jordanie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Moldova, Mongolie, Monténégro, Népal, Oman, Panama, République démocratique populaire Lao, République du Libéria, République kirghize, Samoa, Seychelles, Tadjikistan, Taipei chinois, Tonga, Ukraine, Vanuatu, Viet Nam, Yémen. Voir OMC, *Accessions : protocoles d'accession des nouveaux Membres depuis 1995, y compris les engagements concernant les marchandises et les services*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/French/thewto_f/acc_f/completeacc_f.htm (consulté le 16 octobre 2017)

¹⁰⁰⁹ Ils sont Algérie, Andorre, Azerbaïdjan, Bahamas, Bélarus, Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Comores, Éthiopie, Guinée équatoriale, Iran, Iraq, Libye, Ouzbékistan, République arabe syrienne, République Libanaise, Sao Tomé-et-Principe, Serbie, Somalie, Soudan et Timor-Leste. Voir OMC, *Accessions : tableau récapitulatif des accessions en cours*, mise à jour juillet 2016, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/French/thewto_f/acc_f/status_f.htm (consulté le 16 octobre 2017)

503. Ensuite, cette participation dépasse largement une pure et simple soumission aux règles existantes. D'un côté, en dehors d'une réclamation constante de la mise en œuvre effective des traitements spéciaux et différenciés déjà inscrits dans les accords de l'OMC, les pays en développement cherchent à mettre fin aux politiques agricoles et commerciales préjudiciables des pays développés. L'affaire *Etats-Unis – Coton Upland* a bien marqué le succès de ces tentatives dans le domaine de subventions agricoles.

504. Dans cette affaire, le Brésil est parvenu à faire condamner, par les instances judiciaires de l'OMC, l'ensemble du dispositif juridique des subventions agricoles accordées aux producteurs, utilisateurs et/ou exportateurs américains de coton Upland.¹⁰¹⁰ En plus des protagonistes du différend, cette affaire a touché également tous les principaux partenaires des échanges internationaux du coton Upland.¹⁰¹¹ Du fait que cette affaire connaît une implication massive des Membres de l'OMC, et qu'elle intervient en pleine période des négociations du Cycle de Doha, les constatations de l'ORD sur les subventions américaines du coton Upland revêtent une signification importante pour le réaménagement futur des règles de l'OMC en matière de soutien agricole. Car c'est par cette affaire qu'a été clairement reconnue sur le plan politique l'existence de « forces concurrentes à l'hégémonie américano-européenne » dans le domaine du commerce agricole. C'est aussi par cette affaire que les dispositifs législatif et réglementaire relatifs aux subventions agricoles dans les pays développés a été, pour la première fois, expressément condamné dans son

¹⁰¹⁰ Il s'agit de l'ensemble de la législation, les réglementations, les instruments réglementaires et les modifications relatives au coton Upland, qui prévoient de telles subventions (y compris des crédits à l'exportation), des dons et toute autre mesure d'aide destinés aux producteurs, utilisateurs et/ou exportateurs de coton Upland des Etats-Unis.

Précisément, le Brésil a demandé le Groupe spécial de :

- 1) vérifier la conformité des mesures de soutien interne américaines aux dispositions de l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture ;
- 2) statuer sur la question de savoir si les législations et réglementations des Etats-Unis en matière de soutien à l'exportation des produits agricoles violent les articles 3.3, 8, 9.1 et 10 de l'Accord sur l'agriculture, et les articles 3.1 et 3.2 de l'Accord SMC ;
- 3) examiner si les programmes américains de garanties de crédit à l'exportation du coton Upland sont incompatibles avec les articles 8 et 10.1 de l'Accord sur l'agriculture, et les articles 3.1 et 3.2 de l'Accord SMC ;
- 4) constater si la loi américaine ETI (*FSC Repeal and Extraterritorial Incom Act*) de 2000 est compatible avec les articles 8 et 10.1 de l'Accord sur l'agriculture et les articles 3.1 et 3.2 de l'Accord SMC.

Le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont tous les deux confirmé l'essentiel des allégations brésiliennes. Voir *Etats-Unis – Subventions concernant le coton Upland*, Rapport du Groupe spécial, adopté le 8 septembre 2004, WT/DS/267/R, para. 7.338 et 7.369, et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 3 mars 2005, WT/DS267/AB/R, para. 763

¹⁰¹¹ En plus du Brésil et des Etats-Unis, protagonistes du différend, cette affaire connaît la participation des autres pays en tant que tierces parties, à savoir : Argentine, Australie, Bénin, Canada, Tchad, Chine, Taïpei chinois, Communautés européennes, Inde, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Venezuela, République bolivarienne, Japon et Thaïlande.

ensemble sur le plan juridique.¹⁰¹² Aux yeux de certains auteurs, la victoire du Brésil sur les subventions cotonnières a bien marqué un tournant dans l'évolution du système du commerce agricole de l'OMC. Ce système est en train de sortir de la domination conjointe des Etats-Unis et de l'Union européenne et se soumet de plus en plus à l'influence des pays en développement, notamment des pays émergents tels que le Brésil, la Chine et l'Inde.¹⁰¹³

505. De l'autre côté, à l'opposé du silence des pays en développement lors de l'élaboration des premières disciplines agricoles de l'OMC, les pays développés se sont regroupés en différentes coalitions afin de renforcer leurs positions dans les négociations commerciales du Cycle de Doha.¹⁰¹⁴ On voit surtout que le Brésil et l'Inde n'hésitent pas à imposer leurs positions dans les négociations en cours et à agir comme « leader » de coalition dans les arènes multilatérales. Ils visent à redéfinir l'encadrement juridique des échanges agricoles en leur faveur. Si les pays émergents constituent la force principale à cette fin, le rôle que d'autres pays en développement peuvent jouer est non négligeable. Dans ce sens, la présence des pays africains, le Bénin et le Tchad, dans l'affaire *Etats-Unis – Coton Upland* en tant que tierces parties mérite une attention particulière.

506. En fait, la participation des pays africains à cette affaire est la première manifestation de leur détermination à se faire entendre dans les débats portant sur la question de coton. Afin de soutenir leur position dans ces débats, quatre pays africains, Bénin, Burkina-Faso, Mali et Tchad, ont introduit l'initiative sectorielle en faveur du coton lors de la conférence ministérielle de Cancun en 2003.¹⁰¹⁵ Les auteurs de cette initiative ont préconisé la mise en place à Cancun d'un système de réduction

¹⁰¹² HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, *op. cit.*, p. 322

¹⁰¹³ CROSS K. H., « King Cotton, Developing Countries and the "Peace Clause": The WTO US Cotton Subsidies Decision », *op. cit.*, pp. 153 – 154, et 188 – 189

¹⁰¹⁴ La coalition des pays en développement la plus importante est G20 ou G22, étant composée de : Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, Egypte, El Salvador, Equateur, Guatemala, Inde, Mexique, Nigéria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande, Venezuela. Nous notons également le G90, qui regroupe les PMA, les membres de l'Union africaine, et les pays du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

¹⁰¹⁵ OMC, Conférence ministérielle de Cancun, *Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton – Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad*, le 15 août 2003, WT/MIN (03) /W/2 et WT/MIN (03) /W/2/Add.1, 4p. Egalement GOUBA A., *L'initiative sectorielle en faveur du coton africain : une négociation entre souverains inégaux*, Paris, L'Harmattan, 2007, 215p.

du soutien à la production du coton en vue de leur élimination totale.¹⁰¹⁶ Ils ont également proposé la mise en place d'une série de mesures transitoires, qui visent à indemniser les pertes de revenus subies par les producteurs de coton des PMA en attendant l'élimination totale de ce soutien. L'installation d'un fonds d'urgence d'appui à la production cotonnière a été prévue à cette fin.¹⁰¹⁷

507. Suite à l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun, les discussions sur les soutiens au secteur cotonnier connaissent très peu de progrès dans le cadre des négociations commerciales, bien que l'initiative sectorielle en faveur du coton jouisse d'une grande légitimité.¹⁰¹⁸ Le blocage sur cette question constitue effectivement l'une des causes principales de l'impasse des négociations du Cycle de Doha. L'observation de l'ancien Directeur général de l'OMC, Pascal LAMY, témoigne parfaitement des impacts que les pays en développement peuvent exercer sur le progrès des négociations commerciales en cours : « sans un accord sur la question du coton, il ne peut pas y avoir de modalités concernant l'agriculture et les produits industriels, ..., sans modalités, nous ne pourrions pas ouvrir la voie menant à la conclusion du Cycle [de Doha] ». ¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁶ Sur ce point, ils ont précisément proposé :

- l'amélioration de l'accès aux marchés, notamment un accès libre et sans contingent pour le coton et les produits dérivés du coton pour les PMA ;
- l'élimination totale des soutiens internes ayant effet de distorsion au plus tard le 21 septembre 2005 ;
- les disciplines pour éviter les transferts d'une catégorie à l'autre des soutiens internes ;
- les critères ambitieux et spécifiques pour les soutiens autorisés au titre des catégories verte et bleue ;
- l'élimination totale des subventions à l'exportation du coton au plus tard le 1 juillet 2005 ;
- la notification annuelle des Membres à l'OMC concernant leurs programmes de subventions au coton ;
- l'obligation du Secrétariat de l'OMC d'établir des rapports périodiques sur la mise en œuvre des mesures concernées.

OMC, Sous-Comité du Coton, *Propositions d'éléments de modalités dans le cadre de l'initiative sectorielle en faveur du coton, Communication du Groupe africain*, TN/AG/SCC/GEN/2, 22 avril 2005, para. 17 – 24

¹⁰¹⁷ Pour juguler les conséquences socio-économiques pour les communautés paysannes des pertes de revenus consécutives aux subventions à la production du coton, le niveau de ressources consacrées à ce fonds correspondra à 20% de la valeur de la production cotonnière de l'année la plus favorable sur les trois dernières années pour chaque pays concerné. *Ibid.*, para. 27

¹⁰¹⁸ La légitimité de cette initiative peut être justifiée par les faits qu' :

- 1) elle implique tous les producteurs de coton africain sans exclusive ;
- 2) elle réclame une plus grande libéralisation des échanges agricoles plutôt que le bénéficie d'un traitement spécial et différencié ;
- 3) elle est favorablement accueillie non seulement par le groupe de Cairns et le G90, mais aussi par de nombreux ONG intéressés au problème de coton africain.

MIROUDOT S., *Quel avenir pour l'initiative sectorielle en faveur du coton après l'échec de Cancun ? – Rapport de recherche*, Paris, OCDE, 2014, p. 14 et s.

¹⁰¹⁹ Pascal LAMY a considéré la question de coton comme le « test décisif » pour l'engagement en matière de développement pris dans le cadre du Cycle de Doha.

LAMY P., *Allocution du 2 décembre 2008*, Discours prononcé lors de la Réunion multipartenaires de haut niveau sur le coton de la CNUCED, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/news_f/spp1_f/spp1110_f.htm (consulté le 31 août 2016)

B. L'inadaptation des institutions commerciales à l'actualité de la situation alimentaire mondiale

508. Aujourd'hui, ce qui inquiète énormément la communauté internationale, ce sont le problème de la flambée des prix des produits alimentaires et celui de la persistance de leur volatilité. Ils rendent extrêmement critique la sécurité alimentaire d'un nombre exorbitant des populations dans les pays en développement. L'Accord sur l'agriculture constituant le cadre général définissant les politiques agricoles et alimentaires des Membres de l'OMC, il est regrettable de voir que la manière dont cet Accord traite des préoccupations alimentaires est évidemment incompatible avec les graves difficultés auxquelles est confronté la communauté internationale.¹⁰²⁰

- *L'inadaptation de l'Accord sur l'agriculture aux marchés alimentaires mondiaux sous tension*

509. Il faut noter que la forte croissance des prix des produits alimentaires de base et l'alourdissement significatif des factures des importations alimentaires ne sont pas des phénomènes rares pour le marché mondial.¹⁰²¹ On peut identifier, depuis les années 1970, cinq épisodes de flambée des prix des produits alimentaires de base : 1974 – 1976, 1980 – 1982, 1995 – 1997, 2007 – 2008 et 2010 – 2011. Au total, elles durent environ 10 ans et représentent, sur le plan temporel, 25% des cours internationaux pour les produits agricoles.¹⁰²² En effet, lors des négociations du Cycle de l'Uruguay, les pays participants ont pu déjà anticiper la hausse des produits agricoles, résultant de l'incorporation de l'agriculture dans le régime commercial multilatéral. C'était pour cela que la Décision de Marrakech a été élaborée en tant que réponse à la hausse potentielle des cours internationaux des produits alimentaires.¹⁰²³ Il est pourtant surprenant de voir que si peu de considération a été accordée par les accords de l'OMC, et par l'Accord sur l'agriculture plus particulièrement à la

¹⁰²⁰ On voit que même les participants aux négociations commerciales en cours sont conscients de l'inflexibilité et l'inadaptation du régime multilatéral du commerce vis-à-vis d'un monde qui ne cesse pas d'évoluer. Voir BELLMANN C., HEPBURN J. et WILKE M., « The Challenges Facing the Multilateral Trading System in Addressing Global Public Policy Objectives », *Revue internationale de politique de développement*, Vol. 3, 2012, para. 67

¹⁰²¹ FAO, *La flambée des prix des denrées alimentaires : faits, perspectives, effets et actions requises*, HLC/08.INF/1, Document d'information présenté à la Conférence de Haute niveau sur la sécurité alimentaire mondiale : les défis du changement climatique et des bioénergies, Rome, 3 – 5 juin 2008, para. 7

¹⁰²² KONANDREAS P., *Trade Policy Measures during Food Price Swings: WTO-Compatible Instruments to Respond to World Price Instability*, Rome, FAO, 2010, p. 2

¹⁰²³ Voir le présent travail, para. 386 – 389

question des tensions sur les marchés d'approvisionnement alimentaire au plan mondial.

510. Il nous semble que l'indifférence de l'Accord sur l'agriculture à l'égard des pénuries alimentaires reflète une domination des exportateurs nets de denrées alimentaires dans les négociations du Cycle de l'Uruguay. Comme indiqué ci-dessus, les objectifs recherchés par les règles commerciales de l'OMC relatives à l'agriculture se concentrent plutôt sur l'encadrement des politiques agricoles permettant une surproduction agricole, celle-ci étant facilitée par des mesures protectives à la frontière et des soutiens financiers. Par rapport à cela, la sécurité alimentaire revêtait peu d'importance pour les négociateurs et restait seulement une préoccupation lointaine qui n'a pas été traitée en fonction de ses propres caractéristiques.¹⁰²⁴

511. Cette indifférence se traduit d'abord par le fait que les arrangements de l'Accord sur l'agriculture consacrés aux préoccupations alimentaires sont peu nombreux, et que la plupart de ces arrangements visent seulement à un aspect spécifique du problème alimentaire : la protection du marché interne contre les perturbations résultant de la forte augmentation des importations des produits alimentaires à bas prix. Ici, nous parlons du mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) et du traitement spécial accordé aux produits agricoles constituant l'aliment de base prédominant du régime traditionnel des Membres importateurs. En plus, l'application de ces mécanismes est soumise à une série des conditions rigoureuses pour qu'elle n'entraîne pas des nouveaux obstacles au commerce agricole.¹⁰²⁵

512. La considération largement insuffisante accordée par l'Accord sur l'agriculture au problème de la pénurie alimentaire s'est ensuite manifestée par la manière dont le régime de l'OMC concernant l'aide alimentaire a été conçu. Remède efficace au déficit alimentaire en cas d'urgence, l'aide alimentaire figure au premier rang sur la liste des mécanismes d'assistance prévus par la Décision de Marrakech. Ces mécanismes d'assistance visent à aider les pays en développement à faire face

¹⁰²⁴ KONANDREAS P., *Trade Policy Measures during Food Price Swings: WTO-Compatible Instruments to Respond to World Price Instability*, op. cit., p. 1

¹⁰²⁵ Voir le présent travail, para. 332 – 337 et 343 – 344

aux difficultés susceptibles de résulter de la hausse des cours internationaux des denrées alimentaires.¹⁰²⁶ Cependant, cette Décision n'impose aux Membres donateurs aucun engagement précis et contraignant au profit des Membres bénéficiaires. La fourniture de l'aide alimentaire fait plutôt l'objet d'un contrôle instauré par l'article 10.4 de l'Accord sur l'agriculture au titre de l'anti-contournement des engagements en matière des subventions à l'exportation. En outre, cet article se réfère aux Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives et à la Convention relative à l'aide alimentaire, pour identifier une aide alimentaire légitime.¹⁰²⁷ L'existence de cette référence révèle en soi que le régime de l'OMC concernant l'aide alimentaire est effectivement fondé sur la base de la notion d'« écoulement des excédents ». On voit aisément que lorsqu'il s'agit de l'aide alimentaire, ce qui préoccupait les négociateurs, c'était plutôt l'aide alimentaire comme déguisement potentiel des subventions à l'exportation déloyales, que l'aide alimentaire comme secours humanitaire pour les populations victimes de la pénurie alimentaire.

513. Le manque d'attention des négociateurs à la question des tensions sur l'approvisionnement alimentaire est d'ailleurs traduit par le fait qu'ils ont accepté de laisser une grande ambiguïté dans les règles de l'OMC concernant l'application des mesures restrictives à l'exportation des produits agricoles. Par exemple, l'article XI : 2 a) du GATT de 1994 autorise les Membres de l'OMC à recourir « temporairement » aux restrictions à l'exportation « pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ». ¹⁰²⁸ Mais on ne trouve nulle part dans les accords de l'OMC une définition quelconque sur les mots clés « temporairement » et « situation critique ». De même, l'article 12.1 de l'Accord sur l'agriculture ne prévoit non plus aucune condition précise sur l'invocation, la portée et la durée des restrictions à l'exportation. Contenant les seules dispositions de l'Accord sur

¹⁰²⁶ Voir le présent travail, para. 386 – 389

¹⁰²⁷ Article 10.4 de l'Accord sur l'agriculture

¹⁰²⁸ Article XI : 2 a) du GATT de 1994

l'agriculture concernant les restrictions à l'exportation, cet article n'impose que des obligations floues aux Membres concernés.¹⁰²⁹

514. En outre, l'article 12.2 de l'Accord sur l'agriculture exonère les pays en développement des obligations imposées par l'article 12.1, sauf s'ils sont exportateurs nets des denrées alimentaires. Ni une liste des pays en développement exportateurs nets des denrées alimentaires, ni de critères pour identifier ces pays, n'ont pourtant été établis par l'OMC.¹⁰³⁰ Par conséquent, les pays en développement ne sont liés, en réalité, d'aucune façon par les règles de l'OMC lorsqu'ils prennent des mesures restrictives à leurs exportations.

515. L'imperfection des conditions contenues dans le texte de l'OMC sur l'application des restrictions à l'exportation des produits agricoles, rend finalement impossible la mise en place d'un véritable contrôle sur la compatibilité de ces mesures avec les disciplines de l'OMC. C'est exactement ce qui s'est produit pendant la récente crise alimentaire mondiale. Face à la contraction sévère des approvisionnements alimentaires sur le marché mondial, plusieurs pays exportateurs de céréales ont décidé de limiter, voire d'interdire, leurs exportations de céréales.¹⁰³¹ Ces mesures restrictives ont effectivement accentué le déficit alimentaire de nombreux PDINPA et rendu plus précaire leur sécurité alimentaire. Or, aucun instrument juridique n'est disponible pour ces pays importateurs, leur permettant d'être assurés que leur sécurité alimentaire est réellement prise en compte par les pays exportateurs lors de l'institution de ces restrictions.

- *L'inadaptation de l'Accord sur l'agriculture aux circonstances spécifiques des pays en développement*

¹⁰²⁹ L'article 12.1 de l'Accord sur l'agriculture exige seulement des Membres concernés, lors de l'institution des prohibitions ou restrictions à l'exportation, de prendre dûment en considération les effets de leurs mesures restrictives à la sécurité alimentaire des Membres importateurs, et de notifier le Comité de l'agriculture et d'engager aux consultations avec les Membres affectés.

¹⁰³⁰ En effet, le Comité de l'agriculture a pu établir une liste de PDINPA sur la base des notifications d'inscription soumises par les Membres concernés. Voir le présent travail, para. 375 – 379. Cependant, la simple existence d'une telle liste n'implique pas que les pays qui ne sont pas inscrits sur cette liste vont automatiquement être considérés comme pays exportateurs nets des denrées alimentaires. KONANDREAS P., *Trade Policy Measures during Food Price Swings: WTO-Compatible Instruments to Respond to World Price Instability*, op. cit., p. 19

¹⁰³¹ Les pays instituant les restrictions à l'exportation des céréales pendant la crise alimentaire mondiale de 2007/2008 sont l'Inde, la Russie, l'Ukraine, le Thaïlande, et le Vietnam. ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., pp. 33 – 34

516. L'absence d'arrangements concrets et opérationnels de l'OMC, qui traitent spécifiquement de la question des restrictions des approvisionnements alimentaires sur le marché mondial, constitue seulement un aspect de l'inadaptation des règles de l'OMC par rapport à la situation de la sécurité alimentaire mondiale. Ces règles sont aussi incompatibles avec les efforts visant à renforcer la sécurité alimentaire nationale des pays en développement, dans la mesure où les dispositifs actuels de l'Accord sur l'agriculture ne permettent pas à ces pays d'atténuer efficacement les effets dévastateurs de la flambée des prix des produits alimentaires. Notre affirmation est fondée sur l'expérience des Membres en développement dans la mise en œuvre des programmes de réforme relatifs à l'accès aux marchés, au soutien interne et aux facilités internationales de financement.

517. Lorsqu'il s'agit de l'accès aux marchés, les droits de douane à l'importation constituent un dispositif utile pour les pays importateurs afin de neutraliser les perturbations du marché interne entraînées par les fluctuations des cours internationaux. Quand le prix du marché mondial baisse, les pays importateurs augmentent les droits de douane à l'importation afin de protéger le marché interne de l'invasion des produits importés à bon marché. En revanche, lorsque le prix du marché mondial augmente, les pays importateurs réduisent, voire éliminent, les droits de douane appliqués à l'importation, dans le but de sauvegarder le prix du marché interne à un niveau abordable pour les consommateurs. C'est exactement ce qu'ont fait la majorité des pays importateurs net des produits alimentaires en réaction à la Crise alimentaire mondiale. Dans son document d'information établi en 2008 sur le problème de la flambée des prix alimentaires, la FAO a montré que près de la moitié des gouvernements dans les 77 pays examinés a réduit les droits de douane à l'importation des céréales lorsque leurs prix se sont envolés fortement en 2007/2008. Ce faisant, ces pays ont tenté de garantir des approvisionnements alimentaires adéquats et abordables pour la plupart de consommateurs.¹⁰³²

¹⁰³² FAO, *La flambée des prix des denrées alimentaires : faits, perspectives, effets et actions requises*, op. cit., para. 91

518. Or, étant plafonnée par le niveau initial des taux appliqués, la réduction des droits de douane à l'importation des céréales n'a produit que peu d'effets.¹⁰³³ A la conclusion de l'Accord sur l'agriculture, les pays en développement sont parvenus à consolider leurs droits de douane à l'importation des produits agricoles à un niveau relativement haut par rapport aux droits de douane réellement appliqués. Avant l'arrivée de la crise alimentaire mondiale, les droits de douane pratiqués par la plupart des PFRDV à l'importation des céréales et des principales huiles végétales, se trouvent en moyenne dans une fourchette de 8% à 14%.¹⁰³⁴ Bien évidemment, l'écart entre droits de douane consolidés et droits de douane réellement appliqués réserve une liberté assez large pour répondre à la dépression des cours internationaux. Par contre, le niveau très bas des droits de douane laisse peu de marge pour ces pays pour réagir contre la flambée des prix. Pour la majorité des pays frappés par la crise alimentaire mondiale, même si leurs droits de douane étaient ramenés à zéro, cela ne pourrait que contrebalancer une petite partie de la hausse globale des cours internationaux des produits alimentaires.¹⁰³⁵

519. Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives au soutien interne, notamment au soutien de la catégorie verte, ont une utilité limitée pour les pays en développement dans la lutte contre l'insécurité alimentaire. A côté des contraintes budgétaires subies par ces pays dues à leurs ressources limitées, ils rencontrent encore de nombreuses difficultés lors de la mise en place des nouvelles politiques de sécurité alimentaire.

520. La première difficulté concerne les politiques nationales d'investissement dans l'agriculture et de soutien aux petits agriculteurs. La réflexion

¹⁰³³ FAO, Comité des produits, *Gestion des fluctuations importantes des cours internationaux des produits : Expériences et réponses des pouvoirs publics aux niveaux national et international*, op. cit., p. 4

¹⁰³⁴ En général, le taux des droits de douane appliqués par les pays en développement à l'importation de la majorité des denrées alimentaires est entre 10% et 20%. C'est pour diverses raisons politiques et économiques, par exemple, pour garantir l'approvisionnement des aliments abordables, ou bien pour respecter leurs engagements pris dans le cadre d'ajustement structurel. En 2006, ces taux enregistrés pour 61 PFRDV sont en moyenne 8% pour le blé, 13% pour le riz, 12% pour le maïs, 12% pour l'huile de soja, et 14% pour l'huile de palme. Si l'on écarte les dix PFRDV dont le niveau de droits de douane est le plus haut, ces taux tombent à 4% pour le blé, 8% pour le riz, 6% pour le maïs, 9% pour l'huile de soja et l'huile de palme.

KONANDREAS P., *Trade Policy Measures during Food Price Swings: WTO-Compatible Instruments to Respond to World Price Instability*, op. cit., p. 17

¹⁰³⁵ FAO, Comité des produits, *Gestion des fluctuations importantes des cours internationaux des produits : Expériences et réponses des pouvoirs publics aux niveaux national et international*, op. cit., p. 4

sur la crise alimentaire mondiale a abouti à un consensus sur l'impératif de renforcer la capacité de production agricole des pays en développement pour atteindre la sécurité alimentaire durable. Cela nécessite l'augmentation substantielle des investissements dans le secteur agricole et le milieu rural de ces pays.¹⁰³⁶ Cependant, la poursuite de ce type de politiques est soumise à des sévères contraintes imposées par les dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives au soutien de la catégorie verte et au soutien *de minimis*.

521. Tout comme d'autres mécanismes incorporés dans cet Accord, les critères permettant d'identifier une mesure de soutien de la catégorie verte reflètent largement les politiques agricoles mises en place par les pays développés au moment des négociations du Cycle de l'Uruguay. Etant élaborés dans une époque où les pays en développement connaissaient un recul très net des investissements publics dans l'agriculture, ces critères n'étaient pas adaptés aux circonstances spécifiques de ces pays.¹⁰³⁷ Une partie importante des soutiens agricoles accordés par ces pays à des fins de sécurité alimentaire ne tombent pas dans la catégorie verte.¹⁰³⁸ Cela empêche les pays en développement de profiter pleinement de l'exemption des engagements de réduction au titre de la catégorie verte pour stimuler au maximum la production agricole. L'inconvénient est d'autant plus remarquable lorsque la persistance de la sous-alimentation chronique exige des mesures de soutien innovatrices permettant de libérer les populations vulnérables de la misère.

522. En ce qui concerne les programmes de soutien qui ne correspondent pas à tous les critères de la catégorie verte, par exemple les subventions pour les engrais et autres formes de soutien des prix, la majorité des pays en développement doivent

¹⁰³⁶ D'après le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, l'amélioration substantielle de l'accès des petits agriculteurs à des intrants productifs, aux services-conseils et au crédit, et les investissements, publics ou privés, pour les infrastructures, le stockage, la transformation et le transport de base peuvent contribuer énormément à l'amélioration durable de la production agricole et la sécurité alimentaire. Voir De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 6

¹⁰³⁷ NASSAR A. et al., « Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Opportunities and Challenges for Developing Countries », in R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann, et J. Hepburn (dir.), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 329 – 368

¹⁰³⁸ Avant la crise alimentaire mondiale, le soutien relevant de la catégorie verte représentait 60% du soutien total accordé par les pays en développement à leurs secteurs agricoles. La plupart de ces pays finançaient des services généraux tels que la recherche, la lutte contre les maladies et les parasites et les services-conseils, alors que les grands pays en développement comme la Chine et l'Inde investissent considérablement dans la constitution de stocks publics pour la sécurité alimentaire. *Ibid.*

respecter un plafond établi au titre de soutien *de minimis*.¹⁰³⁹ Celui-ci équivaut, pour les soutiens internes par produit, à un maximum de 10% de la valeur totale de la récolte d'un produit spécifique et, pour les soutiens internes autres que par produit, à 10% de la valeur totale de la production agricole.¹⁰⁴⁰ Ce plafond de 10% plus 10% paraît généreux si l'on le compare avec l'écart actuel entre les dépenses autorisées et les dépenses réelles de ces pays. Il ne sera peut-être pas suffisant à l'avenir si l'on prend en considération la croissance rapide du nombre de notifications récemment soumises au Comité de l'agriculture sur l'adoption des nouveaux programmes de soutien ayant un effet de distorsion. Les nouvelles dépenses dans le cadre de ces programmes doivent soit s'inscrire dans la limite *de minimis* actuelle, soit bénéficier de l'exemption accordée aux aides au titre du « développement » prévues par l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture. Pour les pays qui sont en train de s'approcher de leur limite *de minimis*, ils se verront obligés de réduire leurs dépenses consacrées à d'autres formes de soutien interne qui existent déjà. Ceci n'est pas souhaitable dans les circonstances actuelles où l'augmentation des investissements dans l'agriculture est considérée comme le moteur indispensable pour stimuler la production agricole.¹⁰⁴¹

523. La deuxième difficulté porte sur le recours aux critères de la catégorie verte par les pays en développement pour justifier la mise en place de filets de sécurité et de programmes de protection sociale.¹⁰⁴² Durant la Crise alimentaire mondiale, des efforts considérables ont été déployés, tant au niveau national qu'au niveau international, pour élargir la portée et la couverture des programmes de filets de sécurité et de protection sociale dans les pays en développement. Lors de la conception de ces programmes, s'est posé le problème de l'inadaptation des

¹⁰³⁹ Plus d'une centaine de pays en développement ne sont soumis aux engagements de réduire leurs contributions au soutien interne. En ce qui concerne ces pays, l'article 7.2b) de l'Accord sur l'agriculture prévoit que :

« dans les cas où il n'existera pas d'engagements en matière de MGS totale dans la Partie IV de la Liste d'un Membre, celui-ci n'accordera pas de soutien aux producteurs agricoles qui excède le niveau *de minimis* pertinent indiqué au paragraphe 4 de l'article 6. »

Egalement De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 8

¹⁰⁴⁰ Article 6.4 de l'Accord sur l'agriculture

¹⁰⁴¹ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 8

¹⁰⁴² Il s'agit notamment des dispositions du paragraphe 7 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

dispositions de l'Accord sur l'agriculture aux circonstances spécifiques des pays en développement. Comme indiqué ci-dessus, la plupart des critères relatifs à la catégorie verte ont été conçus en fonction des programmes existants dans les pays développés, dans lesquels l'exploitation agricole est effectuée à grande échelle, et la composition des populations sous-alimentées ainsi que les causes de leur vulnérabilité par rapport à l'insécurité alimentaire sont différentes de celles dans les pays en développement.¹⁰⁴³ En conséquence, ces critères sont difficiles à appliquer aux conditions et aux problèmes des petits agriculteurs des pays en développement, qui cultivent surtout des petites surfaces avec une forte densité de main-d'œuvre. De surcroît, ces pays ne disposent pas assez de ressources humaines et financières nécessaires pour garantir le respect strict de toutes les conditions d'applications des règles de la catégorie verte touchant les programmes de filets de sécurité et d'autres protections sociales. C'est pour cette raison que la possibilité pour ces pays de créer des nouveaux programmes de ce type est tellement limitée.¹⁰⁴⁴

524. La troisième difficulté repose sur le fait que certains critères de la catégorie verte concernant la détention des réserves alimentaires nationales constituent, d'une certaine manière, des obstacles pour les pays en développement à constituer leurs propres réserves alimentaires.¹⁰⁴⁵ En assurant stratégiquement l'approvisionnement alimentaire en période de pénurie, les réserves alimentaires peuvent jouer un rôle essentiel dans la diminution des impacts des flambées des prix sur les consommateurs. Or, les pays en développement rencontrent des difficultés dans la constitution des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, lorsqu'il faut inclure « la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur »

¹⁰⁴³ Par exemple, il existe une distinction entre les « producteurs » et les « populations vulnérables » dans les pays développés. Les premiers représentent moins de 5% de la population. En revanche, il existe environ 500 millions de petits exploitants agricoles dans les pays en développement, dont la plupart étaient les premières victimes de la crise alimentaire mondiale.

Les producteurs des pays développés sont vulnérables face aux prix, aux revenus et aux risques de la météo, mais ces risques sont très différents des vulnérabilités dont souffrent les petits agriculteurs dans les pays en développement.

De SCHUTTER O., *L'Organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 9

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*

¹⁰⁴⁵ Il s'agit du paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

dans le calcul de leur MGS.¹⁰⁴⁶ Ce faisant, les MGS de ces pays vont facilement toucher, voire dépasser, leurs plafonds *de minimis* à l'avenir.

525. A propos des facilités internationales de financement existantes, la Décision de Marrakech a offert aux pays en développement des possibilités d'y recourir pour régler les paiements additionnels des importations alimentaires résultant de la hausse des cours internationaux. En réalité, parmi toutes les facilités actuellement existantes, la seule qui s'approche le plus des objectifs de la Décision de Marrakech est la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus du FMI (FFCI). Pendant longtemps, très peu de pays ont pu en tirer profit.¹⁰⁴⁷ La création par le FMI en 2005 de la nouvelle facilité - Facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE) - n'a pas pu donner non plus une solution efficace au problème de recours limité aux facilités internationales de financement existantes.¹⁰⁴⁸ Cette situation ne s'est légèrement améliorée qu'au moment où une « Composante d'accès élevé » a été insérée à la FCE à l'occasion de la révision de celle-ci en novembre 2008. Dans le but de venir en aide aux pays en grande difficulté en raison de conflits, de catastrophes naturelles et de hausse des prix alimentaires, ce nouveau mécanisme permet un accès plus facile et plus rapide aux ressources du FMI.¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴⁶ La note de bas de page du paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture dispose que :

« les programmes gouvernementaux de détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire dans les pays en développement dont le fonctionnement est transparent et assuré conformément à des critères ou directives objectifs publiés officiellement seront considérés comme étant conformes aux dispositions du présent paragraphe, y compris les programmes en vertu desquels des stocks de produits alimentaires à des fins de sécurité alimentaire sont acquis et débloqués à des prix administrés, à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la MGS. »

¹⁰⁴⁷ Voir le présent travail, para. 394 – 395

Dans son évaluation de l'année 2004, le FMI a reconnu ce problème de recours limité à la FFCI. Voir FMI, *Review of the Compensatory Financing Facility*, Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, New York, 18 février 2004, p. 9

¹⁰⁴⁸ La FCE a été établie par le FMI en novembre 2005 au sein de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), dans le but de fournir des financements concessionnels aux pays à faible revenu qui affrontent des chocs exogènes et ne bénéficient pas d'arrangements de la FRPC déjà mis en place. Cependant, jusqu'à la fin de l'année 2007, aucun pays n'a demandé d'assistance financière au titre de la FCE, malgré les difficultés de règlement que de nombreux pays à faible revenu affrontaient à cause de la hausse des cours internationaux.

Pour les détails, voir FMI, *Establishment of an Exogenous Shocks Facility under the Poverty Reduction and Growth Facility Trust*, document préparé par Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, New York, 4 octobre 2005, 10p.

La FCE est récemment substituée par la Facilité de crédit de confirmation (FCC), qui offre un plus large accès et peut être utilisée à titre de précaution. Sur ce sujet, FMI, *La Facilité de crédit de confirmation (FCC) du FMI*, fiche technique du FMI, New York, 25 avril 2014, 3p.

¹⁰⁴⁹ FMI, *Composante à accès élevé de la facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE)*, fiche technique du FMI, New York, 30 septembre 2013, 1p.; et FMI, *Proposed Reforms to the Exogenous Shocks Facility (ESF)*, document préparé par Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, New York, 25 juillet 2008, pp. 5 – 8

526. Il nous revient de constater que l'inefficacité des dispositifs de l'OMC à éliminer la sous-alimentation des populations et à limiter la pauvreté est ancrée profondément dans le fait que l'OMC n'a pas traité des préoccupations alimentaires d'une manière qui correspond à leurs caractéristiques spécifiques. A un certain niveau, ce fait remet en cause la probabilité pour le marché mondial de fonctionner correctement comme source fiable des approvisionnements alimentaires. On peut douter également de la crédibilité et de l'impartialité de tous les efforts déployés actuellement dans le cadre de la réforme du régime multilatéral du commerce agricole.

Section II - La défiance vis-à-vis du marché agricole mondial comme garantie des approvisionnements alimentaires

527. La défiance vis-à-vis du marché mondial est justifiée par le fait que les principaux arguments en faveur de la poursuite de la libéralisation commerciale des produits agricoles comme solution à la crise des prix des denrées alimentaires sont réfutés, l'un après l'autre, par la tendance réelle des cours internationaux des produits agricoles.

528. Premièrement, comme l'a noté précédemment le présent travail, la réglementation du marché agricole mondial est fondée sur la théorie classique des avantages comparatifs. Selon cette théorie, tous les pays sont supposés pouvoir tirer bénéfice de l'expansion des échanges des produits agricoles provenant des régions dotées des conditions de production les plus efficaces.¹⁰⁵⁰ Cette lecture paraissait particulièrement convaincante au moment de la conception du régime multilatéral du commerce agricole lors des négociations du Cycle de l'Uruguay. Ces négociations se déroulaient dans un contexte où les prix des produits agricoles sur le marché international avaient connu un net déclin grâce à la surproduction structurelle dans les pays développés. Il semblait raisonnable pour les pays les plus pauvres de s'approvisionner auprès des marchés internationaux en profitant de ce niveau bas des prix. Les pays en développement étaient donc encouragés à se spécialiser dans la production d'un nombre réduit de cultures de rente destinées à l'exportation, telles

¹⁰⁵⁰ Voir le présent travail, para. 128 – 133

que café, cacao, tabac et coton, et à importer des produits vivriers pour répondre aux besoins de consommation locale.¹⁰⁵¹

529. Cependant, suite à l’ajustement structurel et à l’ouverture des marchés locaux, ce qu’avaient promis les promoteurs du libre-échange agricole est devenu illusoire pour à la plupart de pays en développement. La libéralisation du marché depuis 20 ans a eu pour conséquence de lier davantage les prix intérieurs de ces pays aux prix internationaux. Plus ces pays s’engagent dans le commerce multilatéral, plus ils dépendent des marchés internationaux pour nourrir leurs populations. Faute de tampon entre marché interne et marché mondial, cette dépendance a amené ces pays dans une impasse où ils ont les mains liées lorsque leur sécurité alimentaire est menacée par les fluctuations excessives des cours internationaux.¹⁰⁵² Cela explique parfaitement le doublement du nombre de pays en développement qui bénéficiaient auparavant de l’autosuffisance agricole et qui rejoignent aujourd’hui le groupe des PDINPA, faisant dépendre complètement leur sécurité alimentaire de facteurs exogènes.¹⁰⁵³

530. Deuxièmement, de nombreux pays en développement en Afrique, Asie et Amérique centrale, ont été touchés de façon répétée par des sécheresses au cours des dernières années à cause du réchauffement climatique dans le monde entier. La productivité agricole de ces pays est sévèrement affaiblie, du fait qu’ils dépendent, parmi d’autres facteurs, de l’eau de pluie pour maintenir leurs niveaux actuels de production. Par contre, les pays dans la zone tempérée sont beaucoup moins affectés par ce changement du climat.¹⁰⁵⁴ On pourrait dire que ce déséquilibre évident de productivité entre différentes régions peut justifier la poursuite continue du programme de libéralisation commerciale. Le libre-échange devient justement indispensable dans la mesure où il permet que les pertes en production agricole dans les pays les plus touchés par le réchauffement climatique soient compensées en partie, sinon en totalité, par le surplus provenant d’autres pays qui sont moins affectés.

¹⁰⁵¹ De SCHUTTER O., *International Trade in Agriculture and the Right to Food*, op. cit., pp. 23 – 29

¹⁰⁵² HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, op. cit., pp. 9 – 10

¹⁰⁵³ Voir le présent travail, para. 379

¹⁰⁵⁴ OMC-PNUE, *Commerce et changement climatique*, Rapport établi par le Programme des Nations Unies pour l’environnement et l’Organisation mondiale du commerce, Genève, 2009, pp. 20 – 21

Cependant, comme l'a observé W. R. Cline dans son travail, la possibilité d'adaptation aux effets du changement climatique par l'accroissement des échanges sera limitée par le faible pouvoir d'achat des pays en développement qui auront besoin d'augmenter leurs importations alimentaires pour face aux conséquences climatiques défavorables.¹⁰⁵⁵ En outre, il nous paraît que les promoteurs de l'idée de « compensation » ignorent le fait que, face au changement climatique qui affecte l'ensemble du monde, les pays dans la zone tempérée pourraient être incapables eux aussi de maintenir indéfiniment leurs niveaux actuels de production agricole. C'est pourquoi cette idée s'est trouvée dans l'impasse lorsque le recul significatif des récoltes en 2007 dans les principaux pays exportateurs de denrées alimentaires a provoqué la crise alimentaire mondiale. Une diminution importante de la production agricole dans ces pays, dès qu'elle se produit, rend immédiatement inapplicable cet « idéal » mécanisme de compensation.¹⁰⁵⁶

531. Troisièmement, pour les défenseurs du commerce agricole comme moyen de garantie des approvisionnements alimentaires, la libéralisation des échanges agricoles permettrait aux produits vivriers de circuler des régions en surplus aux régions à déficit alimentaire. Cet argument paraît toutefois très faible lorsque l'on constate que l'écoulement des produits alimentaires ne s'oriente pas vraiment vers les endroits où les demandes sur les marchés sont les plus fortes, mais plutôt vers les endroits où les marchés sont solvables. Cette observation peut d'ailleurs être confirmée par la constatation, à la fois paradoxale et explicable sur le plan économique, que les pays souffrant chroniquement de déficit alimentaire sont des exportateurs des produits agricoles. Le pouvoir d'achat des peuples locaux demeure à un niveau si bas qu'il ne leurs permet pas d'acheter ce qu'ils produisent eux-mêmes.¹⁰⁵⁷

532. La défiance des Membres de l'OMC vis-à-vis du marché mondial comme source fiable d'approvisionnement alimentaire s'est amplement manifestée par leurs

¹⁰⁵⁵ CLINE W. R., *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, Washington D. C., Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 32

¹⁰⁵⁶ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », in O. De Schutter, K. Y Cordes (dir.), *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 141

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*

comportements commerciaux pendant la dernière décennie, et notamment par leurs réactions à la récente crise alimentaire mondiale. L'étude de la FAO montre qu'au moins 55 pays en développement ont recouru à des politiques commerciales interventionnistes afin de minimiser les effets catastrophiques de la hausse de prix sur leur population.¹⁰⁵⁸ Sur ce point, l'accent doit être particulièrement mis sur les quinze pays qui ont restreint drastiquement leurs exportations des céréales pour donner la priorité à leur population.¹⁰⁵⁹ Ce fait a conduit certains pays importateurs à croire qu'ils ne pouvaient plus dépendre du marché international pour assurer leur subsistance. Cette attitude a eu des conséquences préjudiciables.¹⁰⁶⁰

533. La perte de confiance dans le commerce multilatéral pour la recherche de l'autosubsistance alimentaire s'est d'abord exprimée par une multiplication des accords bilatéraux conclus par les pays importateurs avec les fournisseurs pendant la dernière décennie. Ces accords leur permettent de s'approvisionner à des prix stables indépendamment des prix mondiaux courants, ou en contrepartie de livraisons d'autres produits ou d'équipements.¹⁰⁶¹ La raison pour laquelle ces pays se sont engagés dans des arrangements bilatéraux est partiellement due à la paralysie actuelle des négociations agricoles du Cycle de Doha qui devaient normalement aboutir à un marché mondial plus ouvert et plus juste. Il faut admettre que ces arrangements bilatéraux permettent de garantir, voire de renforcer, les courants d'échanges au profit de certains pays acquiesceurs des produits alimentaires. Ils risquent toutefois de causer des grandes incertitudes pour d'autres pays importateurs qui sont étrangers à ce genre de relations bilatérales, tout en réduisant effectivement les volumes des denrées

¹⁰⁵⁸ Certains gouvernements ont subventionné les importations des denrées alimentaires de base, alors que d'autres gouvernements ont diminué les droits de douane appliqués sur les importations des produits alimentaires ou au contraire pris des mesures pour restreindre les exportations de céréales. FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : comment la volatilité des cours internationaux porte-t-elle atteinte à l'économie et à la sécurité alimentaire des pays ?*, op. cit., p. 24

¹⁰⁵⁹ Il s'agit des pays suivants : Argentine, Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Chine, Egypte, Ethiopie, Inde, Kazakhstan, Malaisie, Pakistan, Russie, Tanzanie, Vietnam, and Zambie. IFPRI, *Hausse des prix alimentaires et actions stratégiques proposées : que faire, par qui et comment*, Washington D.C., 2008, p. 5

¹⁰⁶⁰ HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, op. cit., p. 10

¹⁰⁶¹ OCDE – FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2006 – 2015*, Paris, 2006, p. 25

On a connu une explosion de nombre d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux, notamment pendant les années 2000 – 2006 : 3 accords en 1960, 17 en 1980, 27 en 1990, 102 en 2000, et 193 en 2006. BACCONNIER G. et al., *La mondialisation en fiches : genèse, acteurs et enjeux*, Rosny, Bréal éditions, 2008, p. 217

alimentaires disponibles pour les échanges internationaux et en engendrant des circuits commerciaux imprévus.¹⁰⁶²

534. En outre, le scepticisme de plus en plus marqué à l'égard du marché mondial est confirmé par un passage de l'autosubsistance à l'autosuffisance comme moyen d'action stratégique principale face à la hausse des prix des produits alimentaires. D'un côté, plusieurs gouvernements ont annoncé la relance de leurs politiques de soutien à l'agriculture visant à renforcer leur production locale et leur détention de stocks publiques. On peut citer le Cameroun, la Chine, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et le Sénégal, qui ont consenti d'importants efforts pour promouvoir le réinvestissement dans l'agriculture et stimuler la production agricole.¹⁰⁶³ De l'autre côté, certains pays qui ont connu des difficultés d'approvisionnement sur les marchés ont choisi, plutôt que de se procurer leurs nourritures via le marché international, d'externaliser leur production alimentaire nationale sur d'immenses surfaces cultivables qu'ils possèdent ou contrôlent dans d'autres pays.¹⁰⁶⁴ On voit ainsi le déclenchement d'une nouvelle vague d'accaparement de terres, qui est considérée comme une stratégie innovante à long terme pour assurer l'alimentation de leur population à bon marché.¹⁰⁶⁵

535. Comme l'a observé le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, ces réactions des pays envers la hausse forte et la volatilité excessive des prix des produits vivriers ont montré que les Etats souverains n'étaient pas encore prêts à

¹⁰⁶² OCDE – FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007– 2016*, Paris, 2007, p. 35

¹⁰⁶³ JHA V., « Analysis and Responses to the Global Food Crisis », *Criterion*, Vol. 4, n°3, 2009, pp. 107 – 108 ; et ONU, Conseil des droits de l'homme, *Promotion et protection de tous les droits de l'homme civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement : faire de la crise un atout : renforcer le multilatéralisme*, A/HRC/12/31, 21 juillet 2009, p. 10

A titre d'exemple, de nombreux pays asiatiques, tels que la Chine, l'Inde et les Philippines, ont consenti d'importants efforts pour promouvoir le réinvestissement dans l'agriculture. Certains pays africains, tels que le Bénin, le Cameroun, Madagascar et la République centrafricaine, ont pris des mesures à court terme destinées à stimuler la production. Des programmes nationaux intégrés destinés à coordonner différentes mesures visant à améliorer les systèmes agricoles sont élaborés par plusieurs pays en Amérique latine et en Afrique.

¹⁰⁶⁴ Les pays suivants sont à placer dans cette catégorie : Arabie saoudite, Bahreïn, Jordanie, Koweït, Qatar, Emirats, Japon, Chine, Inde, Corée du sud, Libye, Malaisie, et Egypte. Le cas le plus connu dans le récent accaparement des terres est celui de l'achat de 1,3 million d'hectares de terres arables par la compagnie sud-coréenne Daewoo à Madagascar, qui a entraîné des manifestations et le renversement du président en mars 2008.

GRAIN, *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, Barcelone, octobre 2008, p.3; et GOLAY C., « Crise et sécurité alimentaires : vers un nouvel ordre alimentaire mondial ? », *op. cit.*, para. 47

¹⁰⁶⁵ La crise alimentaire n'est que l'un des moteurs du déclenchement de l'accaparement des terres. L'autre moteur est la crise financière. Suite à l'aggravation de la crise foncière, des sociétés agro-alimentaires et des investisseurs privés voient dans les investissements aux terres agricoles à l'étranger une source de revenu importante et nouvelle. GRAIN, *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, *op. cit.*, 13p.

subordonner les priorités nationales à la stabilité des marchés internationaux. La nécessité de revoir les politiques commerciales et les règles multilatérales, est plus indispensable que jamais dans tous les efforts cherchant à diminuer le nombre de populations sous-alimentées.¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶⁶ HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, *op. cit.*, p. 13

Chapitre III – Les défis juridiques à relever pour intensifier la production agricole à l'aide de la biotechnologie moderne

536. Comme on l'a vu plus haut, la nécessité de maximiser la disponibilité des aliments destinés à la consommation humaine se heurte à des contraintes économiques et environnementales majeures, qui empêchent une augmentation durable de la production agricole sur une grande échelle dans un futur proche. Dans ces circonstances, il paraît que le recours à la technologie traditionnelle de la culture seule ne permettra plus de trouver, de façon satisfaisante, un remède au déficit alimentaire. Car l'efficacité de celle-ci est tributaire, dans une large mesure, de la disponibilité des ressources naturelles, notamment terres arables, eau, et ressources génétiques, qui ont déjà subi des dégradations sévères pendant les dernières décennies et sont encore menacées par le changement climatique. On s'intéresse de plus en plus à l'utilisation de la biotechnologie moderne pour relever les défis relatifs à l'adaptation de la production agricole au changement climatique et à la conservation des ressources naturelles nécessaires à la production alimentaire.¹⁰⁶⁷

¹⁰⁶⁷ Le terme « biotechnologie » a été employé pour la première fois en 1919 par Karl Ereky, ingénieur hongrois, pour évoquer la science et les méthodes qui permettent, à partir des matières premières, de fabriquer des produits à l'aide d'organismes vivants. OCDE, *La biotechnologie moderne et l'OCDE*, Paris, 1999, p. 1

La Convention sur la diversité biologique définit la « biotechnologie » comme « toute application technologique qui utilise des systèmes biologiques, des organismes vivants ou des dérivés de ceux-ci, pour réaliser ou modifier des produits ou des procédés à usage spécifique ». Interprétée *stricto sensu*, cette notion implique une gamme de différentes nouvelles technologies moléculaires « telles que la manipulation et le transfert de gènes, le typage de l'ADN et le clonage de végétaux et d'animaux ».

Voir l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 ; aussi FAO, *Déclaration de la FAO sur les biotechnologies*, Rome, 2000, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/biotech/fao-statement-on-biotechnology/fr/> (consulté le 22 septembre 2016) ; et FAO, *pour l'alimentation*, Etude FAO recherche et technologie n°9, Rome, 2004, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/004/y2775f/y2775f08.htm#bm08> (consulté le 22 septembre 2016)

Selon la définition tirée du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique (Protocole de Carthagène), le terme « biotechnologie moderne » s'entend : i) de l'application des techniques *in vitro* aux acides nucléiques, y compris la recombinaison de l'acide désoxyribonucléique (ADN) et l'introduction directe d'acides nucléiques dans les cellules ou organites ; ii) de la fusion cellulaire d'organismes n'appartenant pas à la même famille taxonomique, qui surmontent les barrières naturelles de la physiologie de la reproduction ou de la recombinaison et qui ne sont pas des techniques utilisées pour la reproduction et la sélection de type classique ». Cette définition est d'ailleurs adoptée par la Commission du Codex Alimentarius lors de sa 24^{ème} session tenue à Genève les 2 – 7 juillet 2001.

Voir l'article 3 i) du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, adopté le 29 janvier 2000 à Montréal lors de la Réunion extraordinaire de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique. Egalement FAO, *Glossaire de la biotechnologie pour l'alimentation*, *op. cit.*

537. Parmi les nombreuses biotechnologies disponibles et leurs différentes applications, le génie génétique mérite d'une attention particulière.¹⁰⁶⁸ Permettant un transfert inter- ou intra-espèces de gènes héréditaires grâce à la technologie de l'acide désoxyribonucléique (ADN) recombinant, le génie génétique rend possible une amélioration des cultures plus rapide et plus ciblée en termes de génotype et de phénotype, amélioration irréalisable par les méthodes de sélection et de hybridation traditionnelles.¹⁰⁶⁹ Il est donc considéré comme pouvant contribuer remarquablement à optimiser les performances de l'exploitation agricole, notamment lorsqu'il est appliqué pour accroître l'efficacité de la caractérisation, de la conservation et de l'utilisation durable des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture.¹⁰⁷⁰ Une telle contribution tient essentiellement à un double avantage que l'application du génie génétique peut apporter à la production agricole.¹⁰⁷¹ Sur le plan économique, cette application permet d'augmenter le rendement de l'exploitation agricole, grâce à un renforcement de la résistance des cultures à certaines maladies ou certains ravageurs, ou grâce à une amélioration de leur tolérance au sel, à la sécheresse ou à certains métaux. Les exploitations agricoles peuvent en outre réaliser des économies par une réduction des pulvérisations de substances chimiques, telles que les pesticides et herbicides.¹⁰⁷² Sur le plan de santé et nutrition humaines, l'application du génie

¹⁰⁶⁸ Le génie génétique consiste seulement à une application particulière des biotechnologies modernes, qui couvrent un large éventail de technologies utilisées dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie, des pêches et de l'aquaculture, et de l'agro-industrie. FAO, *Biotechnologie*, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/biotechnology/fr/> (consulté le 14 octobre 2016)

¹⁰⁶⁹ WIKIPEDIA, *Génie génétique*, texte disponible sur le site Internet : https://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9nie_g%C3%A9n%C3%A9tique (consulté le 25 septembre 2016) ; et WIKIPEDIA, *Organisme génétiquement modifié*, texte disponible sur le site Internet : https://fr.wikipedia.org/wiki/Organisme_g%C3%A9n%C3%A9tiquement_modifi%C3%A9 (consulté le 25 septembre 2016)

Il convient de rappeler que les méthodes de sélection traditionnelles sont encore la technique la plus souvent utilisée pour obtenir de meilleurs rendements et mettre au point des plants résistants aux maladies, aux insectes, et aux agressions abiotiques. En plus, la sélection classique fournit toujours l'essentiel des nouvelles variétés utilisées en général. Sur ce point, OMS, *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement : étude à partir d'exemples concrets*, Genève, 2005, pp. 48 – 49

¹⁰⁷⁰ Dans l'exploitation agricole, on cherche toujours des moyens efficaces pour améliorer la productivité, pour augmenter la résistance des plantes aux maladies et aux ravageurs, ou encore pour obtenir des produits de meilleure qualité nutritionnelle et plus faciles à transformer. Basée sur les lois de l'hérédité, la réalisation de ces objectifs se passe par une amélioration génétique et de sélection des cultures, de bétail et du poisson. En cela, les méthodes classiques reposent essentiellement sur les techniques dérivant des études de biologie et de génétique cellulaire. L'essor technique dans le domaine de biologie moléculaire au cours des années 1970 et 1980 a permis d'introduire des méthodes plus directes dans l'analyse des séquences génétiques, méthodes rendant possible une identification précise des marqueurs génétiques des caractères recherchés. OMS, *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement : étude à partir d'exemples concrets*, op. cit., pp. 4 – 5

¹⁰⁷¹ BONNY S., « Les biotechnologies, source de sécurité alimentaire pour demain ? », *Cahiers agricoles*, Vol. 7, n°6, 1998, pp. 440 – 446

¹⁰⁷² Pour les études agro-économiques sur ce sujet, citons QAIM M. et ZILBERMAN D., « Yield Effects of Genetically Modified Crops in Developing Countries », *Science*, Vol. 299, n°5608, 2003, pp. 900 – 902; HUANG J., ROZELLE S.,

génétique favorise non seulement la production de nouveaux types d'aliments ou de compléments nutritionnels, mais aussi contribue à une amélioration de la qualité des productions.¹⁰⁷³

538. Pendant les derniers vingt ans, l'application du génie génétique à la production agricole continue à croître à une vitesse impressionnante. Inexistantes en 1993, les surfaces utilisées pour l'exploitation de cultures génétiquement modifiées (cultures GM) sont passées de 1,7 millions d'hectares en 1996 à 179,7 millions d'hectares en 2015. Elles représentent actuellement 4% des terres arables à l'échelle mondiale et se répartissent dans 28 pays. Durant la période 1996 – 2014, l'exploitation des cultures génétiquement modifiées a conduit à un cumul total des bénéfices économiques de 150 milliards USD. En outre, il a été estimé que la valeur du marché mondial des cultures génétiquement modifiées se montait à 15,3 milliards de USD en 2015, représentant 34% du marché mondial du commerce des semences, et qu'elle devrait atteindre 28,7 milliards de USD d'ici 2019.¹⁰⁷⁴

539. D'un point de vue purement technique, le génie génétique présente de grandes potentialités permettant de répondre aux besoins alimentaires d'une

PRAY C. et WANG Q., « Plant Biotechnology in China », *Science*, Vol. 295, n°5555, 2002, pp. 674 – 676; COGHLAN A., « Modified Crops the Good News for Farmers », *New Scientist*, Vol. 186, n°2498, 2005, p. 11; ISMAEL Y. R., BENNETT R. et MORSE S., « Farm Level Impact of Bt Cotton in South Africa », *Biotechnology and Development Monitor*, n°48, 2001, pp. 15 – 19; BENNETT R. et al., « Bt Cotton, Pesticides Labor and Health: a Case Study of Small Holder Farmers in the Makhathini Flats, Republic of South Africa », *Outlook on Agriculture*, Vol. 32, n°2, 2003, pp. 123 – 128; GIANESSI L. P. et al., « Plant Biotechnology: Current and Potential Impact for Improving Pest Management in US Agriculture: an Analysis of 40 Case Studies », Washington D.C., National Center for Food and Agricultural Policy, 2002, 76p.; BENBROOK C. M., *The Bt Premium Price: What Does It Buy? The Impact of Extra Bt Corn Seed Costs on Farmer Earnings and Corporate Finances*, Idaho, Benbrook Consulting Services, 2002, 8p.; HERREN H. R., *Potentials and Threats of the Genetic Engineering Technology: Quest for an African Strategy at the Dawn of a New Millennium*, Nairobi, International Center of Insect Physiology and Ecology, 1999, 9p.; HERRERA-ESTRELLA L., « Transgenic Plants for Tropical Regions: Some Considerations about Their Development and Their Transfer to the Small Farmer », *Proceedings for the National Academy of Science USA*, Vol. 96, n°11, 1999, pp. 5978 – 5981; cités par OMS, *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement : étude à partir d'exemples concrets*, op. cit., pp. 48 – 49

¹⁰⁷³ OMS, *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement : étude à partir d'exemples concrets*, op. cit., pp. 8 – 10

En plus, une nouvelle génération d'OGM est actuellement en cours de développement de façon plus favorable à l'intérêt direct du consommateur : elle permettrait de renforcer la valeur nutritionnelle d'un produit, d'en diminuer la teneur en graisse ou d'en améliorer les caractéristiques organoleptiques.

¹⁰⁷⁴ JAMES C., *Vingtième Anniversaire de la commercialisation mondiale des plantes GM (1996 – 2015) et principaux faits concernant les plantes GM en 2015*, Résumé du Rapport annuel de l'ISAAA intitulé « Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops : 2015 », International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA), Brief N°51, 2015, p. 4 – 11

L'ISAAA est une organisation non-gouvernementale créée en 1991 ayant comme but principal de promotion des biotechnologies, en particulier des OGM dans les pays en développement. Pour leurs activités, consulter le site Internet : <http://www.isaaa.org/> (consulté le 25 septembre 2016)

population en expansion, grâce à ses méthodes révolutionnaires de production de denrées alimentaires destinées, directement ou indirectement, à la consommation humaine. Or, dans un contexte de globalisation du commerce agricole, l'exploitation des cultures génétiquement modifiées sur une grande échelle et la circulation transfrontière des aliments dérivés d'organismes génétiquement modifiés (OGM),¹⁰⁷⁵¹⁰⁷⁶ soulèvent des fortes inquiétudes, voire des rejets, de certains groupes sociaux pour des raisons d'ordres multiples.¹⁰⁷⁷ Dans ces circonstances, le droit s'est

¹⁰⁷⁵ En effet, il n'existe pas d'une définition universellement acceptée pour décrire l'ensemble d'organismes vivants dérivés de l'application du génie génétique. Dans les littératures portant sur ce sujet, on trouve plusieurs expressions utilisées pour nommer ce type d'organismes, telles que « organismes génétiquement modifiés », « organismes transgéniques », etc. Certains accords internationaux, comme le Protocole de Carthagène, emploient des termes tels que « organisme vivant modifié » (OVM) pour désigner « tout organisme vivant possédant une combinaison de matériel génétique inédite obtenue par recours à la biotechnologie moderne ». La Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 définit l'OGM comme « un organisme, à l'exception des êtres humains, dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle ».

Voir l'article 3 g) du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, et l'article 2.2 de la Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil.

¹⁰⁷⁶ Dans le présent travail, le terme « aliments dérivés d'OGM » est utilisé pour décrire l'ensemble des aliments produits au moyen de la biotechnologie moderne. Ce type d'aliments sont classés par l'OMS en quatre catégories, à savoir :

- aliments constitués d'organismes vivants ou viables ou qui en contiennent, mais par exemple ;
- aliments tirés d'OGM ou contenant des ingrédients qui en dérivent, comme la farine, les aliments protéinés ou de l'huile de soja génétiquement modifié ;
- aliments contenant tels ou tels ingrédients ou additifs produits par des micro-organismes génétiquement modifiés (MGM), par exemple des colorants, des vitamines ou des acides aminés essentiels ; et
- aliments contenant des ingrédients traités par des enzymes qui proviennent de MGM, par exemple le sirop de maïs à haute teneur en fructose produit à partir de l'amidon par action d'une glucose-isomérase tirée d'un micro-organisme génétiquement modifié.

OMS, *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement : étude à partir d'exemples concrets*, op. cit., p. 4

¹⁰⁷⁷ Il s'agit précisément des préoccupations d'ordres métaphysique, éthique et philosophique, socio-économique, sanitaire et environnemental.

Sur l'ordre métaphysique, éthique et philosophique, la transgénèse franchit les limites naturelles, en recombinant de l'ADN de différentes espèces ou règnes pour produire des nouvelles formes de vie. Cette manipulation génétique est considérée comme l'humanité s'investissant dans des sphères réservées à Dieu, et entre ainsi en conflit avec les représentations symboliques véhiculées par nombre de religions. Aux yeux des sociétés laïques, la modification artificielle des éléments de la nature relèverait de « l'irresponsabilité morale », en raison que la nature, complexe et vivante, demeure toujours imprévisible pour l'homme, que les scientifiques ne possèdent pas encore toutes les connaissances permettant d'assurer l'innocuité des produits issus de la transgénèse. Au niveau philosophique, certaines personnes rejettent les produits génétiquement modifiés parce qu'ils sont fabriqués d'une manière à l'encontre de leurs valeurs morales.

Sur le plan socio-économique, l'application du génie génétique à la production agricole pourrait menacer l'agriculture familiale, tout en imposant aux petits agriculteurs un nouveau mode de culture susceptible de résulter de la contamination, de la pollinisation et de la pollution transgénique. La culture des OGM empièterait donc sur le droit des agriculteurs de choisir la façon dont ils souhaitent travailler. On s'inquiète également la possible dépendance des paysans envers les grandes entreprises de l'industrie semencière. En outre, les récentes reconnaissances de la brevetabilité des espèces vivants soulèvent le fameux problème du « biopiraterie », qui porte sur l'appropriation des ressources génétiques par les pays du Nord et son possible atteinte à la souveraineté des peuples du Sud sur leurs ressources génétiques.

On est préoccupé également par les risques pour la santé humaine liés à l'incertitude découlant de l'insertion d'un gène ou d'une séquence d'ADN au sein d'un organisme différent, ainsi que par les risques découlant de la dissémination des produits génétiquement modifiés dans l'environnement. Ces risques sont distincts en fonction de l'organisme modifié, micro-organisme, plante ou animal.

Pour une analyse précise sur ce sujet, DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 34 – 45 ; pour quelques littératures supplémentaires sur ces problèmes, OURY P.-J., *La querelle des OGM*, Paris, PUF, 2006, 320p.; FRIANT-PERROT M., « Les nouveaux aliments », in S. Mahieu et K. Merten-Lentz (dir.), *Sécurité alimentaire : nouveaux enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 89 – 114; Société royale du Canada, *Rapport du Groupe d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire*, Ottawa, 2001, pp. 4 – 8, 48 – 92, et

trouvé confronté à une mission bien délicate et ambitieuse : il s'agit de créer et de maintenir un cadre réglementaire cohérent, permettant de concilier un ensemble d'enjeux économiques, politiques et environnementaux, dont certains apparaissent *a priori* antinomiques.¹⁰⁷⁸

540. Dans ce sens, le droit international encadrant le commerce des produits génétiquement modifiés devraient, d'un côté, réserver une espace réglementaire suffisamment large au profit du développement et de l'exploitation des biotechnologies modernes et, de l'autre côté, veiller à ce que les aspects négatifs du commerce des produits issus de ces technologies soient maîtrisés de manière appropriée. Dans ce sens, il est regrettable de voir que le régime commercial multilatéral en vigueur n'est pas arrivé, jusqu'au présent, à concilier des intérêts conflictuels en la matière d'une façon acceptable pour tous les Membres. Si le recours à la technologie transgénique pour améliorer la production agroalimentaire est inévitable pour relever les défis alimentaires et environnementaux, il faut que les règles pertinentes de l'OMC s'adaptent aux nouveaux facteurs qui découlent des progrès scientifique et technologique. En ce qui concerne le présent travail, une telle adaptation consiste, au moins, à chercher une meilleure cohabitation entre l'impératif de sécurité sanitaire des aliments dérivés d'OGM et celui de leur libre circulation transfrontière.

541. Or, il s'agit d'un défi difficile à relever. Les obstacles pour réussir à concilier ces enjeux conflictuels trouvent leur origine dans le caractère intrinsèque de l'aliment, celui-ci contenant une dimension à la fois biologique, culturelles et

117 – 188; ROBIN M.-M., *Le monde selon Monsanto : de la dioxine aux OGM, une multinationale qui vous vent du bien*, Paris, La Découverte, 2009, 385p.; MOURLANE D., « Economie et commerce en agriculture : les OGM, l'aboutissement d'une logique libérale », in F. Prat (dir.), *Collectif CC-OGM Société civile contre OGM : arguments pour ouvrir un débat public*, Barret-sur-Méouge, Yves Michel, 2004, Chapitre 4; BRAC DE LA PERRIERE R. A. et BRIAND-BOUTHIAUX A., « Du brevet sur les OGM à la privatisation du vivant », in F. Prat (dir.), *Collectif CC-OGM Société civile contre OGM : arguments pour ouvrir un débat public*, Barret-sur-Méouge, Yves Michel, 2004, Chapitre 3; AUBERT M.-H., *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la dissémination volontaire des OGM dans l'environnement*, Assemblée nationale française, n°2538, 2000, pp. 21 – 47; et OMS, *Vingt questions sur les aliments transgéniques*, 8p., texte disponible sur le site Internet : http://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-technology/faq-genetically-modified-food/fr/ (consulté le 15 octobre 2016)

¹⁰⁷⁸ MAHIEU S., « Le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM : vers un système conciliateur et participatif », in NIHOUL P. et MAHIEU S. (dir.), *La sécurité alimentaire et la régulation des OGM*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 156

commerciale.¹⁰⁷⁹ Les controverses dans le milieu scientifique sur la question de l'innocuité des produits transgéniques pour la santé humaine et l'environnement, viennent embrouiller la situation. L'absence à l'heure actuelle d'une réponse avec certitude scientifique à cette question, laisse les significations culturelles de l'aliment exercer une influence encore plus importante sur la perception des consommateurs et la réaction des pouvoirs publics par rapport à ce type de produits.¹⁰⁸⁰ Ce fait a pour effet d'aiguiser considérablement l'antagonisme entre les valeurs culturelles et les valeurs commerciales représentées par les aliments dérivés d'OGM. L'opposition entre l'exigence de démantèlement des barrières aux échanges et la volonté de protéger la santé publique, appelle non seulement une solution politique, mais aussi un traitement juridique.

542. A partir de cette spécificité du commerce des produits transgéniques, on observe un effet complexe, sur le plan juridique, des dynamiques interétatiques sur le commerce des OGM (Section I). Le caractère exclusivement économique des fonctions de l'OMC explique la primauté que le droit de l'OMC accord régulièrement aux logiques commerciales, chaque fois qu'il se trouve confronté au problème de la légitimité des contraintes de sécurité sanitaire dans le système de libre-échange (Section II). Les difficultés pour les Membres de justifier une mesure de protection au sein de l'OMC deviennent un obstacle majeur lorsqu'il s'agit pour eux de respecter les engagements internationaux qu'ils ont pris en matière de prévention des risques biotechnologiques.

Section I – L'effet complexe des dynamiques interétatiques dans le domaine du commerce des OGM sur le plan juridique

543. Le secteur de la biotechnologie moderne se situe au croisement des thèmes aussi fondamentaux et divers que le développement de l'industrie agroalimentaire, la promotion de la recherche scientifique et technologique, la protection de la santé publique et de l'environnement, les exigences du libre-échange, la sauvegarde des intérêts des consommateurs, etc. Ce fait explique pourquoi les

¹⁰⁷⁹ Voir le présent travail, para. 19 – 30

¹⁰⁸⁰ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, op. cit., p. 18

discussions sur la façon de réglementer le commerce d'OGM, sont animées depuis l'origine par des confrontations et interactions entre diverses valeurs et approches poursuivies par des sociétés possédant des spécificités économiques, sociales et culturelles variées. Ainsi, on assiste systématiquement à une grande divergence d'orientations législatives nationales (A), derrière laquelle une tendance à la convergence est en train d'émerger au niveau international (B).

Paragraphe 1 - Une hétérogénéité de législations nationales relatives aux OGM

544. Les avancées de la génétique et de la biologie moléculaire pendant les dernières décennies, ont permis la mise au point et la commercialisation d'OGM qui portent des caractères pouvant se révéler très bénéfiques pour la production alimentaire. Or, la mise en exergue de cet avantage potentiel ne peut pas dissimuler le fait que l'introduction d'un gène étranger dans un organisme receveur n'est pas encore un processus parfaitement maîtrisé par les scientifiques, et que ce genre de manipulation des organismes vivants peuvent avoir des conséquences très diverses quant à l'intégration, à l'expression et à la stabilité de ce gène.¹⁰⁸¹

545. En effet, beaucoup des gènes et traits phénotypiques dont sont porteurs les OGM agricoles sont d'un genre nouveau. Au stade actuel, on ignore s'ils peuvent être utilisés dans l'alimentation sans présenter aucune menace à la santé publique. L'incertitude persiste toujours sur le terrain scientifique, malgré de nombreuses études menées sur les conséquences pouvant éventuellement être entraînées par l'utilisation, la dissémination, la commercialisation et la consommation des produits génétiquement modifiés.¹⁰⁸² Dans ces circonstances, l'arrivée sur les marchés internationaux des aliments contenant des OGM a déclenché l'inquiétude des consommateurs quant aux risques ou dangers sanitaires susceptibles d'être associés à la consommation de ce type d'aliments.

546. Lors de la 53^{ème} Assemblée mondiale de la santé tenue à Genève par l'OMS, l'émergence des préoccupations des consommateurs à l'égard de l'innocuité

¹⁰⁸¹ OMS, *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement : étude à partir d'exemples concrets*, op. cit., p. 14

¹⁰⁸² *Ibid.*, p. 2

des aliments ayant subi une manipulation génétique a attiré l'attention de la communauté internationale. Précisément, une résolution adoptée à cette occasion a reconnu explicitement que les aliments obtenus à l'aide des biotechnologies modernes constituaient une question de santé publique importante. Elle a demandé ensuite à l'OMS de fournir des bases scientifiques à ses Membres afin de faciliter les décisions concernant les effets de ce type d'aliments sur la santé humaine.¹⁰⁸³ Au cours des années suivantes, une série de consultations d'experts sur la sécurité sanitaire d'aliments dérivés d'OGM ont été menées conjointement par la FAO et l'OMS. Ces consultations ont conduit à conclure qu'il était impossible de se prononcer d'une manière générale sur tous les aliments dérivés d'OGM, en raison de la grande diversité des gènes insérés et des manières d'opérer. L'innocuité de ce type d'aliments devrait être évaluée au cas par cas.¹⁰⁸⁴

547. L'absence d'une conclusion scientifique ferme sur la sécurité sanitaire des aliments dérivés d'OGM, notamment sur leurs impacts cumulés à long terme sur la santé humaine et l'environnement, renforce les tensions entre les principaux participants au commerce d'OGM. Ces tensions trouvent leur origine dans les controverses et parfois les oppositions quant à la façon d'aborder le rôle de la science et de la technologie dans la société en général, et celui des nouvelles méthodes dans la production agro-alimentaire en particulier.¹⁰⁸⁵ Cette opposition de vue, notamment

¹⁰⁸³ OMS, *Résolution de l'Assemblée mondiale de la santé sur la sécurité sanitaire des aliments*, WHA 53.15, 20 mai 2000, p. 3

Le texte original est en anglais :

« *The Fifty-Third World Health Assembly, ...*

Aware of the increased concern of consumers about the safety of food, particularly after recent foodborne-disease outbreaks of international and global scope and the emergence of new food products derived from biotechnology...

Requests the Director-General... (11) to support Member States in providing the scientific basis for health-related decisions regarding genetically modified foods... ».

¹⁰⁸⁴ Pour les résultats de ces consultations d'experts, voir FAO/OMS, *Aspects de la salubrité des aliments génétiquement modifiés d'origine végétale*, Rapport d'une consultation conjointe d'expertes FAO/OMS sur les aliments produits par biotechnologie, Genève, 29 mai – 2 juin, 2000, 39p.; FAO/OMS, *Evaluation de l'allergénicité des aliments génétiquement modifiés*, Rapport de la Consultation mixte FAO/OMS sur les aliments dérivés des biotechnologies, Rome, 22 – 25 janvier 2001, 30p.; FAO/OMS, *Safety Assessment of Foods Derived from Genetically Modified Microorganisms*, Report of a joint FAO/OMS expert consultation on foods derived from biotechnology, Geneva, 24 – 28 September 2001, 29p.; et FAO/OMS, *L'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments issus d'animaux génétiquement modifiés (y compris des poissons)*, Rapport de la Consultation mixte FAO/OMS d'experts, Rome, 17 – 21 novembre 2003, 45p.

¹⁰⁸⁵ En effet, le fameux contentieux relatif aux viandes traitées aux hormones entre les Communautés européennes et les Etats-Unis datant dès la fin des années 1980, a très bien illustré le conflit de perception entre les pays Nord-Américains (les Etats-Unis et le Canada) et les pays européens sur l'innocuité des aliments obtenus par l'application des nouvelles méthodes de production. Afin de répondre à l'inquiétude des consommateurs par rapport aux risques susceptibles d'être causés pour la santé humaine, le Conseil des Ministres des Communautés européennes a adopté plusieurs directives, interdisant la mise sur le marché des viandes et des produits carnés provenant d'animaux traités aux hormones de croissance. Il s'agissait en particulière des directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE. En 1996, les Etats-Unis ont porté plainte devant l'ORD

celle entre les Etats-Unis et l'Europe, conduit à une profonde divergence d'approche normative en ce qui concerne la réglementation nationale du commerce d'OGM et de leurs produits dérivés.¹⁰⁸⁶

548. Le système régulateur des Etats-Unis repose essentiellement sur une conception d'OGM en termes de « produits ». ¹⁰⁸⁷ De cette manière, les produits génétiquement modifiés sont traités comme des « nouveaux produits » obtenus par l'utilisation des nouvelles technologies, qui consistent en rien d'autre que les extensions des outils traditionnels de transformation des vivants. Leur utilisation ne modifie ni la substance ni l'innocuité du produit.¹⁰⁸⁸ Conservant les caractéristiques essentielles de leur variété parentale, les produits génétiquement modifiés sont les « équivalents substantiels » des produits obtenus de manière traditionnelle, et peuvent être soumis au même traitement accordé à ces derniers au niveau des exigences réglementaires.¹⁰⁸⁹

de l'OMC, et demandé l'établissement d'un groupe spécial pour statuer sur l'incompatibilité de ces directives européennes avec les disciplines pertinentes de l'OMC, notamment avec celles de l'Accord SPS et du GATT de 1994.

Sur cette affaire, *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (CE - Hormones)*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, 420p., et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, 136p. ; également, FRIANT-PERROT M., « Les nouveaux aliments », *op. cit.*, pp. 89 – 114

¹⁰⁸⁶ Pour une analyse de l'opposition entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière de réglementation de la sécurité sanitaire des aliments, voir ECHOLS M. A., « Food Safety Regulation in the European Union and the United States: Different Cultures, Different Laws », *Columbia Journal of European Law*, Vol. 4, 1998, pp. 525 – 543; également SHAFFER G. C. et POLLACK M. A., « Les différentes approches de la sécurité alimentaire : comparaison Union européenne / Etats-Unis », in J. Bourrinet et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 129 – 146, et notamment en ce qui concerne les produits génétiquement modifiés, pp. 140 – 145

¹⁰⁸⁷ DEBOYSER P. et MAHIEU S., « La régulation internationale des OGM : une nouvelle tour de Babel ? », in NIHOUL P. et MAHIEU S. (dir.), *La sécurité alimentaire et la régulation des OGM*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 249

¹⁰⁸⁸ ECHOLS M. A., « Food Safety Regulation in the European Union and the United States : Different Cultures, Different Laws », *op. cit.*, p. 538; SHAFFER G. C. et POLLACK M. A., « Les différentes approches de la sécurité alimentaire : comparaison Union européenne / Etats-Unis », *op. cit.*, p. 140

¹⁰⁸⁹ Le principe d'« équivalence en substance » ou d'« équivalence substantielle » a été élaboré au début des années 1990 par la FAO, l'OMS et l'OCDE. Selon ce principe, une évaluation du risque présenté par un aliment dérivé d'OGM doit comporter une comparaison entre le produit fini et un produit analogue présentant un degré de sécurité acceptable. On peut considérer qu'un aliment dérivé d'OGM ne présente pas plus de danger qu'un produit alimentaire traditionnel (dans les limites des variations naturelles), si cet aliment dérivé d'OGM est comparable, sur le plan toxicologique et nutritionnel, au produit traditionnel et dans la mesure où la modification génétique dont il résulte est elle-même considérée comme dénuée de risque. Reposant sur un processus comparatif, ce principe est utile pour identifier les similitudes et les différences entre l'aliment dérivé d'OGM et un élément de référence ayant des antécédents de consommation salubre, sur lequel on peut ensuite se baser pour évaluer la salubrité. Cependant, il convient de garder toujours dans l'esprit que le principe d'équivalence en substance ne constitue pas en soi une évaluation des risques, mais plutôt « le point de départ d'une démarche visant à évaluer la sécurité des aliments dérivés d'OGM par rapport à leurs homologues traditionnels.

Pour les détails, voir OCDE, *Safety Evaluation of Foods Derived by Modern Biotechnology : Concepts and Principles*, Paris, 1993, pp. 14 – 16 ; également FAO/OMS, *Aspects de la salubrité des aliments génétiquement modifiés d'origine végétale*, *op. cit.*, pp. 7 – 8

549. Ayant pour avis que les aliments dérivés d'OGM sont généralement sûrs,¹⁰⁹⁰ les autorités américaines n'envisagent le principe de précaution¹⁰⁹¹ que comme un outil scientifique d'évaluation des risques, exprimant une rationalité purement scientifique.¹⁰⁹² Elles ont établi un système souple de mise sur le marché de ces produits¹⁰⁹³ et n'exigent que les entreprises étiquettent ce type de produits

¹⁰⁹⁰ Selon G. Dufour, les Etats-Unis utilisent le principe d'équivalence substantielle en tant que « seuil de décision ». C'est-à-dire, lors de prendre une décision sur l'innocuité d'un produit, on se base uniquement sur la déduction logique que le nouveau produit ne présente pas d'autres changements que ceux attribuables au nouveau gène. Ainsi, s'il est démontré que les modifications apportées au nouveau produit sont sans danger, on peut présumer que le nouveau produit ne produira pas d'effet négatif sur la santé et l'environnement.

DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 62

¹⁰⁹¹ Selon la définition donnée par P. Martin-Bidou, le principe de précaution exige des Etats de « prendre des mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement même en l'absence de certitude scientifique absolue quant aux effets néfastes des activités projetées ». MARTIN-BIDOU P., « Le principe de précaution en droit international de l'environnement », *R.G.D.I.P.*, Vol. 103, 1999, pp. 631 – 666

Il est très difficile de définir le principe de précaution avec précision. Il s'agit en fait d'un énoncé peu précis, même au niveau de la langue, qui se présente de façon très variée dans les divers instruments internationaux relatifs à la protection de l'environnement. MARCEAU G., « Le principe de précaution et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) », in Ch. Leben et J. Verhoeven (dir.), *Le principe de précaution : aspects de droit international et communautaire*, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 136

Pour avoir une première idée sur le contenu de ce principe, citons comme exemple la formulation de ce principe figurant dans la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement. Le principe 15 de cette déclaration énonce que :

« pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

Le principe de précaution connaît sa naissance en droit allemand sous le terme *Vorsorgeprinzip*, qui a été formulé au début des années 1970 pour assurer le dédommagement d'atteinte à la vie humaine causé par des produits chimiques aux effets nocifs reportés dans le temps. Peu de temps, ce principe a été adopté dans les systèmes juridiques de nombreux pays et été étendu à tous les aspects de la responsabilité environnementale. C'est dans le contexte de la lutte contre la pollution de la mer du Nord, que le principe de précaution est formellement inséré dans l'ordre juridique international au cours des années 1980. La plupart des spécialistes se réfèrent à la Déclaration ministérielle de la Deuxième Conférence de l'OCDE sur la protection de l'environnement de la mer du Nord en 1987 comme le premier texte juridique international contenant explicitement ce principe. Ce texte a rapidement inspiré le développement de nombreux instruments internationaux, qui aient pour effet de faciliter une diffusion du principe de précaution dans tous les domaines de la protection internationale de l'environnement. Pour une étude approfondie sur l'émergence et le développement du principe de précaution, voir CAZALA J., *Le principe de précaution en droit international : étude d'un mode conventionnel de gestion de l'incertitude scientifique*, Thèse de l'Université Paris II, 2003, pp. 6 – 56 ; également DUPUY P.-M., « Le principe de précaution, règle émergente du droit international général », in Ch. Leben et J. Verhoeven (dir.), *Le principe de précaution : aspects de droit international et communautaire*, Paris, L.G.D.J., 2001, pp. 95 – 111

Sur l'application du principe de précaution dans le domaine biotechnologique, voir GODARD O., « Le principe de précaution à l'épreuve des OGM », in A. Marciano et B. Tourrés (dir.), *Regards critiques sur le principe de précaution : le cas des OGM*, Paris, Librairie Philosophique J. VRIN, 2011, pp. 85 – 161

¹⁰⁹² Dans leur article, G. E. Issac et W. A. Kerr ont fait une distinction entre dimension scientifique et dimension sociale dans l'application du principe de précaution. Selon la rationalité scientifique, le principe de précaution est utilisé uniquement comme outil d'évaluation des risques. Alors, selon la rationalité sociale, on recourt au principe de précaution non seulement à des fins de l'évaluation des risques, mais également à des fins de gestion des risques. ISSAC G. E. et KERR W. A., « Genetically Modified Organisms at the World Trade Organization : A Harvest of Trouble », *J.W.T.*, Vol. 37, n°6, 2003, pp. 1088 - 1089

En outre, la responsabilité dans ce domaine est partagée entre plusieurs agences gouvernementales, telles que la FDA, l'Agence de protection de l'environnement (EPA), le Département de l'Agriculture (USDA) par l'intermédiaire de l'*Animal and Plant Inspection Service*. Pour un aperçu du régime réglementaire des Etats-Unis en matière d'OGM, voir DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 48 – 52

seulement sur une base volontaire.¹⁰⁹⁴ De plus, les Etats-Unis ont également adopté des politiques commerciales visant à garantir un accès facile et fiable aux marchés étrangers pour les produits génétiquement modifiés qu'ils ont développés ou développeront à l'avenir. De leur point de vue, toute restriction ou contrôle aux échanges internationaux des produits génétiquement modifiés constitue nécessairement une mesure protectionniste déguisée, qui aura pour effet une fragmentation du marché international et doit être combattue.¹⁰⁹⁵

550. Tandis qu'en Europe, l'aliment a fait, très tôt, l'objet d'une prudence particulière et échappe dans une certaine mesure à la logique économique. On se méfie des innovations technologiques appliquées dans l'alimentation du fait que, jusqu'à ce jour, on n'a pas encore accumulé des connaissances suffisantes pour déterminer si la consommation des aliments ainsi fabriqués pourrait présenter des dangers pour la santé humaine. Cette perception de l'acceptabilité des risques sanitaires a fait s'inscrire l'esprit de prévention dans la législation alimentaire communautaire, celle-ci visant à atteindre un niveau de « risque zéro » en termes de sécurité sanitaire des aliments.¹⁰⁹⁶ Le principe de précaution est utilisé tant dans l'évaluation des risques que dans le processus de gestion des risques. Cette approche permet de déterminer un niveau de protection non seulement selon une rationalité purement scientifique, mais également en fonction des préoccupations éthiques ou sociales.¹⁰⁹⁷ Ainsi, les aliments issus des nouvelles technologies font l'objet d'une « présomption de nocivité » et ne peuvent pas être commercialisés sauf si leur

¹⁰⁹³ Il s'agit d'une procédure simplifiée de notification, établie par la FDA pour toutes les denrées alimentaires génétiquement modifiées. La FDA considère que l'obtention préalable d'une autorisation officielle n'est pas nécessaire pour leur commercialisation. Ce système confère donc une autonomie substantielle aux opérateurs économiques. C'est à eux qui choisissent de consulter la FDA avant la commercialisation.

STEWART T. P. et JOHANSON D. S., « Policy in Flux: The European Union's Laws on Agricultural Biotechnology and Their Effects on International Trade », *Drake Journal of Agricultural Law*, Vol. 4, 1999, pp. 248 – 250

¹⁰⁹⁴ Ce n'est que dans le cas où un produit génétiquement modifié apparaîtrait substantiellement différent de son équivalent naturel, que l'étiquetage est exigé. ANDERSON K. et POHL NIELSEN M. Ch., « Cultures transgéniques et commerce international », *Economie internationale*, Vol. 87, 2001, p. 48

¹⁰⁹⁵ BOY L., « La place du principe de précaution dans la directive UE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement », *R.J.E.*, Vol. 27, n°1, 2002, p. 6

¹⁰⁹⁶ FRIANT-PERROT M., « Les nouveaux aliments », *op. cit.*, pp. 90 – 91 ; également SALMON N., « A European Perspective on the Precautionary Principle, Food Safety and the Free Trade Imperative of the WTO », *European Law Review*, Vol. 27, n°2, 2002, p. 153

¹⁰⁹⁷ ISSAC G. E. et KERR W. A., « Genetically Modified Organisms at the World Trade Organization : A Harvest of Trouble », *op. cit.*, p. 1089

innocuité est établie.¹⁰⁹⁸ C'est exactement le cas des aliments obtenus à partir d'OGM.

551. Reposant sur la conception de l'OGM en tant que processus de production, l'Union européenne a instauré une réglementation stricte s'appliquant spécifiquement aux OGM et à leurs aliments dérivés.¹⁰⁹⁹ La mise sur le marché de ceux-ci est soumise non seulement à une procédure préalable d'évaluation de l'innocuité et d'autorisation en tant que contrôle *a priori*, mais aussi à des exigences harmonisées et contraignantes d'étiquetage et de traçabilité comme moyen de suivi *a posteriori*. De cette façon, la réglementation communautaire en matière d'OGM cherche à la fois à maintenir un niveau de protection élevé au profit des consommateurs et à leur garantir le libre choix en leur fournissant des informations appropriées sur l'histoire des aliments qu'ils consomment.¹¹⁰⁰

¹⁰⁹⁸ A l'origine, la mise sur le marché des premiers aliments contenant des OGM destinés à la consommation humaine et animale a été soumise à une procédure communautaire d'autorisation instaurée par la directive 90/220/CEE sur la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement. Par l'adoption du règlement (CE) n°258/97 sur les nouveaux aliments et les nouveaux ingrédients alimentaires, l'autorité communautaire a procédé à une approche globale de la « nouveauté » et élargi ainsi la gamme d'aliments concernés en couvrant l'ensemble des aliments non traditionnels. La mise en place d'un mécanisme d'autorisation préalable est pour assurer « que les nouveaux aliments et les nouveaux ingrédients alimentaires font l'objet d'une évaluation d'innocuité unique suivant une procédure communautaire avant d'être mis sur le marché dans la Communauté ».

Communautés européennes, *Directive du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement*, Journal officiel des Communautés européennes, 8 mai 1990, L117/15, p.1

Communautés européennes, *Règlement (CE) n°258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires*, Journal officiel des Communautés européennes, 14 février 1997, L43/1, p. 1

¹⁰⁹⁹ DEBOYSER P. et MAHIEU S., « La régulation internationale des OGM : une nouvelle tour de Babel ? », *op. cit.*, p. 249 et 251

Si le règlement (CE) n° 258/97 offre un cadre commun pour les denrées alimentaires non traditionnellement consommées par les européens, il s'est focalisé dès le départ sur les aliments produits par l'application des techniques issues de la biotechnologie moderne et notamment du génie génétique. Ce fait est expliqué par la définition de « nouveaux aliments et de nouveaux ingrédients alimentaires » donnée par ce règlement. En vertu de l'article 1 du règlement, les nouveaux aliments couvrent notamment :

- « a) les aliments et ingrédients alimentaires contenant des organismes génétiquement modifiés au sens de la directive 90/220/CEE ou consistant en de tels organismes;
- b) les aliments et ingrédients alimentaires produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, mais n'en contenant pas ;
- c) les aliments et ingrédients alimentaires présentant une structure moléculaire primaire nouvelle ou délibérément modifiée ;
- d) les aliments et ingrédients alimentaires composés de micro-organismes, de champignons ou d'algues ou isolés à partir de ceux-ci ;
- e) les aliments et ingrédients alimentaires composés de végétaux ou isolés à partir de ceux-ci et les ingrédients alimentaires isolés à partir d'animaux, à l'exception des aliments et des ingrédients alimentaires obtenus par des pratiques de multiplication ou de reproduction traditionnelles et dont les antécédents sont sûrs en ce qui concerne l'utilisation en tant que denrées alimentaires... »

Communautés européennes, *Règlement (CE) n°258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires*, Journal officiel des Communautés européennes, 14 février 1997, L43/1, p. 2

¹¹⁰⁰ Il s'agit notamment des documents suivants : la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la

552. Face à une telle grande divergence d'approches réglementaires poursuivies par les pays principaux participants au commerce d'OGM,¹¹⁰¹ de nombreux pays en développement se trouvent dans un dilemme lorsqu'elles adoptent leurs propres politiques nationales en ce qui concerne l'évaluation et la gestion des risques susceptibles d'être associés aux produits transgéniques entrés sur leurs territoires.¹¹⁰²

D'un côté, dans la mesure où ces pays doivent respecter leurs engagements en matière de droit à l'alimentation, et où le génie génétique peut être un outil efficace pour combattre la faim et la malnutrition, ils ont tout intérêt à faciliter l'exploitation des cultures génétiquement modifiées et le commerce des aliments dérivés d'OGM, afin d'améliorer la quantité et la qualité des aliments disponibles pour leurs peuples.¹¹⁰³ De l'autre côté, en plus des possibles effets nocifs associés à la consommation des aliments transgéniques pour la santé publique, ces pays craignent que les importations de ces produits puissent porter atteinte à leurs exportations de produits agricoles traditionnels.¹¹⁰⁴ C'est notamment le cas pour certains pays africains dont la plupart des exportations agricoles sont destinées aux marchés européens, où les importations et la commercialisation des produits transgéniques

directive 90/220/CEE du Conseil, le règlement (CE) n°1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, et le règlement (CE) n°1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE.

Pour comprendre plus la réglementation communautaire relative aux OGM, voir MAHIEU S., « Le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM : vers un système conciliateur et participatif », *op. cit.*, pp. 153 – 240 ; ZARRILLI S., *International Trade in GMOs and GM Products: National and Multilateral Legal Frameworks*, Genève, CNUCED, 2005, pp. 9 – 13

¹¹⁰¹ Sur les oppositions de vue sur la question d'OGM entre les Etats-Unis et l'Europe, voir JOLY P.-B., « Les OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation : le face à face Etats-Unis/Europe », *Cahiers français*, n° 294, 2000, pp. 53 – 59

¹¹⁰² BROSSET E., « Droit international et produits alimentaires génétiquement modifiés : entre pénurie et suralimentation », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, p. 281

¹¹⁰³ ZARRILLI S., *International Trade in GMOs and GM Products: National and Multilateral Legal Frameworks*, *op. cit.*, pp. 8 – 9

¹¹⁰⁴ Il s'agit des problèmes dits de « co-existence » susceptibles d'être suscités par l'exploitation des cultures génétiquement modifiées. Ils désignent particulièrement les problèmes liés aux pertes économiques comme conséquence des risques de contamination génétique entre les cultures génétiquement modifiées et les cultures traditionnelles, par exemples, les pertes économiques liées à l'impossibilité, pour un agriculteur conventionnel, de vendre sa récolte au prix pratiqué pour les produits non génétiquement modifiés. Sur ce sujet, voir CORTI VARELA J., *Le rapport du Panel OMC sur les OGM*, UMR 8103 of Comparative Law, Université Paris 1 – CNRS Paris, 2006, p. 13, texte disponible sur le site de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris : <http://lodel.ehess.fr/cenj/docannexe.php?id=178> (consulté le 16 octobre 2017); également ZARRILLI S., *International Trade in GMOs and GM Products: National and Multilateral Legal Frameworks*, *op. cit.*, pp. 8 – 9

doivent satisfaire un ensemble des conditions rigoureuses, et une partie importante de consommateurs sont très sensibles aux produits ayant fait l'objet de manipulations génétiques. La contamination d'OGM sur les variétés végétales locales ou la moindre présence involontaire des OGM dans la chaîne agroalimentaire, risque de conduire au rejet des produits agricoles provenant de ces pays par les marchés européens. Dans ce sens, il est essentiel pour ces pays de maintenir la mention du type « sans OGM » afin de préserver leurs possibilités d'exportation, même si cela impliquerait une interdiction de production locale ou une entrave à la circulation transfrontière des produits génétiquement modifiés.¹¹⁰⁵

553. C'est partiellement pour cette raison qu'en 2002, plusieurs pays de l'Afrique australe, le Malawi, le Mozambique, la Zambie, et le Zimbabwe ont renoncé aux importations des maïs génétiquement modifiés expédiés par les Etats-Unis à titre de l'aide alimentaire.¹¹⁰⁶ Dans une déclaration de l'ONU, ces pays ont réaffirmé officiellement leurs réserves à l'égard de l'aide alimentaire contenant des OGM. Ils ont ainsi proclamé qu'en absence, en matière de commerce des produits alimentaires et de l'aide alimentaire, d'accord international en vigueur traitant spécifiquement des aliments contenant des OGM, c'était au pays bénéficiaire de l'aide d'accepter ou non de tels produits.¹¹⁰⁷

554. Dans son œuvre, M. Echols a constaté qu'« à cultures différentes, lois différentes ».¹¹⁰⁸ De même, on observe en matière d'OGM une grande hétérogénéité législative au niveau national, qui résulte d'une diversité de regards et approches portés sur les OGM par les pays dans de différentes conditions économiques, sociales et culturelles. Dans un contexte de mondialisation des échanges toujours croissante,

¹¹⁰⁵ ZARRILLI S., *International Trade in GMOs and GM Products: National and Multilateral Legal Frameworks*, *op. cit.*, pp. 7 – 9

¹¹⁰⁶ *Ibid.* ; également BROSSET E., « Droit international et produits alimentaires génétiquement modifiés : entre pénurie et suralimentation », *op. cit.*, p. 281

Par exemple, la Zambie n'a pas accepté les expéditions d'aide alimentaire contenant des maïs génétiquement modifiés, afin d'éviter le danger susceptible d'être porté par les maïs génétiquement modifiés pour la santé humaine, ainsi que la contamination des variétés locales de maïs qui pourrait susciter le rejet de ses exportations des aliments par les marchés européens. Le Zimbabwe craignait que l'entrée sur son territoire des maïs génétiquement modifiés risquerait de menacer les variétés locales de maïs et de porter atteinte à ses exportations de viande bovine vers l'Europe.

¹¹⁰⁷ ONU, *Déclaration de l'Organisation des Nations Unies concernant l'utilisation des produits alimentaires génétiquement modifiés envoyés au titre de l'aide alimentaire en Afrique australe*, *op. cit.*

¹¹⁰⁸ ECHOLS M., *Food Safety and the WTO. The Interplay of Culture, Science and Technology*, *op. cit.*, p. 13

cette hétérogénéité des réglementations nationales se transforme en obstacles au commerce international des produits transgéniques, et provoque des contentieux commerciaux. Le conflit d'intérêt entre les principaux participants du commerce d'OGM a été mis en exergue avec une acuité toute particulière dans les affaires *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques* (affaire CE – *Produits biotechnologiques*).¹¹⁰⁹ Vu l'importance des enjeux socio-économiques impliqués dans le commerce d'OGM, une intervention internationale s'avère indispensable afin de parvenir à une convergence des systèmes nationaux vers un modèle commun de régulation. Une telle convergence pourrait être matérialisée sous la forme d'une conciliation des approches législatives nationales ou bien d'une harmonisation des normes dans les matières concernées.¹¹¹⁰

Paragraphe 2 - Une convergence vers un modèle commun de réglementation

555. Il faut admettre que, si la nécessité de créer un système universel de réglementation du commerce d'OGM paraît incontestable, la manière d'y parvenir n'est pourtant pas évidente.

556. Sur le plan international, le thème des OGM a retenu l'attention d'un bon nombre d'organisations internationales qui ont des vocations différentes.¹¹¹¹ Surtout,

¹¹⁰⁹ En effet, les approches réglementaires des Membres de l'OMC en matière de sécurité sanitaire des produits agroalimentaires sont si divergentes et parfois contradictoires, qu'elles constituent l'une des sources importantes de contentieux commerciaux. Quant aux OGM, plusieurs plaintes ont été portées devant l'ORD de l'OMC en ce qui concerne la conformité de certaines mesures nationales entravant les importations des produits transgéniques aux disciplines pertinentes de l'OMC. Il s'agit précisément de l'affaire *Egypte – Prohibition à l'importation de thon en boîte à l'huile de soja*, et des affaires *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*. Dans l'affaire contre l'Égypte, le Thaïlande a déposé en septembre 2000 auprès de l'ORD une plainte concernant la prohibition imposée par l'Égypte à l'importation de thon en boîte provenant du Thaïlande soupçonné d'être emballé dans de l'huile de soja génétiquement modifié. Sur cette affaire, *Egypte – Prohibition à l'importation de thon en boîte à l'huile de soja*, Demande de consultations présentée par la Thaïlande, 27 septembre 2000, G/L/392, G/SPS/GEN/203, 1p. Les affaires CE – *Produits biotechnologiques* portent sur les plaintes déposées les 13 et 14 mai 2003 par les États-Unis, le Canada et l'Argentine, concernant le moratoire imposé par les Communautés européennes sur l'examen des demandes d'approbation des produits biotechnologiques et sur l'octroi d'approbation pour ces produits, ainsi que sur les interdictions nationales appliquées par certains États membres concernant la commercialisation et l'importation des produits biotechnologiques.

¹¹¹⁰ DEBOYSER P. et MAHIEU S., « La régulation internationale des OGM : une nouvelle tour de Babel ? », *op. cit.*, pp. 257 – 258

¹¹¹¹ Il s'agit aussi bien des organisations intergouvernementales que des ONG, Même si, *stricto sensu*, les ONG n'ont pas de capacité de créer du droit, elles jouent indéniablement un rôle moteur dans l'élaboration des normes internationales relatives aux OGM, soit en soumettant des projets de textes internationaux, soit en assistant aux négociations à titre d'observateurs, ou

à cause de la double facette de leur spécificité, celle de marchandise et celle de risque, les produits transgéniques tombent à la fois dans le domaine de compétence des organisations internationales s'intéressant au commerce des marchandises et de celles ayant pour vocation la protection de la santé et de l'environnement.¹¹¹² Or, la prolifération des institutions en charge des OGM n'a pas abouti à un bon développement de l'encadrement conventionnel dans ce domaine. Le cadre juridique international en vigueur semble particulièrement lacunaire et déséquilibré. La *soft law* demeure majoritaire dans ce domaine, et les règles ayant force contraignante sont peu nombreuses et hautement concentrées autour d'un thème très précis, à savoir la gestion des risques potentiellement liés à la circulation transfrontière des OGM.¹¹¹³

557. En cela, un déséquilibre patent se manifeste pour ce qui est du poids des institutions internationales engagées sur le terrain. Au niveau mondial, citons le Programme pour l'environnement de l'ONU (PNUE), la FAO et l'OMS, qui constituent les enceintes spécialisées les plus propices pour traiter du problème des risques susceptibles d'être créés par les OGM pour la santé humaine et pour l'environnement. Les travaux entrepris au sein du PNUE ont amené à l'adoption en 2000 du premier instrument multilatéral contraignant pour sécuriser les mouvements transfrontières des OGM, à savoir le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique

parfois en tant que membre de délégations nationales. BROSSET E., « Droit international et produits alimentaires génétiquement modifiés : entre pénurie et suralimentation », *op. cit.*, p. 272

¹¹¹² *Ibid.*, pp. 271 – 281

¹¹¹³ On remarque, déjà au début des années 1990, certaines organisations internationales avaient entrepris des travaux pour élaborer des textes destinés à encadrer l'utilisation de la biotechnologie. Très souvent, ces textes manquent de force contraignante. Par exemple, OCDE, *Considérations de sécurité relatives à la biotechnologie*, Paris, 1992, 58p. ; et FAO, *Towards An International Code of Conduct for Plant Biotechnology as It Affects the Conservation and Utilization of Plant Genetic Resources*, Rapport de la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, 5^{ème} session, CPGR/93/9, 1993, 24p.

En outre, E. Brosset a pu observer que, excepté le Protocole de Carthagène, tous les actes visant expressément les biotechnologies étaient non obligatoires. Souvent sous les formes de directive, déclaration, ou bien lignes directrices, ces textes se présentent une valeur plutôt déclaratoire ou programmatrice. Pour E. Brosset, la rareté du droit conventionnel en matière d'OGM pourrait être expliquée par des raisons non spécifiques au domaine d'OGM, telles que les caractéristiques rigides et complexes de la négociation interétatique, mais aussi par des raisons spécifiques, telles que les différences culturelles majeures qui existent dans le monde sur la manière d'aborder les concepts d'alimentation ou de progrès scientifique. Il convient de souligner pourtant que l'absence d'une valeur contraignante ne veut pas conduire à dénier la contribution de ces textes à la formation du droit conventionnel en la matière, dans la mesure où ils peuvent servir de guide dans l'adoption de conventions contraignantes, voire même être un des éléments constitutifs des obligations comportées par ces conventions.

BROSSET E., « Droit international et produits alimentaires génétiquement modifiés : entre pénurie et suralimentation », *op. cit.*, pp. 282 – 283

(Protocole de Cartagene).¹¹¹⁴ Ayant pour objectif principal de prévenir les effets défavorables des OGM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, le Protocole de Cartagena évoque les risques pour la santé humaine de manière indirecte.¹¹¹⁵

558. Quant à la FAO et l'OMS, institutions spécialisées onusiennes dans les domaines de santé et d'alimentation, leur contribution au développement du cadre juridique international en matière d'OGM ne reste que sur le plan technique. De telle contribution est matérialisée principalement par l'intermédiaire des travaux conjoints entrepris dans le cadre du Codex Alimentarius.¹¹¹⁶ Au lieu de jouer un rôle central dans l'élaboration des règles juridiques communes, la FAO et l'OMS demeurent de simples forums de discussion interétatiques.¹¹¹⁷

¹¹¹⁴ Le Protocole de Carthagène est adopté le 29 janvier 2000 en tant qu'accord complémentaire de la Convention sur la diversité biologique. Entré en vigueur le 11 septembre 2003, il constitue le premier accord international environnemental sur les OGM. Il a pour but de garantir la sécurité de la manipulation, du transport et de l'utilisation des organismes vivants modifiés (OVM) résultant des biotechnologies modernes qui peuvent avoir des effets nocifs sur la diversité biologique. A ce jour, il a recueilli 170 pays membres de ratification. Pour connaître plus ce protocole, voir MACKENZIE R. et *al.*, *Guide explicatif du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques*, Gland, UICN – Union mondiale pour la nature, 2003, 301p.

¹¹¹⁵ L'article 1 du Protocole de Carthagène énonce son objectif comme « contribuer à assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières ».

¹¹¹⁶ Le Codex Alimentarius a été créé conjointement par la FAO et l'OMS en 1963, et se fonctionne sous la double tutelle de ces deux organisations. Il est chargé d'élaborer des normes alimentaires internationales harmonisées destinées à « protéger la santé des consommateurs et à promouvoir des pratiques loyales en matière de commerce de denrées alimentaires ». Depuis 1989, la Commission du Codex Alimentarius s'intéresse aux questions découlant de l'utilisation de la biotechnologie à l'alimentation. Cependant, les travaux réalisés au sein de la Commission n'ont pas abouti à développer de normes précises pour renseigner les Etats quant à l'innocuité et à la sécurité des aliments génétiquement modifiés pour la santé ou pour l'environnement. Après l'établissement d'une liste de méthodes d'analyse disponibles pour la détection ou l'identification des aliments dérivés des biotechnologies, la Commission s'est penchée sur l'élaboration d'un ensemble de principes généraux pour l'analyse des risques ainsi que des directives spécifiques concernant l'évaluation des risques potentiels découlant de l'emploi de la transgénèse, afin d'orienter la conduite des gouvernements dans la pratique. Il s'agit notamment des « Principes pour l'analyse des risques liés aux aliments dérivés des biotechnologies modernes » (CAC/GL 44-2003), « Directives régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés de micro-organismes à ADN recombiné » (CAC/GL 46-2003), « Directives régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés de plantes à ADN recombiné » (CAC/GL 45-2003) et son « Annexe sur l'évaluation de l'allergénicité potentielle », et « Directive régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés d'animaux à ADN recombiné » (CAC/GL 68-2008). Ces principes et directives indiquent la marche à suivre sur le plan technique, afin de vérifier le caractère sécuritaire des aliments dérivés d'OGM ou de détecter leur présence. Sur les travaux du Codex Alimentarius sur les OGM, voir DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT, op. cit.*, pp. 146 – 148, et 151 – 154

¹¹¹⁷ Pour certains auteurs, même si l'engagement de ces institutions sur le plan technique est non négligeable, le rôle qu'elles ont joué dans la création d'un cadre juridique en matière d'OGM demeure très réduit par rapport à ce qui pouvait être espéré. BROSSET E., « Droit international et produits alimentaires génétiquement modifiés : entre pénurie et suralimentation », *op. cit.*, p. 272 – 276

559. Tout au contraire, l'OMC est intervenue largement dans les débats provoqués par l'aspect sanitaire et environnemental des produits génétiquement modifiés, même si ce sujet paraît à première vue étrangère à son unique vocation de la libéralisation des échanges.¹¹¹⁸ C'est à travers une approche très abstraite et neutre de la notion de marchandises, que les accords de l'OMC englobent potentiellement les échanges des produits génétiquement modifiés.¹¹¹⁹ L'intervention de l'OMC dans ce domaine s'est vue encore multipliée et approfondie, grâce aux efforts que ses organes juridictionnels ont investis dans le règlement des contentieux relatifs au commerce des produits génétiquement modifiés. Sur ce point, citons les fameuses affaires *CE – Produits biotechnologiques*, qui revêtent une importance particulière dans ce sens. Lors de l'examen de la légitimité des mesures prises par les Communautés européennes et certains de ses Membres pour restreindre les importations des produits génétiquement modifiés, l'ORD s'est efforcé d'interpréter et d'appliquer les règles commerciales multilatérales pertinentes à la lumière de la spécificité du secteur biotechnologique. Malgré le fait que certains raisonnements du groupe spécial et de l'Organe d'appel dans ces affaires font l'objet de vives critiques de certains commentateurs,¹¹²⁰ la force exécutoire des décisions et recommandations de l'ORD a eu pour effet réel de renforcer le rôle primordial des disciplines de l'OMC dans la réglementation internationale de commerce des produits génétiquement modifiés.¹¹²¹ En réalité, ce fait permet d'insérer dans l'ordre juridique

¹¹¹⁸ Comme l'a rappelé R. Romi, « l'OMC ne détient pas une légitimité supérieure qui lui permettrait de phagocyter les débats mondiaux » et notamment les débats relatifs à la sécurité alimentaire et l'environnement. Elle ne gouverne qu'une seule dimension de l'économie et ne développe trop souvent qu'une conception politiquement univoque de la notion de libre-échange. ROMI R., *Droit et administration de l'environnement*, 6^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2007, p. 60

¹¹¹⁹ BROSSET E., « Droit international et produits alimentaires génétiquement modifiés : entre pénurie et suralimentation », *op. cit.*, pp. 276 – 277

¹¹²⁰ Pour les critiques sur le raisonnement et la décision de l'ORD dans les affaires *CE – Produits biotechnologiques*, voir PEEL J., « A GMO by Any Other Name... Might Be an SPS Risk!: Implications of Expanding the Scope of the WTO Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement » *E.J.I.L.*, Vol. 17, n°5, 2006, pp. 1021 – 1022; également CORTI VARELA J., *Le rapport du Panel OMC sur les OGM*, *op. cit.*, p. 13

¹¹²¹ Dans les affaires *CE – Produits biotechnologiques*, l'applicabilité de l'Accord SPS a été contestée par les Communautés européennes. Le Groupe spécial a adopté une approche extensive lors de l'interprétation de plusieurs termes contenus dans cet Accord qui définissent la notion de « mesure SPS ». Ce fait a eu pour effet d'ouvrir le champ d'application de l'Accord SPS vers presque tous les problèmes sanitaires, environnementaux et voire économiques liés aux OGM. Sur ce point, Voir *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.189 – 7.211 ; également PEEL J., « A GMO by Any Other Name... Might Be an SPS Risk!: Implications of Expanding the Scope of the WTO Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement » *op. cit.*, pp. 1021 – 1022; et CORTI VARELA J., *Le rapport du Panel OMC sur les OGM*, *op. cit.*, p. 12

international une certaine primauté assurée par les règles de l'OMC en faveur des objectifs commerciaux par rapport aux impératifs socio-environnementaux.

Section II – La prééminence des logiques commerciales dans la réglementation multilatérale de la sécurité sanitaire des aliments transgéniques

560. Si la sécurité sanitaire des aliments est officiellement acceptée comme un objectif légitime de l'OMC (Paragraphe 1), sa réalisation est soumise à la prééminence des logiques commerciales. Afin d'assurer que l'exercice du droit autonome des Membres de l'OMC en matière de santé et d'environnement ne se transforme, en aucun cas, en l'expression d'un protectionnisme déguisé, l'Accord SPS a mis en place un système de contrôles basé uniquement sur les principes scientifiques (Paragraphe 2). Or, le secteur biotechnologique est fortement caractérisé par l'incertitude scientifique concernant les impacts néfastes susceptibles d'apparaître avec les produits génétiquement modifiés à la santé publique et à l'environnement. Dans la mesure où il s'appuie excessivement sur les facteurs scientifiques pour déterminer la légalité des mesures de protection, l'Accord SPS empêche les Membres d'agir à titre de précaution contre les risques dont la possibilité de réalisation et l'ampleur ne sont pas encore établies par la science (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 - L'acceptation de la sécurité sanitaire des aliments comme objectif légitime de l'OMC

561. Si le libre-échange est l'objectif incontestable poursuivi par le système commercial multilatéral, ce dernier ne cherche pas à établir un marché mondial absolu. Il réserve, dès l'origine, une place aux impératifs de sécurité sanitaire des aliments. Déjà à l'époque du GATT, prédécesseur de l'OMC, il était généralement reconnu que les Etats ont la responsabilité de protéger la santé de leurs citoyens et l'environnement lorsque l'entrée sur leur territoire de certains produits étrangers risque d'y porter atteinte, et que les mesures nationales adoptées à cette fin pourraient constituer des obstacles au commerce. Ainsi, l'article XX b) du GATT de 1947 autorise, à titre d'exception, les parties contractantes de s'écarter des disciplines générales en matière de commerce des marchandises, telles que le principe de non-

discrimination, la réduction des droits de douane et l'élimination générale des restrictions quantitatives. Elles peuvent donc imposer des restrictions au commerce, si elles jugent que ces mesures sont « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux », et ne constituent en aucun cas une « discrimination arbitraire ou injustifiable » ou une « restriction déguisée au commerce international ».¹¹²²

562. Lors de la conclusion de l'Accord instituant l'OMC, les Etats ont décidé que « leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ». ¹¹²³ On a l'impression que les éléments tels que « relèvement des niveaux de vie », « utilisation optimale des ressources mondiales », « développement durable » et « besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique » constituent autant d'objectifs de l'OMC, dont certains concernent spécifiquement la sécurité sanitaire des produits et la protection de l'environnement.¹¹²⁴ De cette façon, la recherche de la sécurité sanitaire des aliments n'est plus conçue comme une simple exception à libre circulation des marchandises. Elle est acceptée par l'OMC comme un objectif légitime distinct, celui-ci étant appelé de cohabiter avec l'impératif du libre-échange.¹¹²⁵

¹¹²² L'article XX b) du GATT de 1994 se lit comme suit :

« sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures : ... b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux... »

¹¹²³ Préambule de l' Accord instituant l'Organisation mondiale du Commerce
OMC, *Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, Genève, 14p.

¹¹²⁴ SNYDER F., « Sécurité alimentaire dans l'Union européenne et gouvernance de la mondialisation », *op. cit.*, p. 11

¹¹²⁵ DEBOYSER P. et MAHIEU S., « La régulation internationale des OGM : une nouvelle tour de Babel ? », *op. cit.*, p. 259

563. Certes, l'Accord instituant l'OMC ne contient qu'un écrit général qui manque de force juridique contraignante, et l'article XX b) du GATT de 1947 autorise seulement certains types de normes nationales, par exemple les normes nationales portant exclusivement sur les caractéristiques des produits finals, et non pas celles concernant les processus et méthodes de production.¹¹²⁶ L'adoption à l'issue du Cycle de l'Uruguay, de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC), vient compléter ces textes, tout en établissant un ensemble de règles et disciplines précises afin d'orienter les Membres de l'OMC lorsqu'ils élaborent, adoptent et mettent en œuvre leurs mesures de protection. Le présent travail s'intéresse davantage à l'Accord SPS en raison de son importance primordiale en la matière.¹¹²⁷

564. Etant entièrement consacré au problème de la coordination entre libéralisation du commerce et sécurité sanitaire des produits, l'Accord SPS vise essentiellement à « préserver le droit souverain des gouvernements d'établir le niveau de protection qu'ils jugent approprié », et simultanément d' « assure[r] que ce droit souverain ne soit pas exercé abusivement à des fins protectionnistes et n'entraîne pas

¹¹²⁶ Les dispositions de l'article XX du GATT de 1947 doivent être lues conjointement avec celles des articles I et III du même texte. Les articles I et III interdisent aux États contractants d'opérer une discrimination entre les produits similaires provenant de différents partenaires commerciaux et entre ses propres produits et les produits étrangers similaires. Dans la détermination de la similarité entre deux produits, le fait que des procédés ou méthodes de production (PMP) différents soient employés pour leur fabrication n'en fait pas en soi des produits non « similaires ».
BOSSIS G., « La notion de sécurité alimentaire selon l'OMC : entre minoration et tolérance timide », *R.G.D.I.P.*, 2001, p. 337

¹¹²⁷ En droit de l'OMC, plusieurs textes traitent du problème relatif aux mesures nationales entravant le commerce des produits pour des motifs sanitaires et environnementaux. Il s'agit notamment des articles XX b) et g) du GATT de 1947, de l'Accord SPS et de l'Accord OTC. Dans certains cas, il est tout à fait possible pour les Membres concernés d'invoquer simultanément les dispositions de l'Accord SPS et celles de l'Accord OTC pour justifier leurs mesures restrictives. Par exemple, une mesure d'étiquetage obligatoire des aliments transgéniques destinés à la mise en marché peut relever tant de l'Accord SPS que de l'Accord OTC.

Cependant, le présent travail s'intéresse seulement à l'Accord SPS, et non pas l'Accord OTC, pour trois raisons. Premièrement, l'Accord SPS fait partie des textes du Cycle de l'Uruguay résultants des négociations multilatérales dans le domaine du commerce agricole, domaine qui intéresse au présent travail. Deuxièmement, les réflexions dans cette partie de travail se focalisent plutôt sur l'aspect spécifique de l'innocuité des aliments transgéniques, et non pas leur aspect technique en général. Troisièmement, l'Accord SPS consiste à un texte fondamental de l'OMC en matière de sécurité alimentaire, et occupe une place primordiale dans les discussions sur ce sujet. Au niveau du texte, il décrit non seulement les conditions d'application précises des mesures d'exception au titre de l'article XX b) du GATT de 1994, et établit également une présomption de satisfaction aux disciplines du GATT des mesures nationales conformes aux dispositions de l'Accord SPS. En outre, une partie considérable des affaires portées devant l'ORD de l'OMC sont relatives à l'Accord SPS. Elles sont au nombre de 46 jusqu'à l'année 2017. Ce fait rend possible le développement au sein de l'OMC d'une jurisprudence importante relative à l'interprétation et à l'application de l'Accord SPS.

Pour les informations précises des affaires relatives à cet accord, voir OMC, *Règlement des différends : les différends : indice des différends par Accord : mesures sanitaires et phytosanitaires*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_agreements_index_f.htm?id=A19# (consulté le 16 octobre 2017)

des obstacles non nécessaires au commerce international ». ¹¹²⁸ De façon générale, l'article 2.1 de l'Accord SPS pose le principe fondamentale que les Membres de l'OMC ont le droit « de prendre les mesures sanitaires et phytosanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux », à condition que ces mesures sont conformes aux dispositions contenues dans cet accord. ¹¹²⁹ En pratique, l'exercice de ce droit peut être traduit non seulement par la détermination d'un niveau de protection sanitaire et phytosanitaire qui paraît approprié aux Membres concernés, mais aussi par le choix des mesures que ces Membres jugent appropriées pour instituer ou maintenir le niveau de protection qu'ils ont déterminé.

565. L'Accord SPS définit le concept « niveau approprié de protection » comme niveau de protection « considéré approprié par le Membre établissant une mesure sanitaire ou phytosanitaire » pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux sur son territoire. ¹¹³⁰ De cette façon de définir ce concept « niveau de protection approprié », on peut déjà dégager que la détermination du niveau approprié de protection ne se relève pas d'une exception. Il s'agit plutôt d'un droit souverain. ¹¹³¹

¹¹²⁸ OMC, *Comprendre l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires*, mai 1998, le texte est disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsund_f.htm (consulté le 8 décembre 2016)

Aux termes de son préambule, l'Accord SPS a pour vocation d'« établir un cadre multilatéral de règles et disciplines pour orienter l'élaboration, l'adoption et l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires afin de réduire au minimum leurs effets négatifs sur le commerce », et d'« élaborer des règles pour l'application des dispositions du GATT de 1994 qui se rapportent à l'utilisation des mesures sanitaires et phytosanitaires, en particulier les dispositions de l'article XX b) ».

¹¹²⁹ L'article 2.1 de l'Accord SPS dispose que :

« les Membres ont le droit de prendre les mesures sanitaires et phytosanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux à condition que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent accord. »

¹¹³⁰ Selon l'Annexe A.1 de l'Accord SPS, on entend par le terme « mesure SPS » comme toute mesure appliquée pour protéger la vie ou la santé des personnes ou des animaux contre les risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans leurs aliments, pour protéger la vie des personnes contre les maladies véhiculées par des animaux ou des plantes, pour protéger la vie des animaux ou des végétaux contre les parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes, ou pour empêcher ou limiter tout type de dommage découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites.

Les mesures SPS peuvent prendre de différentes formes, telles que lois, décrets, réglementations, prescription et procédures pertinentes, y compris les critères relatifs au produit final, les procédés et méthodes de production, les procédures d'essai, d'inspection, de certification et d'homologation, les régimes de quarantaine, les dispositions relatives aux méthodes statistiques, procédures d'échantillonnage et méthodes d'évaluation des risques pertinentes, et les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage directement liées à l'innocuité des produits alimentaires.

¹¹³¹ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, op. cit., p. 69

566. Cette constatation est d'ailleurs confirmée par les dispositions de l'Accord SPS en ce qui concerne l'harmonisation des politiques nationales sur la base des normes internationales existantes. Dans le but de réduire le plus largement possible les effets néfastes au commerce international résultant de la diversité des mesures SPS nationales, l'article 3.1 encourage les Membres d'établir leurs mesures SPS sur la base des normes internationales élaborées par les organisations internationales compétentes.¹¹³² Ces normes capables de garantir une certaine prévisibilité des mesures de sauvegarde susceptibles d'être prises par les Membres, jouent un rôle de premier plan dans la prévention du protectionnisme, des restrictions déguisées au commerce et des discriminations abusives en matière de sécurité sanitaire et d'environnement.

567. L'harmonisation des mesures SPS ne constitue pourtant pas une obligation ferme pour les Membres. Dans le préambule de l'Accord SPS, ceux-ci ont exprimé explicitement que, même s'ils désirent « favoriser l'utilisation de mesures sanitaires et phytosanitaires harmonisées entre les Membres, sur la base de normes, directives et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes », une telle harmonisation sera réalisée « sans exiger d'aucun Membre qu'il modifie le niveau de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux qu'il juge approprié ».¹¹³³ L'article 3.3 va dans le même sens en autorisant les Membres d'introduire ou de maintenir « des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié... ».

568. En vertu de ces prescriptions, les Membres de l'OMC jouissent du droit de s'écarter des normes internationales pertinentes pour s'assurer un niveau plus

¹¹³² L'article 3.1 de l'Accord SPS stipule que :

« afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe, sauf disposition contraire du présent accord, et en particulier les dispositions du paragraphe 3 ».

¹¹³³ Le sixième alinéa du préambule de l'Accord SPS

élevé de protection sanitaire et phytosanitaire, même s'il est fortement recommandé par l'Accord SPS de s'appuyer, dans la mesure la plus large possible, sur les normes internationales existantes pour établir leur niveau approprié de protection. Les remarques de l'Organe d'appel dans l'affaire *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (CE - Hormones)*,¹¹³⁴ viennent confirmer cette constatation en soulignant que l'Accord SPS reconnaît explicitement « le droit des Membres d'établir leur propre niveau approprié de protection sanitaire, lequel peut être supérieur (c'est-à-dire plus prudent) à celui qui découle des normes, directives, et recommandations internationales existantes » (*sic*). Il est ajouté en plus que « ce droit d'un pays membre de mettre en place son propre niveau de protection sanitaire... est un droit autonome et ne constitue pas une “exception” par rapport à une “obligation générale” ». ¹¹³⁵ Quand il examinait l'affaire *Australie – Mesures visant les importations de saumons (Australie – Saumons)*, l'Organe d'appel est allé plus loin en déclarant le droit des Membres de l'OMC de fixer un niveau de protection très élevé, même jusqu'à un niveau de « risque nul ».¹¹³⁶

569. Dans ce sens, lorsqu'un Membre doit se confronter à un risque qui menace la santé humaine, animale ou végétale sur son territoire, il dispose de trois options pour établir une mesure SPS visant à assurer son niveau approprié de protection.¹¹³⁷ Selon l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones*, ces trois options ont la même valeur, et il n'existe aucun lien du type de principe-exception entre eux.¹¹³⁸ Premièrement, il peut élaborer une mesure SPS « en conformité » avec une norme internationale, en intégrant complètement la norme internationale pertinente

¹¹³⁴ Le présent travail, note de bas de page 1085

¹¹³⁵ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 124 et 172

¹¹³⁶ Selon l'Organe d'appel,
« comme nous l'avons dit dans notre rapport sur l'affaire *Communautés européennes – Hormones*, le “risque” évalué dans le cadre d'une évaluation des risques doit être un risque vérifiable; l'incertitude théorique n'est pas le genre de risque qui doit être évalué aux termes de l'article 5:1. Cela ne signifie pas, cependant, qu'un Membre ne peut déterminer que son niveau de protection approprié correspond à un “risque nul” ».
Australie – Mesures visant les importations de saumons, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 125

¹¹³⁷ CONDELLO F., « International Trade Rules on Food Security and Genetically Modified Organisms », in S. Mahieu et K. Merten-Lentz (dir.), *Sécurité alimentaire: nouveau enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 289; également VAN DEN BOSSCHE P. et ZDOUC W. (dir.), *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, 3rd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 910

¹¹³⁸ VAN DEN BOSSCHE P. et ZDOUC W. (dir.), *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, op. cit., p. 911

dans cette mesure et en la transformant en une norme nationale. Ce faisant, cette mesure peut bénéficier d'une présomption de compatibilité avec les dispositions pertinentes de l'Accord SPS et du GATT de 1994.¹¹³⁹ Deuxièmement, le Membre désirant adopter une mesure SPS peut le faire « sur la base » d'une norme internationale, en retenant seulement « quelques-uns des éléments de la norme internationale, sans nécessairement les incorporer tous ». ¹¹⁴⁰ Troisièmement, le Membre concerné peut adopter une mesure SPS plus stricte que celle qui correspond à une norme internationale pertinente si, sur la base d'une évaluation des renseignements scientifiques disponibles, il considère que la norme internationale pertinente n'est pas suffisante pour obtenir le niveau de protection qu'il juge approprié.¹¹⁴¹

570. Ces trois options traduisent la liberté dont les Membres de l'OMC peuvent jouir lorsqu'ils cherchent à déterminer leur niveau approprié de protection et à adopter des mesures SPS correspondants, le cas où les risques menaçant la santé humaine, animale ou végétale sont établis par des preuves scientifiques. Il ne faut pas oublier que le droit de l'OMC offre également à ses Membres la possibilité de

¹¹³⁹ Il s'agit d'une mesure prise en vertu de l'article 3.2 de l'Accord SPS, qui prévoit que :

« les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994 ».

Sur ce point, l'Organe d'appel a noté que,

« conformément au paragraphe 2 de l'article 3 de l'Accord SPS, un Membre peut décider de promulguer une mesure SPS qui est en conformité avec une norme internationale. Cette mesure incorporerait complètement la norme internationale et la transformerait en pratique en une norme nationale. Pareille mesure bénéficie d'une présomption (quoique réfragable) de compatibilité avec les dispositions pertinentes de l'Accord SPS et du GATT de 1994 ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 170

¹¹⁴⁰ Il s'agit d'une mesure SPS prise à titre de l'article 3.1 de l'Accord SPS. Cet article exige des Membres de l'OMC d'établir leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires « sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe ». *Ibid.*, para. 171

Il convient de souligner ici que le Membre imposant une telle mesure ne bénéficie pas de la présomption de compatibilité accordée par l'article 3.2 de l'Accord SPS. En conséquence, cette mesure doit toujours faire l'objet d'un examen au regard de toutes les disciplines pertinentes de l'Accord SPS, notamment l'obligation de fonder les mesures SPS sur les preuves scientifiques suffisantes (article 2.2) et de procéder à une évaluation des risques (article 5.1). Selon certains commentateurs, le Membre gagne peu le bénéfice en adoptant ce type de mesures SPS.

PAUWELYN J., « The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three SPS Disputes: EC-Hormones, Australia-Salmon, and Japan-Varietals », *J.I.E.L.*, Vol. 2, n°4, 1999, p. 655

¹¹⁴¹ Il s'agit d'une mesure prise à titre de l'article 3.3 de l'Accord SPS, aux fins duquel,

« il y a une justification scientifique si, sur la base d'un examen et d'une évaluation des renseignements scientifiques disponibles conformément aux dispositions pertinentes du présent accord, un Membre détermine que les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes ne sont pas suffisantes pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'il juge approprié ».

Voir la note de bas de page n°2 de l'Accord SPS.

recourir aux mesures restrictives du commerce, dans le cas où ils ne possèdent pas des renseignements suffisants leur permettant d'apporter la preuve scientifique du risque qu'ils entendent prévenir. Si cette possibilité ne peut pas être considérée comme une application directe du principe de précaution dans le domaine du commerce des produits alimentaires,¹¹⁴² il s'agit au moins de la reconnaissance d'un droit d'agir « avec prudence et précaution » lorsque les Membres font face à la fois au manque de preuves scientifiques suffisantes et à l'impératif de se protéger d'un risque sérieux dont la nature et l'ampleur sont encore indéfinies.¹¹⁴³ Mettant l'accent sur l'impératif de sécurité et sur la logique de prévention, ce droit d'agir « avec prudence et précaution » en cas de manque des preuves scientifiques suffisantes trouve sa double source en tant que droit autonome dans l'Accord SPS : une source explicite au titre de l'article 5.7, et une source implicite dans d'autres dispositions de cet accord.

571. Afin que les mesures nationales de protection sanitaire ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce international, les articles 2.2 et 5.1 de l'Accord SPS imposent aux Membres de l'OMC l'obligation de fonder leurs mesures de protection sanitaire sur « des principes scientifiques » ou sur la base d'une évaluation du risque, et de ne pas les maintenir « sans preuves scientifiques

¹¹⁴² Pour l'instant, on ne peut pas constater une réception du principe de précaution comme règle autonome dans le droit de l'OMC. En fait, de nombreux juristes ont d'opinion que le principe de précaution n'a pas encore acquis le statut de règle de droit coutumière. Faute de consensus général des Etats sur les composantes et paramètres essentiels de ce qui constitue le principe de précaution, on ne peut non plus constater son existence en tant qu'un principe général de droit. MARCEAU G., « Le principe de précaution et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) », *op. cit.*, p. 136 ; aussi BOY L., CHARLIER C., RAINELLI M. et REIS P., « La mise en œuvre du principe de précaution dans l'Accord SPS de l'OMC – les enseignements des différends commerciaux », *Revue économique*, Vol. 54, 2003, p. 1293

En ce qui concerne le présent travail, le principe de précaution a été invoqué par les Communautés européennes dans l'affaire *CE – Hormones*, en tant qu'une règle coutumière du droit international ou qu'un principe général de droit, pour justifier leur interdiction de mise sur le marché des viandes traitées aux hormones, interdiction n'étant pas établie sur la base d'une évaluation du risque conformément aux exigences énoncées dans l'article 5.1 de l'Accord SPS. Les organes juridictionnels de l'OMC n'ont pas accepté l'argument des Communautés européennes sur ce point. Ils étaient d'opinion que le principe de précaution n'a pas été incorporé, en tant que tel, dans l'Accord SPS comme motif justifiant des mesures SPS incompatibles avec les obligations des Membres énoncées dans les dispositions de cet accord. Même s'il existe un principe coutumier de précaution, sa mise en œuvre ne saurait exempter les Membres de l'OMC de l'obligation de conduire une évaluation des risques conformément aux articles 5.1 et 5.2 de l'Accord SPS. Pour une analyse détaillée sur ce sujet, voir *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 4.202, et 8.157, 8.158, Rapport du groupe spécial Canada, adopté le 12 juin 1998, WT/DS48/R/CAN, para. 8.160, et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 124

La réticence des organes juridictionnels de reconnaître une place autonome du principe de précaution dans l'Accord SPS, ne signifie pourtant pas un rejet total de l'OMC de la valeur juridique de ce principe. Il est indiscutable que certains éléments ou composantes du principe de précaution ont déjà été intégrés dans le droit de l'OMC, surtout dans plusieurs dispositions de l'Accord SPS, par exemple le sixième alinéa de son préambule et son article 3.3. *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 124

¹¹⁴³ MARCEAU G., « Le principe de précaution et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) », *op. cit.*, p. 142

suffisantes ». ¹¹⁴⁴ Dans le cas où il existe un risque incertain ou dont les conséquences ou l'ampleur sont incertaines, l'article 5.7 permet aux Membres de déroger à ces obligations et d'adopter des mesures restrictives au commerce, compte tenu des renseignements pertinents disponibles. ¹¹⁴⁵ Toutefois, les mesures de précaution ainsi prises ne peuvent être que « provisoires » et doivent satisfaire plusieurs conditions, à savoir que les Membres concernés doivent s'efforcer d'« obtenir les renseignements additionnels » nécessaires pour procéder à une évaluation du risque et réexaminer les mesures prises à ce titre dans « un délai raisonnable ». ¹¹⁴⁶ Si les interprétations strictes des organes juridictionnels de l'OMC sur les prescriptions de l'article 5.7 ont eu pour effet de resserrer davantage les conditions d'application des mesures préventives, la légitimité du choix des Membres d'agir « avec prudence et précaution » n'a jamais été remise en question, lorsque la nocivité des produits en question pour l'environnement ou la santé publique n'est pas prouvée de façon certaine par les scientifiques mais seulement redoutée. ¹¹⁴⁷

¹¹⁴⁴ L'article 2.2 de l'Accord SPS prévoit que :

« les Membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes, exception faite de ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5 ».

L'article 5.1 dispose que :

« les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes ».

¹¹⁴⁵ L'article 5.7 dispose que

« dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable. »

¹¹⁴⁶ C'est à l'occasion de se prononcer sur l'affaire *Japon – Produits agricoles II*, que l'Organe d'appel a identifié quatre conditions que doit respecter un Membre de l'OMC pour invoquer l'article 5.7 de l'Accord SPS :

« conformément à la première phrase de l'article 5.7, un Membre peut provisoirement adopter une mesure SPS si cette mesure est imposée relativement à une situation dans laquelle "les informations scientifiques pertinentes sont insuffisantes", et adoptée "sur la base des renseignements pertinents disponibles".

Conformément à la seconde phrase de l'article 5.7, une telle mesure provisoire ne peut être maintenue que si le Membre qui a adopté la mesure "s'efforç[e] d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque", et "examin[e] en conséquence la mesure ... dans un délai raisonnable".

Ces quatre prescriptions sont de toute évidence cumulatives par nature et sont d'importance égale aux fins de déterminer la compatibilité avec cette disposition. Chaque fois qu'il n'est pas satisfait à l'une de ces quatre prescriptions, la mesure en cause est incompatible avec l'article 5.7 ».

Japon – Mesures visant les produits agricoles, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 22 février 1999, WT/DS76/AB/R, para. 89

¹¹⁴⁷ Voir le présent travail, para. 614

572. Récemment, ce droit d'agir « avec prudence et précaution » en cas du manque des preuves scientifiques suffisantes a connu une évolution intéressante, à la suite des interprétations par les organes juridictionnels de l'OMC de l'articulation entre les articles 2.2 et 5.7. A première vue, le libellé « exception faite de ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5 » inséré dans l'article 2.2, laisse à penser que l'article 5.7 constitue une exception, qui permet aux Membres de déroger à certaines dispositions de l'Accord SPS. C'est également dans cette optique que les organes juridictionnels dans l'affaire *Japon – Mesures visant les produits agricoles (Japon – Produits agricoles II)*¹¹⁴⁸ et celle *Japon – Mesures visant l'importation de pommes (Japon – Pommes)*¹¹⁴⁹ ont interprété de manière rigoureuse les prescriptions de l'article 5.7. Ainsi, du fait de cette nature exceptionnelle, l'article 5.7 ne peut pas être retenu d'office et doit donc être invoqué par la partie qui souhaite s'en prévaloir.¹¹⁵⁰

573. La nouvelle tendance d'interprétation de l'article 5.7 a été initiée par le groupe spécial dans l'affaire *CE – Produits biotechnologiques*. Ce dernier a soutenu une opinion divergente, en déclarant que l'article 5.7 ne constitue pas une exception aux obligations imposées par les articles 2.2 et 5.1, et a considéré qu'il s'agissait d'un « droit [autonome] assorti de réserves ».¹¹⁵¹ En l'espace, le groupe spécial a

¹¹⁴⁸ Dans cette affaire, les Etats-Unis ont contesté la conformité avec les dispositions de l'Accord SPS des mesures du Japon, qui prohibaient l'importation des produits agricoles qui n'avaient pas été soumis à un essai de quarantaine. Cet essai devait être effectué pour chaque variété du produit agricole en question, même si le traitement s'était avéré efficace pour d'autres variétés du même produit. *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport du groupe spécial, adopté le 27 octobre 1998, WT/DS76/R, 191p., et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 22 février 1999, WT/DS76/AB/R, 51p.

¹¹⁴⁹ Dans cette affaire, les Etats-Unis ont allégué que le maintien en application par le Japon de restrictions quaranténaires à l'égard des pommes importées pour prévenir l'introduction du feu bactérien, avait pour effet de restreindre les importations de pommes provenant des Etats-Unis et était incompatible avec les règles de l'OMC, surtout avec les règles de l'Accord SPS. Précisément, ces restrictions consistaient, entre autres, en l'interdiction d'importer des pommes provenant de vergers dans lesquels la présence du feu bactérien était décelée, en l'obligation d'inspecter trois fois par an les vergers produisant pour l'exportation afin de détecter la présence du feu bactérien, en l'interdiction pour tout verger d'exporter au Japon si le feu bactérien est détecté dans une zone tampon de 500 mètres autour du verger et en l'obligation de traiter au chlore, après la récolte, les pommes exportées. *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport du groupe spécial, adopté le 15 juillet 2003, WT/DS245/R, 304p., et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, 115p.

¹¹⁵⁰ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.157 et note de bas de page n° 469 ; également IYNEDJIAN M., *L'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires : une analyse juridique*, Paris, L.G.D.J., 2002, p. 163

¹¹⁵¹ CORTI VARELA J., *Le rapport du Panel OMC sur les OGM*, op. cit., p. 6
Pour le Groupe spécial,

« ... qualifier l'article 5.7 de droit assorti de réserves et non d'exception signifie que, si une mesure SPS contestée a été adoptée et est maintenue d'une manière compatible avec les quatre prescriptions cumulatives de l'article 5.7, la situation est '[telle que] ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5' (article 2.2), et l'obligation énoncée à l'article 2.2 de ne pas maintenir des mesures SPS sans preuves scientifiques suffisantes n'est pas applicable à la mesure contestée. Inversement, si une mesure SPS contestée n'est pas compatible avec l'une des quatre prescriptions de l'article 5.7, la situation n'est pas '[telle que] ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5' »

retenu l'argument des Communautés européennes, que l'article 5.7 établit un droit autonome pour les Membres importateurs, et non pas une simple exception à l'article 2.2, en raison du fait qu'« il pourrait être invoqué en tant que moyen de défense affirmatif contre une allégation de violation au titre de l'article 2.2 ». ¹¹⁵² En allant plus loin, le groupe spécial a énoncé que le fait que les mesures SPS adoptées et maintenues au titre de l'article 5.7 sont censées être de nature temporaire, ne change rien à la qualification de l'article 5.7 en tant que droit autonome. ¹¹⁵³ Cette approche de la relation entre les articles 5.7 et 2.2 a été également adoptée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones (Canada – Maintien de la suspension)*. Ce dernier a même souligné que l'article 2.2 exclut du champ d'application les situations où les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes. A cette constatation, il a ajouté encore que « l'applicabilité des articles 2.2 et 5.1, d'une part, et de l'article 5.7, d'autre part, dépendra du caractère suffisant des preuves scientifiques ». ¹¹⁵⁴

574. La qualification par les organes juridictionnels du droit de prendre des mesures préventives au titre de l'article 5.7 en tant qu'un droit autonome, a une implication profonde sur l'attribution de la charge de preuve en ce qui concerne la conformité d'une mesure SPS avec l'article 5.7. ¹¹⁵⁵ Pour que les dispositions de

(article 2.2), et l'obligation pertinente énoncée à l'article 2.2 est applicable à la mesure contestée, pour autant qu'il n'y a pas d'autres éléments qui rendent l'article 2.2 inapplicable ».

Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.2974 et 7.3004

¹¹⁵² En effet, le Groupe spécial a qualifié la relation entre les articles 5.7 et 2.2 comme « une relation dans laquelle “une disposition [à savoir l'article 5.7] autorise, dans certaines circonstances, un comportement [à savoir l'adoption provisoire de mesures SPS dans les cas où les preuves scientifiques sont insuffisantes sur la base des renseignements pertinents disponibles] qui serait sinon incompatible avec une obligation établie dans une autre disposition [à savoir l'obligation énoncée à l'article 2.2 de ne pas maintenir une mesure SPS sans preuves scientifiques suffisantes], [dans les cas où] l'une des deux dispositions [à savoir l'article 2.2] fait référence à l'autre disposition, [et] dans les cas où l'une des dispositions [à savoir l'article 2.2, et en particulier la clause “ exception faite de ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5”] donnait à entendre que l'obligation [énoncée à l'article 2.2 de ne pas maintenir une mesure SPS sans preuves scientifiques suffisantes] n'était pas applicable” aux mesures qui relèvent de l'article 5.7 ».

Ibid., para. 7.2962 et 7.2968

¹¹⁵³ *Ibid.*, para. 7.2971

¹¹⁵⁴ *Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 octobre 2008, WT/DS321/AB/R, para. 674

¹¹⁵⁵ *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.2976

l'article 2.2 soient applicables à une mesure SPS contestée, il est nécessaire de vérifier si celle-ci ne remplit pas toutes les prescriptions de l'article 5.7 et tombe ainsi en dehors du champ d'application de cette article. Ainsi, c'est à la partie plaignante qui allègue l'incompatibilité d'une mesure SPS avec l'article 2.2, de démontrer que la mesure SPS contestée est également incompatible avec au moins l'une des prescriptions énoncées à l'article 5.7.¹¹⁵⁶

575. Il convient de souligner que l'article 5.7 n'épuise pas toutes les possibilités pour les Membres de l'OMC d'agir « avec prudence et précaution » en cas de l'absence de certitude scientifique. La jurisprudence de l'OMC en la matière a bien révélé l'implication de ce droit dans d'autres dispositions de l'Accord SPS, notamment celles concernant la détermination du niveau approprié de protection et celles prescrivant l'évaluation des risques.

576. Comme ce qui a déjà été montré plus haut par le présent travail, le sixième alinéa du préambule et l'article 3.3 de l'Accord SPS énoncent manifestement le droit des Membres de l'OMC à établir un niveau approprié de protection plus élevé que celui indiqué dans les normes internationales pertinentes, sans que cela puisse être interprété comme une mesure ayant des effets protectionnistes.¹¹⁵⁷ Pour certains commentateurs, ces prescriptions traduisent elles-mêmes l'incorporation de certains éléments de précaution dans le droit de l'OMC.¹¹⁵⁸ Ce droit de déterminer un niveau de protection sanitaire « plus élevé » a été en outre qualifié par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones* de « droit autonome et non d'exception » à une « obligation générale ».¹¹⁵⁹ D'ailleurs, cette constatation a été reprise par l'Organe d'appel dans l'affaire *Australie – Mesures visant les importations de saumons (Australie – Saumons)*.¹¹⁶⁰ En l'espèce, il a affirmé que la détermination du niveau approprié de

¹¹⁵⁶ *Ibid.*

¹¹⁵⁷ BOY L., CHARLIER C., RAINELLI M. et REIS P., « La mise en œuvre du principe de précaution dans l'Accord SPS de l'OMC – les enseignements des différends commerciaux », *op. cit.*, p. 1298

¹¹⁵⁸ MARCEAU G., « Le principe de précaution et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) », *op. cit.*, p. 141

¹¹⁵⁹ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 172 – 173

¹¹⁶⁰ Dans cette affaire, le Canada a demandé l'établissement d'un Groupe spécial de l'OMC pour prononcer sur la conformité, avec les article XI et XIII du GATT de 1994 et les articles 2 et 5 de l'Accord SPS, de la prohibition appliquée par le gouvernement australien à l'importation de saumons non traités, frais, réfrigérés ou congelés en provenance du Canada.

protection est « une prérogative revenant au Membre concerné ». En allant encore plus loin, il a énoncé le droit pour chaque Membre de déterminer que son niveau approprié de protection correspond à un « risque nul ».¹¹⁶¹ A été ainsi reconnu le droit des Membres d'être prudents, et même plus prudents que ne l'exigent les normes internationales.¹¹⁶²

577. Les remarques faites par l'Organe d'appel lors de l'interprétation des notions clés contenues dans l'article 5 de l'Accord SPS, telles que « risques » et « évaluation des risques », contiennent également plusieurs indices en ce qui concerne l'existence d'un tel droit d'agir avec prudence et précaution au cours d'une évaluation des risques.

578. Dans l'affaire *CE – Hormones*, l'Organe d'appel a rejeté l'idée du groupe spécial sur la notion de « risques ». Ce dernier voulait apporter une dimension quantitative à cette notion, en exigeant que l'évaluation des risques doive permettre « d'établir pour le risque un ordre de grandeur minimal ».¹¹⁶³ L'Organe d'appel a pourtant trouvé que les dispositions de l'Accord SPS ne contiennent aucune indication quantitative pour ce qui peut être qualifié de « risques ». Donc, il ne semble pas nécessaire pour les Membres concernés, au cours de l'évaluation des risques, d'évaluer la probabilité d'occurrence d'un dommage donné pour la santé humaine. Il sera suffisant pour peu qu'un danger potentiel existe pour la santé humaine sans avoir à être avéré. Ce faisant, l'Organe d'appel a permis aux Membres d'agir contre un risque potentiel pour la santé humaine même avant que celui-ci soit avéré.¹¹⁶⁴

Australie – Mesures visant les importations de saumons, Rapport du groupe spécial, adopté le 12 juin 1998, WT/DS18/R, 312p., et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, 95p.

¹¹⁶¹ *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 125 et 199

¹¹⁶² MARCEAU G., « Le principe de précaution et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) », *op. cit.*, p. 141

¹¹⁶³ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 184 et 186

¹¹⁶⁴ BOY L., CHARLIER C., RAINELLI M. et REIS P., « La mise en œuvre du principe de précaution dans l'Accord SPS de l'OMC – les enseignements des différends commerciaux », *op. cit.*, p. 1300

579. Lorsqu'il a statué sur la question de savoir si l'interdiction communautaire d'importation des viandes traitées aux hormones était établie « sur la base » d'une évaluation des risques conformément aux exigences de l'article 5.1 de l'Accord SPS, l'Organe d'appel a considéré que l'évaluation des risques ne consiste pas en un examen purement et simplement « objectif ». Elle doit également prendre en compte les incertitudes humaines.¹¹⁶⁵ Dans cette perspective, les dispositions de l'article 5.1 n'exigent pas que l'évaluation des risques repose nécessairement sur l'opinion majoritaire représentant le courant scientifique « dominant ». Une opinion dissidente mais sérieuse peut elle aussi justifier une mesure SPS.¹¹⁶⁶ Ainsi, l'obligation pour les Membres concernés de fonder leur mesure SPS sur la base d'une évaluation des risques, ne diminue en rien leur droit de prendre des mesures de précaution en l'absence de certitude scientifique. Pour certains auteurs, ces remarques de l'Organe d'appel semblent impliquer qu'une évaluation des risques peut être compatible avec les exigences de l'Accord SPS même si elle ne fait que constater l'incertitude scientifique et repose sur l'utilisation d'opinions scientifiques minoritaires quant à l'existence ou l'ampleur d'un risque allégué.¹¹⁶⁷

¹¹⁶⁵ Selon l'Organe d'appel,

« il est essentiel de ne pas perdre de vue que le risque qui doit être évalué dans le cadre d'une évaluation des risques aux termes de l'article 5.1 n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais aussi le risque pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité, autrement dit, les effets négatifs qu'il pourrait effectivement y avoir sur la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 187

¹¹⁶⁶ Sur ce point, l'Organe d'appel est d'avis que

« l'évaluation des risques pourrait faire ressortir à la fois l'opinion la plus répandue qui représente le courant scientifique "dominant" ainsi que les opinions de scientifiques qui ont un point de vue divergent. L'article 5.1 ne requiert pas que l'évaluation des risques fasse état nécessairement du seul point de vue de la majorité de la communauté scientifique intéressée. Parfois, l'existence même d'opinions dissidentes exposées par des scientifiques compétents qui ont mené des recherches sur la question à l'examen peut être révélatrice d'une certaine incertitude dans la communauté scientifique. Parfois, les divergences peuvent indiquer que les opinions scientifiques sont à peu près également partagées, ce qui peut dénoter une forme d'incertitude scientifique. Dans la plupart des cas, les gouvernements responsables et représentatifs ont tendance à fonder leurs mesures législatives et administratives sur l'opinion scientifique "dominante". Dans d'autres cas, des gouvernements tout aussi responsables et représentatifs peuvent agir de bonne foi sur la base de ce qui peut être, à un moment donné, une opinion divergente provenant de sources compétentes et respectées. En soi, cela ne témoigne pas nécessairement de l'absence d'une relation raisonnable entre la mesure SPS et l'évaluation des risques, notamment lorsque le risque en question peut être mortel et qu'il est perçu comme posant une menace évidente et imminente pour la santé et la sécurité publiques. L'existence ou l'absence de cette relation ne peut être déterminée qu'au cas par cas, après avoir tenu compte de toutes les considérations qui influent logiquement sur la question des effets négatifs potentiels sur la santé ».

Ibid., para. 194

¹¹⁶⁷ MARCEAU G., « Le principe de précaution et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) », *op. cit.* 001, p. 147

580. D'ailleurs, il paraît tout à fait normal pour l'Organe d'appel que les gouvernements « représentatifs et conscients de leurs responsabilités agissent en général avec prudence et précaution », lorsqu'ils se trouvent face aux « risques de dommages irréversibles, voire mortels, pour la santé des personnes ». ¹¹⁶⁸ L'Organe d'appel a souligné de plus que le groupe spécial doit toujours garder ce fait à l'esprit, lorsqu'il détermine « s'il existe des 'preuves scientifiques suffisantes' pour justifier le maintien par un Membre d'une mesure SPS particulière ». ¹¹⁶⁹ A ce titre, on voit aisément que les organes juridictionnels de l'OMC ont laissé aux Membres de l'OMC une certaine marge de manœuvre pour agir « avec prudence et précaution », afin de protéger la santé humaine, animale et végétale. ¹¹⁷⁰

Paragraphe 2 - L'exercice de l'autonomie étatique en matière SPS strictement encadré par les principes scientifiques

581. Tant les règles telles qu'elles sont énoncées par le texte de l'Accord SPS que les interprétations jurisprudentielles de l'ORD, font clairement une place à l'impératif de protection de la santé publique et de l'environnement. Toutefois, dans un contexte de libéralisation des échanges, la mise en place d'une telle protection implique très souvent des entraves au commerce international, et les mesures restrictives prises à ce titre risquent de faire l'objet d'abus par les Membres de l'OMC pour poursuivre des objectifs protectionnistes. ¹¹⁷¹ Afin d'assurer une plus grande sécurité juridique en la matière et de réduire au minimum les effets négatifs des mesures SPS sur le commerce, l'Accord SPS se réfère à la science comme le seul fondement légitime final d'une mesure de protection de la santé publique et de

¹¹⁶⁸ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 124

¹¹⁶⁹ *Ibid.*, para. 124

¹¹⁷⁰ MARCEAU G., « Le principe de précaution et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) », *op. cit.*, p. 145 ; BOY L., CHARLIER C., RAINELLI M. et REIS P., « La mise en œuvre du principe de précaution dans l'Accord SPS de l'OMC – les enseignements des différends commerciaux », *op. cit.*, p. 1300

¹¹⁷¹ Certains auteurs ont observé que le domaine SPS est particulièrement sensible au néo-protectionnisme. D'un côté, la pression imposée par les disciplines de l'OMC de réduire, voire de supprimer, les barrières tarifaires, a motivé les Membres de se pencher sur d'autres moyens pour protéger leurs marchés internes. On risque ainsi de voir apparaître et multiplier des barrières non tarifaires. Le domaine SPS étant extrêmement complexe, les mesures SPS peuvent être facilement utilisées à des fins protectionnistes. De l'autre côté, les progrès de la science ont permis de révéler de nouveaux risques liés à la consommation des produits agro-alimentaires. Les hypothèses d'incertitude scientifique vont probablement se multiplier à l'avenir.

Voir GAMERDINGER D., *Les formes nouvelles ou renouvelées du protectionnisme étatique : aspects juridiques*, Thèse de l'Université de Nice, 1989, pp. 405 – 412 ; plus récemment, NGO M. A., « La conciliation entre les impératifs de sécurité alimentaire et la liberté du commerce dans l'Accord SPS », *Revue internationale de droit économique*, n°1, 2007, pp. 28 – 29

l'environnement. Il exige des Membres de l'OMC de fonder leurs mesures SPS « sur les principes scientifiques » et de ne pas les maintenir « sans preuves scientifiques suffisantes ».¹¹⁷² Ces mesures ne peuvent non plus créer de « discrimination arbitraire ou injustifiable » entre les Membres de l'OMC ni constituer une « restriction déguisée au commerce international ».¹¹⁷³ Seuls les Membres qui alignent leurs mesures de protection sur les normes internationales pertinentes, peuvent bénéficier d'une présomption de compatibilité avec les dispositions de l'Accord SPS et du GATT de 1994, et donc éviter d'être contestés au regard de ces exigences.¹¹⁷⁴

582. De cette façon, les rédacteurs de l'Accord SPS ont assigné à la science un rôle prépondérant dans l'identification d'une mesure protectionniste. L'idée initiale nous paraît tout à fait judicieuse. Les renseignements scientifiques sont théoriquement objectifs et vérifiables.¹¹⁷⁵ Ils permettent *a priori* d'établir l'existence d'une base objective à la prétention d'un Membre de l'OMC que la santé publique ou l'environnement sur son territoire est menacé par un risque SPS.¹¹⁷⁶ On a l'impression que la science constitue la seule cause « sûre » d'une réglementation nationale visant à protéger la santé publique et l'environnement, dont l'adoption implique des considérations de multiples ordres, y compris très souvent des éléments subjectifs tels que la culture alimentaire ou bien les « inquiétudes » des consommateurs par rapport à un produit spécifique. Le recours aux renseignements scientifiques permet d'assurer au moins un certain degré de certitude quant à la détermination de la validité d'une mesure SPS au regard des termes de l'Accord SPS.¹¹⁷⁷ Dans cette optique, la science joue avant tout un rôle informatif, en fournissant aux décideurs politiques des connaissances nécessaires pour faire face à des risques SPS.¹¹⁷⁸

¹¹⁷² Article 2.2 de l'Accord SPS

¹¹⁷³ Article 2.3 de l'Accord SPS

¹¹⁷⁴ Article 3.2 de l'Accord SPS

¹¹⁷⁵ NGO M. A., « La conciliation entre les impératifs de sécurité alimentaire et la liberté du commerce dans l'Accord SPS », *op. cit.*, p. 36

¹¹⁷⁶ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, *op. cit.*, p. 159

¹¹⁷⁷ NGO M. A., « La conciliation entre les impératifs de sécurité alimentaire et la liberté du commerce dans l'Accord SPS », *op. cit.*, p. 36

¹¹⁷⁸ Sur le rôle informatif de la science dans le cadre de l'Accord SPS, voir OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, Thèse de l'Université Laval, 2002, pp. 107 – 245 ; PEEL J., *Risk Regulation under the WTO SPS Agreement : Science as an International Normative Yardstick ?*, Jean

583. Cependant, le rôle assigné à la science par l'Accord SPS dépasse de loin ce cadre. Les exigences de l'Accord SPS relatives aux preuves scientifiques sont tellement précises et rigoureuses, qu'elles conduisent à confier à la science un rôle plutôt normatif, dans la mesure où la science devrait aussi servir à déterminer la légitimité d'une mesure SPS. Par ailleurs, ce rôle normatif de la science ne cesse d'être renforcé par la jeu de l'interprétation des organes juridictionnels de l'OMC.¹¹⁷⁹ Dans ces circonstances, les Membres de l'OMC voient largement réduite leur marge de manœuvre en matière de protection de la santé publique et de l'environnement.¹¹⁸⁰ Une lecture attentive des dispositions de l'Accord SPS et de la jurisprudence en la matière permet de confirmer ces constatations.

584. Aux termes de l'Accord SPS, le Membre cherchant à réaliser un objectif de protection de la santé publique et de l'environnement, doit fonder sa mesure SPS sur la base d'une norme internationale pertinente,¹¹⁸¹ ou bien sur la base des preuves scientifiques en cas d'absence d'une telle norme internationale ou en cas où le Membre décide de s'en s'écarter.¹¹⁸² Dans le domaine des OGM, on remarque pourtant qu'il n'existe, à ce jour, aucune norme internationale précise qui permet de connaître le caractère sécuritaire des produits dérivés d'OGM pour la santé publique ou pour l'environnement.¹¹⁸³ Au lieu d'adopter des normes sur l'innocuité des produits dérivés d'OGM, les organisations internationales compétentes telles qu'elles sont énoncées dans le préambule de l'Accord SPS, commission du Codex alimentarius, office internationale des épizootiques, se sont intéressées plutôt à

Monnet Programme Working Paper 02/04, New York University School of Law, 2004, 99p. ; GREEN A. et EPPS T., « The WTO, Science, and the Environment : Moving towards Consistency », *J.I.E.L.*, Vol. 10, n°2, 2007, pp. 285 – 316

¹¹⁷⁹ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 238

¹¹⁸⁰ BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, op. cit., pp. 87 – 103

¹¹⁸¹ Article 3.1 de l'Accord SPS

En effet, l'Accord SPS encourage les Membres de l'OMC d'harmoniser le plus largement possible leurs réglementations sanitaires et phytosanitaires. C'est parce que ces réglementations nationales sont très divergentes, et que ce fait oblige les producteurs et les exportateurs d'adapter leurs produits aux diverses exigences nationales. Ainsi, la seule existence d'une telle diversité est susceptible d'entraver la circulation internationale des marchandises. L'harmonisation des réglementations nationales sur la base de normes internationales permet de réduire les effets négatifs des mesures nationales sur le commerce international. BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, op. cit., pp. 119 – 122

¹¹⁸² Articles 2.2 et 3.3 de l'Accord SPS

¹¹⁸³ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 146 – 157

élaborer une série de normes, directives et principes dans l'optique d'orienter les États dans le processus d'analyse des risques potentiels découlant de l'emploi du génie génétique.¹¹⁸⁴ Ces normes indiquent la marche technique à suivre afin de détecter ou d'identifier la présence de produits transgéniques et de vérifier le caractère sécuritaire de ce type de produits.¹¹⁸⁵ On assiste ainsi à l'absence de normes internationales pertinentes qui pourraient servir de guide à un Membre de l'OMC pour établir une mesure de protection sanitaire et phytosanitaire.¹¹⁸⁶ Dans cette situation, il se voit

¹¹⁸⁴ En vertu du sixième alinéa du préambule de l'Accord SPS, les « organisations internationales compétentes » sont la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties (OIE), et les organisations internationales et régionales compétentes opérant dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Ces organisations participent aux activités du Comité SPS et peuvent être appelées à se prononcer à titre d'experts dans le cadre d'avis donnés aux groupes spéciaux de l'ORD.

¹¹⁸⁵ La Commission du Codex Alimentarius étudie depuis 1989 les questions survenant de l'utilisation de la biotechnologie en matière alimentaire. En 1999, elle a décidé d'instituer un Groupe intergouvernemental spécial sur les aliments dérivés des biotechnologies, chargeant d'« élaborer des normes, directives ou autres recommandations ... pour les aliments dérivés des biotechnologies ou des traits introduits dans les aliments par des biotechnologies, sur la base de preuves scientifiques et de l'analyse des risques ». Etant conscient de l'impossibilité d'adopter des normes concernant tous les aliments issus de la biotechnologie, le Groupe s'est penché, depuis sa première réunion en 2000, plutôt sur l'élaboration d'un ensemble de principes généraux pour l'analyse des risques ainsi que des directives spécifiques concernant l'évaluation des risques, en plus de l'établissement d'une liste de méthodes d'analyse disponibles pour la détection ou l'identification d'aliments dérivés des biotechnologies. Les travaux du Groupe ayant pris fin en 2008, la Commission du Codex Alimentarius a adopté les documents suivants soumis par le Groupe : Principes applicables à l'analyse des risques liés aux aliments dérivés des biotechnologies (CAC/GL 44-2003, adoptés en 2003 et révisés en 2008 et 2011) ; Directive régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés des plantes à ADN recombiné (CAC/GL 45-2003, adoptée en 2003 et révisée en 2008) ; Directive régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments produits à l'aide de micro-organismes à ADN recombiné (CAC/GL 46-2003, adoptée en 2003) ; et Directive régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés d'animaux à ADN recombiné (CAC/GL 68-2008, adoptée en 2008). De plus, le Comité du Codex Alimentarius sur l'étiquetage a adopté en 2011 les Directives régissant l'étiquetage des produits dérivés des biotechnologies, (Compilation de textes du Codex sur l'étiquetage applicables à l'étiquetage des aliments dérivés de la biotechnologie moderne, CAC/GL 76-2011). Tous ces documents sont disponibles sur le rubricque « Normes alimentaires internationales » du site du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/standards/list-standards/fr/> (consulté le 16 octobre 2017).

L'OIE a créé en 2005 un groupe *ad hoc* sur les biotechnologies, qui avait entre autres pour mandat d'assister à l'OIE à élaborer « des lignes directives visant l'identification, le dépistage, et la certification aux fins du commerce international, des animaux d'élevage et des produits d'origine animale ayant fait l'objet de procédures biotechnologiques ». Depuis 2008, les travaux sur les biotechnologies se poursuivent plutôt dans le cadre des groupes *ad hoc* : celui sur la vaccinologie et celui sur les tests de diagnostic moléculaire. Les travaux du groupe *ad hoc* sur la vaccinologie devront permettre de connaître les implications de l'utilisation des vaccins issus des biotechnologies chez les animaux sur la sécurité sanitaire des aliments et de la santé animale. Jusqu'à ce jour, ces travaux ne sont pas encore parvenus à donner lieu à de nouvelles normes ou directives. Voir OIE, *Rapport de la Réunion du Groupe ad hoc de l'OIE sur la biotechnologie*, Paris, 12-14 juin 2007, in OIE, *Rapport de la Réunion de la Commission des normes biologiques*, Paris, 25-27 septembre 2007, Annexe III, pp. 13 – 39; OIE, *Rapport de la Réunion de la Commission des normes biologiques*, Paris, 25-27 septembre 2007, p. 5. ; OIE, *Rapport de la Réunion de la Commission des normes biologiques de l'OIE*, 78 SG/12/CS2 B, Paris, 26 au 28 janvier 2010, p. 5.

La Commission intérimaire sur les mesures phytosanitaires établie dans le cadre de la CIPV, aujourd'hui connue sous le nom de Commission des mesures phytosanitaires (CMP), a adopté en avril 2004 une série de normes visant à donner « des indications sur l'évaluation des risques phytosanitaires potentiels posés par les organismes vivants modifiés ». Ces normes présentent un intérêt particulier en matière d'évaluation des risques découlant d'OVM, du fait que son Annexe 5 énumère de manière non exhaustive les risques pouvant découler d'une modification des caractéristiques adaptatives, les effets négatifs liés aux flux ou au transfert de gène, ou encore ceux qui peuvent survenir par rapport aux organismes non-visés. Pour le texte original de ces normes, FAO, CIPV, *Analyse du risque phytosanitaire pour les organismes de quarantaine, incluant l'analyse des risques pour l'environnement et des organismes vivants modifiés : normes internationales pour les mesures phytosanitaires*, n°11, 2004, 28p.

Pour une étude détaillée sur les travaux entamés par ces trois organisations internationales en matière des OGM, DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 146 – 157

¹¹⁸⁶ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 146 – 151 ; également CONDELLO F., « International Trade Rules on Food Security and Genetically Modified Organisms », op. cit., pp. 290 – 291

obligé de se référer aux preuves scientifiques comme le seul point de repère de sa décision.¹¹⁸⁷

585. Cependant, les interprétations jurisprudentielles de l'OMC en ce qui concerne la justification scientifique révèlent une tendance de l'ORD à recourir de façon excessive et quasiment exclusive aux facteurs scientifiques, quand il examine la conformité des mesures nationales contestées avec les dispositions de l'Accord SPS.¹¹⁸⁸ En bref, pour qu'une mesure SPS soit considérée par l'ORD comme conforme à l'ensemble de dispositions de l'Accord SPS, le Membre concerné doit pouvoir présenter des preuves scientifiques suffisantes pour justifier non seulement la nécessité de mettre en place une mesure SPS, mais également la détermination de son niveau approprié de protection et du choix des mesures à adopter.¹¹⁸⁹ Ce faisant, les Membres de l'OMC voient peser sur eux une lourde charge lorsqu'ils désirent adopter une mesure SPS.

586. Afin de déterminer si les mesures SPS contestées étaient « nécessaires » pour protéger la santé ou l'environnement des Membres concernés, l'ORD a attaché une importance particulière à l'évaluation des risques. Selon le principe fondamental énoncé par l'article 2.2 de l'Accord SPS, les Membres de l'OMC doivent fonder leurs mesures SPS « sur des principes scientifiques » et ne pas les maintenir « sans preuves scientifiques suffisantes ».¹¹⁹⁰ L'article 5.1 du même texte précise davantage que les mesures SPS doivent être adoptées sur la base d'une évaluation des risques, « compte tenu des techniques d'évaluation élaborées par les organisations internationales compétentes ».¹¹⁹¹ Sans définir clairement la relation hiérarchique entre ces deux

¹¹⁸⁷ PEEL J., *Risk Regulation under the WTO SPS Agreement: Science as An International Normative Yardstick ?*, *op. cit.*, p. 95

¹¹⁸⁸ Aux termes de l'article 5.3 de l'Accord SPS, les Membres de l'OMC sont tenus de tenir compte, « en tant que facteurs économiques pertinents : du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie ; des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur ; et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques ». En réalité, les facteurs économiques sont les seuls facteurs non-scientifiques qui ont jamais été pris en considération par les organes juridictionnels de l'OMC dans le règlement des différends en matière SPS.
DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, *op. cit.*, pp. 219 – 221

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 159

¹¹⁹⁰ Article 2.2 de l'Accord SPS

¹¹⁹¹ Article 5.1 de l'Accord SPS

dispositions,¹¹⁹² les organes juridictionnels de l'OMC ont considéré l'article 5.1 comme une application spécifique du principe général énoncé par l'article 2.2.¹¹⁹³ La constatation d'une violation du premier laisse présumer une violation du dernier.¹¹⁹⁴ Dans cet esprit, la plupart des groupes spéciaux ont examiné au premier abord les mesures contestées au regard des exigences relatives à l'évaluation des risques.¹¹⁹⁵

¹¹⁹² En fait, on ne trouve nulle part dans l'Accord SPS une définition de l'expression « fondée sur des principes scientifiques ». L'interprétation donnée par le Groupe spécial dans l'affaire *CE – Hormones* sur ces termes, semble confondre à un certain degré avec l'opération d'une évaluation des risques. D'après le Groupe spécial, « pour qu'une mesure soit fondée sur des principes scientifiques, il fallait qu'un Membre de l'OMC ait identifié un risque précis contre lequel la mesure était censée assurer une protection, et qu'il ait effectué un examen quelconque des preuves scientifiques ou d'autres informations scientifiques pertinentes pour démontrer que la mesure assurait effectivement une protection contre ce risque ». *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 4.58

Les organes juridictionnels de l'OMC n'ont pas précisé la relation hiérarchique entre les articles 2.2 et 5.1. Ils ont simplement constaté qu'une violation de l'article 5.1 peut impliquer une violation de l'article 2.2, alors que les violations de l'article 2.2 ne sont pas toutes visées à l'article 5.1, étant donné le caractère plus général de l'article 2.2. *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport du groupe spécial, adopté le 12 juin 1998, WT/DS18/R, para. 8.52

Il faut noter d'ailleurs que les organes juridictionnels de l'OMC n'ont pas adopté la même méthodologie pour interpréter ces deux articles. L'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones* a simplement précisé que les deux articles devraient être lus ensemble, sans avoir procédé à une analyse de l'article 2.2 ni une analyse sur le rapport de ces deux articles. *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 180 et 250

Les Groupes spéciaux dans les affaires *Australie – Saumons* et *CE – Produits biotechnologiques* s'étaient servis de l'article 5.1 pour interpréter l'article 2.2, alors que les Groupes spéciaux dans les affaires *Japon – Produits agricoles II* et *Japon – Pommes* ont procédé d'abord à une analyse de conformité de la mesure en question avec l'article 2.2 pour ensuite passer à l'examen de l'article 5.1. Pour certains auteurs, une telle discordance au niveau de méthodologie d'interprétation donne lieu à un flou juridique, qui permet aux organes juridictionnels de l'OMC de jouir d'une flexibilité considérable lors qu'ils examinent les preuves scientifiques présentées par les parties aux différends. DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 172 – 173 ; OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, op. cit., p. 267 ; également PEEL K., *Risk Regulation under the WTO SPS Agreement : Science as an International Normative Yardstick ?*, op. cit., p. 80

¹¹⁹³ Le Groupe spécial dans l'affaire *CE – Hormones* a pour avis que « l'obligation d'établir une mesure sanitaire sur la base d'une évaluation des risques peut être considérée comme une application spécifique des obligations fondamentales énoncées à l'article 2.2 de l'Accord SPS ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.93

¹¹⁹⁴ Sur ce point, le Groupe spécial dans l'affaire *Australie – Saumons* a pour avis que, s'il constate une violation de l'article 5.1 ou 5.2 plus spécifique, « il peut être présumé que cette constatation laisse supposer qu'il y a une violation des dispositions plus générales de l'article 2.2 ». *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport du groupe spécial, adopté le 12 juin 1998, WT/DS18/R, para. 8.52

L'Organe d'appel a partagé ce point de vue, en déclarant qu'« en maintenant une prohibition à l'importation de saumons du Pacifique ... contrairement à l'article 5.1, l'Australie [avait], par implication, agi également de manière incompatible avec l'article 2.2 de l'Accord SPS ». *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 137 – 138

Plus récemment, le Groupe spécial dans l'affaire *CE – Produits biotechnologiques* a suivi la même logique et conclu qu'« en maintenant les mesures de sauvegarde contestées d'une manière incompatible avec l'article 5.1, les Communautés européennes ont, par implication, également agi d'une manière incompatible avec les deuxième et troisième prescriptions de l'article 2.2 ». *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.3396

¹¹⁹⁵ C'est seulement dans les affaires *Japon – Produits agricoles II* et *Japon – Pommes* que les Groupes spéciaux ont examiné les mesures SPS en question au regard des dispositions de l'article 2.2. L'analyse porte plutôt sur l'expression « sans preuves scientifiques suffisantes ». *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport du groupe spécial, adopté le 27 octobre 1998, WT/DS76/R, para. 8.28 – 8.31 ; *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport du groupe spécial, adopté le 15 juillet 2003, WT/DS245/R, para. 8.77 – 8.108

Une fois que la violation de l'article 5.1 établie, il sera inutile de procéder à une analyse de l'article 2.2.¹¹⁹⁶

587. En plus d'une préférence des organes juridictionnels à entamer leur examen par une analyse de l'article 5.1, on remarque également que les exigences de l'Accord SPS relatives à l'évaluation des risques ne cessent de s'intensifier au fur et à mesure du développement de la jurisprudence en matière SPS.

588. L'article 5.1 de l'Accord SPS impose aux Membres de l'OMC l'obligation de procéder à une évaluation des risques qui permet d'étayer objectivement la mesure SPS adoptée. Pour les organes juridictionnels de l'OMC, cette disposition implique de premier abord qu'une évaluation des risques doit être effectuée pour chaque substance que le Membre concerné considère comme menaçant la santé publique ou l'environnement sur son territoire. Cette règle a été énoncée, pour la première fois, par le Groupe spécial à l'occasion de l'affaire *CE – Hormones* comme « l'un des principes fondamentaux d'une évaluation des risques ». ¹¹⁹⁷ L'Organe d'appel de son côté a refusé l'admissibilité des études scientifiques présentées par les Communautés européennes en tant qu'évaluation des risques au sens de l'article 5.1. C'est parce que ces études attestaient seulement le risque potentiel des hormones de croissance en général, et n'étudiaient pas le type particulier de risque en fonction de l'agent précis susceptible de cause cancer quand elle était

¹¹⁹⁶ Dans l'affaire *CE – Hormones*, après avoir constaté que les mesures communautaires étaient incompatibles avec les prescriptions des articles 3 et 5 de l'Accord SPS, le Groupe spécial a considéré inutile d'examiner la conformité des mesures en cause avec les dispositions de l'article 2, au motif que « les articles 3 et 5 prévoient des droits et obligations plus spécifiques que les “ droits et obligations fondamentaux ” énoncés à l'article 2 ». *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.271

L'Organe d'appel a approuvé l'approche d'analyse appliquée par le Groupe spécial et confirmé la conclusion de celui-ci sur ce sujet. Dans l'esprit d' « économie jurisprudentielle », il n'a trouvé « ni nécessaire ni approprié de déterminer s'il y a aussi eu violation de l'article 2.2 de l'Accord SPS », parce que les Communautés européennes n'avaient « pas fourni une évaluation des risques » qui était raisonnablement leurs mesures. *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 250

D'ailleurs, le même ordre d'analyse a été suivi par l'ORD dans les affaires *Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande (Australie – Pommes)*, et *Inde – Mesures concernant l'importation de certains produits agricoles (Inde – Produits agricoles)*. *Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande*, Rapport du groupe spécial, adopté le 9 août 2010, WT/DS367/R, para. 7.210 – 7.215 ; *Inde – Mesures concernant l'importation de certains produits agricoles*, Rapport du groupe spécial, adopté le 14 octobre 2014, WT/DS430/R, para. 7.281 – 7.283

¹¹⁹⁷ Sur ce point, le Groupe spécial a noté que « l'un des principes fondamentaux d'une évaluation des risques est qu'elle doit être effectuée pour chaque substance prise individuellement ». *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.257

utilisée d'une manière spécifique et à des fins spécifiques.¹¹⁹⁸ Ce point de vue a été repris par les instances juridictionnelles subséquentes. Dans l'affaire *Japon - Pommes*, lorsqu'il a examiné si les études présentées par le Japon satisfaisaient à l'article 5.1 de l'Accord SPS, l'Organe d'appel a clairement indiqué que l'évaluation du risque doit présenter plus qu'« un examen général de la maladie que l'on cherche à éviter en imposant une mesure phytosanitaire ». ¹¹⁹⁹ Certes, en l'absence d'une prescription de l'Accord SPS concernant la méthodologie d'évaluation des risques, les Membres sont « libres d'examiner dans leur analyse des risques de multiples agents en rapport avec une maladie, à condition que l'évaluation des risques attribue une probabilité d'entrée, d'établissement ou de dissémination de la maladie à chaque agent spécifiquement ». ¹²⁰⁰

589. En appliquant cette approche d'interprétation dans le domaine biotechnologique, on pourrait dire qu'une évaluation générale portant sur les risques encourus par l'utilisation du génie génétique dans la production agro-alimentaire, ne suffirait pas à justifier une mesure SPS. Il faut que chaque type d'aliment

¹¹⁹⁸ Pour l'Organe d'appel, les études scientifiques présentées par les Communautés européennes constituent « des études générales qui attestent effectivement l'existence d'un risque général de cancer, mais elles ne mettent pas en évidence et n'étudient pas le type particulier de risque dont il s'agit en l'occurrence - le potentiel cancérigène ou génotoxique des résidus de ces hormones présents dans la viande provenant de bovins auxquels les hormones ont été administrées à des fins anabolisantes - comme l'exige le paragraphe 4 de l'Annexe A de l'Accord SPS ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 200

¹¹⁹⁹ Dans cette optique, le Groupe spécial ainsi que l'Organe d'appel ont jugé l'évaluation des risques soumise par le Japon n'était pas suffisamment spécifique pour en constituer une, puisqu'elle n'contenait pas d'évaluation du risque relative aux pommes importées des Etats-Unis en particulier. *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, para. 198 – 206, et particulièrement para. 202

Plus récemment, le Groupe spécial institué dans le cadre d'affaire *Canada – Maintien de la suspension*, a considéré que l'évaluation des risques présentée par les Communautés européennes ne répondait pas à la définition de l'évaluation des risques. Il a ainsi conclu au motif que les études avaient abordé les effets de l'œstradiol et des œstrogènes en général sur la santé des consommateurs et non pas sur la possibilité que les effets négatifs identifiés soient associés à la consommation de viande traitée aux hormones anabolisantes. L'Organe d'appel a confirmé la constatation du Groupe spécial, en rappelant que « suivant la définition de l'évaluation des risques qui figure au paragraphe 4 de l'Annexe A ... les Communautés européennes étaient tenues de procéder à une évaluation des risques axée sur le risque spécifique en cause. Le risque particulier évalué par les Communautés européennes en l'espèce était le potentiel d'effets neurobiologiques, sur la croissance, sur la reproduction et immunologiques ainsi que d'effets immunotoxiques, génotoxiques et cancérigènes découlant de résidus d'œstradiol-17β présents dans la viande provenant de bovins auxquels cette hormone avait été administrée à des fins anabolisantes. Bien que les Communautés européennes ... n'étaient pas tenues de démontrer que ces effets négatifs sur la santé se produiraient réellement, elles étaient néanmoins tenues de démontrer que ces effets négatifs pourraient découler de la présence de résidus d'œstradiol -17§ dans la viande provenant de bovins traités ».

Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, Rapport du groupe spécial, adopté le 31 mars 2008, WT/DS321/R, para. 7.537, et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 octobre 2008, WT/DS321/AB/R, para. 559

¹²⁰⁰ *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, para. 198 – 206, et particulièrement para. 204

génétiqnement modifié fasse l'objet d'une évaluation des risques. C'est justement dans cet esprit que le Groupe spécial institué dans le cadre de l'affaire *CE – Produits biotechnologiques* a entamé une analyse très longue pour vérifier s'il existait une évaluation des risques pour chaque produit faisant l'objet de la plainte et s'il existait un lien précis entre le risque identifié par l'évaluation et la nature de la mesure SPS adoptée.¹²⁰¹

590. Pour qu'une évaluation des risques soit considérée comme valable pour justifier une mesure SPS, il faut qu'elle réponde à toutes les prescriptions énoncées à l'Annexe A.4 de l'Accord SPS. En effet, la définition de la notion d'« évaluation des risques » donnée par l'Annexe A.4 distingue entre deux types d'études scientifiques en fonction de l'origine du risque.¹²⁰² L'évaluation du risque de type I vise les risques provenant d'un parasite ou d'une maladie et doit, après avoir identifié ces risques, permettre de constater la « probabilité » de ceux-ci en fonction des mesures SPS à adopter.¹²⁰³ L'évaluation du risque de type II renvoie aux risques découlant de substances spécifiques présents dans l'alimentation humaine ou animale, tels qu'additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes. Une telle étude devrait permettre d'identifier les effets négatifs sur la santé des personnes, et d'évaluer la « possibilité » que ces effets se produisent.¹²⁰⁴ Apparemment, l'évaluation de type I

¹²⁰¹ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 185

¹²⁰² Lors de définir le terme « évaluation des risques », l'Annexe A.4 de l'Accord SPS prévoit deux différentes études scientifiques, à savoir :

- « évaluation de la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie sur le territoire d'un Membre importateur en fonction des mesures sanitaires et phytosanitaires qui pourraient être appliquées, et des conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter » ; ou
- « évaluation des effets négatifs que pourrait avoir sur la santé des personnes et des animaux la présence d'additifs, de contaminants, de toxines ou d'organismes pathogènes dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux ».

¹²⁰³ Il s'agit du type d'évaluation des risques prévu par la première clause de l'Annexe A.4. Selon l'Organe d'appel, l'évaluation du risque découlant de parasites ou de maladies doit être effectuée selon trois étapes, à savoir :

- identifier la ou les maladies dont un Membre veut empêcher l'entrée, l'établissement ou la dissémination sur son territoire ainsi que les conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter ;
- évaluer la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de ces maladies ainsi que des conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter ; et
- évaluer la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de ces maladies en fonction des mesures SPS qui pourraient être appliquées.

Australie – Mesures visant les importations de saumons, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 121, cité par *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 22 février 1999, WT/DS76/AB/R, para. 112

¹²⁰⁴ Il s'agit du type d'évaluation des risques prévu par la deuxième clause de l'Annexe A.4. Selon le Groupe spécial dans l'affaire *CE – Hormones*, en cas de risques découlant de l'alimentation, l'évaluation s'effectuera plutôt en deux étapes. Elle devra permettre d'identifier les effets négatifs sur la santé des personnes, et d'évaluer, si de tels effets négatifs existent, la possibilité que ces effets se produisent.

est plus exigeante que celle de type II, du fait que la première devra non seulement permettre de constater que le dommage peut exister (sa possibilité), mais également d'évaluer les chances de réalisation d'un tel dommage (sa probabilité).¹²⁰⁵

591. Quel que soit le type d'étude à effectuer, pour qu'une évaluation des risques soit valable au regard des exigences de l'Accord SPS, elle doit identifier, avant tout, le risque que le Membre concerné cherche à prévenir par la mise en place d'une mesure SPS. A cette fin, le risque visé par la mesure SPS doit être suffisamment spécifique et scientifiquement vérifiable.¹²⁰⁶ Si une telle prescription n'implique en aucun cas un certain seuil quantitatif de risque à franchir par l'évaluation des risques,¹²⁰⁷ elle exige au moins que l'évaluation des risques établisse des preuves scientifiques relatives à un risque avéré et non pas à un risque qui se

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.98

¹²⁰⁵ Dans son étude, R. Ouellet a résumé clairement la distinction entre deux types d'opération – évaluation de la probabilité et évaluation de la possibilité. Selon lui, « le terme possibilité s'apparente à celui de potentiel. [...] évaluer la possibilité consiste donc à évaluer si quelque chose peut exister. Évaluer la probabilité suppose plus que cela. Le mot probabilité est défini dans les termes suivants : apparence, raison, indice, qui laisse à penser qu'une chose est probable, qui permet de conjecturer ce qui s'est produit ou ce qui se produira. Évaluer la probabilité consiste à évaluer les chances que quelque chose existe ». OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, op. cit., p. 137

Pour plus de détails sur l'évaluation des risques dans l'Accord SPS, Voir IYNEDJIAN M., *L'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires : une analyse juridique*, op. cit., pp. 81 – 109

¹²⁰⁶ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 186

Pour une analyse sur ce point, DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 183 – 188

¹²⁰⁷ Dans l'affaire *CE – Hormones*, l'Organe d'appel a rejeté l'idée du Groupe spécial que l'expression « risque scientifique identifié » impliquait qu'un certain « ordre de grandeur minimal » ou seuil de risque minimal devait être établi dans le cadre de l'évaluation des risques, pour qu'une mesure SPS fondée sur la base de cette évaluation puisse être considérée comme compatible avec l'article 5.1. *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 186

L'Organe d'appel dans l'affaire *Australie – Saumons* a indiqué que le risque pouvait être exprimé tant sous forme quantitative que qualitative. *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 124

D'ailleurs, le Groupe spécial dans l'affaire *CE – Produits biotechnologiques* a également souligné que « la jurisprudence de l'OMC a clairement établi que l'Accord SPS n'exigeait pas que les évaluations des risques soient de nature quantitative pour répondre à la définition de l'Annexe A.4 ». *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.3027

Cependant, certains auteurs ont observé que la distinction établie par l'Annexe A.4 de l'Accord SPS entre les termes « probabilité » et « possibilité » implique une dimension quantitative du risque lors de l'évaluation de la « probabilité » du risque. Ils ont également remarqué que certaines organisations internationales, par exemple l'OIE, ne reconnaissent pas que le risque qualitatif puisse fournir une base objective pour l'élaboration de normes. GRUSZCZYNSKI L., « Science in the Process of Risk Regulation under the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures », *German Law Journal*, Vol. 7, n°4, 2006, p. 394; également BUTTON C., *The Power to Protect: Trade, Health and Uncertainty in the WTO*, Oxford, Hart Publishing, 2004, p. 66

produirait dans le futur.¹²⁰⁸ Ainsi, pour qu'une évaluation des risques d'un produit dérivé d'OGM soit considérée comme admissible par l'ORD, elle doit identifier exactement le risque présent par l'insertion d'une caractéristique identifiable dans un produit précis et non pas se contenter d'évaluer la possibilité d'effets négatifs.¹²⁰⁹ La simple possibilité théorique des effets négatifs à long terme n'entre pas dans l'évaluation des risques aux termes de l'article 5.1. Ainsi, est écartée la possibilité pour les Membres de l'OMC d'agir avec prudence en cas d'absence de certitude scientifique.¹²¹⁰

592. Une fois que le risque visé par la mesure SPS est identifié, l'évaluation des risques doit ensuite constater, selon l'origine de ces risques, soit la « probabilité » soit la « possibilité » que ceux-ci se réalisent. En effet, plusieurs auteurs ont remis en question le bien-fondé d'une telle distinction entre deux types d'évaluation.¹²¹¹ Dans une Directive adoptée en 2000, le Comité SPS a également proposé aux Membres de l'OMC, au lieu de procéder à une évaluation d'une manière qui correspond à l'origine du risque, d'adopter une nouvelle approche d'évaluation basée sur la cible du risque, telle que la vie et la santé des personnes, celles des animaux et celles des végétaux.¹²¹² Or, cette nouvelle approche n'a pas été prise en compte par le Groupe spécial institué dans le cadre de l'affaire *CE – Produits biotechnologiques*. En l'espèce, il s'est toujours appuyé sur deux ensembles de critères pour examiner si une

¹²⁰⁸ L'obligation de démontrer des preuves scientifiques d'un risque avéré a été clairement énoncée dans l'affaire *Japon – Produits agricoles II*. En l'espèce, le Groupe spécial a indiqué que

« notre tâche dans le présent différend consiste à déterminer si oui ou non le Japon, à ce jour, manque à cette obligation [celle de ne pas maintenir une mesure sans preuves scientifiques suffisantes] ; non si oui ou non à l'avenir des preuves scientifiques pourraient être produites qui permettraient au Japon de se conformer à son obligation ».

Japon – Mesures visant les produits agricoles, Rapport du groupe spécial, adopté le 27 octobre 1998, WT/DS76/R, para. 8.31

¹²⁰⁹ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 186 – 187

¹²¹⁰ Dans l'affaire *CE – Hormones*, l'Organe d'appel a déjà signalé que « l'incertitude théorique n'est pas le genre de risque qui doit être évalué aux termes de l'article 5.1 ». *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 186

¹²¹¹ Pour G. Dufour, rien ne justifie cette différenciation. DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 162. Certains auteurs ne sont même pas très sûrs si les rédacteurs de l'Accord SPS aient réellement souhaité cette distinction. PAUWELYN J., « The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three SPS Disputes. EC – Hormones, Australia – Salmon, Japan – Varietal », op. cit., p. 647. D'autres considèrent cette distinction plutôt comme un exemple illustrant la flexibilité de l'Accord à l'égard des politiques nationales en matière de sécurité alimentaire. GOH G., « Tipping the Apple Cart: The Limits of Science and Law in the SPS Agreement after *Japan – Apples* », *J.W.T.*, Vol°40, n°4, 2006, p. 677

¹²¹² OMC, Comité SPS, *Directives pour favoriser la mise en œuvre de l'article 5.5 dans la pratique*, G/SPS/15, 18 juillet 2000, p. 6, para. B.2

évaluation des risques existe en ce qui concerne chacun des produits en question.¹²¹³

Ce qui nous paraît étonnant, c'est qu'après avoir reconnu le caractère moins exigeant de l'évaluation des risques de type II,¹²¹⁴ le Groupe spécial a quand même rejeté certaines études scientifiques soumises par l'Autriche, au motif qu'elles n'évaluaient pas la « probabilité » de réalisation du risque.¹²¹⁵ On a l'impression que le Groupe spécial a tenté d'attribuer à la notion de « possibilité » une signification qui la rapproche de celle de « probabilité », et d'insérer une obligation d'évaluer les chances de réalisation du risque à l'évaluation des risques de type II.¹²¹⁶

593. La troisième prescription relative à l'évaluation des risques exige du Membre concerné d'effectuer une évaluation de la probabilité d'entrée, d'établissement ou de dissémination d'un parasite ou d'une maladie, « en fonction des mesures SPS qui pourraient être appliquées ». ¹²¹⁷ Concernant uniquement l'évaluation des risques de type I, cette exigence a connu un certain durcissement tel

¹²¹³ En l'espèce, le Groupe spécial a confirmé l'applicabilité de deux définitions d'évaluation des risques dans tous les cas sauf dans celui impliquant la mesure française à l'égard du colza MS1/RF1 (EC-161). DUFOR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT, op. cit.*, p. 164

¹²¹⁴ Lors qu'il a statué sur la question de savoir si les études scientifiques soumises par l'Autriche contenaient une évaluation des risques au sens de l'article 5.1, le Groupe spécial a remarqué que :

« l'Organe d'appel [dans l'affaire *Australie – Saumon*] a simplement fait observer à cet égard que la première clause différait sensiblement de la deuxième clause, et que la deuxième clause ne requérait “que” l'évaluation des effets négatifs que “pourrait” avoir sur la santé des personnes et des animaux la présence de certaines substances dans les produits alimentaires (“*the evaluation of the potential for adverse effects*”), alors que la première partie de la phrase exigeait une évaluation de la “probabilité” de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie et des conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter ».

Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.3048

¹²¹⁵ Il s'agit des études scientifiques soumises au Groupe spécial par l'Autriche dans le but d'établir que, les insectes se nourrissant des cultures transgéniques risquent de développer une résistance aux pesticides. Précisément, parmi les preuves scientifiques communiquées par l'Autriche afin de justifier sa mesure de sauvegarde à l'égard du maïs BT-176, deux études examinaient le mécanisme grâce auquel les insectes développent une résistance à la toxine BT après avoir ingéré certaines cultures transgéniques. Le Groupe spécial a rejeté ces études au motif qu'elles n'avaient pas évalué la probabilité de réalisation du risque. *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.3076 – 7.3978

D'ailleurs, le Groupe spécial a considéré qu'une étude communiquée par l'Autriche concernant le maïs MON810 n'avait pas évalué la probabilité du risque associé à l'ingestion par les insectes de plantes de maïs MON810, et donc qu'elle ne constituait en elle-même une évaluation des risques au sens de l'Annexe A.4 de l'Accord SPS. *Ibid.*, para. 7.3098

De même, le Groupe spécial a rejeté l'une des études présentées par l'Allemagne au soutien de sa mesure concernant le maïs BT-176. Cette étude a conclu à une possibilité que la présence de gènes marqueurs de résistance aux antibiotiques dans les plantes transgéniques, utilisées pour l'alimentation humaine ou animale, ait des effets négatifs sur la santé des personnes ou des animaux. Le Groupe spécial avait pour avis que cette étude n'avait pas procédé à l'évaluation de cette possibilité. *Ibid.*, para. 7.3151

Pour certains auteurs, le Groupe spécial aurait dû se référer à la définition de l'évaluation des risques de type II pour examiner ces études, et exiger une évaluation de la possibilité, et non pas une évaluation de la probabilité. DUFOR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT, op. cit.*, p. 164

¹²¹⁶ DUFOR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT, op. cit.*, p. 166

¹²¹⁷ Annexe A.4 de l'Accord SPS

qu'il ressort des raisonnements des organes juridictionnels à l'occasion des affaires *Australie – Saumons* et *Japon – Pommes*. Dans l'affaire *Australie – Saumons*, l'Organe d'appel a souscrit à l'observation du Groupe spécial, selon laquelle l'étude présentée par l'Australie n'avait ni apprécié ni évalué l'efficacité de la mesure de quarantaine en cause. En conséquence, elle ne pouvait pas être considérée comme constituant une véritable évaluation des risques au sens de l'article 5.1 de l'Accord SPS.¹²¹⁸ Il nous semble donc que l'évaluation des risques doit non seulement identifier le risque, la probabilité de sa propagation ainsi que les mesures à prendre pour éviter ou réduire ce risque, mais également évaluer scientifiquement et précisément l'efficacité de ces mesures.¹²¹⁹

594. L'exigence d'évaluer les risques « en fonction des mesures SPS qui pourraient être appliquées » est devenue encore plus stricte suite à l'interprétation de l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Pommes*. En l'occurrence, l'embargo japonais sur les pommes provenant des Etats-Unis a été condamnée, du fait que le Japon s'est contenté seulement de procéder à une évaluation des risques qui appréciait le risque, la probabilité de sa réalisation et les mesures particulières en application. Une telle évaluation aurait dû identifier encore toutes les autres mesures envisageables et aurait dû faire mention de leur efficacité propre.¹²²⁰ De cette façon, le Membre désireux de se mettre à l'abri d'une protection SPS se voit obligé non seulement de prouver scientifiquement le risque qu'il cherche à éviter ainsi que la nécessité et l'efficacité

¹²¹⁸ *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport du groupe spécial, adopté le 12 juin 1998, WT/DS18/R, para. 8.90, et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 132 – 134

¹²¹⁹ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 189

¹²²⁰ D'après le Groupe spécial, les termes « en fonction des mesures qui pourraient être appliquées » impliquent qu'« il faudrait prendre en considération non seulement les mesures particulières en application, mais aussi, au moins, une série potentielle de mesures pertinentes ». En l'espèce, le Japon n'avait pas tenté d'identifier des mesures de réduction des risques autres que celles qu'il avait appliquées. A cet égard, le Japon n'avait pas « convenablement évalué » la probabilité d'entrée « en fonction des mesures SPS qui pourraient être appliquées ».

De même, l'Organe d'appel a considéré qu'

« une évaluation des risques ne devrait pas se limiter à un examen de la mesure déjà en place ou ayant la préférence du Membre importateur... l'évaluation envisagée au paragraphe 4 de l'Annexe A de l'Accord SPS ne devrait pas être faussée par des idées préconçues sur la nature et la teneur de la mesure à prendre ; elle ne devrait pas non plus se transformer en une démarche conçue spécialement et menée en vue de justifier des décisions *a posteriori* ».

Ainsi, l'Organe d'appel a confirmé la constatation du Groupe spécial au motif que l'évaluation des risques effectuée par le Japon avait été « conçue et effectuée de telle manière qu'aucune politique phytosanitaire autre que le système de réglementation déjà en place n'a été prise en considération ».

Japon – Mesures visant l'importation de pommes, Rapport du groupe spécial, adopté le 15 juillet 2003, WT/DS245/R, para. 8.285 ; et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, para. 208 – 209

des mesures prises, mais également de procéder à une évaluation des risques qui fait état de toutes les mesures envisageables et applicables.¹²²¹

595. Pour certains auteurs, ces interprétations jurisprudentielles ne tiennent pas compte du caractère distinct de chacun des deux volets de l'analyse des risques : évaluation des risques et gestion des risques.¹²²² En obligeant le Membre concerné d'identifier clairement toutes les solutions envisageables dont l'efficacité aura été scientifiquement prouvée, les organes juridictionnels de l'OMC semblent insérer dans le volet d'évaluation des risques certaines tâches qui devraient normalement être réalisées par le Membre concerné au stade de gestion des risques. Ce faisant, une partie importante de l'autonomie, dont les Membres de l'OMC pourraient jouir dans le cadre de gestion des risques, est désormais soumise à un contrôle juridictionnel basé strictement sur les éléments scientifiques.¹²²³

596. On a l'impression que, en requérant toujours un peu plus pour qu'une évaluation des risques soit considérée conforme à toutes les exigences de l'Accord SPS, les organes juridictionnels de l'OMC ont assimilé progressivement l'évaluation des risques à une justification scientifique, allant même jusqu'à confondre les deux

¹²²¹ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 189

¹²²² L'évaluation des risques et la gestion des risques constituent deux composantes centrales de l'analyse des risques. Selon la FAO, l'analyse des risques sert à effectuer une estimation des risques pesant sur la santé et la sécurité des personnes, afin de définir et de mettre en œuvre des mesures appropriées visant à les maîtriser et à communiquer avec les parties prenantes au sujet des risques et des mesures appliquées. Elle permet aux décideurs politiques de prendre des décisions efficaces et transparentes, et contribue à l'obtention de meilleurs résultats en matière de sécurité sanitaire des aliments et à l'amélioration de la santé publique.

En général, l'analyse des risques est un mécanisme structuré de prise de décision comportant trois volets distincts mais étroitement liés : évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques. L'évaluation des risques est un processus scientifique, visant à identifier et à caractériser les dangers, à évaluer l'exposition des dangers et à caractériser les risques. La gestion des risques appartient plutôt au domaine politique, consistant à mettre en balance des différentes politiques possibles en consultation avec l'ensemble des parties intéressées, en tenant compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs pertinents pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion de pratiques commerciales loyales et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées. Alors, la communication sur les risques consiste à des échanges interactifs, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'opinions sur les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs, l'industrie, les scientifiques et les autres parties intéressées, concernant notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques.

FAO, *Analyse des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments : guide à l'usage des autorités nationales responsables de la sécurité sanitaire des aliments*, Etude FAO alimentation et nutrition n°87, Rome, 2007, pp. 6 – 9

La distinction entre évaluation des risques et gestion des risques réside dans le fait que : l'évaluation des risques est un processus essentiellement scientifique visant à déterminer l'existence d'un danger et la probabilité qu'il se réalise, alors que la gestion des risques implique plutôt un choix politique basé sur les résultats scientifiques ainsi que d'autres facteurs pertinents, y compris de jugements sur la valeur sociale, après avoir évalué de différentes alternatives en vue de définir le niveau souhaité de protection SPS et, le cas échéant, le type de mesure de limitation des risques nécessaire pour atteindre ce niveau de protection.

CNUCED, *Module de formation concernant l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires*, New York et Genève, 2005, p. 10

¹²²³ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 190

notions.¹²²⁴ Comme l'a remarqué R. Ouellet, l'évaluation des risques ne sert désormais plus seulement à fournir de l'information aux décideurs politiques, elle doit aussi présenter la justification scientifique des choix faits par les Membres de l'OMC.¹²²⁵ De cette façon, les interprétations de l'ORD ont pour conséquence de pervertir le rôle de la science. Elles ont aussi réduit les options offertes par le texte de l'Accord SPS aux Membres de baser leur mesure SPS soit sur une évaluation des risques, soit sur des principes scientifiques, et les a fusionnées en une seule obligation de fournir des preuves scientifiques suffisantes pour justifier la mesure en cause. Encore une fois, est écartée la possibilité pour les Membres de l'OMC de se situer en situation d'incertitude scientifique, afin d'agir avec prudence à l'encontre des effets néfastes à long terme des OGM, effets sur lesquels les scientifiques actuels demeurent incapables de se prononcer.¹²²⁶

597. Par ailleurs, on a remarqué qu'au travers des interprétations relatives à l'exigence de baser une mesure SPS sur un fondement scientifique, les organes juridictionnels de l'OMC ont connu une extension considérable de leur pouvoir de contrôle de la conformité des réglementations SPS nationales avec les dispositions de l'Accord SPS. Une telle extension permet à ces organes de s'immiscer dans la manière dont les Membres mènent leur évaluation des risques, et d'imposer leurs vues sur les preuves scientifiques soumises.¹²²⁷ Pour certains auteurs, il s'agit d'une sorte d'ingérence dans la sphère de compétence des autorités nationales en matière de réglementation SPS.¹²²⁸ C'est notamment le cas des groupes spéciaux quand ils

¹²²⁴ Selon R. Ouellet, la distinction entre évaluation des risques et justification scientifique réside dans le fait que la justification scientifique renvoie toujours à une réponse certaine, à une certitude, tandis que la notion d'incertitude scientifique est inhérente à toute évaluation des risques. Si toute justification scientifique implique nécessairement une évaluation des risques, le contraire ne va pas de soi. OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, *op. cit.*, p. 118 et note de bas de page 307.

¹²²⁵ *Ibid.*, p. 259

¹²²⁶ THOMAS U. P., « Fonction et rôle du Codex Alimentarius dans le débat sur le commerce international des OGM », in E. Brosset et E. Truilhé-Marengo (dir.), *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La documentation française, 2006, p. 236

Selon lui, « la philosophie de l'analyse du risque telle qu'elle prévaut à l'OMC ... repose sur le postulat selon lequel les scientifiques comprennent les types de risques inhérents à tout procédé et méthode de production. Les incertitudes sont perçues comme des questions non résolues tenant pour l'essentiel à l'a magnitudes des risques potentiels. »

¹²²⁷ COVELLI N. et HOHOTS V., « The Health Regulation of Biotech Foods under the WTO Agreements », *J.I.E.L.*, Vol. 6, n°4, 2003, p. 773 – 785

¹²²⁸ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, *op. cit.*, p. 178

remplissent leur fonction d'établissement des « faits de la cause » dans plusieurs affaires.

598. A l'occasion de l'examen du rapport du groupe spécial sur l'affaire *CE – Hormones*, l'Organe d'appel a clairement indiqué que les activités des groupes spéciaux concernant l'établissement des faits sont subordonnées aux prescriptions de l'article 11 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.¹²²⁹ Aux termes de cet article, la tâche des groupes spéciaux au stade de l'établissement des faits consiste à une « évaluation objective des faits ». Ils ne doivent ni se livrer à un réexamen complet, ni s'en remettre totalement aux constatations des autorités nationales.¹²³⁰ Les constatations de l'Organe d'appel nous conduisent à croire que, lorsque celui-ci examine si une mesure SPS est basée sur une évaluation des risques au sens de l'article 5.1, il n'est pas nécessaire pour les organes juridictionnels de procéder, eux aussi, à un examen des preuves scientifiques ayant servi à l'évaluation des risques. Il faut qu'ils vérifient plutôt le fondement scientifique de l'évaluation des risques et le respect général des démarches de l'évaluation telles qu'elles sont énoncées dans l'Annexe A.4 de l'Accord SPS.¹²³¹ C'est justement dans cette optique que l'Organe d'appel a mis un accent particulier sur le « lien objectif » entre la mesure SPS contestée et l'évaluation des risques, comme point clé pour déterminer la conformité avec l'article 5.1. Il a déclaré précisément qu'« un groupe spécial ne peut que déterminer si une mesure SPS donnée

¹²²⁹ L'article 11 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends dispose que :
« la fonction des groupes spéciaux est d'aider l'ORD à s'acquitter de ses responsabilités au titre du présent mémorandum d'accord et des accords visés. En conséquence, un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions des accords visés pertinents et de la conformité des faits avec ces dispositions, et formuler d'autres constatations propres à aider l'ORD à faire des recommandations ou à statuer ainsi qu'il est prévu dans les accords visés. Le groupe spécial devrait avoir régulièrement des consultations avec les parties au différend et leur donner des possibilités adéquates d'élaborer une solution mutuellement satisfaisante ».

¹²³⁰ Selon l'Organe d'appel,
« en ce qui concerne l'établissement des faits, les activités des groupes spéciaux à cette fin sont toujours subordonnées aux prescriptions de l'article 11 du Mémoire d'accord : le critère applicable n'est ni l'examen *de novo* proprement dit, ni la "déférence totale", mais "l'évaluation objective des faits". Nombre de groupes spéciaux ont refusé par le passé de se livrer à un réexamen complet, à raison étant donné que dans le cadre des pratiques et des systèmes actuels ils ne sont guère à même d'effectuer pareil réexamen. A l'inverse, ... s'en remettre totalement ... aux constatations des autorités nationales ne saurait garantir l'"évaluation objective" prévue par l'article 11 du Mémoire d'accord ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R, para. 117

¹²³¹ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 174

est établie ou non « sur la base d'une évaluation des risques » ». ¹²³² Autrement dit, le groupe spécial doit statuer sur la question de savoir s'il y a « une certaine *relation objective* entre deux éléments » (italique dans le texte original). ¹²³³ Ayant suivi la même logique, le Groupe spécial dans l'affaire *Japon – Produits agricoles II* a énoncé qu'afin de constater qu'une mesure SPS était maintenue « sans preuves scientifiques suffisantes » au sens de l'article 2.2, il doit y avoir une « absence de lien objectif ou rationnel » entre la mesure phytosanitaire en cause et les preuves scientifiques présentées. ¹²³⁴

599. En réalité, les organes juridictionnels de l'OMC ont cependant dépassé de loin cette ligne de conduite. Dans l'affaire *Japon – Produits agricoles II*, avant de lancer son analyse relative à la base scientifique, le Groupe spécial a explicitement reconnu qu'il n'était pas habilité à effectuer sa propre évaluation des risques. Malgré cela, il n'a pas hésité, en plus de vérifier si le Japon avait adopté sa mesure phytosanitaire « sur la base » d'un fondement scientifique, à réviser lui-même les preuves scientifiques présentées par les parties, tout en s'appuyant sur les avis des experts scientifiques consultés. ¹²³⁵ C'est à la lumière des avis des experts consultés sur ces preuves, que le Groupe spécial a conclu que la réglementation japonaise relative aux essais par variété était maintenue sans preuves scientifiques

¹²³² Sur ce point, l'Organe d'appel avait pour avis qu' :

« un groupe spécial ne peut que déterminer si une mesure SPS donnée est établie ou non “sur la base d”une évaluation des risques. Comme on le verra plus loin, cela signifie qu'un groupe spécial doit statuer sur la question de savoir si une mesure SPS est suffisamment étayée ou raisonnablement justifiée par l'évaluation des risques ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R, para. 186

¹²³³ Selon l'Organe d'appel,

« l'expression “sur la base de” peut être utilisée à bon droit pour désigner une certaine relation objective entre deux éléments, c'est-à-dire une situation objective qui persiste et qui est observable entre une mesure SPS et une évaluation des risques ».

Plus loin, il a rappelé que :

« l'article 5:1, lorsqu'il est lu en contexte comme il se doit et qu'il est interprété à la lumière de l'article 2:2 de l'Accord SPS, exige que les résultats de l'évaluation des risques justifient suffisamment – c'est-à-dire qu'ils étaient raisonnablement – la mesure SPS en jeu. La prescription voulant qu'une mesure SPS soit établie “sur la base d”une évaluation des risques est une prescription de fond en ce sens qu'il doit y avoir une relation logique entre la mesure et l'évaluation des risques ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R, para. 189 et 193

¹²³⁴ A l'avis du Groupe spécial,

« pour qu'une mesure phytosanitaire soit “maintenue sans” preuves scientifiques suffisantes, il doit y avoir absence de lien objectif ou rationnel entre, d'une part, la mesure phytosanitaire en cause (en l'espèce, la prescription relative aux essais par variété) et, d'autre part, les preuves scientifiques présentées au Groupe spécial (en l'espèce, en particulier les six études auxquelles se réfère le Japon) ».

Japon – Mesures visant les produits agricoles, Rapport du groupe spécial, adopté le 27 octobre 1998, WT/DS76/R, para. 8.29

¹²³⁵ *Ibid.*, para. 8.32

suffisantes.¹²³⁶ Cette démarche n'a pas été remise en question par l'Organe d'appel.¹²³⁷ Dans cette situation, on observe aisément que le champ de contrôle juridictionnel de l'OMC en ce qui concerne le fondement scientifique est étendu jusqu'à réévaluer les constatations des autorités compétentes nationales. L'obligation de baser une mesure SPS sur un fondement scientifique est ainsi devenue une exigence de baser une mesure SPS sur des preuves scientifiques jugées suffisantes par les experts scientifiques consultés par les groupes spéciaux.¹²³⁸

600. De même, le Groupe spécial dans l'affaire *Japon – Pommes* a examiné de façon minutieuse toutes les preuves présentées par les parties, au regard de la définition de « preuves scientifiques suffisantes » qu'il a développé.¹²³⁹ Il a noté en effet que les preuves scientifiques soumises par le Japon avaient indiqué la présence d'un léger risque de contamination du feu bactérien par les pommes provenant des Etats-Unis.¹²⁴⁰ Malgré cette observation, le Groupe spécial s'est toutefois rangé à l'opinion des experts consultés, que ces preuves scientifiques étaient essentiellement hypothétiques ou circonstanciées et n'étaient donc pas suffisantes à étayer l'allégation du Japon sur le risque en question.¹²⁴¹ Plus tard, cette conclusion a été avalisée par l'Organe d'appel.¹²⁴²

601. Pour certains auteurs, les groupes spéciaux instaurés pour trancher ces affaires avaient outrepassé les limites de leur marge discrétionnaire circonscrite par l'article 11 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. Ils auraient simplement examiné « si les éléments de preuve

¹²³⁶ *Ibid.*, para. 8.43

¹²³⁷ *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 22 février 1999, WT/DS76/AB/R, para. 72 – 85

¹²³⁸ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 175

¹²³⁹ Selon le Groupe spécial, l'expression « preuves scientifiques suffisantes » contient des éléments suivants :

- « a) premièrement, la notion même de “preuves scientifiques” semble exclure les éléments d'information qui ne peuvent être considérés comme des “preuves”. Elle semble exclure aussi toute preuve qui n'est pas “scientifique”.
- b) deuxièmement, le terme “suffisantes” semble désigner non seulement la quantité et la qualité des preuves en tant que telles, mais aussi le “lien de causalité” entre la mesure phytosanitaire en cause et les preuves scientifiques établissant l'existence d'un risque phytosanitaire et justifiant la mesure ».

Japon – Mesures visant l'importation de pommes, Rapport du groupe spécial, adopté le 15 juillet 2003, WT/DS245/R, para. 82

¹²⁴⁰ *Ibid.*, para. 173

¹²⁴¹ *Ibid.*, para. 170, 175 et 176

¹²⁴² *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, para. 217 – 224

et l'analyse proposée par le Japon reflètent des principes de systématique, rigueur et objectivité ». ¹²⁴³ En entamant eux-mêmes une appréciation soigneuse des preuves scientifiques soumises par les parties, ils ont agi en tant que « responsable de l'évaluation des risques » et substitué leurs propres jugements scientifiques à ceux des autorités compétentes nationales. ¹²⁴⁴ Or, ni l'OMC, ni l'ORD, ne sont des instances compétentes chargées de procéder à une évaluation des risques, ou bien de trancher les débats scientifiques. ¹²⁴⁵

602. Ce n'est qu'à l'occasion de l'affaire *Canada – Maintien de la suspension*, que l'approche interventionniste du Groupe spécial pour interpréter l'exigence sur le fondement scientifique a été contestée, pour la première fois avec succès, devant l'Organe d'appel. ¹²⁴⁶ En occurrence, l'Organe d'appel a souligné que c'est la tâche du Membre de l'OMC d'effectuer l'évaluation des risques. Le pouvoir d'un groupe spécial ne consiste pas à examiner si l'évaluation des risques effectuée par un Membre de l'OMC est correcte ou non, mais à déterminer « si cette évaluation des risques est étayée par un raisonnement cohérent et des preuves scientifiques respectables et est, en ce sens, objectivement justifiable ». ¹²⁴⁷ Certes, les consultations avec les experts scientifiques sont indispensables pour le groupe spécial afin d'examiner la conformité d'une mesure SPS avec l'article 5.1. Elles ne devraient pourtant pas être entamées dans le but de procéder à sa propre évaluation des risques. ¹²⁴⁸ Ensuite, l'Organe d'appel a précisé la marche à suivre quand un groupe

¹²⁴³ LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, op. cit., p. xxi

¹²⁴⁴ WOLFRUM R., STOLL P.-T. et KAISER K. (dir.), *WTO – Institutions and Dispute Settlement*, Leiden, Nijhoff, 2006, p. 387

¹²⁴⁵ BOISSON DE CHAZOURNES L. et MBENGUE M. M., « Le rôle des organes de règlement des différends de l'OMC dans le développement du droit : à propos des OGM », in J. Bourrinet et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le commerce international des organismes génétiquement modifiés*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 202 ; également CRAWFORD-BROWN D., PAUWELYN J. et SMITH K., « Environmental Risk, Precaution, and Scientific Rationality in the Context of WTO/NAFTA Trade Rules », *Risk Analysis*, Vol. 24, n°2, 2004, p. 468

¹²⁴⁶ *Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 octobre 2008, WT/DS321/AB/R, para. 593 et s.

¹²⁴⁷ A cette occasion, l'Organe d'appel a précisé également que :

« un groupe spécial doit déterminer si la mesure SPS est “ établie sur la base ” d'une évaluation des risques. C'est la tâche du Membre de l'OMC d'effectuer l'évaluation des risques. La tâche du groupe spécial est d'examiner cette évaluation des risques. Dans le cas où un groupe spécial va au-delà de ce mandat limité et agit en tant que responsable de l'évaluation des risques, il substituerait son propre jugement scientifique à celui du responsable de l'évaluation des risques et ferait un examen *de novo* et par conséquent, outrepasserait ses fonctions au titre de l'article 11 du Mémorandum d'accord ».

Ibid., para. 590

¹²⁴⁸ *Ibid.*, para. 592

spécial examine l'évaluation des risques effectuée par un Membre de l'OMC.¹²⁴⁹ En principe, un tel examen doit comporter deux aspects d'analyse : le premier consiste à examiner si le fondement scientifique provient d'une source respectée et compétente, et représente « des données scientifiques légitimes d'après les normes de communauté scientifique pertinente », alors que le deuxième vise à déterminer « si le raisonnement du responsable de l'évaluation des risques était objectif et cohérent », et si ses conclusions sont suffisamment étayées par le fondement scientifique sous-jacent.¹²⁵⁰

603. Il nous semble que l'Organe d'appel a tenté de délimiter le champ de contrôle relatif à l'exigence de fondement scientifique, tout en établissant un ensemble de critères d'examen applicables lorsqu'un groupe spécial remplit sa mission d'examiner une évaluation des risques. Cependant, une marge de discrétion considérable est toujours réservée au profit des groupes spéciaux, notamment pour ce qui est du deuxième aspect d'examen.¹²⁵¹ A l'occasion de l'affaire *Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande (Australie – Pommes)*, l'Organe d'appel a explicitement reconnu la nécessité pour les groupes spéciaux d'examiner « comment les preuves scientifiques sont utilisées pour formuler des conclusions particulières et les étayer », afin de déterminer l'existence d'un lien rationnel ou objectif entre la mesure SPS en question et l'évaluation des risques.¹²⁵² Sans indiquer clairement et précisément les conditions qu'un groupe

¹²⁴⁹ Sur ce sujet, l'Organe d'appel a précisé que,

« ... lorsqu'il examine la compatibilité d'une mesure SPS avec l'article 5:1 de l'Accord SPS, un groupe spécial doit, tout d'abord, identifier le fondement scientifique sur la base duquel la mesure SPS a été adoptée. Il n'est pas nécessaire que ce fondement scientifique exprime l'opinion de la majorité dans la communauté scientifique mais il peut exprimer des points de vue divergents ou minoritaires. ... le groupe spécial doit ensuite vérifier que ce fondement provient d'une source respectée et compétente. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que le fondement scientifique représente l'opinion de la majorité dans la communauté scientifique, il doit néanmoins avoir la rigueur scientifique et méthodologique nécessaire pour être considéré comme des données scientifiques dignes de foi. ... Un groupe spécial devrait aussi évaluer si le raisonnement énoncé sur la base des preuves scientifiques est objectif et cohérent. Autrement dit, un groupe spécial devrait examiner si les conclusions particulières tirées par le Membre qui évalue le risque sont suffisamment étayées par les preuves scientifiques utilisées à cette fin. Enfin, le groupe spécial doit déterminer si les résultats de l'évaluation des risques "justifient suffisamment" la mesure SPS en cause ».

Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 octobre 2008, WT/DS321/AB/R, para. 591

¹²⁵⁰ *Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 29 novembre 2010, WT/DS367/AB/R, para. 220

¹²⁵¹ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 180

¹²⁵² L'Organe d'appel est d'avis qu' :

« un groupe spécial doit toutefois pouvoir examiner si les conclusions du responsable de l'évaluation des risques sont fondées sur les preuves scientifiques utilisées à cette fin et sont, en conséquence, objectives et cohérentes. Il

spécial doit respecter lorsqu'il entame ce genre d'examen, l'Organe d'appel laisse dans une grande ambiguïté la question de savoir quel degré de contrôle est convenable quand l'ORD exerce son pouvoir discrétionnaire. La réponse à cette question peut avoir des impacts directs sur la marge de manœuvre réservée aux Membres de l'OMC.¹²⁵³

604. On remarque qu'en interprétant les exigences relatives à l'évaluation des risques, l'ORD ne se borne pas à faire de la science le critère central dans le processus de l'évaluation des risques. Le recours constant à la science élève celle-ci au rang de norme de détermination ultime de la légalité des mesures SPS. La place centrale de la science au sein de l'Accord SPS se manifeste non seulement à l'étape de l'évaluation des risques, mais aussi à d'autres étapes du processus d'analyse du risque, telles que la détermination du niveau de protection ainsi que le choix des mesures à adopter.¹²⁵⁴

605. Pour ce qui est de la détermination du niveau de protection, le Préambule de l'Accord SPS reconnaît explicitement le droit souverain des Membres de l'OMC de définir librement le niveau de protection qu'ils jugent convenable.¹²⁵⁵ Au cours des négociations menant à l'adoption de l'Accord SPS, les Etats ont déjà exprimé clairement leur volonté de préserver une marge de manœuvre importante à l'étape de détermination du niveau de protection approprié et d'exclure l'obligation d'établir leur niveau de protection sur la base d'une évaluation des risques.¹²⁵⁶ Or, la

n'est possible de déterminer si le lien rationnel ou objectif requis existe qu'en examinant comment les preuves scientifiques sont utilisées pour formuler des conclusions particulières et les étayer. A cet égard, le raisonnement du responsable de l'évaluation des risques joue un rôle important pour montrer si un tel lien existe ou non ».

De même,

« un groupe spécial doit comprendre comment certaines conclusions ont été tirées, et connaître le lien entre ces conclusions et le fondement scientifique sous-jacent pour être en mesure de déterminer si les liens objectifs et rationnels requis existent entre les données scientifiques, l'évaluation des risques et les mesures SPS qui en ont résulté ».

Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 29 novembre 2010, WT/DS367/AB/R, para. 225 – 226

¹²⁵³ BUTTON C., *The Power to Protect: Trade, Health and Uncertainty in the WTO*, *op. cit.*, p. 165

¹²⁵⁴ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, *op. cit.*, pp. 226 et 234

¹²⁵⁵ Voir le présent travail, para. 565 – 566

¹²⁵⁶ Cette observation est faite par R. Ouellet. Selon lui, l'étape de détermination du niveau de protection approprié en est une étape où des considérations politiques, sociologiques, culturelles ou historiques entrent nécessairement en ligne de compte. « Même les Etats-Unis et le Canada... avaient d'abord compris que l'étape médiane dans l'élaboration des mesure SPS était

jurisprudence sur ce sujet a laissé planer un doute quant à la réelle capacité des Membres à adopter des mesures conformes au niveau de protection qu'ils jugent approprié. A plusieurs occasions, l'ORD a imposé une exigence de justification scientifique à l'exercice d'une telle prérogative étatique. Premièrement, dans l'affaire *CE – Hormones*, l'Organe d'appel a déclaré que le droit qu'a un Membre de définir son niveau de protection approprié n'était pas absolu et sans limite. Cela est clairement indiqué à l'article 3.3.¹²⁵⁷ La référence à cet article permet à l'Organe d'appel de conditionner le processus de détermination du niveau de protection approprié à l'établissement d'un fondement scientifique, même si l'Accord SPS ne le prévoit pas de manière explicite.¹²⁵⁸ Deuxièmement, l'Organe d'appel a affirmé le droit des Membres de l'OMC de fixer un niveau de protection très élevé, allant même jusqu'à fixer son niveau de risque acceptable à zéro.¹²⁵⁹ Comme l'a remarqué G. Dufour, la reconnaissance d'un droit de fixer le niveau de risque acceptable à zéro, implique nécessairement un droit d'adopter une mesure destinée à prévenir le risque non encore prouvé.¹²⁶⁰ En exigeant que le risque faisant l'objet d'une évaluation doit être précis et avéré par la science, et qu'il ne doit pas relever de la simple hypothèse,¹²⁶¹ les interprétations de l'ORD conduisent, en fin de compte, à dénier aux Membres de l'OMC le droit de fixer le niveau de risque approprié dans les situations de très faibles risques.¹²⁶² Troisièmement, dans l'affaire *Japon – Pommes*, le Groupe spécial a condamné la mesure prise par le Japon en raison qu'elle était

une étape politique qui ne relevait pas du jugement scientifique, mais relevait en propre du pouvoir souverain de chaque Membre ».

OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, *op. cit.*, p. 159 et 163

¹²⁵⁷ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R, para. 173

¹²⁵⁸ Comme l'a observé R. Ouellet, « pas de fondement scientifique, pas de niveau de protection, pas de mesure ». OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, *op. cit.*, p. 293 ; également PEEL J., *Risk Regulation under the WTO SPS Agreement : Science as an International Normative Yardstick ?*, *op. cit.*, p. 14 ; POSTELNICU-REYNIER A., « L'OMC, la souveraineté alimentaire et le cadre international des stratégies juridiques de sécurité alimentaire », in F. Synder (dir.), *Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 136

¹²⁵⁹ *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 125

¹²⁶⁰ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, *op. cit.*, p. 224

¹²⁶¹ Voir le présent travail, para. 591, note de bas de page 1206

¹²⁶² SYKES A. O., « Domestic Regulation, Sovereignty and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View », *Chicago Journal of International Law*, Vol. 3, n°2, 2002, p. 364

« manifestement disproportionnée au risque identifié, compte tenu des preuves scientifiques disponibles ». ¹²⁶³ Cette constatation semble suggérer qu'un caractère proportionnel du niveau de protection assuré par la mesure en cause par rapport aux preuves scientifiques disponibles, est nécessaire pour étayer la légitimité de cette mesure. On voit ainsi que les Membres de l'OMC ne sont pas réellement libres de fixer le niveau de protection qu'ils souhaitent sans que leur niveau de protection soit fondé scientifiquement. ¹²⁶⁴

606. Le droit pour un Membre de déterminer son niveau de protection approprié est de plus encadré par l'article 5.5 de l'Accord SPS. Cet article impose aux Membres de l'OMC l'obligation d'assurer une cohérence dans l'application du concept de niveau de protection approprié, et d'éviter toute distinction arbitraire ou injustifiable dans le traitement des risques dans des situations comparables, distinction susceptible d'entraîner une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. ¹²⁶⁵ Les interprétations de l'ORD de l'article 5.5 témoignent à nouveau de l'omniprésence de la science dans chaque étape du test de cohérence. ¹²⁶⁶ Précisément, lorsqu'ils ont eu à examiner si les Membres défendeurs avaient appliqué

¹²⁶³ Japon – Mesures visant l'importation de pommes, Rapport du groupe spécial, adopté le 15 juillet 2003, WT/DS245/R, para. 8.198

Cette approche a été confirmée par l'Organe d'appel. Japon – Mesures visant l'importation de pommes, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, para. 163

¹²⁶⁴ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 222

¹²⁶⁵ L'article 5.5 de l'Accord SPS stipule qu' :

« en vue d'assurer la cohérence dans l'application du concept du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre les risques pour la santé ou la vie des personnes, pour celles des animaux ou pour la préservation des végétaux, chaque Membre évitera de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux qu'il considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international ».

¹²⁶⁶ Le test de cohérence au sens de l'article 5.5 a été développé par l'Organe d'appel à l'occasion de l'affaire *CE – Hormones*. Il s'agit d'un test composé de trois éléments :

« le premier élément est le fait que le Membre imposant la mesure incriminée a adopté ses propres niveaux appropriés de protection sanitaire contre les risques pour la santé ou la vie des personnes dans plusieurs situations différentes. Le deuxième élément est le fait que ces *niveaux de protection* présentent des différences (“distinctions” selon les termes de l'article 5:5) arbitraires ou injustifiables dans le traitement des situations différentes. Le dernier élément est le fait que les différences arbitraires ou injustifiables entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. Nous comprenons le dernier élément comme signifiant que la mesure concrétisant ou mettant en œuvre un niveau particulier de protection entraîne, lors de son application, une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international » (italique en texte original).

Selon l'Organe d'appel, ces trois éléments sont par définition cumulatifs, et la présence de chaque élément doit être démontrée pour qu'une violation de l'article 5.5 puisse être constatée. *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 214 – 215

En outre, ces trois éléments sont repris par le Comité SPS lors de l'adoption d'une directive destinée à favoriser la mise en œuvre de l'article 5.5 dans la pratique. Pour les détails, OMC, Comité SPS, *Directives pour favoriser la mise en œuvre de l'article 5.5 dans la pratique*, 18 juillet 2000, G/SPS/15, p. 2

des niveaux de protection différents dans des situations comparables, les Groupes spéciaux dans les affaires *CE – Hormones* et *Australie – Saumons*, ont eu recours à des critères scientifiques pour vérifier si ces situations présentaient le même type de risques pour la santé, ou bien si le même type de substances dangereuses était en cause.¹²⁶⁷ Ici, la base scientifique sert à déterminer à quelles situations les Membres de l'OMC peuvent comparer le risque qu'ils visent à prévenir.¹²⁶⁸ Une fois qu'il a été constaté que les Membres défendeurs avaient appliqué un niveau de protection différent de celui atteint par des mesures déjà appliquées dans des situations comparables, les Groupes spéciaux ont examiné ensuite la question de savoir sur quelle base scientifique les Membres défendeurs pouvaient justifier leur position.¹²⁶⁹ En l'espèce, les Groupes spéciaux ne se sont pourtant pas contenté d'une simple vérification de l'existence d'une base scientifique à l'appui de la différence des niveaux de protection. Ils ont également apprécié eux-mêmes ces fondements scientifiques, souvent à la lumière des avis des experts scientifiques qu'ils ont consulté. Ce faisant, ils se sont substitués aux Membres concernés et ont tenté de déterminer le niveau de protection qui aurait dû être fixé.¹²⁷⁰ Finalement, à la troisième étape du test de cohérence, la justification scientifique figure sur la liste des indices en ce qui concerne l'existence d'une discrimination ou d'une restriction déguisée au commerce international.¹²⁷¹

¹²⁶⁷ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.176, 8.187, 8.209 et 8.221, Rapport du groupe spécial Canada, adopté le 12 juin 1998, WT/DS48/R/CAN, para. 8.179, 8.190, 8.212 et 8.224 ; *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport du groupe spécial, adopté le 12 juin 1998, WT/DS18/R, para. 8.123 – 8.129

¹²⁶⁸ OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, *op. cit.*, p. 295

¹²⁶⁹ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.192 – 2.200, 8.213 – 8.214, 8.227 – 8.238, 8.264 – 8.269, Rapport du groupe spécial Canada, adopté le 12 juin 1998, WT/DS48/R/CAN, para. 8.195 – 8.203, 8.216 – 8.217, 8.230 – 8.241, 8.267 – 8.272 ; *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport du groupe spécial, adopté le 12 juin 1998, WT/DS18/R, para. 8.130 – 8.137

¹²⁷⁰ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, *op. cit.*, p. 230

¹²⁷¹ L'Organe d'appel dans l'affaire *Australie – Saumons* a dégagé plusieurs « signaux d'alarme » pouvant servir à indiquer l'existence d'une discrimination ou d'une restriction déguisée au commerce international. Surtout, le troisième « signal d'alarme » renvoie à l'incompatibilité de la mesure SPS en cause avec les articles 5.1 et 2.2, et implique par conséquent la nécessité d'une justification scientifique pour échapper à la constatation d'une violation de l'article 5.5. *Australie – Mesures visant les importations de saumons*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 161, 163, et notamment 165 – 166

Par ailleurs, ces « signaux d'alarme » sont résumés par le Comité SPS comme suit :

- différences substantielles dans les niveaux de protection considérés comme appropriés dans des situations différentes ;
- existence de différences arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection considérés par un Membre comme appropriés dans des situations différentes ;

607. Ainsi, la science intervient encore une fois comme critère décisif qui circonscrit la latitude des Membres de l'OMC dans la détermination du niveau de protection qu'ils jugent approprié. Or, choisir un niveau de protection approprié constitue une décision politique, qui relève de l'entière discrétion des Etats et ne peut pas se fonder uniquement sur le jugement scientifique. D'autres facteurs, tels que considérations politiques, sociologiques, culturelles, voire historiques, vont nécessairement entrer en ligne de compte.¹²⁷² Par l'intermédiaire de l'exigence de cohérence, l'Accord SPS impose aux Membres de l'OMC une obligation de comportement dans leur détermination du niveau de protection. A ce titre, l'ORD s'immisce encore une fois au cœur de la réglementation nationale des Membres, jusqu'à finalement rendre formelle leur souveraineté en matière de sécurité alimentaire.¹²⁷³

608. L'ingérence de l'OMC dans l'exercice de la prérogative souveraine de ses Membres en matière SPS, ne se limite pas à leur imposer l'obligation de justifier scientifiquement la nécessité d'adopter une mesure pour atteindre leur niveau de protection approprié. L'Accord SPS exige davantage que les Membres s'en remettent à la science pour faire leur choix de la mesure à appliquer. De façon précise, toutes les mesures envisageables doivent d'abord être énumérées avec précision dans une étude scientifique type d'évaluation des risques, lorsque le risque potentiel découle d'un parasite ou d'une maladie.¹²⁷⁴ Ensuite, une telle étude doit évaluer scientifiquement l'efficacité de chaque mesure listée.¹²⁷⁵ Finalement, un Membre doit

-
- absence de justification scientifique à l'appui d'une mesure sanitaire ou phytosanitaire censée être appliquée pour obtenir le niveau approprié de protection, ou fait pour une mesure de ne pas être établie sur la base d'une évaluation des risques adoptés aux circonstances (soit qu'il n'y ait pas d'évaluation du risque, soit que celle-ci soit insuffisante).

OMC, Comité SPS, *Directives pour favoriser la mise en œuvre de l'article 5.5 dans la pratique*, 18 juillet 2000, G/SPS/15, p. 3, directive A.2

On remarque que les deux premiers signaux d'alarme correspondent aux deux premiers éléments du test de cohérence. Le troisième se réfère explicitement à la justification scientifique au sens des articles 2.2 et 5.1 de l'Accord SPS.

¹²⁷² Sur cette question, voir DEBIA M. et ZAYED J., « Les enjeux relatifs à la perception et à la communication dans le cadre de la gestion des risques sur la santé publique », *Revue en science de l'environnement*, Vol.4, n°1, 2003, texte disponible sur le site Internet : <https://vertigo.revues.org/4700#quotation> (consulté le 16 octobre 2017)

¹²⁷³ POSTELNICU-REYNIER A., « L'OMC, la souveraineté alimentaire et le cadre international des stratégies juridiques de sécurité alimentaire », *op. cit.*, pp. 128 et 143

¹²⁷⁴ Le présent travail, para. 593 – 594

¹²⁷⁵ *Ibid.*

recourir à la science afin de justifier que la mesure qu'il a choisie est proportionnée par rapport au risque identifié et au niveau de protection fixé. Il s'agit de l'article 5.6 de l'Accord SPS, qui impose aux Membres de l'OMC d'assurer que la mesure adoptée « n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis », compte tenu de la faisabilité technique et économique.¹²⁷⁶ Le triple critère juridique que l'ORD a tiré de cet article,¹²⁷⁷ ainsi que la manière dont il l'a appliqué dans son examen, démontrent bien une référence à la science dans l'examen de proportionnalité. Prenons comme exemple la façon dont le Groupe spécial dans l'affaire *Japon – Produits agricoles II*, s'est basé sur les avis des experts scientifiques consultés pour constater que la mesure appliquée par le Japon n'était pas la meilleure pour atteindre le niveau de protection qu'il jugeait approprié. L'Organe d'appel n'a pas remis en question la démarche suivie par le Groupe spécial.¹²⁷⁸ On a l'impression que, ce faisant, l'OMC exerce un contrôle sur tous les aspects de la réglementation nationale en matière SPS, allant jusqu'à évaluer le bien-fondé du choix des mesures

¹²⁷⁶ L'article 5.6 de l'Accord SPS se lit comme suit :

« sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 3, lorsqu'ils établiront ou maintiendront des mesures sanitaires ou phytosanitaires pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique ».

La note de bas de page de cet article ajoute encore qu' :

« aux fins du paragraphe 6 de l'article 5, une mesure n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis à moins qu'il n'existe une autre mesure raisonnablement applicable compte tenu de la faisabilité technique et économique qui permette d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire approprié et soit sensiblement moins restrictive pour le commerce ».

¹²⁷⁷ Dans l'affaire *Australie – Saumons*, un triple critère a été établie par l'Organe d'appel afin de déterminer s'il y a une violation de l'article 5.6. Plus tard, ce critère est repris par l'Organe d'appel pour statuer sur le différend dans l'affaire *Japon – Produits agricoles II*. Selon ce critère, une mesure ne sera pas considérée comme plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis, à condition qu'il n'existe pas une autre mesure qui :

- soit « raisonnablement applicable compte tenu de la faisabilité technique et économique » ;
- permette « d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire jugé approprié par le Membre », et
- soit « sensiblement moins restrictive pour le commerce que la mesure SPS contestée ».

Australie – Mesures visant les importations de saumons, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, para. 194 ; et *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 22 février 1999, WT/DS76/AB/R, para. 95

¹²⁷⁸ En l'espèce, le Groupe spécial a soigneusement examiné les preuves qui lui ont été présentées par les parties au différend et les avis des experts consultés. Sur la base des avis des experts, il a constaté qu'« il peut être présumé qu'il existe une mesure de remplacement qui réunirait tous les éléments de l'article 5:6 ». Il a conclu en conséquence que « la prescription relative aux essais par variété maintenue par le Japon est plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis au sens de l'article 5:6 ».

Pour une analyse approfondie sur ce point, *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport du groupe spécial, adopté le 27 octobre 1998, WT/DS76/R, para. 8.74 – 8.104

des Membres. De surcroît, un tel contrôle est basé sur les seules données scientifiques.¹²⁷⁹

609. Au travers cette longue analyse sur la manière par laquelle l'ORD a abordé la question de fondement scientifique, on a l'impression qu'un Membre de l'OMC désirant adopter une mesure SPS doit posséder une réelle capacité d'argumentation scientifique, pour qu'il puisse prouver la légitimité de sa politique nationale.¹²⁸⁰ Cette exigence sur la capacité de présenter une justification scientifique solide est encore renforcée par le principe établi par l'ORD dans l'affaire *CE – Hormones* en ce qui concerne l'attribution de la charge de la preuve.¹²⁸¹ Selon ce principe, il suffit pour le Membre plaignant de simplement mettre en doute l'existence d'un fondement scientifique, et d'établir ainsi une présomption de l'incompatibilité de la mesure en cause avec l'Accord SPS. Il n'est pas tenu de présenter les preuves de l'innocuité de produit qu'il désire exporter.¹²⁸² La charge de démontrer le caractère dangereux d'un produit appartient uniquement au Membre défendeur ayant adopté la mesure incriminée. Il doit en plus prouver que la mesure adoptée respecte les autres conditions pertinentes de l'Accord SPS, telles que l'existence d'un lien objectif ou rationnel entre les données scientifiques et la mesure

¹²⁷⁹ J. Pauwelyn est d'avis que l'article 5.6 porte en lui le germe d'une ingérence dans le choix des Etats. PAUWELYN J., « The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three SPS Disputes. EC – Hormones, Australia – Salmon, Japan – Varietal », *op. cit.*, p. 652

¹²⁸⁰ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, *op. cit.*, p. 182

¹²⁸¹ En effet, le Memorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ne contient aucune précision en ce qui concerne l'attribution de la charge de la preuve. C'est à l'occasion de l'affaire *CE – Hormones* que le Groupe spécial a, pour la première fois, traité de cette question. Il a postulé le principe suivant :

« il incombe aux Etats-Unis [les plaignants] de présenter un commencement de preuve d'incompatibilité avec l'Accord SPS, et que la charge de la preuve se déplace ensuite aux Communautés européennes [les défendeurs], à qui il appartient de démontrer que les mesures en cause remplissent les conditions posées par l'Accord SPS ».

L'Organe d'appel a confirmé ce principe, en déclarant que :

« la charge de la preuve incombe initialement à la partie plaignante, qui doit fournir un commencement de preuve d'incompatibilité avec une disposition particulière de l'Accord SPS en ce qui concerne la partie défenderesse, ou plus exactement, sa (ses) mesure(s) SPS faisant l'objet de la plainte. Une fois que ce commencement de preuve a été apporté, la charge de la preuve passe à la partie défenderesse, qui doit à son tour repousser ou réfuter l'incompatibilité alléguée ».

Ce principe d'attribution de la charge de la preuve est suivi de façon systématique par les organes de règlement des différends instaurés dans le cadre des affaires subséquentes.

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.55, et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R, para. 98

¹²⁸² CHRISTOFOROU Th., « Science, Law and Precaution in Dispute Resolution on Health and Environmental Protection : What Role for Scientific Experts ? », in J. Bourrinet et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le commerce international des organismes génétiquement modifiés*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 267

adoptée, la nature cohérente de son niveau de protection ainsi que la proportionnalité de la mesure adoptée.¹²⁸³

610. Si l'on applique ces règles au secteur biotechnologique, la spécificité de ce secteur rend quasiment impossible pour la plupart de Membres de l'OMC d'encadrer l'importation des produits génétiquement modifiés au motif de protéger la santé publique ou l'environnement. A l'heure actuelle, l'état de connaissances sur le caractère dangereux des produits génétiquement modifiés permet seulement de démontrer très généralement l'existence d'un risque, et non pas de prouver de manière précise et immédiate l'existence des conséquences néfastes. Même si certaines études scientifiques arrivent à présenter les effets inquiétants susceptibles d'être provoqués par la consommation d'aliments génétiquement modifiés, les scientifiques ne sont pas encore en mesure d'expliquer les raisons précises de ce genre de résultats. En égard aux interprétations rigoureuses de l'ORD sur les dispositions de l'Accord SPS, ce genre d'études ne peuvent pas être considérées comme constituant une évaluation des risques au sens de l'article 5.1.¹²⁸⁴ C'est ainsi que le Groupe spécial institué pour trancher l'affaire *CE – Produits biotechnologiques* n'a pas admis, en tant qu'une évaluation des risques, l'étude soumise par l'Allemagne pour justifier sa mesure de sauvegarde à l'égard du maïs BT-176.¹²⁸⁵

611. D'ailleurs, sauf les Membres principaux exportateurs des produits génétiquement modifiés, la plupart de Membres de l'OMC ne possèdent aujourd'hui pas de données scientifiques, ou bien des ressources techniques, financières et humaines, nécessaires au bon déroulement d'une évaluation des risques qui satisfait toutes les exigences prescrites à l'Accord SPS.¹²⁸⁶ Certes, l'Accord SPS ne contraint

¹²⁸³ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT, op. cit.*, pp. 200 – 202

¹²⁸⁴ *Ibid.*, p. 180

¹²⁸⁵ Dans cette affaire, l'Allemagne a présenté une étude, selon laquelle il existait une possibilité que la présence des gènes marqueurs de résistance aux antibiotiques (GMRA) dans les plantes génétiquement modifiées susceptibles de servir de nourriture, ait des effets négatifs sur la santé des personnes et des animaux. Le Groupe spécial a trouvé que cette étude faisait certes référence aux possibilités du risque, mais n'évaluait pas davantage cette possibilité, puisqu'elle ne consacrait que quelques paragraphes aux plantes génétiquement modifiées contenant des GMRA comme source additionnel du développement possible d'une résistance aux antibiotiques. En conséquence, le Groupe spécial n'a pas considéré cette étude comme constituant une évaluation des risques au sens de l'article 5.1 de l'Accord SPS.

Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.3151

¹²⁸⁶ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT, op. cit.*, p. 204

pas les Membres de l'OMC à procéder à leur propre évaluation des risques. Ils peuvent toujours opter de se baser sur une évaluation des risques réalisée par un autre Membre.¹²⁸⁷ Cependant, la réalisation d'une telle option demeure largement tributaire de l'assentiment du Membre auteur de l'évaluation des risques.¹²⁸⁸ Si l'on prend en considération la position prédominante du secteur privé dans le développement des biotechnologies modernes, il est tout à fait possible que le Membre auteur de l'évaluation refuse de divulguer les informations pertinentes, au motif qu'il s'agit de données confidentielles relevant du domaine privé.¹²⁸⁹ Aucune disposition de l'Accord SPS, ni la règle de l'attribution de la charge de la preuve établie par l'ORD, n'exige des Membres exportateurs des produits génétiquement modifiés de divulguer les renseignements scientifiques en leur possession, même si ces renseignements pourraient comporter des éléments démontrant un caractère potentiellement nocif du produit qu'ils exportent.¹²⁹⁰ La seule difficulté matérielle d'obtenir toutes les données nécessaires au bon déroulement d'une évaluation des risques, ou bien un manque de ressources techniques, financières ou humaines, ne permet pas à un Membre de se

¹²⁸⁷ C'est ce qui a été reconnu par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones* :

« l'article 5.1 n'exige pas du Membre qui adopte une mesure sanitaire qu'il procède à sa propre évaluation des risques. Il exige uniquement que les mesures SPS "soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances..." ». La mesure SPS peut fort bien trouver une justification objective dans une évaluation des risques ainsi qui a été effectuée par un autre Membre ou par une organisation internationale ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 190

¹²⁸⁸ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 202

¹²⁸⁹ C'est justement ce qui s'est passé dans l'affaire *CE – Hormones*. En l'espèce, les Communautés européennes n'avaient présenté aucune évaluation des risques liée à l'une des hormones en question – l'acétate de mélangestrol, tandis que les Etats-Unis et le Canada en possédaient tous les deux, mais refusaient de divulguer l'information au motif qu'il s'agissait des données confidentielles relevant du domaine privé.

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.255, Rapport du groupe spécial Canada, adopté le 12 juin 1998, WT/DS48/R/CAN, para. 8.258, et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 201

¹²⁹⁰ L'article 13 du Memorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends prévoit que :

« chaque groupe spécial aura le droit de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques. Toutefois, avant de demander de tels renseignements ou avis à toute personne ou à tout organisme relevant de la juridiction d'un Membre, il en informera les autorités de ce Membre. Les Membres devraient répondre dans les moindres délais et de manière complète à toute demande de renseignements présentée par un groupe spécial qui jugerait ces renseignements nécessaires et appropriés. Les renseignements confidentiels ne seront pas divulgués sans l'autorisation formelle de la personne, de l'organisme ou des autorités du Membre qui les aura fournis ».

En vertu de cet article, le groupe spécial a le pouvoir de demander, lors du règlement d'un différend, des renseignements à l'une ou l'autre des parties au différend. Ce pouvoir demeure toutefois discrétionnaire et inconditionné.

RUIZ-FABRI H., « Preuve et secret dans le règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce », *L'Astrée*, Vol. 12, 2000, p. 62

libérer de la charge de fournir des preuves scientifiques suffisantes pour justifier la mesure qu'il a adopté.¹²⁹¹

612. En conséquence, un Membre de l'OMC qui ne produit pas de produits génétiquement modifiés et désire restreindre, voire d'interdire, leur importation, ne peut pas compter sur les Membres exportateurs pour obtenir les données nécessaires à établir les bases scientifiques de son choix. Il demeure contraint de faire face à deux options : soit accepter les conclusions des Membres exportateurs et, plus précisément, des entreprises privées qui détiennent pour l'instant le monopole du savoir en la matière ; soit posséder lui-même une réelle capacité d'argumentation scientifique à l'appui de son allégation des risques. C'est-à-dire qu'il doit pouvoir recueillir les connaissances techniques et scientifiques suffisantes et précises, qui lui permettront de répondre à toutes les exigences d'évaluation des risques et de pouvoir passer les tests de cohérence et de proportionnalité.¹²⁹² Or, un Membre choisissant la deuxième option ne peut pas s'assurer que sa mesure réussit nécessairement le contrôle juridictionnel de l'ORD. En réalité, ce dernier peut toujours décider de s'en remettre à un avis scientifique différent, et déclarer l'incompatibilité d'une mesure avec l'Accord SPS, par son seul jugement sur le caractère suffisant des preuves scientifiques présentées par le Membre concerné.¹²⁹³ Ainsi, les Membres de l'OMC voient leur capacité de se baser sur un courant scientifique minoritaire demeurer seulement sur le plan théorique.¹²⁹⁴

613. Les dispositions de l'Accord SPS relatives à la justification scientifique, ainsi que les interprétations jurisprudentielles de celles-ci, imposent un fardeau de

¹²⁹¹ Dans l'affaire *Japon – Pommes*, le Japon prétendait que les Etats-Unis, en tant qu'Etat exportateur touché par la maladie que la mesure en cause entendait prévenir, possédaient davantage de renseignements concernant le feu bactérien qu'un pays comme le Japon où la maladie n'existait pas. Selon Le Groupe spécial, le fait que le pays exportateur dispose de connaissances plus étendues ne consiste pas « un facteur qui devrait justifier automatiquement l'attribution différente de la charge de la preuve ou l'imposition à une partie d'une charge de la preuve plus lourde ». *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport du groupe spécial, adopté le 15 juillet 2003, WT/DS245/R, para. 8.44

¹²⁹² DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 205

¹²⁹³ CHRISTOFOROU Th., « Science, Law and Precaution in Dispute Resolution on Health and Environmental Protection : What Role for Scientific Experts ? », op. cit., p. 265 ; OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, op. cit., p. 286 ; également OUELLET R., « L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC et les OGM ou de la difficulté de prévoir les résultats de croisements pourtant inéluctables », in R. Ouellet, M. Blanquet et N. de Grove-Valdeyron (dir.), *Sécurité alimentaire et OGM*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 149

¹²⁹⁴ Pour une analyse approfondie sur ce point, voir DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 192 – 198

recherche scientifique très lourd aux Membres de l'OMC désirant adopter une mesure restreignant le commerce international. Cependant, en ce qui concerne les produits génétiquement modifiés, on se trouve face à diverses difficultés, qui empêchent la réalisation des études déterminantes quant à leur innocuité.¹²⁹⁵ Dans cette situation, on s'interroge naturellement si et dans quelle mesure un Membre pourra prendre une mesure à titre de précaution, lorsqu'il ne possède pas toutes les preuves lui permettant d'effectuer une évaluation de risques qui remplit toutes les exigences de l'Accord SPS.

Paragraphe 3 - Le recours extrêmement difficile aux mesures de précaution pour faire face à l'incertitude scientifique du secteur biotechnologique

614. L'Accord SPS prescrit un ensemble d'exigences rigoureuses contraignant les Membres de l'OMC à fonder leurs mesures de protection sur une justification scientifique. Il leur reconnaît toutefois un droit autonome d'agir avec « prudence et précaution », au cas où les preuves scientifiques à leur disposition ne permettent pas d'établir, avec certitude, le risque qui pourrait résulter de l'importation de certains produits et menacer la santé humaine ou l'environnement sur leur territoire. Il s'agit en particulier de l'article 5.7 de l'Accord SPS, aux termes duquel les Membres de l'OMC sont autorisés de recourir à une mesure de précaution, à titre provisoire et en fonction des preuves scientifiques disponibles. Cependant, la conformité intégrale d'une telle mesure avec les dispositions de l'Accord SPS, doit être assurée par des efforts continus visant à obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque. La mesure provisoire ainsi adoptée doit aussi faire l'objet d'une révision dans un délai raisonnable.¹²⁹⁶

615. Si le libellé de l'article 5.7 traduit une certaine incorporation du principe de précaution dans l'Accord SPS, cette incorporation demeure très timide et

¹²⁹⁵ Dans son œuvre, G. Dufour a énuméré plusieurs difficultés de recherche scientifique en matière d'OGM : la nouveauté de la technologie, la difficulté à obtenir des renseignements liés aux méthodes de détection, le manque de clarté des informations relatives aux recombinaisons d'ADN, la nécessité de mener des études sur une plus longue période, l'imprécision des résultats obtenus, le monopole du savoir par une poignée d'industrie, le manque de ressources de nombreux pays, etc. *Ibid.*, p. 238

¹²⁹⁶ Pour le texte de l'article 5.7 de l'Accord SPS, voir le présent travail, note de bas de page 1145

strictement encadrée par les paramètres contenus dans cet article.¹²⁹⁷ Notamment, l'application de cet article est réservée uniquement pour des situations d'« insuffisance de preuves scientifiques ».¹²⁹⁸ Quant au principe de précaution, tel qu'il est formulé en droit international public général, il ne trouve pas son application au sein de l'OMC.¹²⁹⁹ On observe, sans aucune difficulté, que l'Accord SPS restreint considérablement l'autonomie dont les Membres de l'OMC peuvent jouir, quand ils tentent de recourir à une mesure de précaution pour contrôler l'importation des produits qu'ils considèrent comme potentiellement dangereux. De plus, l'état actuel des connaissances relatives à la biotechnologie rend extrêmement difficile pour les Membres d'exercer une telle autonomie résiduelle dans la réglementation du commerce des produits génétiquement modifiés.

616. Une analyse minutieuse de la jurisprudence relative à l'Accord SPS permet de révéler, dans un premier temps, une forte réticence de l'OMC à considérer le principe de précaution en tant que principe juridique pertinent, tant pour interpréter les dispositions de l'Accord SPS, que pour justifier une mesure SPS.¹³⁰⁰

617. Dans l'affaire *CE – Hormones*, le principe de précaution a été pour la première fois invoqué en tant que « règle pertinente de droit international applicable

¹²⁹⁷ Sur la définition et l'origine du principe de précaution, voir le présent travail, note de bas de page 1091, 1092 et 1142

¹²⁹⁸ Voir le présent travail, para. 621 – 623

¹²⁹⁹ Il convient de souligner ici que, si l'article 5.7 de l'Accord SPS consiste à une sorte d'expression du principe de précaution, il se distingue manifestement à ce principe. L'étude de G. Dufour illustre bien les différences entre le principe de précaution prévu par l'Accord SPS et celui développé en droit international de l'environnement, notamment celui contenu dans le Protocole de Carthagène. Ces différences résident précisément dans le seuil de connaissances nécessaires pour faire jouer la précaution, ainsi que dans la manière de concevoir le risque et la précaution. Par exemple, l'Accord SPS ne tient pas compte de l'incertitude scientifique et l'article 5.7 exige qu'une mesure de précaution ne peut être adoptée qu'en situation de preuves scientifiques insuffisantes. Tandis qu'en droit international de l'environnement, la seule existence de présomptions sérieuses du risque découlant d'expériences préliminaires ou de théories valables suffit à justifier la prise de mesure de précaution. Le Protocole de Carthagène n'exclut pas, quant à lui, l'incertitude scientifique. Par ailleurs, contrairement à ce qui est prévu dans les règles d'attribution de la charge de la preuve dégagées de l'Accord SPS, le Protocole de Carthagène incombe à l'Etat exportateur des produits transgéniques l'obligation de fournir des renseignements sur la sécurité du produit exporté et de défrayer les coûts afférents à une nouvelle évaluation. Voir DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 277 – 281

Egalement, comme l'a déclaré l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones*, il « n'est pas nécessaire de poser en principe que l'article 5.7 est exhaustif en ce qui concerne la pertinence du principe de précaution ». *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, para. 124

¹³⁰⁰ LANFRANCHI M.-P. et TRUILHE E., « La portée du principe de précaution », in J. Bourrinet et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le commerce international des organismes génétiquement modifiés*, Paris, La Documentation française, 2002, pp. 75 – 83

dans les relations entre les parties » pour l'interprétation de l'Accord SPS.¹³⁰¹ En l'espèce, les Communautés européennes se sont référées au principe de précaution, en tant qu' « une règle coutumière générale du droit international ou du moins un principe de droit général », pour soutenir que leur décision d'embargo à l'égard de la viande traitée aux hormones était établie sur la base d'une évaluation des risques.¹³⁰² Cependant, le Groupe spécial avait pour avis que, même si le principe de précaution pourrait être utilisé pour interpréter l'Accord SPS, il ne l'emporterait pas sur l'énoncé explicite des articles 5.1 et 5.2.¹³⁰³ Le Groupe spécial a conclu ainsi à l'incompatibilité de la mesure prise par les Communautés européennes avec les dispositions de l'Accord SPS, du fait qu'elle n'avait pas été établie sur la base d'une évaluation scientifique des risques.¹³⁰⁴ L'Organe d'appel a confirmé la décision du Groupe spécial sur ce point, en déclarant particulièrement que « le principe de précaution, du moins en dehors du droit international de l'environnement, n'avait pas

¹³⁰¹ Selon les constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Etats-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, le droit de l'OMC n'entend pas s'isoler cliniquement du reste du droit international public. L'article 3.2 du Mémoire d'accord prévoit explicitement que les Accords de l'OMC doivent être interprétés « conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public ». Ces règles coutumières d'interprétation sont codifiées dans l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Il est stipulé dans Paragraphe 3 alinéa c de l'article 31 que l'interprétation d'un traité doit prendre en ligne du compte « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

Voir *Etats-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 29 avril 1996, WT/DS2/AB/R, pp. 18 – 19

¹³⁰² Précisément, les Communautés européennes ont allégué que le principe de précaution était devenu une règle coutumière générale du droit international ou du moins un principe de droit général. En conséquence, il devait être utilisé pour interpréter les dispositions de l'Accord SPS, notamment celles relatives à l'évaluation des risques, à savoir les articles 5.1, 5.2 et l'Annexe A 4) de l'Accord SPS. Ce faisant, il est tout à fait possible qu'une évaluation des risques satisfait les exigences de l'Accord SPS, même si les scientifiques ne s'accordaient pas sur la possibilité et l'ampleur du risque, ni que tous les Membres de l'OMC ou la plupart d'entre eux perçoivent et évaluent le risque de la même façon.

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.157 et 8.158 ; Rapport du groupe spécial Canada, adopté le 18 août 1997, WT/DS48/R/CAN, para. 8.160 et 8.161 ; Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, para. 16 et 121

¹³⁰³ Il semble ainsi que, même si le principe de précaution constituait une règle véritable du droit international, il ne pourrait pas justifier les mesures SPS qui étaient néanmoins incompatibles avec les obligations imposées aux Membres de l'OMC par les dispositions pertinentes de l'Accord SPS.

Sur ce point, le Groupe spécial a précisé que

« dans la mesure où ce principe pourrait être considéré comme faisant partie du droit coutumier international et pourrait être utilisé pour interpréter l'article 5.1 et 2 concernant l'évaluation des risques en tant que règle coutumière d'interprétation du droit international public (au sens de l'article 3.2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends), nous estimons qu'il ne l'emporterait pas sur l'énoncé explicite de l'article 5.1 et 2 indiqué ci-dessus, étant donné en particulier que ce principe a été incorporé, avec un sens spécifique, à l'article 5.7 de l'Accord SPS ».

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.157; Rapport du groupe spécial Canada, adopté le 18 août 1997, WT/DS48/R/CAN, para. 8.160

¹³⁰⁴ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport du groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, para. 8.158; Rapport du groupe spécial Canada, adopté le 18 août 1997, WT/DS48/R/CAN, para. 8.161

encore faire l'objet d'une formulation faisant autorité ». ¹³⁰⁵ Pour l'Organe d'appel, il est vrai que plusieurs dispositions de l'Accord SPS ont pris en compte le principe de précaution. Or, une telle incorporation de précaution dans l'Accord SPS n'avait pas pour motif de justifier des mesures SPS incompatibles avec les obligations des Membres énoncées dans cet Accord. ¹³⁰⁶

Plus récemment, le Groupe spécial a refusé, une fois de plus, de considérer le principe de précaution comme règle de droit international pertinente pour l'interprétation de l'Accord SPS. C'est dans l'affaire *CE – Produits biotechnologiques* que les Communautés européennes ont tenté de convaincre le Groupe spécial d'interpréter les différentes dispositions de l'Accord SPS à la lumière du principe de précaution, en alléguant que ce principe était « devenu un principe à part entière et général du droit international ». ¹³⁰⁷ Ayant noté les controverses sur le statut du principe de précaution en droit international, le Groupe spécial s'est abstenu de se prononcer sur la question de savoir si le principe de précaution est ou non un principe reconnu de droit international général ou coutumier. ¹³⁰⁸ Il résulte d'une telle attitude du Groupe spécial que l'on n'a jamais reconnue au principe de précaution le statut de règle applicable entre les parties. En conséquence, le principe de précaution n'a jamais vraiment servi à l'ORD comme outil d'interprétation de l'Accord SPS au

¹³⁰⁵ *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, para. 123

¹³⁰⁶ *Ibid.*, para. 124

¹³⁰⁷ *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.78

¹³⁰⁸ Le Groupe spécial a remarqué en particulier qu'

« il n'y a eu, jusqu'ici, aucune décision faisant autorité prise par une cour ou un tribunal international qui reconnaisse le principe de précaution en tant que principe de droit international général ou coutumier. Il est exact que des dispositions appliquant explicitement ou implicitement le principe de précaution ont été incorporées dans de nombreuses conventions et déclarations internationales, même si, pour la plupart, il s'agit de conventions et de déclarations sur l'environnement. Par ailleurs, le principe a été invoqué et appliqué par les Etats au niveau national, là encore dans le cadre essentiellement du droit environnemental national. D'un autre côté, des questions subsistent en ce qui concerne la définition et la teneur précises du principe de précaution. Enfin, en ce qui concerne la doctrine, nous notons que de nombreux auteurs ont été d'avis que le principe de précaution existait en tant que principe général dans le droit international. Dans le même temps, comme l'Organe d'appel l'a déjà noté, d'autres se sont dits sceptiques et considèrent que le principe de précaution n'a pas encore atteint le statut de principe général dans le droit international. Etant donné que le statut juridique du principe de précaution reste incertain, ... nous considérons que la prudence nous suggère de ne pas essayer de régler cette question complexe, en particulier s'il n'est pas nécessaire de le faire ».

Ibid., para. 7.88 – 7.89

titre de « règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». ¹³⁰⁹

618. Dans une telle ambiance, il n'est pas surprenant que l'ORD n'accorde non plus aux Membres de l'OMC la possibilité d'invoquer directement le principe de précaution, dans le but de justifier leurs mesures entravant le commerce international. Cette question a été abordée par le Groupe spécial dans l'affaire *CE – Produits biotechnologiques*. En l'espèce, les parties plaignantes ont allégué que, le moratoire appliqué par les Communautés européennes depuis octobre 1998 en ce qui concerne l'approbation des produits biotechnologiques, l'avait été avec un « retard injustifié » et n'était ainsi pas en conformité avec les prescriptions de l'article 8 et celles de l'Annexe C 1) a) de l'Accord SPS. ¹³¹⁰ D'après les Communautés européennes, l'état des connaissances scientifiques en matière d'OGM devrait permettre de justifier les retards causés par des demandes de renseignements additionnels nécessaires pour achever une évaluation des risques. Ces demandes sont tout à fait légitimes, parce que le fait que le produit en cause résulte de l'application d'une nouvelle technologie dont le caractère sécuritaire n'a pas encore été prouvé par la science, exige en soi les Etats d'agir avec prudence et précaution. Dans cette logique, le principe de précaution doit être pris en compte lors d'évaluer le « caractère injustifié » du retard des procédures d'approbation communautaires au titre de l'Annexe C 1) a). ¹³¹¹

Le Groupe spécial a constaté à cet égard qu'aucune contradiction n'existait entre l'obligation énoncée par l'Annexe C 1) a) d'achever les procédures d'approbation sans retard injustifié et l'application d'une approche de prudence et de

¹³⁰⁹ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT, op. cit.*, 2011, p. 288

¹³¹⁰ *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.1466
Précisément, l'article 8 de l'Accord SPS dispose que :

« les Membres se conformeront aux dispositions de l'Annexe C dans l'application des procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation, y compris les systèmes nationaux d'homologation de l'usage d'additifs ou d'établissement de tolérances pour les contaminants dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux, et par ailleurs feront en sorte que leurs procédures ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent accord ».

Et l'Annexe C 1) a) du même accord dispose qu' :

« en ce qui concerne toutes procédures visant à vérifier et à assurer le respect des mesures sanitaires ou phytosanitaires, les Membres feront en sorte a) que ces procédures soient engagées et achevées sans retard injustifié [...] ».

¹³¹¹ *Ibid.*, para. 7.1485

précaution.¹³¹² En effet, l'Annexe C 1) a) n'empêche pas les Membres soucieux d'exiger des renseignements ou clarifications supplémentaires pour assurer que leurs prescriptions SPS pertinentes sont respectées.¹³¹³ Mais l'application d'une approche de prudence et de précaution doit être soumise à certaines limites, de sorte que l'approche de précaution n'absorbe pas la discipline imposée par l'Annexe C 1) a), soit que des procédures d'approbation soient engagées et achevées sans retard injustifié.¹³¹⁴ Par conséquent, même si un Membre était autorisé à agir suivant une approche de précaution, c'était son obligation fondamentale d'« arriver à une décision au sujet d'une demande ».¹³¹⁵ Il ne peut pas invoquer les motifs tels que « la science en constante évolution, la complexité et l'incertitude scientifiques, et des renseignements ou données scientifiques disponibles limités », en eux-mêmes et à eux seuls, pour justifier le retard de ses décisions de fond en matière d'approbation.¹³¹⁶ Ainsi, le Groupe spécial a rejeté l'allégation des Communautés européennes que le principe de précaution permettait de justifier le retard des procédures d'approbation d'un produit, en attendant des renseignements scientifiques supplémentaires.¹³¹⁷

619. D'ailleurs, le Groupe spécial a exprimé clairement sa réticence de se prononcer sur le principe de précaution, quand celui-ci a été invoqué par les Communautés européennes en tant que principe général du droit international pour justifier leurs mesures de sauvegarde contestées.¹³¹⁸ Le Groupe spécial a trouvé

¹³¹² *Ibid.*, para. 7.1523

¹³¹³ *Ibid.*, para. 7.1522

¹³¹⁴ *Ibid.*, para. 7.1523

¹³¹⁵ *Ibid.*, para. 7.1523

¹³¹⁶ *Ibid.*, para. 7.1526

¹³¹⁷ *Ibid.*, para. 7.1527

Pour le Groupe spécial, la disposition de l'Annexe C 1) a) ne devrait pas être interprétée « comme autorisant les Membres à se mettre dans une sorte de position d'attente pendant qu'ils ou d'autres entités engagent des recherches en vue d'obtenir des renseignements et données scientifiques additionnels ». L'obligation fondamentale impliquée dans cet article est « l'obligation faite aux Membres d'arriver à une décision de fond ». Cela ne veut pas dire que « les décisions de fond au sujet des demandes doivent donner une réponse clairement affirmative ou négative aux demandeurs ». Il est toujours possible pour les Membres d'« accorder des approbations limitées dans le temps ou des approbations soumises à d'autres conditions appropriées ».

¹³¹⁸ *Ibid.*, para. 4.523 et 4.743

Pour les Communautés européennes,

« des risques particuliers ne peuvent être évalués et potentiellement identifiés dans l'évaluation des risques que sur la base des renseignements scientifiques disponibles au moment de l'évaluation. Les connaissances scientifiques ne sont peut-être pas suffisantes pour identifier clairement le risque. En outre, les risques ne seront peut-être connus ou pertinents qu'à une étape ultérieure. C'est pourquoi l'approche (ou le principe) de précaution devient très

simplement inutile d'examiner l'argument des Communautés européennes, puisque celui-ci avait déjà été traité suffisamment sous l'angle de l'article 5.7 de l'Accord SPS.¹³¹⁹

620. Ainsi, l'ORD a écarté la pertinence du principe de précaution, dans sa formulation connue en droit international public général, à l'égard des relations commerciales entre les Membres de l'OMC. La seule possibilité pour les Membres d'agir à titre de précaution est réservée par l'article 5.7 de l'Accord SPS, dont la réalisation demeure encore incertaine. Il s'agit d'une précaution conditionnelle, à laquelle le recours est strictement encadré par les paramètres énoncés à l'article 5.7.

621. Les constatations de l'ORD relatives aux conditions d'application de l'article 5.7 ont démontré, dans un deuxième temps, une extrême difficulté pour un Membre d'invoquer avec succès cette précaution réduite afin de justifier sa mesure restrictive pour le commerce. Précisément, en fixant un seuil de connaissances scientifiques disponibles au moment du recours à la précaution, l'ORD restreint l'application de l'article 5.7 aux seules situations d'« insuffisance de preuves scientifiques ». Il impose de plus un lourd fardeau de recherche au Membre ayant invoqué l'article 5.7, en l'obligeant de façon implicite de procéder à une évaluation des risques en cause afin de pouvoir fournir des « renseignements additionnels » dans un délai raisonnable.

622. En effet, la première phrase de l'article 5.7 énonce les obligations préalables qu'un Membre de l'OMC doit respecter avant la mise en place de sa mesure de précaution provisoire.¹³²⁰ Celle-ci ne peut être imposée qu'à une situation dans laquelle « les informations scientifiques pertinentes sont insuffisantes », et doit

pertinent. Les gouvernements qui sont prudents en matière de gestion et de réglementation des risques ont le droit d'élaborer et d'appliquer des sauvegardes appropriées pour protéger les citoyens et l'environnement. Ils ont le droit d'adopter des options en matière de gestion des risques, telles qu'un programme de surveillance générale appropriée, qui permettent de déceler et identifier toute incidence négative qui n'avait pas été envisagée ni prévue lors du processus initial d'évaluation des risques. Cette approche est entièrement conforme à l'évolution au niveau international ».

¹³¹⁹ *Ibid.*, para. 7.3220

¹³²⁰ Le présent travail, note de bas de page 1145

être adoptée « sur la base des renseignements pertinentes disponibles ». ¹³²¹ Dès lors, on s'interroge sur la question de savoir dans quelles circonstances les preuves scientifiques peuvent être considérées comme « insuffisantes ». Les réponses de l'ORD à cette question ont contribué à circonscrire, de façon assez précise, l'applicabilité de l'article 5.7 dans une sphère tellement étroite.

D'un côté, l'article 5.7 ne reconnaît pas aux Membres de l'OMC la possibilité d'invoquer le principe de précaution, pour faire face à la situation dans laquelle les preuves scientifiques disponibles permettent de procéder à une évaluation des risques conformément à l'article 5.1 de l'Accord SPS. Ce point de vue a été élucidé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Pommes*, où le Japon a invoqué l'article 5.7 pour justifier ses restrictions quaranténaires relatives à l'importation des pommes provenant des Etats-Unis. D'après l'Organe d'appel, le caractère insuffisant des preuves scientifiques pertinentes peut être constaté, dans le cas où « l'ensemble de preuves scientifiques disponibles ne permettent pas, sur le plan quantitatif ou qualitatif, de procéder à une évaluation adéquate des risques telle qu'elle est exigée par l'article 5.1 et définie dans l'Annexe A de l'Accord SPS ». ¹³²² De cette façon, l'Organe d'appel a confirmé la conclusion du Groupe spécial que la mesure restrictive du Japon n'avait pas satisfait la première condition d'application de l'article 5.7. Parce qu'il existait, depuis deux cents ans, une masse de renseignements scientifiques de qualité, qui permettraient de procéder à une évaluation du risque de transmission du feu bactérien au Japon par l'importation des pommes américaines. ¹³²³

¹³²¹ *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 22 février 1999, WT/DS76/AB/R, para. 89

¹³²² *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, para. 179

Pour aboutir à cette constatation, l'Organe d'appel a noté qu'il était instructif de lire l'article 5.7 dans le contexte plus général de l'article 5 de l'Accord SPS, qui s'intitule « Evaluation des risques et détermination du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire ». Ayant énoncé une discipline essentielle dans le cadre de l'article 5, l'article 5.1 éclaire les autres dispositions de l'article 5, y compris l'article 5.7. En outre, la deuxième phrase de l'article 5.7 fait référence à une « évaluation plus objective du risque ». De ces éléments, l'Organe d'appel a pu dégager un lien entre la prescription d'insuffisance des preuves scientifiques pertinentes et l'obligation de procéder à une évaluation des risques conformément à l'article 5.1. Ainsi, lorsqu'il s'agit de la conformité des restrictions japonaises à l'article 5.7, la question la plus importante est de savoir si les preuves pertinentes « sont suffisantes pour permettre d'évaluer la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination... du feu bactérien, au Japon ».

¹³²³ Au cours de son raisonnement, le Groupe spécial a remarqué que les études scientifiques et l'expérience pratique se sont accumulées depuis deux cents ans en ce qui concerne le risque de transmission du feu bactérien par les pommes. On n'assiste donc plus au genre de situation visé par l'article 5.7, qui est destiné plutôt « à être invoqué dans les situations où l'on n'avait pas ou peu de preuves dignes de foi sur la question considérée ». *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport du groupe spécial, adopté le 15 juillet 2003, WT/DS245/R, para. 8.219

De l'autre côté, la précaution au titre de l'article 5.7 ne peut pas être invoquée en cas d'« incertitude scientifique ». Cette notion a été établie par l'Organe d'appel dans l'affaire *Japon – Pommes*. A l'occasion de l'appel, le Japon a contesté la constatation du Groupe spécial quant au caractère suffisant des preuves scientifiques concernant le risque en cause, sous prétexte que les débats scientifiques portant sur certains aspects de la transmission du feu bactérien n'avaient pas encore abouti à une conclusion. La mesure restrictive japonaise était ainsi imposée pour faire face à une situation d'« incertitude que les preuves scientifiques ne permettent pas de régler », situation qui relève également à l'article 5.7.¹³²⁴ L'Organe d'appel a préféré pourtant faire une distinction entre la situation d'incertitude scientifique et celle d'insuffisance des preuves scientifiques, tout en soulignant que « ces deux notions ne sont pas interchangeables », et que l'article 5.7 ne fait référence qu'à cette dernière, la suffisance des preuves scientifiques et non pas à la première, la situation d'incertitude scientifique.¹³²⁵ Sans aller plus loin pour préciser les différences entre ces deux notions, l'Organe d'appel a exclu simplement l'« incertitude scientifique » comme motif pour déclencher une mesure de précaution au sens de l'article 5.7.¹³²⁶ De même, lors de se prononcer sur l'affaire *Canada - Maintien de la suspension*, l'organe d'appel a affirmé que l'expression d'« insuffisance des preuves scientifiques pertinentes » ne devrait pas couvrir la situation dans laquelle il existe seulement une « controverse scientifique ».¹³²⁷ Il nous paraît ainsi que l'article 5.7 exige, en tout état

De même, l'Organe d'appel a indiqué que l'ensemble des preuves scientifiques disponibles permettraient de procéder à une évaluation sur la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination du feu bactérien au Japon par l'intermédiaire des pommes provenant des Etats-Unis. En conséquence, « en ce qui concerne le risque de transmission du feu bactérien par les pommes exportées des Etats-Unis vers le Japon, ... les "preuves scientifiques pertinentes" ne sont pas "insuffisantes" au sens de l'article 5.7 ». *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, para. 182

¹³²⁴ *Japon – Mesures visant l'importation de pommes*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, para. 183

¹³²⁵ Sur ce point, l'Organe d'appel est d'avis que :

« l'application de l'article 5.7 est déclenchée non par l'existence d'une incertitude scientifique mais plutôt par l'insuffisance des preuves scientifiques. Le texte de l'article 5.7 est clair : il fait référence aux "cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes" et non à l'"incertitude scientifique". Ces deux notions ne sont pas interchangeables. Par conséquent, nous ne pouvons pas accepter l'approche du Japon consistant à interpréter l'article 5.7 à travers le prisme de l'"incertitude scientifique" ».

Ibid., para. 184

¹³²⁶ CHIH N. H., « Can Article 5.7 of the WTO SPS Agreement be a Model for the Precautionary Principle? », *Script-ed*, Vol. 4, n°4, 2007, p. 374

¹³²⁷ Selon l'Organe d'appel,

de cause, une certaine connaissance acquise mais incomplète, et écarte nettement la situation dans laquelle ce qui est connu relève davantage de la théorie scientifique et du doute.¹³²⁸

623. On observe aisément que les interprétations de l'ORD sur la notion d'« insuffisance des preuves scientifiques » ont pu fixer un seuil difficile à surmonter pour invoquer la précaution et ainsi restreindre sévèrement le champ d'application de l'article 5.7. Dans ces circonstances, le recours par les Membres de l'OMC à des mesures de précaution est extrêmement limité : il n'est possible que dans le seul cas où certaines connaissances relatives au risque à prévenir sont déjà acquises par les scientifiques, mais ne permettent pas encore de procéder à une évaluation des risques conformément à l'article 5.1 de l'Accord SPS.¹³²⁹ Si, très rarement, un Membre arrive à prouver que sa mesure de précaution a été adoptée en situation d'insuffisance de preuves scientifiques, il devra encore démontrer qu'il s'efforcé d'« obtenir des renseignements additionnels nécessaire pour procéder à une évaluation plus objective du risque », et qu'il a examiné la mesure en cause « dans un délai raisonnable ».

« l'existence d'une controverse scientifique n'est en soi pas suffisante pour conclure que les preuves scientifiques pertinentes sont "insuffisantes" ».

Il a considéré cependant qu'

« il peut être possible de procéder à une évaluation des risques satisfaisant aux prescriptions de l'article 5.1 même s'il y a au sein de la communauté scientifique divergence de vues en ce qui concerne un risque particulier. En revanche, l'article 5.7 concerne les situations où les lacunes dans l'ensemble des preuves scientifiques ne permettent pas à un Membre de l'OMC d'arriver à une conclusion suffisamment objective en ce qui concerne le risque. Lorsqu'il détermine si de telles lacunes existent, un Membre ne doit pas exclure les preuves scientifiques pertinentes en provenance de toute source compétente et respectée. Dans les cas où il existe, entre autres opinions, un avis scientifique compétent et respecté qui met en question la relation entre les preuves scientifiques pertinentes et les conclusions en ce qui concerne le risque, de sorte qu'il n'est pas possible de procéder à une évaluation suffisamment objective du risque sur la base des preuves scientifiques existantes, un Membre peut adopter des mesures provisoires au titre de l'article 5.7 sur la base de cet avis compétent et respecté ».

Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 octobre 2008, WT/DS321/AB/R, para. 677

¹³²⁸ Dans son étude, O. Godard a élucidé les différences entre l'incertitude scientifique et l'insuffisance des preuves scientifiques. Dans le cas d'incertitude scientifique, les scientifiques demeurent incapables de se prononcer sur les phénomènes de base qui sont pourtant au fondement de la réalisation possible ou probable des dommages. Ils n'arrivent non plus à établir objectivement la distribution des probabilités. En conséquence, on fait face au risque hypothétique et non avéré, à l'incertitude scientifique. Dans le cas d'insuffisance des preuves scientifiques, le manque de preuves concerne essentiellement des variables non définies, mais la nature physique du dommage encouru est élucidée.

GODARD O., « Le principe de précaution et la proportionnalité face à l'incertitude scientifique », in Conseil d'Etat, *Rapport Public 2005 – Responsabilité et socialisation du risque*, Paris, La Documentation française, 2005, pp. 390 – 392

¹³²⁹ Par exemple, un Membre pourrait invoquer l'insuffisance des preuves scientifiques, quand son évaluation des risques fait état d'une possibilité, non pas d'une probabilité telle qu'elle est exigée par l'article 5.1, d'entrée, d'établissement ou de dissémination du risque en cause. DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 245 et 260

624. L'obligation de mener à bien des recherches en cours quant au risque à prévenir est prévue à la deuxième phrase de l'article 5.7,¹³³⁰ dont les premières interprétations sont données par l'ORD lors de l'affaire *Japon – Produits agricoles II*. En occurrence, le Groupe spécial a considéré que les études fournies par le Japon pour soutenir ses allégations relatives à l'article 5.7, ne permettaient pas d'examiner le caractère approprié de sa mesure de quarantaine – essais par variété pour la levée de l'embargo sur certains produits agricoles étrangers.¹³³¹ En outre, ces essais ont été appliqués depuis au moins une vingtaine d'années, sans être soumis à aucune révision subséquente. Le Groupe spécial a donc constaté que le Japon ne s'était pas acquitté de ses obligations d'« obtenir les renseignements additionnels » et d'examiner en conséquence sa mesure de quarantaine « dans un délai raisonnable ».¹³³² L'Organe d'appel a confirmé cette conclusion en ajoutant que, même si une mesure provisoire est adoptée en raison de l'insuffisance des preuves scientifiques, le Membre concerné ne peut pas être dispensé de son obligation de ne pas maintenir le mesure SPS sans preuves suffisantes.¹³³³ Il est allé encore plus loin en déclarant que l'obligation d'« obtenir les renseignements additionnels » prescrit à l'article 5.7 implique en effet que le Membre concerné devrait procéder à une évaluation des risques.¹³³⁴ Certains auteurs ont pu même comprendre de cette affaire que le maintien d'une mesure de précaution au titre de l'article 5.7 ne peut pas être justifié, sauf si le Membre

¹³³⁰ Voir le présent travail, note de bas de page 1145

¹³³¹ *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport du groupe spécial, adopté le 27 octobre 1998, WT/DS76/R, para. 8.56

¹³³² *Ibid.*, para. 8.58

¹³³³ Précisément, l'Organe d'appel a estimé que l'article 5.7 de l'Accord SPS fait partie du contexte de l'article 2.2 et « devrait être prise en considération pour interpréter l'obligation de ne pas maintenir une mesure SPS sans preuves scientifiques suffisantes ». Cet article fonctionne « comme une exemption assortie de réserve de l'obligation énoncée à l'article 2.2 de ne pas maintenir de mesures SPS sans preuves scientifiques suffisantes ». *Japon – Mesures visant les produits agricoles*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 22 février 1999, WT/DS76/AB/R, para. 80

¹³³⁴ Le raisonnement de l'Organe d'appel sur ce point est que :

« ni l'article 5.7 ni aucune autre disposition de l'Accord SPS n'établit des conditions préalables explicites concernant les renseignements additionnels devant être collectés ou une procédure de collecte spécifique. En outre, l'article 5.7 ne précise pas quels résultats effectifs doivent être obtenus ; l'obligation est de "s'efforcer d'obtenir" des renseignements additionnels. Toutefois, l'article 5.7 indique qu'il faut obtenir les renseignements additionnels en vue de permettre au Membre de procéder à "une évaluation plus objective du risque". En conséquence, les renseignements à obtenir doivent être en rapport avec la réalisation d'une telle évaluation du risque, c'est-à-dire l'évaluation de la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination, en l'espèce, d'un parasite en fonction des mesures SPS qui pourraient être appliquées ».

Ibid., para. 92

concerné procède « sans délai » à une évaluation des risques lui permettant d'en fournir la preuve scientifique.¹³³⁵

On peut donc dégager de la deuxième phrase de l'article 5.7 une obligation de procéder à une évaluation des risques afin de justifier le maintien d'une mesure de précaution. Cela nous paraît raisonnable au premier abord, si l'on considère que l'objectif réel de la mesure de précaution n'est jamais d'autoriser un Etat à prétendre indéfiniment à une situation d'insuffisance de preuves scientifiques. Cependant, en vertu des règles établies par l'ORD relatives à l'attribution de la charge des preuves, ce est au Membre invoquant l'article 5.7 de prouver le caractère dangereux pour la santé ou l'environnement des produits en question. Rien dans l'Accord SPS n'oblige les Membres et les entreprises possédant les informations pertinentes à les divulguer.¹³³⁶ Cela va sans dire que certaines informations sont strictement protégées par le secret industriel.¹³³⁷ Dans ces circonstances, le fardeau de recherches scientifiques imposé au Membre désirant recourir à la précaution devient si lourd, que l'on doute sérieusement de la réelle possibilité pour une majorité des Membres de l'OMC de mettre en pratique leur faculté d'invoquer l'article 5.7, Membres qui subissent des contraintes sévères quant aux moyens financiers et techniques nécessaires à la réalisation de recherches concernées.

625. De cette première jurisprudence relative à l'Accord SPS, on peut déjà remarquer une tendance de l'ORD d'adopter une approche rigide dans l'interprétation et l'application des prescriptions de l'article 5.7. Cette tendance a un profond impact sur la jouissance des Membres de l'OMC de leur droit souverain dans la réglementation du commerce international des produits agroalimentaires. Surtout, lorsqu'il a poursuivi le même type d'exercice pour régler les différends commerciaux relatifs au produits génétiquement modifiés, domaine scientifique très complexe et fortement évolutif, l'ORD a rendu encore plus problématique la capacité des

¹³³⁵ DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 262

¹³³⁶ GODARD O., « Le principe de précaution comme norme de l'action publique, ou la proportionnalité en question », *Revue économique*, Vol. 54, n°6, 2003, pp. 1257 – 1259

¹³³⁷ ALLBEURY K. et TRUILHE E., « La preuve dans le règlement des différends à l'OMC. Applications possibles en matière d'OGM », in J. Bourrinet et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le commerce international des organismes génétiques modifiés*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 298

Membres de protéger la santé publique et l'environnement contre des risques, dont la réalisation et l'importance divise encore la communauté scientifique.

626. En particulier, le rejet par l'ORD par rapport au recours de l'article 5.7 en cas de l'incertitude scientifique, a bloqué la possibilité pour les Membres de l'OMC de se mettre à l'abri des mesures de précaution, lors qu'ils doivent faire face aux risques potentiels liés aux produits génétiquement modifiés. C'est parce qu'il existe actuellement, au moins dans le domaine public, encore peu de preuves précises et fiables permettant d'établir les dangers, qui sont susceptibles d'être provoqués par la culture ou la consommation de ce type de produits.¹³³⁸ Les préoccupations soulevées à propos de l'innocuité et de la sécurité des produits génétiquement modifiés sont considérées, en grande partie, comme appartenant au domaine de l'incertitude scientifique.¹³³⁹ Néanmoins, l'ORD a réservé la possibilité d'adoption de mesures SPS au titre de l'article 5.7 uniquement pour des situations d'insuffisance de preuves scientifiques par rapport à un risque bien identifié. Tout risque non avéré est traité comme faisant partie de l'incertitude scientifique et écarté du champ d'application de l'article 5.7.¹³⁴⁰

627. De même, en refusant clairement l'applicabilité de l'article 5.7 à la situation d'incertitude scientifique, l'ORD semble considérer que lorsqu'il existe une évaluation des risques répondant aux exigences prévues par l'Accord SPS, on en déduit qu'il existe des preuves scientifiques suffisantes. En plus, une telle situation constitue un fait objectif et immuable. L'évolution des travaux scientifiques remettant en question les conclusions préalables, ne permettrait pas de passer d'une situation de suffisance à une situation d'insuffisance de preuves, et donc ne peut pas justifier l'invocation de l'article 5.7. Seule une nouvelle évaluation conduite en conformité avec les dispositions de l'Accord SPS permet de remplacer l'évaluation déjà produite

¹³³⁸ Dans son étude, G. Dufour a résumé les raisons pour lesquelles peu de preuves scientifiques existent dans le domaine public en ce qui concerne les risques potentiellement liés aux produits génétiquement modifiés : capacités financières et techniques limitées des établissements publics et des ONG pour réaliser des recherches, nécessité d'étudier sur une longue période de temps les effets, et difficultés d'obtenir les résultats détenus par les entreprises développant les produits génétiquement modifiés. DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT, op. cit.*, p. 252

¹³³⁹ *Ibid.*, p. 249

¹³⁴⁰ Voir le présent travail, para. 621 – 623

et justifier l'adoption d'une mesure de protection.¹³⁴¹ C'est ce que le Groupe spécial a constaté dans les affaires *CE – Produits biotechnologiques*, lorsqu'il a examiné la conformité des mesures de sauvegarde mise en place par les six membres des Communautés européennes.¹³⁴²

Suivant la logique du Groupe spécial, dès lors qu'il existe déjà des évaluations des risques démontrant l'innocuité et la sécurité de l'utilisation du produit concerné, le doute est levé, personne ne peut désormais prétendre adopter une mesure de précaution au titre de l'article 5.7. Le recours aux mesures de précaution n'est admis que lorsqu'il y a une absence d'évaluation des risques. Quant aux aliments transgéniques, ils ne sont jamais commercialisés avant qu'une évaluation des risques ne soit effectuée. Le seuil établi par le Groupe spécial pour le recours à une mesure de précaution, a pour effet de refuser à un Membre, qui met en doute les résultats d'une évaluation préalablement conduite, d'agir avec précaution avant qu'une nouvelle évaluation soit conclue conformément à l'article 5.1 de l'Accord SPS, malgré l'existence des doutes sérieux émis par des études scientifiques fiables.¹³⁴³

¹³⁴¹ L'attitude de l'Organe d'appel sur ce point a changé lorsqu'il a examiné l'affaire *Canada – Maintien de suspension*. A l'occurrence, l'Organe d'appel a reconnu la possibilité d'invoquer l'article 5.7, au cas où l'évolution des travaux scientifiques remettaient en doute une évaluation des risques sans toutefois permettre que soit menée une nouvelle évaluation des risques. *Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 octobre 2008, WT/DS321/AB/R, para. 701

Pour certains auteurs, il s'agit d'un développement jurisprudentiel très important mais plutôt théorique, du fait que l'Organe d'appel n'a pas procédé à une analyse du dossier sur ce point. Il faut attendre une affaire subséquente traitant de ce sujet pour savoir comment appliquer l'article 5.7 dans ce type de situation. DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., p. 275

¹³⁴² Afin de justifier leurs mesures de sauvegarde, les six pays membres des Communautés européennes ont soumis individuellement les différentes études scientifiques, dont certaines concluaient clairement d'un doute à un risque sérieux relié à la commercialisation des produits biotechnologiques. Le Groupe spécial a toutefois refusé de les considérer comme constituant des évaluations des risques au sens de l'Accord SPS. Il a déclaré également la non applicabilité de l'article 5.7 pour justifier ces mesures de sauvegarde à titre de précaution. Sur ce point, le Groupe spécial avait pour motif qu'il n'y avait pas « insuffisance de preuves scientifiques », en raison qu'il existait déjà, pour chaque produit en question, une évaluation des risques. Ces évaluations ont été faites au niveau communautaire et servi à l'approbation de la commercialisation des produits en question. Aucune entre elles ne signalait un danger potentiel de la commercialisation des produits biotechnologiques.

Le Groupe spécial a déclaré en particulier que,

« lorsqu'il a été procédé à une évaluation des risques [...], elle ne cesse pas d'être une évaluation des risques au sens de l'Annexe A 4) simplement parce qu'un Membre particulier juge que les risques n'ont pas été évalués avec un degré de précision « suffisant », que l'évaluation n'a pas résisté au passage du temps, et qu'il est « probable » que l'évaluation devra être révisée à un certain moment à l'avenir ».

Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, Rapport du groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, para. 7.3215 - 7.3371, notamment para. 7.3240

¹³⁴³ Pour G. Dufour, le raisonnement du Groupe spécial sur ce sujet mène à conclusion qu'il ne peut exister que deux situations possibles : la complétude des savoirs ou l'absence des savoirs. Aucune possibilité de dégradation ne semble exister entre les deux. L'incomplétude des savoirs étant exclue, l'article 5.7 ne pourra servir à donner un temps de réflexion aux Membres de l'OMC qui constatent une dissension dans la communauté scientifique, ou qui s'opposent aux données exposées dans une évaluation des risques existante, mais qui ne détiennent pas encore de preuve spécifique soutenant leur opposition.

628. Le raisonnement du Groupe spécial sur ce sujet nous paraît très artificiel. Bien que les scientifiques aient encore du mal à prouver immédiatement les implications néfastes de la biotechnologie, en raison de la nouveauté de la technique et de l'absence de recul, les renseignements déjà obtenus ont suffisamment démontré que l'on ne se trouve plus dans une ignorance complète des risques liés aux produits génétiquement modifiés. Les doutes sur l'innocuité de ces produits ne résident pas dans « un simple fantasme de risque », ¹³⁴⁴ mais relèvent plutôt de « l'existence plausible d'un risque », au sujet duquel les théories scientifiques sont reconues et les données préliminaires déjà obtenus révèlent la nécessité de conduire des études plus approfondies. ¹³⁴⁵ Si l'esprit essentiel du principe de précaution est d'appeler à un traitement avec humilité des données scientifiques existantes, et d'agir avant que les dommages soient causés, l'article 5.7 de l'Accord SPS devrait permettre à un Membre, soucieux du risque et désirant maintenir un niveau élevé de protection, d'adopter une mesure de sauvegarde, en attendant que soit élucidée l'incertitude. ¹³⁴⁶ Dans ce sens, le présent travail partage l'opinion des plusieurs auteurs : en exigeant les Membres de l'OMC d'identifier avec précision le risque menaçant leur santé publique et leur environnement, les interprétations données par l'ORD sur l'article 5.7 excluent nettement toutes les situations d'incertitude scientifique. En conséquence, cet article s'apparente davantage à un principe de prévention qu'à un principe de précaution, et restreint effectivement la marge de manœuvre des Membres en matière de réglementation des produits génétiquement modifiés. ¹³⁴⁷

629. D'une lecture attentive de la jurisprudence relative à l'Accord SPS, il résulte: si une certaine forme de précaution est insérée dans le droit de l'OMC, la

DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, op. cit., pp. 260 – 261

¹³⁴⁴ NOUVILLE Ch., « Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire », *J.D.I.*, Vol. 127, n°2, 2000, p. 276

¹³⁴⁵ Selon Ch. Noiville, l'adoption d'une mesure de précaution devrait pouvoir être justifiée, dès lors qu'un risque est « plausible » ou « scientifique crédible », c'est-à-dire que l'hypothèse de son existence est formulée avec un rigueur méthodologique susceptible » de railler une quantité non négligeable, même minoritaire, de scientifiques. *Ibid.*, p. 273 – 276

¹³⁴⁶ *Ibid.*, p. 276

¹³⁴⁷ Sur ce point, R. Romi est allé encore plus loin, en affirmant que l'Accord SPS, en exigeant qu'une mesure adoptée au titre de l'article 5.7 se base sur une évaluation précise mais lacunaire du risque, s'apparente davantage à un « principe de certitude » qu'à un « principe de précaution ». ROMI R., « Le pont de la rivière Kwai, métaphore juridique sur l'OMC et l'environnement », in Y. Le Gall, D. Gauthier et P.-Y. Legal (dir.), *Du droit du travail aux droits de l'humanité : études offertes à Philippe-Jean Hesse*, Renne, PUR, 2003, p. 481

façon par laquelle l'ORD a interprété les conditions d'application de l'article 5.7 rend extrêmement difficile pour un Membre de justifier ses mesures de sauvegarde entravant provisoirement les importations des produits génétiquement modifiés. L'adoption de mesures de précaution étant reconnue aujourd'hui comme un droit autonome des Membres, et non pas une exception, elle revêt une importance primordiale en matière de sécurité sanitaire des aliments. Cependant, en privilégiant la science au risque, l'approche adoptée par l'ORD pour interpréter l'Accord SPS a pour effet de subordonner le principe de précaution aux impératifs économiques. Les préoccupations portant sur la sécurité sanitaire des aliments dérivés d'OGM demeurent toujours secondes derrière l'objectif de défendre le principe suprême de la libre circulation des marchandises.¹³⁴⁸ Se basant essentiellement sur les facteurs strictement scientifiques et les considérations économiques, l'aménagement de l'Accord SPS affaibli substantiellement la capacité discrétionnaire des Membres de l'OMC en matière de réglementation des OGM.

¹³⁴⁸ BOSSIS (G.), « La notion de sécurité alimentaire selon l'OMC : entre minoration et tolérance timide », *op. cit.*, p. 346

CONCLUSION DU TITRE I :

630. Il est regrettable d'observer que la croissance impressionnante de la production agricole résultant de la Révolution verte et le recul des prix des principaux produits alimentaires sur le marché mondial, n'ont pas pu être transformés finalement en grand progrès dans la lutte internationale contre la faim. La réduction de moitié du nombre des personnes sous-alimentées demeure toujours un objectif loin d'être réalisé dans un futur proche. On constate en plus la persistance des écarts importants au niveau de sécurité alimentaire entre différentes régions de développement.

631. Parmi les causes qui ont freiné l'amélioration de la situation alimentaire nationale, figure le régime multilatéral du commerce agricole basé sur l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Si l'on souhaite que la réforme du commerce agricole visant à améliorer les possibilités et modalités d'échanges internationaux des produits agricoles, peut avoir une implication positive sur la sécurité alimentaire des Membres de l'OMC, en leur permettant d'explorer des nouveaux moyens pour financer leurs approvisionnements alimentaires, ce n'est pas le cas d'aujourd'hui. Le présent travail révèle certains défauts intrinsèques du régime actuel du commerce agricole qui lui rendent inefficace pour atteindre un tel objectif. Il s'agit des défauts aussi bien sur le plan normatif que dans la réception des disciplines de l'Accord sur l'agriculture dans les comportements des Membres de l'OMC.

632. En bref, la mise en œuvre des engagements en matière d'accès au marché a mené éventuellement à une réduction considérable de l'ampleur de l'ouverture des marchés agricoles au détriment des pays en développement. L'application des disciplines relatives au soutien agricole est allée de pair avec une tolérance généreuse des pratiques massives des concurrences déloyales des pays développés. Certes, l'Accord sur l'agriculture a mis à la disposition des Membres de l'OMC plusieurs outils à des fins spécifiques de sauvegarder leur sécurité alimentaire. Les principaux d'entre eux sont pourtant inaccessibles pour la plupart des pays en développement. Certains arrangements ont même eu des effets dissuasifs et décourageants pour le développement de la production agricole dans ces pays.

633. Le début du XXIème siècle témoigne le retour d'une forte augmentation de besoins vivriers pesant lourdement sur le secteur agroalimentaire, dont la croissance potentielle de productivité subit des contraintes économiques et écologiques majeures. Le croisement des marché alimentaire, marché financier et marché de l'énergie vient troubler encore les cours des produits de base. Finalement, l'escalade sans précédent des prix des denrées de base et l'extrême instabilité du marché agricole ont provoqué en 2008 la plus importante crise alimentaire depuis 1974, qui touche directement plus qu'une centaine millions de personnes et exige une réponse immédiate de l'ensemble de la communauté internationale.

634. Les normes en vigueur régissant les échanges internationaux des produits agricoles constituent un élément essentiel de l'encadrement juridique de toutes les actions gouvernementales afin de promouvoir la sécurité alimentaire. Ces normes, notamment celles dans le cadre de l'OMC, sont élaborées dans le but de répondre à la surproduction agricole et de faciliter l'écoulement des excédents en résultant. A cause d'une évolution radicale des paramètres fondamentaux du marché agricole mondial, les règles de l'OMC relatives au commerce agricole ne sont plus adaptées à l'actualité de la situation alimentaire mondiale. Celle-ci exige que les politiques agricoles et commerciales soient réorientées vers une direction favorable aux investissements publics dans le secteur agroalimentaire, et au renforcement des capacités des Etats à régler les instruments politiques à des fins de sécurité alimentaire. Or, l'Accord sur l'agriculture n'a pas pris suffisamment en compte la question des pénuries alimentaires sur le marché mondial. Les préoccupations alimentaires des pays en développement ne sont pas traitées de manière qui correspond à leurs spécificités. Ces aspects défectueux de l'Accord sur l'agriculture contribuent directement à la perte de confiance du public vis-à-vis du marché agricole mondial comme source fiable des approvisionnements alimentaires.

635. D'ailleurs, le recours aux biotechnologies modernes pour trouver un remède technique efficace au déficit alimentaire mondial, a soulevé des sérieux conflits d'intérêts de multiple ordre, et ainsi un nouveau défi juridique difficile à relever : comment créer et maintenir un cadre réglementaire cohérent, qui permet aux Etats de réserver une espace politique suffisamment large en faveur de l'exploitation

des OGM, et de minimiser simultanément les risques sanitaires et environnementaux qui y sont potentiellement associés. Les règles de l'OMC relatives au commerce des produits OGM, notamment celles de l'Accord SPS, ne sont pas arrivées à concilier ces enjeux majeurs d'une façon satisfaisante pour tous les Membres. Les logiques commerciales l'ont emporté régulièrement sur les impératifs de protéger la santé publique et l'environnement, chaque fois que le droit de l'OMC se trouve confronté au problème de la sécurité sanitaire des produits OGM. S'appuyant excessivement sur les facteurs scientifiques, l'Accord SPS a restreint sérieusement le droit autonome des Membres de l'OMC en matière de sécurité sanitaire des produits OGM.

TITRE II – LES APPROCHES CONCEPTUELLES VISANT A UNE MEILLEURE INCORPORATION DE LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS L’ORDRE JURIDIQUE COMMERCIAL

636. Les deux dernières décennies sont marquées par un tournant radical des réflexions sur l’agriculture : on est passé d’un désintérêt vis-à-vis de l’agriculture sacrifié au profit de l’industrialisation dans les stratégies nationales de développement,¹³⁴⁹ à une réaffirmation de l’importance de l’agriculture dans le développement économique et social. L’accent est mis particulièrement sur la contribution que l’agriculture peut apporter à la réduction de la pauvreté, au développement rural, à la promotion de la sécurité alimentaire, ainsi qu’à la protection de l’environnement. L’agriculture regagne ainsi sa priorité au cœur des préoccupations nationales et internationales. Le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde de 2008 (*World Development Report 2008*) a mis en évidence ce changement de point de vue à l’égard de l’agriculture au sein des forums internationaux.

637. Consacré spécifiquement aux questions liées à l’agriculture, le Rapport tente de délivrer un message principal : le développement de l’agriculture est essentiel pour répondre à l’objectif de réduire la proportion de la population souffrant de la sous-alimentation chronique.¹³⁵⁰ A cette fin, il faut que les pays produisent la plus grande partie des aliments qu’ils consomment. Dans ce sens, la production familiale des denrées alimentaires mérite une attention spéciale, du fait que 75% de la population sous-alimentée sont des paysans dans des petites exploitations rurales. Si l’on veut que se matérialise l’effet de promotion de la sécurité alimentaire, auquel on

¹³⁴⁹ Ce modèle de développement économique s’est installé dès les années 1960. D’ailleurs, il est bien soutenu par l’expérience des pays occidentaux. La révolution verte asiatique a également confirmé cette tendance. La vision de l’industrialisation en économie ouverte domine dès lors sur le plan de développement, tout en ignorant le secteur agricole.

¹³⁵⁰ Selon le WDR (*World Development Report*) 2008, la croissance en agriculture est en moyenne deux fois plus efficace que la croissance des autres secteurs pour réduire la pauvreté. VINDEL B. et JACQUET P., « Agriculture, développement et sécurité alimentaire », in P. Jacquet et J.-H. Lorenzi (dir.), *Les nouveaux équilibres agroalimentaires mondiaux*, Paris, PUF, 2011, p. 73

peut s'attendre par le développement agricole, il faut bien mobiliser les agriculteurs individuels vers une production alimentaire destinée à la consommation locale. Car ils constituent l'ossature du développement agricole et sont plus efficaces lorsqu'ils sont regroupés dans le cadre d'organisations professionnelles. Néanmoins, ce constat n'a pas pour effet de nier l'importance des échanges internationaux/régionaux de denrées alimentaires, mais simplement de restituer la place indissociable de la production locale dans la chaîne de production et de consommation.¹³⁵¹

638. Suite à la publication du Rapport de la Banque mondiale sur le développement de 2008, les discussions au sein des forums internationaux sur le développement en général, et sur l'éradication de la pauvreté et la lutte contre l'insécurité alimentaire en particulier, portent de plus en plus sur le renforcement de la productivité agricole à long terme et la restitution du secteur agricole dans l'économie nationale, comme solution optimale du problème alimentaire. Surtout, l'envolée brutale et exorbitante des prix des produits agricoles de base dès l'année 2007 a eu pour conséquence immédiate d'insérer le développement substantiel du secteur agricole en tête de l'ordre du jour des principales instances régionales et internationales. Les discussions dans ce domaine conduisent également à une réflexion plus précise, entre autres, sur la nécessité de redéfinir la façon avec laquelle les politiques agricoles visant à promouvoir la sécurité alimentaire s'articulent avec l'ordre commercial.

639. Certains observateurs considèrent la sécurité alimentaire comme constituant l'une des finalités recherchées par le commerce international, dont la réalisation ne peut être possible qu'à travers la véritable réalisation du droit de chacun à une alimentation adéquate et saine (Chapitre II). D'autres vont encore plus loin en préconisant la restructuration du régime du commerce agricole au niveau international, tout en respectant la souveraineté alimentaire de chaque pays et de ses populations (Chapitre III). Cependant, nous verrons avec regret que, malgré toutes ces tentatives de chercher une solution opérationnelle du problème alimentaire, aucun progrès substantiel n'a été accompli par les négociations commerciales du Cycle de

¹³⁵¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement*, Washington D.C., 2008, pp. 183 – 187

Doha sur l'agriculture. Les derniers résultats des négociations demeurent toujours ceux contenus dans le Projet révisé des Modalités établi en décembre 2008. L'analyse du texte de ce projet nous permet de conclure que la théorie économique néo-libérale se situe encore sur le terrain des négociations commerciales. Les propositions et arguments fondés sur la notion de multifonctionnalité de l'agriculture n'ont pas pu obtenir, pour la sécurité alimentaire, un statut juridique plus important que celui de « valeur auxiliaire de l'ordre commercial » (Chapitre I).

Chapitre I – La multifonctionnalité de l’agriculture : outil pour justifier la sécurité alimentaire comme considération auxiliaire au commerce agricole

640. Au sein de l’OMC, le changement de point de vue à l’égard du rôle de l’agriculture dans le développement économique et social, se manifeste par l’introduction de la notion de multifonctionnalité de l’agriculture dans la poursuite de la réforme agricole de l’OMC (Section I). Cela a conduit à une incorporation directe des éléments de la multifonctionnalité de l’agriculture dans les normes juridiques en cours de formation (Section II). Or, une telle incorporation n’est pas encore arrivée à un degré suffisamment important pour rendre possible une mutation radicale du statut juridique de la sécurité alimentaire, celle-ci étant toujours considérée comme seulement une valeur auxiliaire de l’ordre juridique commercial.

Section I – L’insertion du concept de multifonctionnalité de l’agriculture dans la réforme agricole de l’OMC

641. La reconnaissance des diverses fonctions que l’agriculture peut remplir dans le développement d’une société a donné naissance à la notion de « multifonctionnalité de l’agriculture » sur la scène internationale (Paragraphe 1). Constituant la base principale des arguments de l’Union européenne pour défendre ses politiques agricoles, cette notion s’est inscrite dans les textes et les négociations de l’OMC sur l’agriculture sous l’appellation de « considérations non commerciales » (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 – L’émergence du concept comme justification de l’intervention du pouvoir public en réponse à la défaillance du marché

642. Par le terme « multifonctionnalité de l’agriculture », on entend qu’au-delà de la production des biens primaires destinés aux échanges, l’activité agricole peut induire un certain nombre d’externalités, positives ou négatives, et par là contribuer à satisfaire ou au contraire porter atteinte à plusieurs objectifs de la

société.¹³⁵² Ainsi, si la fonction économique de production des biens primaires destinés aux échanges constitue la fonction première et principale de l'activité agricole, cette fonction n'est toutefois pas exclusive.¹³⁵³ L'agriculture remplit également des fonctions écologique, sociale et culturelle. En cela, on cite souvent, à titre d'exemple, la viabilité des zones rurales, la qualité de l'environnement, la sécurité alimentaire, la durabilité, le bien-être des animaux, le patrimoine culturel, etc.¹³⁵⁴

643. Dès son apparition sur la scène internationale (A), la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture » a fait objet de controverses dans le domaine agricole. Les positions défendues par les principaux acteurs en la matière sont si divergentes qu'elles ne permettent même pas d'établir une définition universelle de cette notion (B).

A. L'apparition de la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture » sur la scène internationale

644. Il faut noter avant tout que la conscience des différentes fonctions pouvant être remplies par l'agriculture n'est ni originale ni récente. Ni originale, parce que la multifonctionnalité n'est pas une spécificité attribuée exclusivement à l'agriculture. De façon générale, une activité peut être considérée comme présentant un caractère multifonctionnel si elle remplit plusieurs fonctions.¹³⁵⁵ Ni récente, parce que l'on remarque que, déjà en 1600, O. de Serres (1539 – 1619), père de l'agriculture française, avait fait une présentation des divers apports de l'agriculture sur la santé, la qualité de la nutrition, les paysages, ou encore l'éducation de la population.¹³⁵⁶ On retrouve également des réflexions sur ce sujet dans d'autres

¹³⁵² L'étude principale de l'OCDE sur la multifonctionnalité de l'agriculture a utilisé une définition au sens large des « externalités » donnée par J. E. Meade dans son œuvre *The Theory of Economic Externalities. The Control of Environmental Pollution and Similar Social Costs* publié en 1973 : « une économie (déséconomie) externe est un événement qui confère un avantage appréciable (inflige un dommage sensible) à une (ou des) personne(s) qui n'était (étaient) pas des parties pleinement consentantes à la (ou aux) décision(s) qui a (ont) conduit directement ou indirectement à l'événement en question ». Cité par OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, Paris, 2001, p. 67

¹³⁵³ BILAL S. et PEZAROS P. (dir.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies: Agricultural Trade and the Millennium WTO Round*, op. cit., p. 41

¹³⁵⁴ OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, op. cit., p. 29

¹³⁵⁵ *Ibid.*, p. 13

¹³⁵⁶ DE SERRES O., *Théâtre d'agriculture et Mesnage des Champs*, Paris, Actes Sud, 2001, 1545p., cité par MUNDLER P., « Multifonctionnalité de l'agriculture de développement rural », *Economie & Humanisme*, n°362, 2002, p. 64

domaines. Par exemple, lors de sa défense de « l'ordre externe des champs », J. Méline (1838 - 1925) a attribué une fonction de « cohésion sociale et politique » à l'agriculture. L'agriculture se voit donc assignée différentes fonctions selon les époques et les lieux. En fonction de la « demande sociale » dans une période donnée, les pouvoirs publics s'intéressent plus ou moins à telle ou telle fonction.¹³⁵⁷

645. Sur le plan international, les débats concernant les apports de l'agriculture à la société interviennent, dès la fin des années 1980, dans le contexte d'une vaste réflexion au sein de l'OCDE sur la réforme des politiques agricoles. Lors de l'évaluation des politiques agricoles en vigueur, les pays membres s'interrogent sur ce que l'on attend de l'agriculture en dehors de sa contribution traditionnelle à fournir des produits primaires, et sur le futur du secteur agricole.¹³⁵⁸ C'est justement là où la reconnaissance des différentes fonctions que l'agriculture peut éventuellement exercer dans les domaines environnemental, social et culturel est devenue un enjeu important.¹³⁵⁹ Des débats vifs sont conduits autour de la question cruciale de savoir si l'activité agricole peut être considérée, par rapport à celle d'autres secteurs, comme « unique » en raison de ses multiples fonctions. Certains ont pour opinion que la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture offre une perspective de changement radical dans la façon avec laquelle l'agriculture est orientée par les politiques publiques.¹³⁶⁰ D'autres pensent que toutes les activités économiques manifestent une caractéristique de multifonction, et que l'agriculture n'est pas différente des autres secteurs économiques dans ce sens. Ils se préoccupent plutôt des risques susceptibles d'être entraînés par le renouvellement profond de la manière avec laquelle on traite du développement agricole et de son insertion dans

¹³⁵⁷ Cité par MUNDLER P., « Multifonctionnalité de l'agriculture de développement rural », *op. cit.*, p. 64

¹³⁵⁸ L'évaluation des politiques agricoles, et de leur évolution, des pays membres de l'OCDE a été effectuée dans un cadre défini par les principes énoncés par les ministres pour la première fois en 1987 et réitérés depuis, notamment en 1998. Sur la réforme des politiques agricoles de l'OCDE et ses principes, voir OCDE, *L'agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain*, Communiqué de presse de la réunion du Comité de l'agriculture au niveau des ministres, Paris, 5 – 6 mars 1998, para. 10

¹³⁵⁹ BLANCHEMANCHE S., LAURENT C., MOURIAUX M.-F. et PESKINE E., « Multifonctionnalité de l'agriculture et statuts d'activité », *Economie rurale*, Vol. 60, n°260, 2000, p. 41

¹³⁶⁰ MUNDLER P., « Multifonctionnalité de l'agriculture de développement rural », *op. cit.*, p. 64

l'espace rurale, renouvellement découlant de la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture.¹³⁶¹

646. La plupart des textes concernant la « multifonctionnalité de l'agriculture » indiquent l'Agenda 21, adopté à l'issue de la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement à Rio en juin 1992, comme la première apparition formelle de ce terme sur la scène internationale. Le Chapitre 14 de l'Agenda 21 énumère, au premier rang des domaines d'activité pour la promotion d'un développement agricole et rural durable, l'« examen, planification et programmation intégrée des politiques agricoles, compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture et, en particulier, de son importance pour la sécurité alimentaire et un développement durable ». A cette fin, il est impératif pour tous les pays « d'intégrer les questions de développement durable à l'analyse et à la planification de la politique agricole ». Surtout, ils ont besoin « d'évaluer de manière exhaustive l'incidence de ces politiques sur la performance du secteur alimentaire et agricole, sur la sécurité alimentaire, sur le bien-être rural et sur les relations commerciales internationales afin de pouvoir déterminer les mesures de redressement appropriées ». Lorsqu'il s'agit de la sécurité alimentaire, le principal objectif est « d'accroître sensiblement et durablement la production agricole et d'améliorer sensiblement l'accès à des denrées alimentaires suffisantes et adéquates du point de vue culturel pour l'ensemble de la population ».¹³⁶²

647. En très peu de temps, la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture » s'est retrouvée au cœur des débats de plusieurs instances internationales traitant des politiques agricoles, telles que la FAO, l'OCDE et l'OMC.¹³⁶³ Les fonctions « multiples et indispensables » de l'agriculture ont été reconnues de façon explicite et officielle par la FAO lors de la célébration de son cinquantenaire à

¹³⁶¹ *Ibid.*

¹³⁶² ONU, *Agenda 21*, adopté par la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, Rio, 14 juin 1992, para. 14.5 – 14.6

¹³⁶³ SAMAIN CERVILLA P., *Le cheminement d'un concept : la multifonctionnalité de l'agriculture*, Mémoire de recherche de l'Institut d'étude politique de Toulouse, 2012, p. 35

Québec.¹³⁶⁴ A l'issue du Sommet mondial de l'alimentation tenue par la FAO en 1996 à Rome, les pays participants se sont engagés à poursuivre « des politiques et méthodes participatives et durables de développement alimentaire, agricole, halieutique, forestier et rural », et de lutter contre les ravageurs, la sécheresse et la désertification, tout en considérant le caractère multifonctionnel de l'agriculture.¹³⁶⁵ Plus tard, la FAO a initié une série d'études de cas et des débats intensifs sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terres. Les efforts ainsi déployés sont parvenus à établir une analyse ouverte, intégrée et cohérente des questions relatives à ce sujet. Cette analyse a été mise à jour à l'occasion de la Conférence sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terres, organisée en 1999 par la FAO en collaboration avec les Pays-Bas.¹³⁶⁶

648. La première inscription du terme de multifonctionnalité, en tant que tel dans un document officiel de l'OCDE se trouve dans le Communiqué de la presse de la réunion du Comité de l'agriculture au niveau des ministres de 1998. A cette occasion, les ministres de l'agriculture des pays membres ont fortement souligné le « rôle particulièrement important » de l'agriculture dans la vie économique des régions rurales de nombreux pays de l'OCDE.¹³⁶⁷ Dans le but d'atteindre les objectifs communs à long terme établis par les pays membres, les ministres ont convenu, comme l'un des principes d'action, de « préserver et [de] renforcer le rôle multifonctionnel de l'agriculture pour lutter contre les déséquilibres territoriaux,

¹³⁶⁴ FAO, *La Déclaration de Québec : la Déclaration du cinquantenaire de la FAO sur l'agriculture et l'alimentation*, Québec, 16 octobre 1995, le texte original est en anglais et disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/wfs/resource/english/quebecece.htm> (consulté le 17 juin 2015)

¹³⁶⁵ FAO, *Plan d'Action du Sommet mondiale d'alimentation*, adopté le 13 novembre 1996, Rome, Engagement Trois

¹³⁶⁶ Cette conférence internationale s'est tenue les 12 – 17 septembre 1999 à Maastricht, ayant pour objectif immédiat « d'évaluer la mesure dans laquelle l'analyse du caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs peut aider les principales parties prenantes, à savoir les producteurs agricoles et autres utilisateurs de terres, les responsables politiques et d'autres décideurs clés, à mettre en œuvre des pratiques agricoles et une utilisation des terres durable. Pour les informations détaillées de cette conférence, voir FAO, *Conclusions de la Conférence sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs (Maastricht, Pays-Bas, septembre 1999)*, C 99/INF/20Rev.1, Rome, 12 – 23 novembre 1999, 14p.

¹³⁶⁷ Précisément, les ministres ont annoncé qu' « au-delà de sa fonction première de fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut aussi façonner les paysages, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socio-économique de nombreuses zones rurales. Dans de nombreux pays de l'OCDE, en raison de [son] caractère multifonctionnel, l'agriculture joue un rôle particulièrement important dans la vie économique des régions rurales ». OCDE, *L'agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain*, op. cit., para. 10

encourager la gestion durable des ressources naturelles et favoriser la diversité des modes de développement des exploitations ». ¹³⁶⁸

649. Suite à la réunion de 1998, l'OCDE a lancé une série importante de travaux consacrés spécifiquement à la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. ¹³⁶⁹ Parmi tous ces travaux, l'étude intitulée « Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique », réalisée en 2001, mérite une attention particulière. Elle a dégagé deux approches pour définir la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture » : une approche « positive » et une approche « normative ». ¹³⁷⁰ Ces approches se sont imposées comme référence dans la plupart des études réalisées dorénavant sur la définition de cette notion. Ainsi, l'OCDE a pu établir sa place centrale dans l'animation des discussions relatives au caractère multifonctionnel de l'agriculture. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que la réforme des politiques agricoles des pays membres de l'OCDE était intimement liée à la reprise des négociations commerciales du Cycle de Doha. La poursuite des débats au sein de l'OCDE sur la multifonctionnalité de l'agriculture connaît ainsi son extension naturelle sur le terrain de l'OMC.

B. La définition de la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture »

650. Au cœur de l'actualité et des débats, la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture » est pourtant imprécise et se prête à diverses interprétations. ¹³⁷¹ Le manque d'une définition de la multifonctionnalité agricole qui fasse l'unanimité, ou bien l'absence d'une liste universelle des éléments composant cette notion, peut être expliquée par le fait que l'établissement d'une telle définition ou d'une telle liste dépend largement des conditions de l'environnement naturel et socio-économique

¹³⁶⁸ *Ibid.*, para. 15

¹³⁶⁹ Les travaux sur la multifonctionnalité de l'agriculture sont menés, au fil des années, en parallèle à d'autres études de l'OCDE sur des sujets connexes tels que le développement durable, les politiques environnementales, les échanges, le rôle des aménités dans le développement rural, etc. Citons surtout les études suivantes : OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, *op. cit.*, 172p. ; OCDE, *Multifonctionnalité : conséquences pour l'action publique*, Paris, 2003, 124p. ; OCDE, *La multifonctionnalité dans l'agriculture : quel rôle pour le secteur privé ?*, Paris, 2005, 152p. ; OCDE, *Le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture de biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité : quel niveau d'administration?*, Paris, 2005, 78p. ; OCDE, *Multifunctionality in Agriculture : Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications*, Paris, 2008, 252p.

¹³⁷⁰ Voir le présent travail, para. 653 – 656

¹³⁷¹ Comme l'a reconnu l'OCDE dans ses travaux, « la discussion de la multifonctionnalité à l'OCDE et dans d'autres instances a souffert de l'absence de définition claire du concept et des différentes interprétations qui lui ont été données ». OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, *op. cit.*, p. 9

s'imposant aux différents types d'agriculture. C'est pour cette raison que la présence de telle ou telle fonction et son importance relative dans la société se manifestent de façon différente selon le pays et le contexte. L'accent mis par une société sur telle ou telle fonction de l'agriculture permet ainsi d'exprimer les différentes visions de l'activité agricole et sa place dans cette société.¹³⁷² Les divergences existant dans les propositions de négociations multilatérales des pays dits « Amis de la multifonctionnalité » confirment très bien notre observation sur ce point.

651. Faisant tous référence à la multifonctionnalité de l'agriculture dans leurs propositions de négociations commerciales, les pays amis de la multifonctionnalité, tels que l'Union européenne, la Norvège, la Suisse, le Japon et la Corée du Sud, estiment que les multiples rôles de l'agriculture découlent de la spécificité du secteur agricole et du contexte sociologique, économique, historique et culturel dans lequel s'inscrit chaque agriculture. Ils reconnaissent tous la fonction de protection de l'environnement et des paysages et la fonction de développement rural.¹³⁷³ Cependant, un inventaire des éléments de la multifonctionnalité préconisés par ces pays, illustre clairement l'accent qu'ils ont mis sur les différents aspects de la spécificité du secteur agricole. L'Union européenne souligne de façon générale l'importance de l'agriculture dans le maintien d'un « développement territorial équilibré », alors que le Japon et la Corée du Sud mettent en avant plus précisément les multiples services environnementaux et culturels rendus par la culture du riz. La Norvège souhaite maintenir la production agricole pour conserver la biodiversité et éviter l'exode rural, tandis que la Suisse insiste sur l'entretien du paysage et l'occupation du territoire.¹³⁷⁴

¹³⁷² MOREDDU C., « Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE », *Economie rurale*, n°273 – 274, 2003, p. 77. Citons comme exemple la définition de « multifonctionnalité » donnée par le Ministre français de l'agriculture et de la pêche, selon qui l'agriculture peut être qualifiée de multifonctionnelle si cette « [...] agriculture correspond à la réalité d'une activité agricole bien conduite, qui contribue en même temps à la production agricole, mais aussi à la protection et au renouvellement des ressources naturelles, à l'équilibrer du territoire et à l'emploi. C'est une vision de l'agriculture dans laquelle l'environnement, le bien-être des animaux, la qualité et identification des produits ne sont plus des contraintes pesant sur l'activité agricole, mais des atouts permettant de valoriser cette production agricole sur le marché national, communautaire et mondial [...] ».

Voir Ministre de l'agriculture et de la pêche, *Discours devant le Congrès national de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole*, Toulouse, 7 mai 1999.

¹³⁷³ AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, Documents de travail de l'IDDRI, n°3, Paris, IDDRI, 2004, p. 4

¹³⁷⁴ *Ibid.*, p. 5, Tableau 1

652. Vu la confusion résultant des diverses interprétations de la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture », l'OCDE a éprouvé la nécessité d'élaborer une « terminologie commune » pour faciliter les discussions sur les politiques agricoles parmi les membres. C'est pour cette raison qu'elle a consacré ses premiers travaux à la mise au point d'un cadre d'analyse, qui permet d'éclairer le sens de cette notion.¹³⁷⁵ A travers un examen sur les caractéristiques des multiples biens et services produits par l'agriculture, l'OCDE a pu dégager deux approches susceptibles d'être utilisées pour définir la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture ».

653. La première approche est qualifiée de « positive ». La multifonctionnalité est interprétée comme la « caractéristique » d'une activité économique. Dans ce sens, la qualité particulière qui rend une activité économique multifonctionnelle tient à ses produits ou à des effets multiples et liés entre ces produits. Ces produits et effets peuvent être positifs ou négatifs, désirés ou non désirés, complémentaires ou contradictoires. Ils peuvent également se renforcer ou se neutraliser. D'ailleurs, certains produits ont une valeur sur les marchés existants tandis que d'autres peuvent échapper aux mécanismes de marché. De cette manière, la multifonctionnalité ne peut pas être considérée comme spécifique à l'agriculture, et elle constitue en fait une des propriétés de nombreuses activités économiques.¹³⁷⁶

654. En mettant en avant les caractéristiques des produits multiples de l'agriculture, l'approche « positive » permet d'établir une définition opérationnelle de la multifonctionnalité, sans qu'une liste exhaustive et définitive de produits multiples de l'agriculture ne soit indispensable à la poursuite de l'analyse conceptuelle. Cette approche a été adoptée par l'OCDE dans son étude conceptuelle. Pour elle, les éléments essentiels devant être couverts par la définition de la multifonctionnalité sont « i) l'existence de produits multiples, de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture ; et ii) le fait que certains produits autres présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens d'intérêt public, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal ».¹³⁷⁷ Ainsi, par l'adoption

¹³⁷⁵ MOREDDU C., « Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE », *op. cit.*, p. 78

¹³⁷⁶ OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, *op. cit.*, p. 15, Encadré I.4

¹³⁷⁷ *Ibid.*, p. 13

d'une définition positive de la multifonctionnalité, on met en lumière la distinction entre fonctions marchandes et fonctions non marchandes d'une activité économique. L'encouragement d'une activité multifonctionnelle veut dire l'encouragement d'une fonction non marchande de cette activité.¹³⁷⁸

655. La deuxième façon pour définir la multifonctionnalité implique l'approche « normative », selon laquelle la multifonctionnalité doit être définie « d'après les fonctions multiples assignées à l'agriculture ». ¹³⁷⁹ En soulignant les « objectifs » que l'activité agricole doit atteindre dans une société, la notion de « multifonctionnalité » ainsi définie ne se limite pas à l'idée que la multifonctionnalité est seulement « une caractéristique du processus de production ». La multifonctionnalité de l'agriculture revêt une valeur en elle-même : maintenir une agriculture multifonctionnelle ou rendre une agriculture « plus » multifonctionnelle, peut devenir un objectif des pouvoirs publics.¹³⁸⁰

656. L'approche « normative » est retenue par l'Union européenne et la FAO.¹³⁸¹ Pour l'Union européenne, l'agriculture est multifonctionnelle parce qu'elle n'est pas limitée à la seule fonction de production de biens agricoles. Elle doit préserver et gérer les paysages, protéger l'environnement, maintenir la viabilité de zone rurale et répondre aux préoccupations du consommateur relatives à la qualité et la sécurité des nourritures. Ici, il ne s'agit pas des effets secondaires associés à la fonction productive de l'agriculture. Ce sont des fonctions interdépendantes et ayant une valeur qui leur est propre. Elles permettent de renforcer la place spéciale de l'agriculture dans la société.¹³⁸²

¹³⁷⁸ MUNDLER P., « Multifonctionnalité de l'agriculture de développement rural », *op. cit.*, p. 65

¹³⁷⁹ OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, *op. cit.*, p. 15, Encadré I.4

¹³⁸⁰ *Ibid.*

¹³⁸¹ La France, elle aussi, préfère un concept normatif de la multifonctionnalité. Elle insiste sur le fait que la multifonctionnalité « permet de rendre compte des contributions de l'agriculture au patrimoine et aux objectifs de la nation ». La multifonctionnalité est ainsi définie comme « l'ensemble des contributions de l'agriculture à un développement économique et social considéré dans son unité ». Alors, la reconnaissance officielle de la multifonctionnalité exprime « la volonté que ces différentes contributions puissent être associées durablement de façon cohérente ». Voir Ministère de l'agriculture et de la pêche de la France, *Contribution de la France à la Conférence OAA/FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*, Conférence OAA/FAO, Maastricht, 12 – 17 septembre 1999 ; également LAURENT C., « Activité agricole, multifonctionnalité, pluriactivité », *Pour*, n°164, 1999, pp. 41 – 46

¹³⁸² Commission européenne, *Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture*, Info-Paper, 1999, p. 1

657. De même façon, la FAO prône l'aspect « objectif » de la multifonctionnalité et tente, par-là, d'« englober les services fournis par le secteur agricole à l'ensemble de la société ». Si l'importance de la production agricole reste incontestable, une gamme d'avantages indirects d'ordre écologique, socioculturel et économique ont pris une place considérable. Pour la FAO, une telle notion intégrée de la multifonctionnalité permet « de mieux comprendre les interactions complexes entre l'agriculture et l'utilisation connexe des terres, les biens et services multiples fournis par l'agriculture, la contribution que ces biens et services apportent à la réalisation des buts plus larges de la société, ainsi que les incidences sur l'agriculture des facteurs environnementaux, économiques et sociaux, notamment la démographie et la mondialisation croissante des marchés et échanges ». ¹³⁸³

658. Quelle que soit l'approche choisie pour définir cette notion, les partisans de la « multifonctionnalité de l'agriculture » reconnaissent le caractère conjoint de multiples produits ressortissant de l'activité agricole. ¹³⁸⁴ Autrement dit, ils sont conscients qu'il existe, dans les résultats de l'activité agricole, des liens indissociables entre les produits de base (produits agricoles en l'espèce) et d'autres produits – environnementaux ou sociaux, externalités positives ou négatives. Les premiers sont sans doute des biens marchands pouvant être soumis aux règles de marché, tandis que les derniers sont souvent des biens non marchands, qui présentent le caractère de biens d'intérêt public et peuvent difficilement être valorisés par le marché. ¹³⁸⁵

¹³⁸³ FAO, *Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*, ERC/00/6, 22^{ème} Conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Porto, 24 - 28 juillet 2000, para. 5

¹³⁸⁴ Ici, nous parlons de la nature de « la production conjointe » de l'agriculture. Comme l'a indiqué l'OCDE, la production conjointe « fait référence à des situations où une entreprise produit au moins deux produits qui ont des liens entre eux de sorte qu'un accroissement ou une diminution de l'offre d'un seul produit affecte le niveau de l'autre (des autres) ». Souvent, on distingue trois types de production conjointe. Dans la première situation, la production conjointe est due aux interdépendances techniques dans le processus de production. Le deuxième type de production conjointe fait référence à des situations dans lesquelles de multiples produits sont obtenus à partir d'un seul et même intrant qui est non imputable. Le troisième type de production conjointe peut être dû à des intrants imputables qui sont fixes au niveau de l'entreprise. OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, *op. cit.*, p. 17

¹³⁸⁵ Afin de montrer clairement ce genre de difficulté, T. N. Zourel a pris les cas suivants :

- L'optimisation des gains conduit les agriculteurs à recourir aux pesticides qui, bien que pouvant accroître la production, peuvent dégrader les sols et polluer les nappes phréatiques ;
- La culture de certaines plantes permet de lutter contre la sécheresse dans les régions sahéennes, même si par ailleurs, ces cultures ne sont pas rentables

ZOURE T. N., *Le commerce des produits agricoles dans le droit de l'OMC*, *op. cit.*, p. 177

659. En réalité, la protection de l'environnement, la promotion de la sécurité alimentaire et la préservation des ressources naturelles sont des objectifs *a priori* non commerciaux. Dans la plupart de cas, la poursuite de ces objectifs ne bénéficie d'aucun avantage financier immédiat. En plus, en respectant les normes environnementales ou sociales, les agriculteurs risquent de subir des coûts additionnels ou des pertes de revenus. Il s'agit des coûts ou des pertes qui ne peuvent pas être compensés par le marché. Pour certains économistes, ce genre de défaillance de marché doit être corrigée par l'Etat,¹³⁸⁶ « non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel complexe [...] sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions multiples attachées à l'activité agricole ». ¹³⁸⁷ En conséquence, la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, ainsi que la reconnaissance de la défaillance du marché dans la production des externalités non commerciales, ont pour effet d'établir la justification de l'intervention des pouvoirs publics dans les politiques agricoles.¹³⁸⁸

Paragraphe 2 – L'insertion de la notion de « multifonctionnalité de l'agriculture » dans les négociations commerciales

660. C'est par l'intermédiaire de l'expression « considérations autres que d'ordre commercial » que la notion de multifonctionnalité trouve sa place dans les négociations commerciales agricoles (A). La reconnaissance universelle de ces considérations n'empêche pas qu'elles soient traitées de manière très divergente par les Membres de l'OMC (B).

A. Le statut de la notion de multifonctionnalité dans les négociations commerciales

¹³⁸⁶ On entend par le terme « défaillance de marché » les situations dans lesquelles le marché est incapable d'atteindre l'optimum social. Il s'agit précisément des cas où aucun marché ne peut être établi entre les producteurs et les consommateurs de l'externalité. Pour une étude détaillée sur ce point, voir OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, op. cit., p. 77

¹³⁸⁷ GUYOMARD H., *La multifonctionnalité de l'agriculture : éléments d'analyse de la position française dans la perspective des prochaines négociations agricoles multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce*, Note rédigée pour le Cabinet du Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1999, pp. 21 – 23

¹³⁸⁸ ZOURE T. N., *Le commerce des produits agricoles dans le droit de l'OMC*, op. cit., pp. 175 – 179

661. La notion de multifonctionnalité de l'agriculture est apparue de façon curieuse dans les négociations commerciales agricoles. Cela peut être expliqué dans trois sens.

662. Premièrement, si la multifonctionnalité est un terme relativement nouveau dans les discussions de l'OMC sur les politiques agricoles, certains pays ont déjà fait référence, de façon régulière, à l'idée essentielle de ce terme pour soutenir leurs propositions dans les négociations agricoles du Cycle de l'Uruguay. Précisément, la CEE, le Japon, la Norvège et la Suisse ont mis en avant les conséquences susceptibles d'être entraînées par une libéralisation rapide et profonde du commerce agricole sur l'environnement, la sécurité alimentaire nationale et les risques de déstabilisation du secteur agricole. Dans sa proposition soumise à la réunion du GATT tenue les 25 et 26 septembre 1989, la CEE a souligné la nécessité de maintenir la spécificité de l'agriculture et opté pour une amélioration, au lieu d'une transformation, des règles existant dans le domaine du commerce agricole. Le Japon a également demandé que les négociations prennent en compte les préoccupations non commerciales, notamment la sécurité alimentaire et la stabilité de l'approvisionnement en produits alimentaires de base.¹³⁸⁹ Par la suite, la Corée du Sud et l'île Maurice ont rejoint ces pays, tout en plaçant le concept d'une agriculture multifonctionnelle au cœur de la défense de leurs politiques agricoles.¹³⁹⁰ Pour eux, l'agriculture joue un rôle crucial pour atteindre certains objectifs nationaux tels que la protection de l'environnement, le développement rural ou la sécurité alimentaire. L'application des règles libérales du commerce agricole, surtout celles concernant le découplage des aides à la production, risque de menacer la viabilité des régions rurales et de mettre en péril la réalisation de ces objectifs.¹³⁹¹

663. Deuxièmement, l'absence du terme de « multifonctionnalité de l'agriculture » dans les textes officiels du GATT/OMC,¹³⁹² n'empêche pas qu'il

¹³⁸⁹ AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, op. cit., p. 3

¹³⁹⁰ Avec l'Union européenne, la Norvège, la Suisse, le Japon, ces pays forment le groupe des « Amis de la multifonctionnalité ».

¹³⁹¹ AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, op. cit., p. 4

¹³⁹² L'absence de ce terme dans le texte officiel du GATT/OMC peut être partiellement expliquée par les désaccords des Membres pour inclure certaines considérations non commerciales telles que la sécurité alimentaire, l'aménagement rural et le bien-être des animaux dans la notion de multifonctionnalité. Sur ce point, on s'interroge sur la question de savoir si ces

trouve sa base légale dans l'accord final du Cycle de l'Uruguay, sous l'expression de « considérations autres que d'ordre commercial ». ¹³⁹³ Dans son préambule, l'Accord sur l'agriculture indique que « les engagements au titre du programme de réforme devraient être pris de manière équitable par tous les Membres, eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement... ». En vertu de l'article 20 du même accord, ces considérations non commerciales doivent être prises en compte dans les futures négociations agricoles engagées dans le cadre de la poursuite du processus de réforme, ainsi que les nouvelles règles à adopter sur l'agriculture. ¹³⁹⁴ De la même façon, la Déclaration ministérielle de Doha de 2001 a affirmé ouvertement le consensus des Membres de l'OMC sur les considérations non commerciales comme suit :

« nous prenons note des considérations autres que d'ordre commercial reflétées dans les propositions de négociation présentées par les Membres et confirmons que les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture ». ¹³⁹⁵

664. Troisièmement, ayant reçu une reconnaissance universelle dans les négociations commerciales agricoles, les « considérations autres que d'ordre commercial » ne sont pas traitées de même façon par tous les Membres de l'OMC. ¹³⁹⁶ A l'instar de l'absence d'une définition de la multifonctionnalité, le sens du terme

considérations non commerciales correspondent au concept de multifonctionnalité élaboré par l'OCDE et à l'idée de productions multifonctionnelles comme étant « liées à la terre et ayant un caractère de bien public ». Les Etats-Unis et le groupe de Cairns ont pour opinion que, au moins en ce qui concerne les pays développés, la sécurité alimentaire et la durabilité rurale sont plutôt les « conséquences » de l'agriculture dans certaines circonstances, et non pas les véritables productions non marchandes de l'activité agricole.

BURRELL A., « Multifonctionnalité, considérations non commerciales au cycle de Doha », *Economie rurale*, n°273 – 274, 2003, pp. 16 – 21

¹³⁹³ ZOURE T. N., *Le commerce des produits agricoles dans le droit de l'OMC*, op. cit., p. 184

¹³⁹⁴ L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture dispose que : « reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les membres conviennent que les négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, compte tenu (...) des considérations autres que d'ordre commercial ».

¹³⁹⁵ OMC, *Déclaration ministérielle de Doha*, WT/MIN(01)/DEC/1, 14 novembre 2001, para. 13

¹³⁹⁶ GUYOMARD H., « Soutien, fonctions non marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture », in J. P. Butault (dir.), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Paris, INRA Editions, 2004, pp. 69 – 84

« considérations autres que d'ordre commercial » n'a pas reçu non plus de définition universelle. Au-delà de la sécurité alimentaire et de la protection de l'environnement, l'Accord sur l'agriculture ne précise pas ce qu'il convient d'inclure dans les considérations non commerciales. Il se contente de laisser une grande latitude à chaque Membre de l'OMC pour déterminer ses propres considérations non commerciales.¹³⁹⁷ Dans une note commune sur les préoccupations non commerciales soumise à l'occasion d'une session extraordinaire du Comité de l'agriculture, trente-huit Membres de l'OMC ont annoncé que « chaque pays a le droit, sur la base des règles définies d'un commun accord, de traiter de considérations autres que d'ordre commercial telles que le renforcement du développement rural et de la viabilité socio-économique, le renforcement de la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, et de promouvoir la coexistence de plusieurs types d'agriculture ». ¹³⁹⁸ Néanmoins, en réalité, la reconnaissance du droit de tous les Membres à défendre leurs considérations non commerciales ne veut pas dire que les besoins particuliers des pays en développement relatifs au secteur agricole soient couverts par les discussions sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Ils sont plutôt débattus dans le cadre de traitement spécial et différencié.¹³⁹⁹

B. Les positions divergentes des Membres de l'OMC à l'égard des considérations non commerciales

665. Apparemment, la reconnaissance de la nécessité de prendre en compte les considérations non commerciales dans les négociations commerciales sur l'agriculture ne pose pas de problème. Ce qui soulève de vives controverses, c'est la question fondamentale de savoir quels sont les moyens appropriés à mettre en œuvre pour intégrer ces considérations dans les réglementations du commerce agricole international. La réponse à cette question permettra de déterminer la limite dans

¹³⁹⁷ OMC, *Négociations de l'OMC sur l'agriculture : aperçu générale – première phase : considérations « autres que d'ordre commercial » : l'agriculture peut servir à des fins multiples*, mise à jour le 10 octobre 2002, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd11_nontrade_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

¹³⁹⁸ OMC, Comité de l'agriculture, *Note sur les préoccupations non commerciales : révision*, note technique déposée par la Barbade, le Burundi, Dominique, Chypre, les Communautés européennes, la Corée, l'Estonie, les Fidji, l'Islande, Israël, le Japon, la Lettonie, le Liechtenstein, Madagascar, Malte, Maurice, Mauritanie, la Mongolie, la Norvège, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, Sainte-Lucie, la Slovénie, la Suisse et la Trinité-et-Tobago, G/AG/NG/W/36/Rev.1, 9 novembre 2000, para. 3

¹³⁹⁹ ZOURE T. N., *Le commerce des produits agricoles dans le droit de l'OMC*, op. cit., p. 186

laquelle un Membre de l'OMC peut défendre ses propres « considérations autres que d'ordre commercial ».

666. Pour les Membres du groupe « Amis de la multifonctionnalité », les multiples fonctions de l'agriculture sur les plans environnemental et social peuvent être résumées à la production de biens et services d'intérêt public. C'est justement en raison de ce caractère public que ces biens et services ne peuvent pas être fournis par le marché en quantité suffisante ou de manière stable pour satisfaire la demande sociale et, surtout, qu'ils ne peuvent pas être obtenus hors de l'activité agricole.¹⁴⁰⁰ En ce qui concerne la sécurité alimentaire, la Norvège, le Japon, l'île Maurice, la Suisse et la Corée du Sud cherchent à maintenir un certain niveau de protection pour leur production agricole nationale, ceci étant considéré comme primordial pour garantir leur sécurité alimentaire nationale.¹⁴⁰¹ Importateurs nets de produits de base, ils sont amplement conscients de l'incertitude et des risques du marché mondial dans la garantie de la sécurité des approvisionnements en produits de base. L'impossibilité pour le marché mondial de fonctionner comme une source fiable d'approvisionnement réside dans l'instabilité des approvisionnements résultant de

¹⁴⁰⁰ AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, op. cit., p. 6

A ce sujet, le Japon a présenté l'importance des caractéristiques multifonctionnelles de l'agriculture comme suit :

- « a) non seulement l'agriculture fournit-elle des produits pour les échanges, mais elle est également à l'origine de valeur multidimensionnelle et d'intérêt public grâce à des activités de production durable. Cependant, ces valeurs ne sont pas échangeables et ne peuvent pas 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. »

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, p. 5

¹⁴⁰¹ Surtout, l'île Maurice a pour avis que, dans la gestion des 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 producteurs ». Il souhaite être autorisé à utiliser des moyens appropriés pour faire en sorte que l'agriculture joue son rôle multifonctionnel, notamment pour limiter la dépendance de ces pays aux importations par le maintien d'un niveau de production nationale suffisant, en particulier par la protection des cultures sensibles et essentielles sur les plans culturel et environnemental. Pour l'île Maurice,

« le meilleur moyen de parvenir à la sécurité alimentaire est de combiner des mesures qui visent ... 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 ».

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, p. 2

l'incertitude de volumes échangés, les risques d'embargo ou de mesures restrictives aux exportations par les principaux pays exportateurs, les risques de variation de la demande mondiale, de désastres climatiques, et les fluctuations des prix dues à la forte instabilité de ce marché.¹⁴⁰² En cela, la Norvège souligne qu'une certaine souplesse devrait être accordée aux Membres dans l'élaboration de leurs politiques nationales, leur permettant de respecter la spécificité de leur agriculture et de prendre en compte leurs propres considérations non commerciales. Une telle souplesse doit préserver une place suffisamment large à des mesures liées à la production pour assurer le développement de la production de produits agricoles essentiels et maintenir un niveau de production nationale qui garantisse la sécurité alimentaire. De surcroît, elle devrait tenir compte des différences dans les conditions de production non seulement entre pays mais aussi au sein d'un même pays.¹⁴⁰³

667. Ainsi, les pays « Amis de la multifonctionnalité de l'agriculture » plaident pour une certaine tolérance des soutiens à la production agricole, qui leur permettent 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. Lors des négociations du Cycle de Doha, ils tentent à maintenir les catégories verte et bleue et la clause de paix,¹⁴⁰⁴ ainsi qu'à réviser,

¹⁴⁰² AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, op. cit., p. 6

¹⁴⁰³ Dans sa proposition, la Norvège a annoncé que :

« 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. »

OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations de l'OMC sur l'agriculture : proposition de la Norvège*, G/AG/NG/W/101, 16 janvier 2001, p. 3

¹⁴⁰⁴ La clause de paix concerne les dispositions de l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture intitulé « modération », prévoyant que des subventions accordées aux produits agricoles ayant fait l'objet d'un engagement au titre de cet accord ne peuvent pas être contestées au titre d'autres Accords de l'OMC, en particulier l'Accord sur les subventions et le GATT de 1994. Cette clause a expiré fin 2003.

L'article 13 de l'Accord sur l'agriculture dispose comme suit :

« Pendant la période de mise en œuvre, nonobstant les dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (dénommé dans le présent article l'« Accord sur les subventions »):

- a) les mesures de soutien interne qui sont pleinement conformes aux dispositions de l'Annexe 2 du présent accord ;
- i) seront des subventions ne donnant pas lieu à une action aux fins de l'application de droits compensateurs ;

voire à assouplir, des critères définissant les mesures exemptes d'engagements de réduction. Pour l'Union européenne, le maintien des catégories verte et bleue est d'une importance particulière. Notamment, les soutiens de la catégorie bleue sont indispensables pour garantir la pérennité du « modèle agricole européen ». Leur maintien est considéré par l'UE comme condition préalable pour la poursuite des négociations sur une nouvelle réduction de la MGS.¹⁴⁰⁵ L'UE propose également de réviser les critères de la catégorie verte de manière qu'ils soient suffisamment souples pour couvrir les soutiens agricoles visant à des objectifs non commerciaux même s'ils sont couplés à la production. Bien évidemment, ces soutiens devraient être bien ciblés, transparents et faiblement perturbants les échanges agricoles.¹⁴⁰⁶ De même, le Norvège propose une distinction entre la production agricole destinée au marché interne et la production orientée vers l'exportation, la première faisant l'objet des engagements de réduction moins stricts.¹⁴⁰⁷ La Corée du Sud souhaite mettre en place

-
- ii) seront exemptées des actions fondées sur l'article XVI du GATT de 1994 et la Partie III de l'Accord sur les subventions ; et
 - iii) seront exemptées des actions fondées sur l'annulation ou la réduction, en situation de non-violation, des avantages des concessions tarifaires résultant pour un autre Membre de l'article II du GATT de 1994, au sens du paragraphe 1 b) de l'article XXIII du GATT de 1994 ;
 - b) les mesures de soutien interne qui sont pleinement conformes aux dispositions de l'article 6 du présent accord, y compris les versements directs qui sont conformes aux prescriptions du paragraphe 5 dudit article, telles qu'elles apparaissent dans la Liste de chaque Membre, ainsi que le soutien interne dans les limites des niveaux de minimis et en conformité avec le paragraphe 2 de l'article 6 :
 - i) seront exemptées de l'imposition de droits compensateurs à moins qu'une détermination de l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage ne soit établie conformément à l'article VI du GATT de 1994 et à la Partie V de l'Accord sur les subventions, et il sera fait preuve de modération pour l'ouverture de toute enquête en matière de droits compensateurs ;
 - ii) seront exemptées des actions fondées sur le paragraphe 1 de l'article XVI du GATT de 1994 ou les articles 5 et 6 de l'Accord sur les subventions, à condition que ces mesures n'accordent pas un soutien pour un produit spécifique qui excède celui qui a été décidé pendant la campagne de commercialisation 1992 ; et
 - iii) seront exemptées des actions fondées sur l'annulation ou la réduction, en situation de non-violation, des avantages des concessions tarifaires résultant pour un autre Membre de l'article II du GATT de 1994, au sens du paragraphe 1 b) de l'article XXIII du GATT de 1994, à condition que ces mesures n'accordent pas un soutien pour un produit spécifique qui excède celui qui a été décidé pendant la campagne de commercialisation 1992 ;
 - c) les subventions à l'exportation qui sont pleinement conformes aux dispositions de la Partie V du présent accord, telles qu'elles apparaissent dans la Liste de chaque Membre :
 - i) seront passibles de droits compensateurs uniquement après qu'une détermination de l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage fondée sur le volume, l'effet sur les prix ou l'incidence aura été établie conformément à l'article VI du GATT de 1994 et à la Partie V de l'Accord sur les subventions et il sera fait preuve de modération pour l'ouverture de toute enquête en matière de droits compensateurs ; et
 - ii) seront exemptées des actions fondées sur l'article XVI du GATT de 1994 ou les articles 3, 5 et 6 de l'Accord sur les subventions. »

¹⁴⁰⁵ Il a été annoncé que : « les CE sont disposées à négocier de nouvelles réductions du niveau de soutien pour autant que, notamment, les notions de "boîte bleue" et de "boîte verte" soient maintenues ». OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition globale de négociation des Communautés européennes*, G/AG/NG/W/90, 14 décembre 2000, p. 4

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*, pp. 4 – 5

¹⁴⁰⁷ OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations de l'OMC sur l'agriculture : proposition de la Norvège*, G/AG/NG/W/101, 16 janvier 2001, p. 4

une nouvelle exemption des engagements de réduction pour les « mesures de soutien compensatoires liées à la multifonctionnalité de l'agriculture ». Sont concernées en particulier les mesures de soutien « visant à maintenir la capacité intérieure de production de produits agricoles essentiels, en vue d'assurer la sécurité alimentaire ». ¹⁴⁰⁸ Le Japon, lui aussi, demande une amélioration des critères définissant les mesures de la catégorie verte, dans le but de promouvoir la réforme de la politique agricole en tenant compte les aspects publics de la production agricole. ¹⁴⁰⁹

668. S'agissant de l'accès au marché, les pays Amis de la multifonctionnalité souhaitent préserver la clause de sauvegarde spéciale et adopter une approche plus souple leur permettant de réduire les droits de douane en fonction de la spécificité de chaque produit. Ainsi, le Japon propose que les niveaux de droits de douane appropriés soient établis au cas par cas, par pays et par produit. ¹⁴¹⁰ L'UE préfère maintenir la formule de réduction tarifaire adoptée dans le cadre du Cycle de l'Uruguay. Cette formule permet aux Membres de procéder à la réduction des droits de douane avec une souplesse suffisante tout en tenant en compte de la situation particulière de certains secteurs. ¹⁴¹¹ L'approche de l'UE va certainement à l'encontre de la volonté forte d'autres Membres de l'OMC de réduire la disparité des tarifs douaniers, notamment les pics tarifaires, ainsi que la progressivité des tarifs. ¹⁴¹² D'ailleurs, tout en soulignant la spécificité et la faible compétitivité de l'agriculture des petites économies, l'île Maurice s'appuie sur la multifonctionnalité pour

¹⁴⁰⁸ 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, p. 4

¹⁴⁰⁹ OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition du Japon concernant les négociations sur l'agriculture de l'OMC*, G/AG/NG/W/91, 21 décembre 2000, p. 13

¹⁴¹⁰ Dans sa déclaration faite à la 2^{ème} session extraordinaire du Comité de l'agriculture en juin 2000, le Japon a eu pour avis qu'il fallait examiner les niveaux de droits de douane en détail, « produit par produit, en tenant pleinement compte des divers facteurs, tels que les caractéristiques de chaque produit, y compris la situation de l'offre et de la demande, la nécessité de maintenir la production agricole nationale à un certain niveau, ainsi que les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'Accord du Cycle de l'Uruguay ». OMC, Comité de l'agriculture, *Deuxième session extraordinaire du Comité de l'agriculture 29 – 30 juin 2000*, G/AG/NG/W/27, 11 juillet 2000, p. 1

¹⁴¹¹ Les Communautés européennes proposent que « la formule adoptée pour les réductions tarifaires soit un engagement quant à la réduction moyenne globale des tarifs consolidés et à une réduction minimale par ligne tarifaire, comme c'était le cas dans le cadre du cycle de l'Uruguay ». OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition globale de négociation des Communautés européennes*, G/AG/NG/W/90, 14 décembre 2000, p. 2

¹⁴¹² Voir le présent travail, para. 473 – 476

sauvegarder un accès avantageux au marché européen établi par les accords commerciaux préférentiels bilatéraux signés entre les pays ACP et l'UE.¹⁴¹³

669. Les argumentaires fondés sur la multifonctionnalité tentant de justifier la protection du marché intérieur et le soutien à la production nationale se heurtent fortement aux réserves des pays du Groupe de Cairns et des Etats-Unis.¹⁴¹⁴ Vu que toute activité économique produit des externalités, ces pays rejettent l'idée que l'agriculture revêt une spécificité du fait de sa multifonctionnalité. En cela, la sécurité alimentaire est considérée comme un produit joint au commerce plutôt qu'une externalité de la production nationale. En contribuant à diversifier et à stabiliser les sources d'approvisionnement, un commerce agricole plus libéral constituerait une meilleure stratégie contre les risques de rupture de l'offre que le seul développement de la production nationale. Parce que la production agricole est soumise à des aléas climatiques, phytosanitaires et sanitaires et à des effets perturbateurs générés par les politiques commerciales et agricoles des Etats.¹⁴¹⁵

670. Une communication adressée par le Groupe de Cairns au Comité de l'agriculture en 1999 a très bien illustré la position de ces pays à ce sujet :

« certains Membres de l'OMC prétendent que les objectifs dits de 'multifonctionnalité' de l'agriculture – comme l'emploi dans les zones rurales, la préservation des paysages, etc. – justifient le maintien de niveaux élevés de soutien et de protection pour l'agriculture. Tout comme il serait inacceptable

¹⁴¹³ Il s'agit principalement des conventions de Lomé et de l'accord de Cotonou. Les conventions de Lomé consistent à une série de conventions de coopération commerciale conclues entre la CEE, plus tard l'UE, et des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. La première convention de Lomé a été signée le 28 février 1975 entre la CEE et 46 pays ACP, et renouvelée en 1979 (Lomé II, 57 pays), 1984 (Lomé III, 66 pays) et 1990 (Lomé IV, 70 pays). Suite à l'expiration de les conventions de Lomé, l'accord de Cotonou a été conclu le 23 juin 2000 entre l'UE et 79 pays ACP.

Selon l'île Maurice, en raison de leurs caractéristiques géographiques et économiques, les petites économies, surtout les petites économies insulaires, ne peuvent pas être compétitives sur le marché mondial. Les préférences commerciales demeurent le seul moyen pour ces économies de soutenir leur production agricole à moindre coût. La production sucrière de Maurice fait un bon exemple dans ce sens. L'île Maurice est le principal bénéficiaire du protocole sucre mis en place dans le cadre de la première convention de Lomé. Le quota alloué à Maurice représente 38% du quota total du protocole sucre. Les contingents tarifaires des Communautés européennes accordés à Maurice représentent près de la totalité de sa production. De 1995 à 1997, le sucre a représenté 90% des exportations agricoles de Maurice et 23% de ses exportations totales. Voir AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, op. cit., pp. 7 – 8

¹⁴¹⁴ Le Groupe de Cairns est créé en 1986 et constitué de 19 pays développés et pays en développement qui ont pour objectif commun la lutte contre le protectionnisme. Ces pays sont : Australie, Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Bolivie, Canada, Chili, Indonésie, Malaisie, Guatemala, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande et Uruguay.

¹⁴¹⁵ AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, op. cit., p. 9

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 » (notre traduction) ». ¹⁴¹⁶

671. Tenant le même type de discours, les Etats-Unis ont également considéré la multifonctionnalité comme un prétexte au maintien des mesures protectionnistes qui pourraient même aller à l'encontre des objectifs visés par la multifonctionnalité, comme celui de la sécurité alimentaire. Le traitement spécial accordé au secteur agricole au titre de la multifonctionnalité est inacceptable du fait qu'il pénalise à un certain degré les producteurs agricoles les plus performants. ¹⁴¹⁷

672. Ici, la position négative des Etats-Unis et des pays du groupe de Cairns en ce qui concerne la multifonctionnalité comme justification de la spécificité du secteur agricole, ne doit pas être confondue avec leur position générale à l'égard des considérations non commerciales. ¹⁴¹⁸ Ces pays reconnaissent sans doute le droit souverain de chaque Membre à promouvoir ses propres objectifs nationaux en matière agricole. Or, la prise en compte de ce genre d'objectifs doit être soumise à

¹⁴¹⁶ OMC, Comité de l'agriculture, *Communications du Groupe de Cairns*, 19^{ème} réunion ministérielle du Groupe de Cairns, WT/L/312, Buenos Aires, 3 septembre 1999, p. 2

Le texte original est en anglais :

« *Some WTO Members suggest that the so-called "multifunctional" objectives of agriculture - rural employment, landscape and the like - justify maintaining high levels of agricultural support and protection. Just as it would not be acceptable to introduce "multifunctionality" in the WTO for manufacturing and services, there is similarly no justification to apply it in agriculture. Non-trade objectives should not be used as a smoke screen for protectionist policies which perpetuate poverty, hunger and environmental degradation. The WTO recognises non-trade concerns and these can be addressed through targeted and transparent policies which do not distort production and trade.* »

¹⁴¹⁷ Dans leurs propositions sur la réforme du commerce agricole, les Etats-Unis ont considéré que :

« même après les résultats significatifs du Cycle de l'Uruguay, les pouvoirs publics règlementent 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, ... 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 ».

Voir OMC, Comité de l'agriculture, *Déclaration des Etats-Unis introduisant une proposition concernant une réforme globale à long terme du commerce des produits agricoles*, G/AG/NG/W/32, 12 juillet 2000, p. 1

¹⁴¹⁸ BURRELL A., « Multifonctionnalité, considérations non commerciales au cycle de Doha », *op. cit.*, p. 20

l'impératif de réduire substantiellement le soutien et la protection faussant les échanges agricoles. Ainsi, lorsqu'une intervention de l'Etat s'avère nécessaire pour corriger une défaillance de marché relative à des produits non marchands de l'agriculture, la meilleure façon est « de recourir à des mesures n'ayant pas d'effet de distorsion des échanges et à des programmes ciblés sur la préoccupation en question sans créer de nouvelles distorsions économiques ». ¹⁴¹⁹ Il s'agit des politiques découplées de la production et bien ciblées sur la défaillance en question. Cette façon de réagir évite de répercuter le coût de la réalisation de ces objectifs sur les pays tiers par la fermeture de marchés ou la mise en place d'une concurrence déloyale, ou les deux. ¹⁴²⁰ Dans ce sens, la notion de multifonctionnalité ne constitue qu'un prétexte utilisé par certains Membres de l'OMC pour résister à la libéralisation des échanges agricoles et maintenir leurs niveaux élevés de soutien à l'agriculture et de protection du marché interne. La plupart des pays du groupe de Cairns s'opposent ainsi à toute extension des critères de la catégorie verte. Ils cherchent même à réviser ces critères pour que le niveau des mesures de la catégorie verte soit plafonné. ¹⁴²¹

673. Les Etats-Unis, quant à eux, visent une réduction substantielle du soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges. Ils proposent une approche plus équitable et plus simple du plafonnement, de la consolidation et de la réduction de ce type de soutien, tout en reconnaissant « le rôle légitime des gouvernements dans l'agriculture ». A cette fin, ils proposent une nouvelle classification des soutiens en deux catégories : les soutiens exemptés des engagements de réduction et les soutiens soumis aux engagements de réduction. En parallèle, les critères définissant les

¹⁴¹⁹ OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition concernant une réforme globale à long terme du commerce des produits agricoles : communication des Etats-Unis*, G/AG/NG/W/15, 23 juin 2000, p. 2

¹⁴²⁰ Il est possible que la poursuite d'objectifs ruraux et environnementaux d'un pays par le biais de politiques de soutien à l'agriculture engendre des répercussions socio-économiques négatives pour les autres pays. Nous pouvons citer les pressions à la baisse sur les cours internationaux et la délocalisation de productions vers les régions subventionnées, au détriment de zones qui disposaient auparavant d'avantages comparatifs.
AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, op. cit., p. 9

¹⁴²¹ Il a été proposé par les pays du groupe de Cairns que « les critères de base et les critères spécifiques suivant les politiques qui s'appliquent aux mesures de soutien de la 'catégorie verte' qui ne font pas l'objet d'engagements de réduction et d'élimination seront examinés pour assurer que ces mesures de soutien interne répondent toutes à la prescription fondamentale selon laquelle leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes ». OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations de l'OMC sur l'agriculture : proposition de négociation du Groupe de Cairns : soutien interne*, G/AG/NG/W/35, 22 septembre 2000, p. 2
Cependant, certains pays en développement de ce groupe, notamment l'Indonésie, soulignent l'importance de soutenir leur agriculture à des fins de sécurité alimentaire et de développement rural, même si ces soutiens entraînent des distorsions. Voir AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, op. cit., p. 9

mesures de soutien exemptées seront améliorées dans le sens d'une plus grande transparence.¹⁴²² Quant à l'accès au marché, les Etats-Unis poursuivent l'objectif de « maximiser les possibilités d'accès aux marchés pour tous les pays et uniformiser le niveau et la structure des consolidations tarifaires pour tous les pays en ce qui concerne tous les produits ». Pour cela, ils proposent d'éliminer la sauvegarde spéciale telle qu'elle est définie dans l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture. Ils demandent également de réduire de manière substantielle ou d'éliminer la disparité des niveaux tarifaires et la progressivité des droits de douane.¹⁴²³

674. Lorsqu'il s'agit de la sécurité alimentaire, les Etats-Unis ont pour opinion que la poursuite de la libéralisation du commerce des produits agricoles et la réalisation de programmes d'assistance légitime sont des éléments essentiels pour renforcer la sécurité alimentaire. La réforme commerciale doit viser à élaborer des disciplines spécifiques qui élargissent les sources d'approvisionnement et favorisent l'efficacité de la production agricole. Etant donné que la réforme commerciale ne peut pas, à elle seule, répondre aux besoins de tous les pays en matière de sécurité alimentaire, il paraît nécessaire de maintenir les disciplines en vigueur de l'OMC concernant l'aide alimentaire. En plus, les négociations commerciales doivent tenir compte du rôle que les divers programmes de crédit continuent à jouer dans l'amélioration de la situation de sécurité alimentaire d'autres Membres.¹⁴²⁴

675. Dans les négociations du Cycle de Doha, les pays en développement partagent un point de départ commun pour la poursuite de la réforme agricole. En général, ils dénoncent le caractère déséquilibré des engagements pris dans le cadre du Cycle de l'Uruguay et l'inadaptation des disciplines de l'Accord sur l'agriculture aux besoins spécifiques des pays en développement.¹⁴²⁵ Ils souhaitent que cette situation

¹⁴²² OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition concernant une réforme globale à long terme du commerce des produits agricoles : communication des Etats-Unis*, G/AG/NG/W/15, 23 juin 2000, p. 5

¹⁴²³ *Ibid.*, p. 3

¹⁴²⁴ *Ibid.*, pp. 6 – 7

¹⁴²⁵ Précisément, les pays en développement critiquent les critères de classification des soutiens internes qui autorisent, seulement et sans restriction, les subventions directes. Ces pays ne peuvent pas en profiter à cause de leurs contraintes budgétaires. En plus, l'application des règles de l'Accord sur l'agriculture n'est pas arrivé à supprimer les pics tarifaires et la progressivité des tarifs en vigueur pratiqués par les pays développés. Ces pays voient également un échec de l'OMC pour limiter les soutiens nationaux, ce qui se traduit subséquemment par l'augmentation du niveau global de subvention des pays de l'OCDE. OMC, Comité de l'agriculture, *Accord sur l'agriculture : traitement spécial et différencié et catégorie développement : proposition à l'intention de la session extraordinaire de Juin 2000 du Comité de l'agriculture présentée par*

soit corrigée par une double approche. D'une part, les politiques agricoles des pays développés doivent être soumises à une plus grande discipline et l'accès à leurs marchés internes doit être substantiellement amélioré. D'autre part, les pays en développement devraient pouvoir bénéficier d'une plus grande flexibilité lors de l'élaboration de leurs politiques agricoles, à savoir notamment le droit de protéger et de soutenir le développement de leur secteur agricole. Ils dénoncent d'ailleurs la promotion de la multifonctionnalité par les pays développés à travers les soutiens à la production et la protection à la frontière.¹⁴²⁶

676. Cependant, à cause de leur position hétérogène dans le commerce agricole mondial, les pays en développement ont des positions divergentes à l'égard des considérations non commerciales. Exportateurs de produits agricoles, les pays en développement appartenant au Groupe de Cairns cherchent à accélérer le processus de libéralisation des échanges agricoles et à élargir l'accès aux marchés internes des pays partenaires commerciaux. En revanche, certains pays en développement importateurs de produits agricoles et pays en transition économique se sont rapprochés des pays Amis de la multifonctionnalité, et défendent l'idée que l'agriculture est un secteur crucial dans la réalisation des objectifs nationaux vitaux. Dans leur note technique déposée au Comité de l'agriculture de l'OMC, ces pays insistent que « chaque pays a le droit (...) de traiter de considérations autres que d'ordre commercial telles le renforcement du développement rural et de la viabilité socio-économique, le renforcement de la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, et de promouvoir la coexistence de plusieurs types d'agriculture...les forces du marché, seules, étaient une base insuffisante pour aborder les considérations autres que d'ordre commercial ». ¹⁴²⁷

Cuba, la République Dominicaine, le Honduras, le Pakistan, Haïti, le Nicaragua, le Kenya, l'Ouganda, le Zimbabwe, Sri Lanka et El Salvador, G/AG/NG/W/13, 23 juin 2000, pp. 3 – 4

¹⁴²⁶ AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC, op. cit.*, p. 10

¹⁴²⁷ OMC, Comité de l'agriculture, *Note sur les préoccupations non commerciales : révision*, note technique déposée par la Barbade, le Burundi, Dominique, Chypre, les Communautés européennes, la Corée, l'Estonie, les Fidji, l'Islande, Israël, le Japon, la Lettonie, le Liechtenstein, Madagascar, Malte, Maurice, Mauritanie, la Mongolie, la Norvège, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, Sainte-Lucie, la Slovénie, la Suisse et la Trinité-et-Tobago, G/AG/NG/W/36/Rev.1, 9 novembre 2000, p. 1

677. Entre ces deux extrêmes, se trouvent encore un groupe de pays en développement « d'optique commune » (*Like-minded Group*),¹⁴²⁸ qui cherchent à la fois plus de libéralisation du marché agricole des pays développés et plus de protection pour leur propre secteur agricole.¹⁴²⁹ Dans leur proposition soumise au Comité de l'agriculture dans le cadre du traitement spécial et différencié, ils ont opté pour la création d'une nouvelle catégorie de soutien au titre du développement.¹⁴³⁰ S'appuyant sur l'article XXI du GATT qui instaure des exemptions au titre de la sécurité nationale,¹⁴³¹ ces pays demandent une flexibilité plus grande pour leurs politiques relatives au commerce de produits agricoles. Précisément, les instruments politiques entrant dans la « boîte développement » devraient permettre aux pays en développement: de protéger et de renforcer la capacité de production intérieure de produits alimentaires, notamment d'aliments de base ; d'améliorer la sécurité alimentaire et l'accessibilité aux produits alimentaires ; de protéger le marché intérieur par la réévaluation et le réajustement des tarifs douaniers ; d'interdire toute forme de dumping de produits agricoles et d'éliminer les subventions à l'exportation ; et de préserver la liberté d'accorder les soutiens aux exploitants agricoles.¹⁴³²

678. Vu l'importance cruciale de la sécurité alimentaire dans leur sécurité nationale et souveraineté politique, les pays d'« optique commune » ont trouvé

¹⁴²⁸ Ayant partagé le même type d'intérêts relatifs au secteur agricole, onze pays en développement s'identifient comme pays de « *Like-minded Groupe* » (terme original en anglais). Ce groupe comprend Cuba, la République Dominicaine, le Honduras, le Pakistan, Haïti, le Nicaragua, le Kenya, l'Ouganda, le Zimbabwe, Sri Lanka et El Salvador.

¹⁴²⁹ MURPHY S. et SUPPAN S., *Introduction to the Development Box: Finding Space for Development Concerns in WTO's Agriculture Negotiations*, Winnipeg, IISD, 2003, p. 17

¹⁴³⁰ La notion de soutien de la « boîte développement » est apparue pour la première fois comme « Bread Box » dans les propositions des ONG et plus tard dans les propositions de la FAO. Un groupe de pays dits « Amis de la boîte développement » se sont réunis à la veille de la Conférence ministérielle de Doha. Présidé par le Pakistan, ce groupe est arrivé à organiser, avec un grand succès, un séminaire consacré particulièrement à ce sujet. IISD, *The Development Box*, IISD Trade and Development Brief n°5 of a series, Winnipeg, 2003, pp. 1 – 2

¹⁴³¹ L'article XXI du GATT de 1947 dispose qu' :

« aucune disposition du présent Accord ne sera interprétée a) comme imposant à une partie contractante l'obligation de fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité; b) ou comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité: i) se rapportant aux matières fissiles ou aux matières qui servent à leur fabrication; ii) se rapportant au trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre et à tout commerce d'autres articles et matériels destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées; iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale; c) ou comme empêchant une partie contractante de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

¹⁴³² OMC, Comité de l'agriculture, *Accord sur l'agriculture : traitement spécial et différencié et catégorie développement : proposition à l'intention de la session extraordinaire de Juin 2000 du Comité de l'agriculture présentée par Cuba, la République Dominicaine, le Honduras, le Pakistan, Haïti, le Nicaragua, le Kenya, l'Ouganda, le Zimbabwe, Sri Lanka et El Salvador*, G/AG/NG/W/13, 23 juin 2000, p. 5

nécessaire d'exempter les produits-clés, surtout les aliments de base, des engagements en matière de soutien interne ou d'accès aux marchés.¹⁴³³ Ces produits-clés ne se limitent pas seulement aux aliments de base qui représentent la source principale de calorie. En certains cas, ils comprennent également d'autres produits agricoles ayant une importance primordiale pour la population, surtout pour les groupes sociaux vulnérables. On peut citer dans ce sens le coton pour le Pakistan et quelques pays africains.¹⁴³⁴ De telles exemptions seraient applicables uniquement aux pays en développement, et aurait pour effet de les encourager et de les aider à développer leur capacité de production intérieure et à rendre leur secteur agricole plus compétitif sur le marché mondial.¹⁴³⁵

679. En parallèle avec les pays d'« optique commune », l'Inde plaide la création d'une « boîte de sécurité alimentaire ». Cette proposition est basée sur l'idée que la sécurité alimentaire fait partie intégrante de la sécurité nationale, et qu'une croissance rapide de l'agriculture est indispensable pour l'assurance de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance pour la plupart des populations des pays en développement agricoles. Revêtant une extrême importance socio-économique,¹⁴³⁶ le développement agricole dans ces pays se voit entravé par de nombreux obstacles difficiles à surmonter.¹⁴³⁷ Faute de protection et de soutiens appropriés, leur secteur agricole demeure vulnérable face à la concurrence sur le marché mondial. Du fait que l'agriculture des pays en développement présente des caractéristiques différentes que celles des pays développés, les « considérations en matière de sécurité alimentaire et de moyens de subsistance » des pays en développement « ne se situent pas du tout sur

¹⁴³³ Ils proposent une nouvelle approche selon laquelle les disciplines de l'Accord sur l'agriculture s'appliquent seulement aux produits ou secteurs agricoles figurés sur la liste établie par chaque Membre. Voir *Ibid.*

¹⁴³⁴ MURPHY S. et SUPPAN S., *Introduction to the Development Box: Finding Space for Development Concerns in WTO's Agriculture Negotiations*, *op. cit.*, p. 19

¹⁴³⁵ *Ibid.*

¹⁴³⁶ Cette importance réside dans le fait que l'agriculture reste le principal employeur dans les pays à faible revenu, apporte une contribution substantielle au PIB des pays en développement, et constitue également une source importante de devises et de recettes.

¹⁴³⁷ La vulnérabilité de l'agriculture des pays en développement est due à : une contribution élevée de l'agriculture au PIB national, un faible niveau de commercialisation des produits agricoles, une faible productivité, une faible orientation par le marché, une prépondérance de petites exploitations opérationnelles non rentables et marginales, un manque d'infrastructure, une dépendance à l'égard de la mousson, une exposition aux catastrophes naturelles et au fait qu'une grande partie de la population est tributaire de l'agriculture pour ses moyens de subsistance, etc. Voir OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC : propositions de l'Inde dans les domaines suivants : i) sécurité alimentaire, ii) accès aux marchés, iii) soutien interne et iv) concurrence à l'exportation*, G/AG/NG/W/102, 15 janvier 2001, p. 2

le même plan que les considérations autres que d'ordre commercial avancées par quelques pays développés dans le cadre de la multifonctionnalité de l'agriculture afin de rendre légitime et donc de perpétuer leurs subventions qui faussent les échanges, et ne devraient pas être confondues avec ces considérations ou leur être assimilées ».¹⁴³⁸ L'Inde a proposé ainsi une série de mesures au titre de la « boîte de sécurité alimentaire ». Elles cherchent, entre autre, à exempter les instruments d'intervention visant à garantir la sécurité alimentaire de toutes formes d'engagements de réduction, à préserver une certaine souplesse en matière de soutien interne et une liberté de maintenir, voire de relever, le niveau de consolidations tarifaires.¹⁴³⁹

Section 2 – La traduction directe de la multifonctionnalité de l'agriculture en normes juridiques en cours de formation

680. L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture, ainsi que la Déclaration ministérielle de Doha énoncent clairement que les négociations commerciales dans le cadre de la poursuite de la réforme agricole ont pour mandat de prendre en compte les considérations autres que d'ordre commercial. Cependant, en raison des différents niveaux de développement économique et social des Membres de l'OMC, les intérêts en jeu en matière agricole manifestent une grande hétérogénéité. Les objectifs que certains Membres cherchent à atteindre au titre de « considérations non commerciales » n'ont pas la même signification ou la même importance pour d'autres Membres. Cela explique parfaitement les divergences, voire les confrontations, des positions soutenues par les participants aux négociations, et ainsi les difficultés immenses que les négociateurs doivent surmonter pour parvenir à un consensus nécessaire à l'adoption de nouvelles règles.

681. C'est dans ces circonstances que le nouveau Cycle de négociations sur l'agriculture a été lancé en 2001 à l'issue de la Conférence ministérielle de Doha.¹⁴⁴⁰

¹⁴³⁸ OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC : propositions de l'Inde dans les domaines suivants : i) sécurité alimentaire, ii) accès aux marchés, iii) soutien interne et iv) concurrence à l'exportation*, G/AG/NG/W/102, 15 janvier 2001, pp. 4 – 5

¹⁴³⁹ OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC : propositions de l'Inde dans les domaines suivants : i) sécurité alimentaire, ii) accès aux marchés, iii) soutien interne et iv) concurrence à l'exportation*, G/AG/NG/W/102, 15 janvier 2001, pp. 5 – 6

¹⁴⁴⁰ En vertu de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture, les Membres étaient tenus d'engager à des négociations en vue de la poursuite du processus de réforme agricole « un an avant la fin de la période de mise en œuvre ». Par conséquent, les nouvelles négociations devaient démarrer en 1999. Ainsi, la Conférence ministérielle de Seattle a été convoquée dans le but

Cette conférence a établi un programme des négociations, comprenant trois étapes importantes : établissement des formules et autres « modalités » pour les engagements des Membres, finalisation des projets d'engagements des Membres, et à la fin des négociations, adoption d'un accord dans le cadre d'un engagement unique.¹⁴⁴¹ A cause des complexités et difficultés rencontrées par les négociateurs au fil des négociations, le programme de Doha a pris, à plusieurs reprises, des retards importants. Jusqu'à ce jour, la conclusion des négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture reste toujours incertaine.¹⁴⁴²

682. Les longues discussions sur l'ensemble des questions de fond relatives au commerce des produits agricoles ont permis d'élaborer un projet des Modalités pour les engagements des Membres, dont la dernière révision a été établie en décembre 2008.¹⁴⁴³ Même si ce projet est encore loin de constituer un acte final à adopter comme nouvel accord de l'OMC portant sur le commerce des produits agricoles, il constitue une base fondamentale à partir de laquelle les Membres présenteront leurs premières offres ou leurs « projets d'engagements globaux ». Il permet ainsi de définir le cadre des négociations à poursuivre subséquemment et éventuellement le contenu final des nouveaux engagements des Membres.¹⁴⁴⁴

d'adopter un programme et un calendrier de négociations. Confronté à de nombreuses difficultés, la Conférence ministérielle de Seattle n'a pas pu lancer le Cycle du Millénaire de négociations multilatérales. Il a fallu attendre la Conférence ministérielle de Doha pour voir le lancement d'un nouveau Cycle de négociations.

¹⁴⁴¹ OMC, *Négociation de l'OMC sur l'agriculture : questions visées et état d'avancement*, op. cit., p. 10

¹⁴⁴² Etant restés très divisés sur ce qui devrait servir de base des négociations, les Membres de l'OMC ont vu leurs efforts pour réformer le commerce mondial des produits agricoles heurter à l'impasse pendant des années. L'adoption du « paquet de Nairobi » lors de la dixième Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2015 a eu pour effet de réanimer les négociations sur l'agriculture. Au cours de la session extraordinaire du Comité de l'agriculture du 18 juillet 2016, de nouvelles propositions sur les soutiens internes, l'accès aux marchés, le coton et les restrictions à l'exportation ont donné lieu à des discussions constructives. Mais de nettes divergences subsistent toujours sur le terrain de négociations. Les travaux menés aux sessions spécifiques distinctes des 19 et 21 juillet sur la détention de stocks publics et sur un mécanisme de sauvegarde spéciale ont également très peu de progrès. OMC, *Nouvelles 2016 : négociations sur l'agriculture : réunion informelle - Négociations sur l'agriculture : de nouvelles propositions, mais des progrès inégaux*, 18 et 21 juillet 2016, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/news_f/news16_f/agng_27jul16_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

¹⁴⁴³ Le premier Projet des Modalités a été élaboré le 17 février 2003 (TN/AG/W/1), qui fait l'objet de plusieurs révisions subséquentes.

¹⁴⁴⁴ OMC, *Négociation de l'OMC sur l'agriculture : questions visées et état d'avancement*, op. cit., p. 10

Selon le Président des négociations de l'agriculture, le terme « modalité » est utilisé pour indiquer les façons à faire ou les méthodes à suivre avec l'objectif ultime d'amener les Membres à baisser les tarifs et à réduire les subventions, et d'en faire des engagements contraignants à l'OMC ». Voir OMC, *Agriculture : négociations. Textes du Président 2008*, mis à jour le 9 décembre 2008, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/chaire_textes08_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

683. Par l'intermédiaire du Projet révisé de Modalités de 2008 (ci-après « le Projet des modalités de 2008 »), des nouvelles normes réglementaires, visant à remédier aux difficultés des Membres dans la mise en œuvre de certains programmes étatiques pour atteindre leurs objectifs non marchands, sont insérées dans l'ordre du jour des négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture. Même si elles font l'objet de vifs débats, qui n'ont pas abouti à un consensus jusqu'au présent, elles mettent en place des grandes lignes qui permettraient à certaines considérations non commerciales, notamment celles liées à la sécurité alimentaire, d'être sérieusement prises en compte lors de la relecture des règles de l'Accord sur l'agriculture. Certaines normes en cours de formation sont conçues pour donner aux Membres de l'OMC une certaine flexibilité en matière d'accès aux marchés (Paragraphe 1), alors que d'autres se focalisent principalement sur l'amélioration du régime en vigueur gouvernant la distribution des soutiens agricoles (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La nouvelle flexibilité en matière d'accès aux marchés

684. Dans l'optique de continuer la libéralisation du commerce agricole, les négociateurs du Cycle de Doha tentent de corriger, par les nouvelles disciplines, les pratiques déloyales apparues dans le domaine de l'accès aux marchés pendant la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Les négociateurs visent particulièrement les problèmes de la sur-tarifcation, de la dispersion des droits de douane, et de la progressivité des droits de douane, etc. A cette fin, ils se penchent sur l'établissement d'un système de simplification des droits de douane ainsi que l'introduction d'une formule « étagée » de réduction tarifaire.¹⁴⁴⁵

¹⁴⁴⁵ Selon le Projet de 2008, les pays développés sont proposés de réduire leurs tarifs consolidés finals en six tranches annuelles égales sur cinq ans suivant la formule étagée ci-après :

- « a) dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* sera supérieur à zéro et inférieur ou égal à 20%, la réduction sera de 50% ;
- b) dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* sera supérieur à 20% et inférieur ou égal à 50%, la réduction sera de 57% ;
- c) dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* sera supérieur à 50% et inférieur ou égal à 75%, la réduction sera de 64% ; et
- d) dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* sera supérieur à 75%, la réduction sera de 70%. »

En principe, les pays en développement réduiront leurs tarifs consolidés finals en onze tranches annuelles égales sur dix ans suivant la formule étagée ci-après :

- a) dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* sera supérieur à zéro et inférieur ou égal à 30%, la réduction sera de deux tiers de l'abaissement pour les pays développés ;
- b) dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* sera supérieur à 30% et inférieur ou égal à 80%, la réduction sera de deux tiers de l'abaissement pour les pays développés ;

En même temps, de nouveaux éléments sont insérés dans les disciplines en cours de formation, en réponse aux préoccupations non commerciales des Membres de l'OMC liées aux activités agricoles. Il s'agit des « produits sensibles » (A), des « produits spéciaux » (B), et du « Mécanisme de sauvegarde spéciale » (C). Le premier concerne l'ensemble des Membres de l'OMC, alors que les deux derniers sont réservés uniquement aux Membres en développement.

A. Les « produits sensibles »

685. Par l'adoption du Programme de travail de Doha du Juillet 2004, les Membres de l'OMC ont introduit formellement la possibilité de désigner certains produits agricoles comme « sensibles », et de les soumettre à des engagements de réduction plus souples, afin de répondre à leurs préoccupations non commerciales liées à la production et à la commercialisation de ces produits.¹⁴⁴⁶ L'idée principale est que chaque Membre de l'OMC a le droit de désigner un nombre « approprié » de produits agricoles à traiter comme « sensibles ». Les critères de « sensibilité » sont laissés à leur appréciation. Ces produits peuvent échapper à une réduction tarifaire à taux plein prévu par la formule générale, et ainsi faire l'objet d'une réduction moindre des droits de douane. En contrepartie, les Membres concernés doivent garantir, à leurs partenaires commerciaux, une amélioration substantielle de l'accès à leurs marchés locaux, à travers l'instauration des contingents d'importation supplémentaires.¹⁴⁴⁷

686. A partir de là, des travaux techniques considérables ont été entamés afin de définir les paramètres clés permettant de déterminer la désignation des produits sensibles et leur traitement. Précisément, ces travaux visent à répondre aux questions suivantes : comment désigner les produits sensibles ? Quelle est la formule de

c) dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* sera supérieur à 80% et inférieur ou égal à 130%, la réduction sera de deux tiers de l'abaissement pour les pays développés ; et
d) dans les cas où le tarif consolidé final ou l'équivalent *ad valorem* sera supérieur à 130%, la réduction sera de deux tiers de l'abaissement pour les pays développés.

OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 61 et 63

¹⁴⁴⁶ GOHIN A., « La sélection des produits agricoles sensibles : le cas européen », *Revue d'études en agriculture et environnement*, n°87, 2008, p. 50

¹⁴⁴⁷ OMC, *Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*, WT/L/579, 2 août 2004, para. 31 – 34

réduction tarifaire pour ces produits ? Quelle formule va être appliquée dans l'instauration des contingents d'importation supplémentaires ? A cause des intérêts importants engagés dans la désignation des produits sensibles et de l'extrême complexité technique dans l'établissement de diverses formules, les négociateurs ne sont pas parvenus, jusqu'à l'heure actuelle, à un consensus sur ces points précis. Les derniers résultats des discussions, consolidés dans le Projet de 2008, ont pu seulement offrir quelques options ou fourchettes possibles, sur lesquelles les Membres tiennent toujours des positions opposées.

687. En pratique, un produit agricole peut être considéré comme « sensible » essentiellement pour des raisons politiques. Afin de maintenir une protection douanière dans la mesure du possible, les Membres de l'OMC sont susceptibles de désigner comme sensibles des produits qui bénéficient actuellement des droits de douane élevés.¹⁴⁴⁸ Sur la question de savoir comment désigner les produits sensibles, le Projet de 2008 offre deux options : ou bien les désigner parmi les produits ou les lignes tarifaires déjà soumis à un contingent tarifaire antérieur au Cycle de Doha ; ou bien les désigner parmi tous les produits ou toutes les lignes tarifaires, peu importe si le produit en question était déjà soumis ou pas à un contingent tarifaire antérieur au Cycle de Doha.¹⁴⁴⁹

688. En ce qui concerne le nombre « approprié » de produits sensibles, le Projet de 2008 propose que les Membres développés puissent désigner au maximum 4% des lignes tarifaires comme « produits sensibles ». Pour ces Membres, si plus de 30% de lignes tarifaires se trouvent dans la fourchette supérieure de la formule « étagée », ils auront le droit de sélectionner, en supplément, 2% de lignes tarifaires comme produits sensibles, à condition qu'ils augmentent leurs contingents tarifaires de façon plus importante.¹⁴⁵⁰ Sur ce point, les Membres en développement bénéficient d'une plus grande flexibilité. Ils peuvent désigner jusqu'à un tiers de plus de lignes

¹⁴⁴⁸ BAUDOIN M., « Les négociations agricoles à l'OMC : quel cadre multilatéral pour les agricultures mondiales ? », in J. Chaise et T. Balmelli (dir.), *Essays on the Future of the World Trade Organisation*, Vol. 1, Genève, Edis, 2008, p. 64

¹⁴⁴⁹ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 83

¹⁴⁵⁰ *Ibid.*, para. 71

tarifaires comme « produits sensibles ». ¹⁴⁵¹ Cependant, ce chiffrage n'a pas été accepté par tous les Membres, le texte du Projet de 2008 notant que le Canada et le Japon s'y opposent. Dans leurs annonces, le Canada a indiqué sans ambiguïté qu'il désirait 6%, et le Japon 8%. ¹⁴⁵² Sur cette question, il reste à voir si les Membres sont prêts à accorder une plus grande flexibilité dans la désignation des produits sensibles que celle qui est déjà prévue dans le Projet de 2008 et, si tel est le cas, quelles seraient les conditions à respecter. ¹⁴⁵³

689. Une fois déclarés comme sensibles, ces produits seront écartés de la formule de réduction « étagée » généralement appliquée aux tarifs consolidés finals. Ils seront autrement soumis à une réduction tarifaire moins importante, dont le niveau de réduction pourra être d'un tiers, d'une moitié, ou de deux tiers de ce qui résulte de la formule générale de réduction « étagée ». En plus, le niveau de cette moindre réduction ne se variera pas pour tous les produits au sein d'une ligne tarifaire. ¹⁴⁵⁴

690. En échange à l'autorisation d'opérer une telle réduction tarifaire moindre, les Membres développés ont l'obligation d'accorder des nouvelles « possibilités d'accès », qui se traduisent par l'instauration des contingents d'importation supplémentaires. Dans la limite de ces nouveaux contingents, ils doivent garantir l'accès des produits à leurs marchés internes à un droit de douane moins élevé. Selon le Projet de 2008, ces nouvelles possibilités d'accès correspondront au minimum à 4% de la consommation intérieure des produits concernés, s'ils font l'objet de l'écart de deux tiers. Ce point de pourcentage sera de 3,5 si l'écart d'une moitié est appliqué, ou de 3 si l'écart d'un tiers est utilisé. ¹⁴⁵⁵ En plus, ces contingents tarifaires supplémentaires seront accessibles à tous les Membres sur la base du principe de la nation la plus favorisée. ¹⁴⁵⁶

¹⁴⁵¹ *Ibid.*, para. 72

¹⁴⁵² OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture : produits sensibles : désignation*, TN/AG/W/5, 6 décembre 2008, para. 4

¹⁴⁵³ OMC, Comité de l'agriculture, *Groupe de négociation sur l'agriculture – Rapport du Président, S.E.M. David Walker, au Comité des négociations commerciales aux fins du bilan dans le cadre du CNC*, TN/AG/25, 22 mars 2010, p. 2

¹⁴⁵⁴ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 73

¹⁴⁵⁵ *Ibid.*, para. 74

¹⁴⁵⁶ *Ibid.*, para. 82

691. L'exemption au titre de « produits sensibles » est considérée comme une composante cruciale du nouveau régime d'accès aux marchés en cours de formation. Si tous les Membres de l'OMC sont autorisés à y recourir, elle présente une importance particulière pour certains pays développés, surtout ceux de l'OCDE. C'est parce que ces pays présentent souvent des consolidations tarifaires considérablement élevées sur un nombre limité de produits qui s'avèrent sensibles à une libéralisation significative des importations,¹⁴⁵⁷ et que les dispositions concernant les produits sensibles offrent la seule possibilité pour ces pays de s'exonérer au moins d'une partie des réductions tarifaires prévues par la formule générale. Ce fait explique parfaitement la raison pour laquelle les pays du G10 ont insisté fortement, à plusieurs occasions importantes, sur la possibilité de maintenir un niveau élevé de protection contre les importations pour les produits qu'ils jugent sensibles.¹⁴⁵⁸

692. Bien que les Membres de l'OMC ont exprimé de façon répétée leur volonté de faire avancer les négociations sur les produits sensibles, ils n'arrivent pas, jusqu'à ce jour, à établir leurs propres listes de produits sensibles. Les difficultés auxquelles ils font face résident d'abord dans le fait que la sélection d'un produit sensible par un pays pourrait produire des impacts sur les marchés et prix mondiaux et, de façon indirecte, sur l'intérêt pour un autre pays de sélectionner ou non ce produit comme sensible. Ensuite, étant donné le nombre limité de lignes tarifaires susceptibles d'être désignées comme sensibles, l'établissement de la liste de ces produits revient à faire des compromis entre les différents secteurs agricoles. Enfin, la volatilité brutale qui règne actuellement sur les cours internationaux vient renforcer l'incertitude sur les évolutions des marchés nationaux et mondiaux des produits agricoles. Ce fait complique davantage la désignation des produits sensibles.¹⁴⁵⁹ Au-delà de ces difficultés, les négociateurs n'ont pas réussi non plus à concilier différentes positions sur des questions techniques très complexes : quel est le niveau

¹⁴⁵⁷ FAO, Comité des Produits, *Négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce*, adopté les 14 – 16 juin 2010 à l'occasion de la 68^{ème} session du Comité des produits, Rome, CCP 10/3, p. 3

¹⁴⁵⁸ Le G10 regroupe dix pays importateurs nets agricoles : Suisse, Bulgarie, Liechtenstein, Japon, Corée du Sud, Norvège, Taïwan, Maurice, Israël et Islande.

¹⁴⁵⁹ GOHIN A., « La sélection des produits agricoles sensibles : le cas européen », *op. cit.*, p. 50

approprié de classification nécessaire pour l'identification des produits sensibles ?¹⁴⁶⁰
Comment estimer la consommation intérieure lors du calcul de la taille des contingents supplémentaires ?¹⁴⁶¹

693. La flexibilité accordée aux produits sensibles relative à la réduction tarifaire est susceptible de concerner de nombreux produits agricoles essentiels pour lesquels il existait et existe toujours d'importants obstacles au commerce. Il s'agit surtout de certains produits agro-alimentaires provenant des pays développés et faisant traditionnellement l'objet d'une protection particulière, par exemple les produits laitiers et le sucre. En cela, certains pays en développement craignent qu'une telle flexibilité pourrait éroder l'essentiel des progrès réalisés dans les négociations sur d'autres aspects d'accès aux marchés. Élément clé des disciplines d'accès aux marchés, les règles relatives aux produits sensibles constituent l'une des sources principales de l'incertitude et des divergences, voire des conflits, qui freine la conclusion des négociations agricoles.¹⁴⁶²

B. Les « produits spéciaux »

694. Au moment du lancement des négociations multilatérales du Cycle de Doha, les ministres des Membres de l'OMC ont convenu que les règles et disciplines agricoles à négocier devraient « permettre aux pays en développement de tenir effectivement en compte leur besoin de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural ».¹⁴⁶³ Les efforts visant à accomplir le mandat de « développement » du Cycle de Doha en matière agricole, et particulièrement le mandat lié à la sécurité alimentaire, ont conduit à l'insertion, dans le projet des textes à négocier, plusieurs traitements flexibles bénéficiant uniquement aux Membres en développement. Ce fait manifeste bien la volonté des Membres de l'OMC de tenir compte des besoins particuliers de ces pays dans la promotion de

¹⁴⁶⁰ Par exemple, au cas de « fromage », il s'agit de savoir si un produit sensible doit être une catégorie générale telle que « fromage », ou bien une sous-catégorie de « fromage à pâte dure », ou bien de manière encore plus précise de « fromage de type cheddar ».

Pour une discussion détaillée sur cette question, voir OMC, *Agriculture : négociations – guide non officiel du « Projet révisé de modalités » du 6 décembre 2008*, 9 décembre 2008, p. 18

¹⁴⁶¹ Pour une discussion détaillée sur cette question, voir *Ibid.*, pp. 18 – 19

¹⁴⁶² FAO, Comité des Produits, *Négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce*, adopté les 14 – 16 juin 2010 à l'occasion de la 68^{ème} session du Comité des produits, Rome, CCP 10/3, p. 4

¹⁴⁶³ OMC, *Déclaration ministérielle de Doha*, WT/MIN(01)/DEC/1, 14 novembre 2001, para. 13

libéralisation commerciale. En matière d'accès aux marchés des produits agricoles, ces flexibilités sont mises en place au titre des « produits spéciaux » et du Mécanisme de sauvegarde spéciale.

695. En effet, le concept de « produits spéciaux » ne correspond pas à un nouveau sujet des négociations commerciales. L'étude de la FAO ont pu montrer que les débats portant sur les concepts similaires, tels que « produits spécifiques », « produits de base », « produits stratégiques », faisaient déjà partie des négociations multilatérales peu de temps après la conclusion du GATT de 1947.¹⁴⁶⁴ A l'époque, certaines Parties contractantes avaient exprimé leur souci concernant les impacts de la libéralisation commerciale sur les produits primaires, en raison de leur importance particulière dans le commerce et le développement de nombreux pays en développement. Au fil de temps, les objectifs de développement étant progressivement pris en compte dans le processus de libéralisation commerciale, ces produits primaires gagnaient en importance dans les négociations multilatérales. Cependant, à la suite de l'intégration de l'agriculture dans la structure réglementaire du Cycle de l'Uruguay, les discussions sur ces produits sont devenues fragmentaires et se sont inscrites dans les négociations sur des thèmes très précis : le traitement différencié et la préférence au profit des pays en développement, l'exemption au processus de tarification, l'exemption aux engagements en matière de soutien interne, etc.¹⁴⁶⁵ Dans le texte officiel de l'Accord sur l'agriculture, le paragraphe 7 de l'annexe 5 est la seule disposition reconnaissant de manière explicite la spécificité de certains produits agricoles. Il autorise les Membres en développement à s'écarter de l'obligation de tarification pour « un produit agricole primaire qui est l'aliment de base prédominant du régime traditionnel de la population ». En raison des conditions strictes pour invoquer cette exemption, très peu de Membres ont fait usage de cette disposition.¹⁴⁶⁶

¹⁴⁶⁴ DEEP FORD J. P., KOROMA S., YANOMA Y., et KHAIRA H., « Special Products: A Comprehensive Approach to Identification and Treatment for Development », in J. Morrison et A. Sarris (dir.), *WTO Rules for Agriculture Compatible with Development*, Rome, FAO, 2007, p. 151

¹⁴⁶⁵ DEEP FORD J. P., KOROMA S., YANOMA Y., et KHAIRA H., « Identifying 'Special Products' – Developing Country Flexibility in the Doha Round », in FAO, *Commodity Market Review 2005 – 2006*, Rome, FAO, 2005, p. 8

¹⁴⁶⁶ BAUDOIN M., « Les négociations agricoles à l'OMC : quel cadre multilatéral pour les agricultures mondiales ? », *op. cit.*, p. 67

696. Il faut attendre l'adoption du Programme de travail de Doha de juillet 2004 pour que la question liée aux produits spéciaux soit présentée comme sujet crucial énuméré dans l'ordre du jour des négociations agricoles et examinée de manière intégrale. Le Programme de travail de Doha a établi le principe que chaque Membre en développement aura la liberté de déterminer un nombre approprié des produits auxquels il entend donner le qualificatif de « spécial », et que ces produits seront soumis à des engagements de réduction plus modérés.¹⁴⁶⁷ Les travaux subséquents ont parvenu à dégager des grandes lignes encadrant la désignation et le traitement tarifaire de ces produits. Etant consolidées dans le Projet de 2008, celles-ci constituent des règles fondamentales gouvernant les produits spéciaux. Ce sont des règles qui doivent être suivies dans les négociations futures sur l'accès aux marchés pour une meilleure prise en compte des considérations non commerciales.

697. Le Projet de 2008 réaffirme clairement qu'il revient à chaque Membre en développement de sélectionner « lui-même », et ensuite de protéger, les produits qui sont essentiels pour la garantie de la sécurité alimentaire, des moyens d'existence et du développement rural.¹⁴⁶⁸ Il convient de noter que, par le terme « lui-même », les négociateurs ont reconnu de façon explicite et définitive la compétence complète des Membres en développement dans la détermination des produits spéciaux. Or, l'exercice de cette compétence ne doit pas être arbitraire. Elle doit respecter une série d'indicateurs énumérés dans l'Annexe F dudit Projet. Ils sont au nombre de 12 et fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural.¹⁴⁶⁹

¹⁴⁶⁷ OMC, *Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*, WT/L/579, 2 août 2004, para. 41

¹⁴⁶⁸ Le Projet prévoit que « les pays en développement Membres seront autorisés à désigner eux-mêmes des produits spéciaux, guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural ».
OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 129

¹⁴⁶⁹ *Ibid.*, para. 129 et Annexe F.

A titre illustratif, ils portent sur les éléments suivants : l'apport du produit concerné sur le plan nutritionnelle ou calorique de la population ; la proportion du produit concerné dans la consommation intérieure ; la production intérieure et les exportations totales ; la proportion de la population engagée dans la production du produit concerné et surtout celle de la population exploitée dans des conditions défavorisées ; la proportion du revenu des ménages et des recettes douanières tirés de la production du produit concerné ; la proportion des dépenses alimentaires consacrées au produit concerné ; la productivité relativement faible de produit concerné.

698. En fonction des différents critères et indicateurs, les Membres en développement pourront désigner 12% de lignes tarifaires comme produits spéciaux. Ceux-ci bénéficieront d'une dérogation à la réduction tarifaire prévue par la formule étagée, et feront l'objet d'un abaissement moyen global de 11%. Dans tous les cas, 5% de ces lignes tarifaires seront complètement exemptées de réduction tarifaire. Une telle réduction tarifaire plus souple ne sera soumise à aucune condition pour l'instauration de contingents d'importation supplémentaires.¹⁴⁷⁰

699. Une flexibilité supplémentaire est offerte aux petites économies vulnérables et aux Membres ayant accédé récemment à l'OMC. S'agissant des Membres faisant parties des petites économies vulnérables, ils pourront choisir d'appliquer à la fois la formule « étagée » modérée prévue à leur intention et le pourcentage autorisé pour les produits spéciaux. Ils pourront également renoncer à ce cumul et opter pour un abaissement moyen global de 24%. Dans ce cas-là, les lignes tarifaires qui auront été ainsi choisies comme produits spéciaux ne seront pas soumises à un quelconque abaissement tarifaire minimal, et ne seront pas guidées par les indicateurs.¹⁴⁷¹ Quant aux Membres ayant accédé récemment, ils auront la possibilité de désigner au maximum 13% de lignes tarifaires comme produits spéciaux, ceux-ci faisant l'objet d'un abaissement moyen global de 10% en supplément.¹⁴⁷²

700. L'idée d'une catégorie de « produits spéciaux » au profit des pays en développement a trouvé un écho au sein de la FAO. Elle a pour raison que l'introduction du concept de « produits spéciaux » pourrait aider ces pays à « soutenir et à développer la production rurale de ces produits importants ainsi que les revenus ruraux », et que « si le développement donne de bons résultats, l'augmentation des approvisionnements et la baisse des prix peuvent à terme bénéficier aussi aux populations urbaines car les coûts d'importation seront réduits ». ¹⁴⁷³

¹⁴⁷⁰ *Ibid.*, para. 129

¹⁴⁷¹ *Ibid.*, para. 130

¹⁴⁷² *Ibid.*, para. 131

¹⁴⁷³ FAO, « Identification de produits spéciaux : critères de sélection possibles », in FAO, *Appui de la FAO aux négociations de l'OMC. Notes d'information de la FAO : contribution à la réunion ministérielle de l'OMC de Cancun, 2003*, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/005/y4852f/y4852f04.htm> (consulté le 7 septembre 2016)

701. Le concept de produits spéciaux est une source de tensions pendant les négociations entre pays développés et pays en développement. Les controverses portent sur plusieurs points. Premièrement, les critères selon lesquels sont déterminés les produits spéciaux contiennent des concepts ambigus et potentiellement conflictuels. Si la sécurité alimentaire est une notion discutée et réglementée dans les négociations du Cycle de Doha, les concepts de la garantie des moyens d'existence et du développement rural sont très vagues et difficiles à cerner. Etant conscients de ce problème, les négociateurs tentent de définir les paramètres de ces critères à l'aide d'une série d'indicateurs. Les indicateurs énumérés dans l'annexe F restent toutefois insuffisants et les critères de détermination des produits spéciaux doivent toujours faire l'objet d'une précision au cours des négociations à venir.¹⁴⁷⁴

702. Deuxièmement, le chiffrage proposé par le Projet de 2008 sur les produits spéciaux ne fait pas l'unanimité parmi les négociateurs. Lors de l'élaboration du Projet, certains pays en développement ont déjà exprimé leurs réserves au sujet des chiffres spécifiés.¹⁴⁷⁵ Aucune évolution substantielle ne s'est produite depuis ce moment-là.¹⁴⁷⁶ Il n'est peut-être pas étonnant que ces réserves soient toujours maintenues, du fait que ce sont des intérêts cruciaux d'un bon nombre de pays en développement qui sont en jeu. A leurs yeux, les dispositions concernant les produits spéciaux leur offrent un outil clé de développement permettant d'assurer la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens de subsistance et le développement rural. Un certain niveau de protection pourrait ainsi être garanti au profit de la production nationale, qui ne présente pas nécessairement des avantages comparatifs par rapport

¹⁴⁷⁴ La sélection des indicateurs ne consiste que la première phase dans la désignation des produits spéciaux. Il reste de nombreux problèmes techniques à résoudre. A titre d'exemple, si l'apport du produit concerné sur le plan nutritionnelle ou calorique de la population est choisi comme indicateur, à quel point de pourcentage cet apport nutritionnel doit se lever pour que le produit concerné soit considéré comme spécial ? En dehors de cela, les négociateurs doivent aussi répondre à la question de savoir combien d'indicateurs doivent être utilisés pour déterminer un produit spécial. Un seul ou bien plusieurs ? Voir MATTHEWS A., *The Impact of WTO Agricultural Trade Rules on Food Security and Development: An Examination of Proposed Additional Flexibility for Developing Countries*, IIS Discussion Paper N° 371, 2011, p. 6

¹⁴⁷⁵ La note de bas de page du paragraphe 129 du Projet de 2008 indique qu'« un certain nombre de pays en développement Membres ont exprimé des réserves au sujet des chiffres spécifiés dans le présent paragraphe, en faisant également observer que cela pourrait être affecté par ce qui est décidé dans d'autres parties du texte ».
OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 129

¹⁴⁷⁶ Dans son rapport au Comité des négociations commerciales, Président S.E.M. David Walker a observé que la situation n'a pas évolué et les pays concernés maintiennent toujours leurs réserves. Voir OMC, Comité de l'agriculture, *Groupe de négociation sur l'agriculture – Rapport du Président, S.E.M. David Walker, au Comité des négociations commerciale*, TN/AG/26, 21 avril 2011, para. 28

aux importations, mais dont dépendent un grand nombre des populations rurales. Pour certaines économies vulnérables, la production nationale est si importante qu'elle peut contribuer non seulement à l'amélioration de l'état de sécurité alimentaire aux niveaux des ménages et du pays, mais également aux processus de transformation et de développement structurels. Or, d'autres Membres de l'OMC, surtout les Membres exportateurs des produits agricoles, craignent que la mise en œuvre des règles relatives aux produits spéciaux puisse écarter une part considérable de leurs exportations. Ils insistent pour que la définition des principaux paramètres en question doive prendre en compte cette possibilité.¹⁴⁷⁷

703. Troisièmement, si la détermination des produits spéciaux peut être effectuée selon les critères et indicateurs prévus dans le Projet de 2008, ce dernier ne fournit aucun outil sur lequel les Membres de l'OMC pourront s'appuyer dans la désignation des produits sensibles. Cette lacune législative est susceptible d'entraîner, en pratique, le chevauchement des concepts, surtout lorsqu'il s'agit des produits agricoles provenant des pays en développement. Autrement dit, certains produits pourraient se présenter à la fois sur la liste de produits spéciaux et celle de produits sensibles.¹⁴⁷⁸ Cette confusion des concepts risque de multiplier les points de tension entre les différents groupes de pays et de compliquer les négociations commerciales.¹⁴⁷⁹

704. Au-delà du manque des critères et outils objectifs et précis pour désigner les produits spéciaux, il reste encore une question fondamentale à laquelle il faut répondre : s'il est nécessaire de limiter le nombre de produits éligibles, est-ce qu'il

¹⁴⁷⁷ FAO, Comité des Produits, *Négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce*, adopté les 14 – 16 juin 2010 à l'occasion de la 68^{ème} session du Comité des produits, Rome, CCP 10/3, p. 4

¹⁴⁷⁸ MATTHEWS A., *The Impact of WTO Agricultural Trade Rules on Food Security and Development: An Examination of Proposed Additional Flexibility for Developing Countries*, op. cit., p. 7

¹⁴⁷⁹ Dans le but de simplifier le processus des négociations et d'obtenir le plus rapide un consensus sur ces sujets, certains auteurs ont proposé de faire l'économie d'un concept, en réunissant deux groupes de produits en un seul concept : celui de produits essentiels. Ces produits pourraient être classifiés en quatre catégories selon les critères tels que la sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence, le développement rural, le caractère essentiel du produit concerné à l'alimentation des populations, la part de la production du produit concerné dans la production agricole totale, la part de la consommation du produit concerné dans la consommation agricole apparente totale, la part de la consommation du produit concerné couvert par la production nationale, la part de l'emploi représentée par le produit concerné dans la population active agricole totale, la poursuite d'objectif non marchand, etc. En fonction de leur classification, les produits essentiels seront réservés soit uniquement pour les pays en développement, soit uniquement pour les pays développés, soit pour tous les Membres de l'OMC. Ils bénéficieront de la flexibilité de différents niveaux en ce qui concerne la réduction tarifaire. Sur ce point, voir ZOURE T. N., *Le commerce des produits agricoles dans le droit de l'OMC*, op. cit., pp. 197 – 200

est également nécessaire, dans la détermination des produits spéciaux, de prendre en compte la diversité des situations réelles dans les pays en développement ? En plus, comme l'a noté la FAO dans son rapport, il faut peut-être aussi prendre en compte la possibilité que la liste des produits spéciaux puisse s'évoluer au fil de temps, « en raison du caractère dynamique des systèmes alimentaires, des systèmes de subsistance et du développement rural ».¹⁴⁸⁰ Evidemment, la poursuite des discussions sur ces questions va compliquer davantage les négociations commerciales et différer la conclusion du Cycle de Doha.

C. Le mécanisme de sauvegarde spéciale

705. Les règles de l'OMC en vigueur contiennent déjà plusieurs mécanismes de sauvegarde, autorisant les Membres à augmenter au titre provisoire les droits de douane de certains produits afin de protéger la stabilité de leurs marchés nationaux de l'augmentation soudaine du volume des importations ou de la chute importante des prix. Il s'agit de l'article XIX du GATT de 1994, et de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord sur les sauvegardes. Cependant, un grand nombre de pays en développement se sont vus privés de la possibilité de recourir à ces mécanismes, à cause des conditions extrêmement rigoureuses imposées à leur invocation et à leur application.¹⁴⁸¹ Par exemple, les mesures de sauvegarde spéciale au titre de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture, sont uniquement réservées aux produits agricoles soumis au processus de tarification. De ce fait, cette clause exclut, de son champ d'application, la plupart des pays en développement qui avaient opté pour des taux plafonds plutôt que de poursuivre le processus de tarification.¹⁴⁸²

706. Dans le but de remédier à cette situation gravement déséquilibrée au détriment des pays en développement, les négociateurs s'efforcent, d'une part, de réduire et d'éliminer définitivement le recours des Membres développés aux mesures

¹⁴⁸⁰ FAO, *La situation des marchés des produits agricoles*, Rome, 2006, p. 12

¹⁴⁸¹ Le mécanisme de sauvegarde prévu par l'article XIX du GATT de 1994 et l'Accord sur les sauvegardes ne peut être invoqué qu'à condition qu'un préjudice soit établi et qu'une compensation soit mise en place. Cependant, la plupart des pays en développement ne sont pas capables, ni sur le plan technique, ni sur le plan financier, de procéder à l'établissement de préjudice et à la fourniture de compensation.

GRANT J. H. et MEILKE K. D., *Triggers, Remedies and Tariff Cuts: Assessing the Impact of a Special Safeguard Mechanism for Developing Countries*, Canadian Agricultural Trade Policy Research Network Working Paper 2008 – 09, October 2008, p. 4

¹⁴⁸² Voir le présent travail, para. 338

de sauvegarde spéciale au titre de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture.¹⁴⁸³ Sur ce point, le Projet de 2008 propose une réduction pure et simple, le premier jour de la mise en œuvre, à 1% des lignes tarifaires pouvant bénéficier des mesures de sauvegarde spéciale. Cette réduction sera suivie par une élimination totale de mesures de sauvegarde spéciale au bout de la septième année de la mise en œuvre.¹⁴⁸⁴ D'autre part, les négociateurs envisagent d'introduire un nouveau Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS), dont les pays en développement seront les seules bénéficiaires et les conditions de recours seront plus souples.¹⁴⁸⁵

707. Le nouveau MSS partage la même philosophie qui fonde la sauvegarde spéciale contenue dans l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture. En principe, dans le cas d'une augmentation brutale du volume des importations ou de forte chute des prix, les Membres en développement seront autorisés à imposer, de façon provisoire, à l'importation de certains produits agricoles des droits de douane additionnels qui pourront s'élever jusqu'au-dessus des niveaux consolidés. L'application de la sauvegarde spéciale pourra donc être fondée sur le volume, ou bien sur les prix des importations. Il faut toutefois noter que le recours au MSS ne sera pas possible si une mesure de sauvegarde au titre de l'article XIX du GATT de 1994 ou de l'Accord sur les sauvegardes est déjà mise en place.¹⁴⁸⁶

708. Le recours au MSS sera relativement plus facile que celui à l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture. Les règles pertinentes n'exigent pas des Membres concernés de désigner préalablement, dans leurs listes, les produits agricoles susceptibles d'être soumis au MSS. Le MSS pourra être « invoqué en principe pour

¹⁴⁸³ Lors de l'élaboration du premier projet de modalités, il a été convenu que « les dispositions de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture cesseront de s'appliquer pour les pays développés... ». OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations sur l'agriculture – premier projet de modalités pour les nouveaux engagements*, TN/AG/W/1, 17 février 2003, para. 23

¹⁴⁸⁴ Le Projet de 2008 prévoit que « les pays développés Membres réduiront à 1% des lignes tarifaires inscrites dans les Listes le nombre de lignes admissibles au bénéfice de la SGS le premier jour de la mise en œuvre, et elle aura été éliminée au plus tard à la fin de la septième année de la mise en œuvre... ». OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 126

¹⁴⁸⁵ Il est disposé dans le Programme de travail de Doha que : « un Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) sera établi pour utilisation par les pays en développement Membres ». OMC, *Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*, WT/L/579, 2 août 2004, para. 42

¹⁴⁸⁶ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 132

toutes les lignes tarifaires ». ¹⁴⁸⁷ En plus, aucun lien n'est établi entre l'invocation du MSS et le processus de tarification. Cependant, tout comme d'autres types de mesures de sauvegarde, le recours au MSS suppose nécessairement la réunion des conditions relatives au seuil de déclenchement.

709. Dans l'hypothèse du MSS fondé sur le volume, on pourra avoir recours au mécanisme au moment où le volume des importations dépasse le seuil de déclenchement. Ce dernier serait constitué de la moyenne des importations pendant la période précédente de trois ans. Le texte du Projet de 2008 a illustré plusieurs mesures correctives possibles, chacune d'elles correspondant à un certain niveau de seuil de déclenchement. Précisément, elles seraient : ¹⁴⁸⁸

- « a) dans le cas où le volume des importations pendant une année excédera 110% mais n'excédera pas 115% des importations de base, le droit additionnel maximal qui pourra être imposé en sus des tarifs appliqués n'excédera pas 25% du tarif consolidé courant ou 25 points de pourcentage, le chiffre le plus élevé étant retenu ;
- b) dans les cas où le volume des importations pendant une année excédera 115% mais n'excédera pas 135% des importations de base, le droit additionnel maximal qui pourra être imposé en sus des tarifs appliqués n'excédera pas 40% du tarif consolidé courant ou 40 points de pourcentage, le chiffre le plus élevé étant retenu ;
- c) dans le cas où le volume des importations pendant une année excédera 135% des importations de base, le droit additionnel maximal qui pourra être imposé en sus des tarifs appliqués n'excédera pas 50% du tarif consolidé courant ou 50 points de pourcentage, le chiffre le plus élevé étant retenu ;
- d) dans le cas où, d'un point de vue formel, ces seuils de déclenchement pourraient être atteints, mais où le niveau absolu des importations sera

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸⁸ *Ibid.*, para. 133

manifestement négligeable par rapport à la production nationale et à la consommation intérieure, des mesures correctives ne seraient pas appliquées. »

710. En ce qui concerne le MSS fondé sur les prix, il sera activé lorsque le prix à l'importation c.a.f. de l'expédition entrant sur le territoire du Membre concerné tombe en-dessous du prix de déclenchement. Normalement, ce prix de déclenchement est égal à 85% de la valeur unitaire c.a.f. mensuelle moyenne du produit concerné pour la période de trois ans la plus récente précédant l'année d'importation pour laquelle des données sont disponibles.¹⁴⁸⁹ La mesure corrective pouvant être appliquée à ce titre consisterait en un droit additionnel qui n'excéderait pas 85% de la différence entre le prix à l'importation de l'expédition concernée et le prix de déclenchement.¹⁴⁹⁰

711. En principe, le MSS fondé sur le volume pourra être maintenu pour une période maximale de 12 mois à compter de l'invocation initiale de la mesure de sauvegarde. S'il s'agit d'un produit saisonnier, cette période pourra durer au maximum 6 mois ou bien aussi longtemps que nécessaire pour couvrir la période correspondant à la saison effective, la période la plus longue étant retenue.¹⁴⁹¹ Par contre, la mesure corrective au titre de MSS fondé sur le prix pourra être appliquée seulement expédition par expédition.¹⁴⁹²

712. Ce nouveau MSS seulement au profit des pays en développement consiste l'un des points de blocage des négociations agricoles du Cycle de Doha. La tension persiste surtout entre les pays du G33 et les Etats-Unis. La divergence fondamentale réside dans la question de savoir si le nouveau MSS aura pour objectif de remédier aux turbulences des marchés résultant de la poursuite de libéralisation du Cycle de Doha, ou bien de neutraliser les fluctuations du marché dans un sens plus large.¹⁴⁹³ Pour les pays du G33, un accès souple au MSS est indispensable pour les pays en développement. C'est parce que la poursuite continue de la libéralisation du

¹⁴⁸⁹ *Ibid.*, para. 135 et la note de bas de page n°26

¹⁴⁹⁰ *Ibid.*, para. 136

¹⁴⁹¹ *Ibid.*, para. 140

¹⁴⁹² *Ibid.*, para. 136

¹⁴⁹³ MATTHEWS A., *The Impact of WTO Agricultural Trade Rules on Food Security and Development: An Examination of Proposed Additional Flexibility for Developing Countries*, op. cit., p. 9

commerce agricole rend plus vulnérables leurs agriculteurs, notamment ceux disposant des ressources limitées, tout en les exposant directement à la concurrence avec les produits agricoles à bas prix exportés par les pays développés et aux aléas des marchés externes. Faute des sources budgétaires nécessaires pour soutenir leurs agriculteurs ou garantir leurs moyens d'existence, les pays en développement auront besoin d'un mécanisme de défense en matière d'accès aux marchés, leur permettant de maintenir une protection tarifaire appropriée et de garantir une stabilité de marché interne.¹⁴⁹⁴

713. En revanche, les Etats-Unis considèrent le MSS comme un instrument des politiques commerciales. En permettant aux Membres d'échapper temporairement aux engagements de réduction tarifaire dans des conditions strictement définies, le MSS devrait viser à soutenir une libéralisation du marché agricole plus ambitieuse et ainsi ne pouvoir être provoqué que dans des circonstances strictement définies. Certains pays en développement exportateurs des produits agricoles ont aussi pour avis que le MSS sera utilisé seulement dans des conditions exceptionnelles. Dans le contexte où les échanges des produits agricoles entre les pays en développement augmentent de façon substantielle pendant la dernière décennie,¹⁴⁹⁵ le recours arbitraire au MSS par certains Membres importateurs aurait pour effet de réduire considérablement les bénéfices que les pays en développement exportateurs pourraient éventuellement tirer de l'ouverture du marché. Cela pourrait mettre en péril tous les efforts de ces pays visant à améliorer leur sécurité alimentaire par la promotion des exportations.¹⁴⁹⁶

714. En raison d'une telle divergence de base sur les véritables objectifs que le MSS devrait atteindre, les négociateurs n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les paramètres exacts définissant ce nouveau mécanisme. Les vifs débats continuent toujours sur les aspects techniques, tels que les produits visés par le MSS, les conditions d'invocation, les mesures correctives et le plafond des droits de douane

¹⁴⁹⁴ PAL P. et WADHWA D., *An Analysis of the Special Safeguard Mechanisms in the Doha Round of Negotiations: A Proposed Price-trigger-based Safeguard Mechanism*, Indian Council for Research on International Economic Relations Working Paper N°189, 2006, pp. 9 – 31

¹⁴⁹⁵ MATTHEWS A., *The Impact of WTO Agricultural Trade Rules on Food Security and Development: An Examination of Proposed Additional Flexibility for Developing Countries*, *op. cit.*, pp. 2 – 3

¹⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 17

additionnels. En plus, de nouvelles controverses sont nées autour de la question de savoir si un seuil de déclenchement additionnel serait nécessaire pour limiter les cas dans lesquels le MSS relèverait les tarifs au-delà des taux antérieurs au Cycle de Doha, et, dans l'affirmative, quel devrait être le niveau de ce seuil.¹⁴⁹⁷ Le Projet de 2008 avait pour objectif de parvenir à un consensus sur ces questions, mais ses propositions n'ont pas été acceptées par tous les Membres. Les discussions subséquentes se sont déroulées principalement sur le plan technique et analytique. Jusqu'à ce jour, aucune option de compromis n'a pas été soumise à l'examen du Groupe de négociation.¹⁴⁹⁸

Paragraphe 2 – L'amélioration du régime de soutien agricole

715. La fin de la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay témoigne une persistance des niveaux élevés de soutien déloyal à l'agriculture maintenus par certains Membres de l'OMC, sans pour autant enfreindre les règles en vigueur. Ce phénomène est dû partiellement aux lacunes existant dans les règles substantielles. Ils rendent difficile la détermination de la conformité des pratiques des Membres avec les critères énumérés dans le texte de l'Accord sur l'agriculture, et permettent ainsi à ce genre de pratiques d'échapper aux engagements de réduction.¹⁴⁹⁹ C'est dans ces circonstances qu'une grande partie d'efforts déployés dans la poursuite de la réforme en matière de soutien agricole se traduit par plusieurs tentatives des négociateurs afin d'améliorer les disciplines encadrant les comportements des Membres dans l'attribution de soutien agricole.

716. Bien évidemment, l'amélioration du régime de soutien agricole passe également par une prise en compte plus efficace des considérations non commerciales, notamment la sécurité alimentaire. Cela s'explique par la révision des dispositions gouvernant l'octroi des soutiens internes classés comme catégorie verte (A), l'amélioration de l'administration de l'aide alimentaire (B), et la mise en place

¹⁴⁹⁷ OMC, *Agriculture : négociations - un guide non officiel des sauvegardes pour l'agriculture. GATT, ancienne sauvegarde pour l'agriculture (SGS) et nouveau mécanisme (MSS)*, corrigé le 5 août 2008, texte disponible sur le site internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/guide_agric_safeg_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

¹⁴⁹⁸ OMC, Comité de l'agriculture, *Groupe de négociation sur l'agriculture – Rapport du Président, S.E.M. David Walker, au Comité des négociations commerciale*, TN/AG/26, le 21 avril 2011, para. 29 – 36

¹⁴⁹⁹ PRINCE H. A., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 353

des nouvelles disciplines gouvernant les activités des entreprises commerciales d'Etat exportatrices (C)

A. La révision des critères de la catégorie verte

717. Si de nombreux Membres de l'OMC trouvent nécessaire d'accorder un soutien à leur agriculture, notamment pour atteindre leurs objectifs nationaux non marchands, les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire ont attiré une attention particulière lors de la révision des critères définissant les mesures de la catégorie verte. Constituant la partie principale des soutiens agricoles exemptes des engagements de réduction prévues dans l'Accord sur l'agriculture,¹⁵⁰⁰ les mesures de soutien de la catégorie verte doivent remplir « une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes ». Elles doivent respecter, en plus, deux conditions : l'une implique que ces soutiens soient fournis dans le cadre d'un programme public et des fonds publics, alors que l'autre exige que ces mesures n'aient pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs.¹⁵⁰¹ Lorsqu'il s'agit de certains types particuliers de programmes de services publics, il faut encore remplir les critères spécifiques énumérés dans l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.

718. L'expérience pendant la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture montre que l'application des dispositions relatives à la catégorie verte a pourtant suscité de nombreux doutes sur leur efficacité. D'abord, pour pouvoir être classées comme catégorie verte, les mesures de soutien doivent remplir la condition primordiale concernant les effets nuls ou minimes de distorsion sur les échanges. Ce qui rend difficile l'application de cette condition, c'est que le texte de l'Accord sur l'agriculture ne prévoit aucune définition sur le terme « effets de distorsion sur les échanges ». En réalité, comme l'ont observé J. P. Butault et C. Le Mouël, « il n'existe pas d'instrument de soutien du revenu des agriculteurs totalement découplé ». Au

¹⁵⁰⁰ D'autres types de mesures de soutien exemptées concernent les mesures de développement relevant des programmes de développement dans les pays en développement (l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture), les mesures de la boîte bleue constituées de versements au titre des programmes de limitation de la production (l'article 6.5 de l'Accord sur l'agriculture), et les mesures relevant des aides *de minimis* dont les effets sont négligeables ou insignifiants (l'article 6.4 de l'Accord sur l'agriculture).

¹⁵⁰¹ Paragraphe 1 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

sens strict, toutes les formes de soutiens financiers accordés aux agriculteurs peuvent avoir une incidence, plus ou moins importante, sur la production des produits agricoles concernés et faussent, d'une façon ou d'autre, les conditions d'échanges de ces produits.¹⁵⁰² L'absence de définition claire de l'expression « effets de distorsion sur les échanges » a pour conséquence négative de permettre aux grands utilisateurs de soutien agricole de ranger une quantité considérable de mesures de soutien dans la boîte verte, mesures qui auraient été autrement soumises au calcul de la MGS totale. Les mesures de soutien les plus critiquées dans ce sens sont celles relatives aux versements directs aux producteurs, notamment les soutiens de revenu découplé, les programmes de garantie des revenus et ceux établissant un dispositif de sécurité pour les revenus.¹⁵⁰³

719. Ensuite, les critères de la catégorie verte, tel qu'ils sont rédigés actuellement, ne conviennent pas pour assurer la sécurité alimentaire de la plupart des pays en développement.¹⁵⁰⁴ Sachons que, pour bénéficier de l'exemption des engagements de réduction au titre de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, le soutien doit être offert conformément à un programme public financé par des fonds publics qui n'implique pas de transferts de la part des consommateurs. En plus, ce soutien ne peut pas apporter un soutien des prix aux producteurs. Or, la plupart des pays en développement se trouvent souvent face à des contraintes budgétaires et techniques sévères pour respecter ces deux premières conditions. Ils voient peu de possibilité pour financer le développement de leur agriculture. Notre observation est confirmée par la note d'information du secrétaire de l'OMC sur l'état d'utilisation de subventions internes par les Membres pendant la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture. Selon ce document, la majorité des Membres en développement n'utilisait pas ou très peu le soutien interne de catégorie verte, alors

¹⁵⁰² BUTAULT J. P. et LE MOUEL C., « Pourquoi et comment intervenir en agriculture ? », in J. P. Butault (dir.), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Paris, INRA Editions, 2004, 2004, p. 51

¹⁵⁰³ PRINCE H. A., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, *op. cit.*, p. 354

¹⁵⁰⁴ PARENT G., « La reconnaissance de caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », *op. cit.*, p. 510

que les utilisateurs les plus importants des soutiens verts étaient les Etats-Unis, l'Union européenne et le Japon.¹⁵⁰⁵

720. Les interrogations des Membres de l'OMC sur l'application effective des règles gouvernant la pratique des aides publiques ont mené à l'insertion de la redéfinition des paramètres de la catégorie verte dans l'ordre du jour de négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture. Les grandes lignes qui président à l'éventuelle révision des disciplines pertinentes sont établies par le Programme de travail de Doha du Juillet 2004. Le Programme réaffirme le principe fondamental qui commande les règles de la catégorie verte : « les critères de la catégorie verte seront réexaminés et clarifiés en vue de faire en sorte que les mesures de la catégorie verte aient des effets de distorsion des échanges ou des effets sur la production nuls, ou au plus minimales ». ¹⁵⁰⁶ Il précise davantage que ce réexamen et cette clarification devront porter sur les concepts fondamentaux, les principes et le caractère effectif de la catégorie verte, afin de rendre plus effectifs certains critères d'utilisations. Le Programme souligne, en plus, que la révision de la catégorie verte doit tenir dûment compte des considérations non commerciales. ¹⁵⁰⁷

721. Dans cet esprit, le Projet de 2008 propose une série de modifications à l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. Parmi ces modifications, ce qui intéresse le plus notre étude, ce sont celles qui créent des nouvelles flexibilités pour que les Membres en développement puissent bénéficier véritablement de l'exemption au titre de la catégorie verte afin d'encourager le développement agricole. Il s'agit premièrement d'une extension du champ d'application du paragraphe 2 de l'Annexe 2 concernant les programmes de services publics à certaines politiques et services des Membres en développement. Un nouvel alinéa étant ajouté au texte existant du paragraphe 2, le terme « programmes de services publics » couvre désormais « les politiques et services relatifs aux zones de peuplement agricole, aux programmes de réforme foncière, au développement rural et à la garantie des moyens

¹⁵⁰⁵ 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, pp. 3 – 13

¹⁵⁰⁶ OMC, *Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*, WT/L/579, 2 août 2004, Annexe A, para. 16

¹⁵⁰⁷ *Ibid.*

d'existence en milieu rural dans les pays en développement Membres ». Parmi ces programmes de services publics des pays en développement susceptibles d'être qualifiés en mesures de soutien vert, figurent explicitement les politiques visant à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle.¹⁵⁰⁸

722. Deuxièmement, les négociateurs ont révisé les notes de bas de page 5 et 6 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, afin de redéfinir la méthode de calcul de la MGS en cas de dépenses consacrées à la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et à la fourniture d'aide alimentaire intérieure. Selon le texte original de la note de bas de page 5, la légitimité des programmes gouvernementaux de détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire est conditionnée par l'incorporation de la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur dans la MGS.¹⁵⁰⁹ Or, cette condition a été retirée de l'Annexe B du Projet de 2008, en réponse à la demande des pays du Groupe africain de poursuivre leurs objectifs nationaux de développement agricole avec plus de soutien de la catégorie verte.¹⁵¹⁰ Il est ainsi proposé qu'en cas où l'acquisition de stocks de produits alimentaires est effectuée par les pays en développement « avec pour objectif de soutenir les producteurs ayant de faibles revenus ou dotés des ressources limitées », il ne sera pas nécessaire de tenir compte de la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur dans le calcul de la MGS.¹⁵¹¹

723. Sur ce point, une autre modification en faveur des pays en développement prévue par l'Annexe B porte sur les produits alimentaires acquis à des prix subventionnés. En vertu des notes de bas de page 5 et 6 de l'Annexe 2 actuelle, la fourniture des produits alimentaires à des prix subventionnés peut être qualifiée

¹⁵⁰⁸ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe B, p. 42

¹⁵⁰⁹ La note de bas de page 5 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture prévoit qu' :
« aux fins du paragraphe 3 de la présente annexe, les programmes gouvernementaux de détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire dans les pays en développement dont le fonctionnement est transparent et assuré conformément à des critères ou directives objectifs publiés officiellement seront considérés comme étant conformes aux dispositions du présent paragraphe, y compris les programmes en vertu desquels des stocks de produits alimentaires à des fins de sécurité alimentaire sont acquis et débloqués à des prix administrés, à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la MGS. »

¹⁵¹⁰ Voir la proposition du 20 novembre 2002 rendue par le Groupe africain (JOB (02) /187)

¹⁵¹¹ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe B, p. 42

comme soutien de la catégorie verte, si elle a « pour objectif de répondre aux besoins alimentaires des populations pauvres urbaines et rurales des pays en développement sur une base régulière et à des prix raisonnables ». A cela, le Projet de 2008 a ajouté que soit inclus dans la catégorie verte l'acquisition de produits alimentaires à des prix subventionnés, si ces produits sont achetés « d'une manière générale » auprès de producteurs ayant de faibles revenus ou dotés de ressources limitées dans les pays en développement, et s'ils sont achetés avec pour objectif de lutter contre la faim et la pauvreté en milieu rural.¹⁵¹² Dans cette situation, la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur pourra également être exclue du calcul de la MGS.¹⁵¹³ Ce faisant, il est possible pour les pays en développement de comptabiliser au moins une partie considérable des aides publiques, qui étaient auparavant classées dans la catégorie orange, comme relevant de la catégorie verte.¹⁵¹⁴ D'ici, nous pouvons déjà anticiper un élargissement important des marges de manœuvre dont les Membres en développement seront susceptibles de jouir dans leurs opérations futures des programmes de développement agricole.¹⁵¹⁵

724. Troisièmement, les modifications proposées par l'Annexe B du Projet de 2008 permettent d'assouplir, au profit des pays en développement, les conditions d'application de certains programmes d'aide publique. A titre d'exemple, les Membres touchés par des catastrophes naturelles peuvent accorder, normalement, à leurs agriculteurs certaines aides publiques, si ceux-ci ont subi une perte de production qui excède 30% de la production moyenne des 5 années précédentes.¹⁵¹⁶ Dans le Projet de 2008, le seuil de 30% n'est plus retenu pour les pays en développement. Il est prévu au contraire que « dans les pays en développement Membres, des versements à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles pourront être accordés aux producteurs lorsque la perte de production sera inférieure à 30% de la

¹⁵¹² *Ibid.*

¹⁵¹³ *Ibid.*

¹⁵¹⁴ M. Baudouin a observé que certains Membres souhaitent limiter cette exclusion aux seuls cas où « la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur » n'excède pas le plafond *de minimis*.
BAUDOIN M., « Les négociations agricoles à l'OMC : quel cadre multilatéral pour les agricultures mondiales ? », *op. cit.*, p. 83

¹⁵¹⁵ OMC, *Agriculture : négociations – guide non officiel du « Projet révisé de modalités » du 6 décembre 2008*, 9 décembre 2008, p. 12

¹⁵¹⁶ L'alinéa a), paragraphe 8 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

production... ». ¹⁵¹⁷ En plus, ces pays auront toute latitude de déterminer la perte de production du ou des secteurs ou de la ou des régions affectées « sur une base agrégée ». ¹⁵¹⁸ Une modification de même genre est inscrite dans le Projet de 2008 en ce qui concerne la participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance-récolte ou d'assurance-production dans un pays en développement. ¹⁵¹⁹

725. Par ailleurs, nous remarquons également une nouvelle souplesse accordée par le Projet de 2008 au profit des pays en développement à l'égard des versements au titre de programmes d'aide régionale. L'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture existant dispose que ce type de versement est exclusivement réservé aux producteurs dans des régions défavorisées, et que ces régions doivent « être une zone géographique précise d'un seul tenant ». Cependant, l'Annexe B du Projet de 2008 a dispensé les Membres en développement de l'obligation de respecter la condition relative au caractère géographique des régions défavorisées. ¹⁵²⁰

726. En gros, la tentative de créer ces nouvelles flexibilités au profit des pays en développement a pour objectif d'élargir la liberté d'action de ces Membres dans leur application de certains programmes nationaux afin de stimuler la production agricole. Parallèlement à cela, il existe un courant visant à durcir les conditions d'utilisation de la catégorie verte pour les pays développés, afin d'entraver son utilisation croissante en remplacement de soutiens ayant des effets de distorsion et afin d'obtenir une « réduction substantielle » de soutien interne dans ces pays. Les partisans de ce courant se recrutent principalement parmi les pays du G20 et certains pays exportateurs agricoles du Groupe Cairns. Ils sont d'avis que les dispositions en vigueur relatives à la catégorie verte toléraient certains soutiens publics des pays

¹⁵¹⁷ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe B, p. 44

¹⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 44, note de bas de page 8

¹⁵¹⁹ *Ibid.*, p. 44

Il est prévu que :

« dans le cas d'une participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance-récolte ou d'assurance-production, le droit à bénéficier de tels versements sera subordonné à une perte de production qui excède 30% de la production moyenne sur une période dont il est démontré qu'elle est appropriée d'un point de vue actuariel. Dans le cas d'une participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance-récolte ou d'assurance-production dans un pays en développement Membre, le droit à bénéficier des versements pourra être accordé aux producteurs lorsque la perte de production sera inférieure à 30% de la production moyenne des cinq années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes. »

¹⁵²⁰ *Ibid.*, p. 46

L'Annexe B du Projet de 2008 précise que « les pays en développement Membres seront exemptés de la condition selon laquelle une région défavorisée doit être une zone géographique d'un seul tenant ».

développés ayant des effets de distorsion sur les échanges. Ceci avait pour effet négatif de compromettre la compétitivité et la sécurité alimentaire des Membres qui n'accordaient pas d'aides publiques à leur secteur agricole.¹⁵²¹ Cependant, les propositions tentant de rendre plus contraignants les critères de la catégorie verte se sont heurtées à la forte résistance des grands utilisateurs de soutiens agricoles, notamment l'Union européenne et le Japon. Ces pays ont milité pour que les règles et disciplines actuellement applicables à la catégorie verte soient maintenues, en invoquant la nécessité de poursuivre la multifonctionnalité de l'agriculture et de garantir la sécurité alimentaire.¹⁵²² En conséquence, les négociations du Cycle de Doha sur ces points ne sont pas parvenues à un progrès significatif. La condition primordiale posée par la boîte verte - « effets de distorsion sur les échanges » demeurant toujours sans définition précise, les distinctions entre les soutiens soumis aux engagements de réduction et ceux exemptés d'une telle réduction restent incertaines. Même le simple essai pour clarifier l'expression « période de base », qui constitue la base temporelle pour déterminer le droit de bénéficier des versements à titre de soutien de revenu découplé,¹⁵²³ d'aide à l'ajustement des structures, ou d'aides régionales,¹⁵²⁴ s'est heurté à l'opposition des Membres grands utilisateurs de soutiens verts.¹⁵²⁵

727. Apparemment, la révision des dispositions relatives à la distribution des soutiens internes de la catégorie verte ne suffit pas en elle-même à assurer,

¹⁵²¹ Voir les propositions datées du 27 septembre 2002 déposées par le Groupe Cairns (JOB (02) /132) et le Canada (JOB (02) /131)

¹⁵²² OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition globale de négociations des Communautés européennes*, G/AG/NG/W/90, 14 décembre 2000, p. 4 ; également 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, p. 13

¹⁵²³ Selon l'Annexe B du Projet de 2008, le critère de détermination du soutien du revenu découplé devra se faire, ne plus sur la base d'« une période de base définie et fixe », mais plutôt « au cours d'une période de base antérieure définie, fixe et invariable qui sera notifiée au Comité de l'agriculture ».
Voir OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe B, p.43

¹⁵²⁴ Le Projet de 2008 prévoit que les versements au titre de l'aide à l'ajustement des structures ou au titre des programmes d'aides régionales soient établis sur « une période de base antérieure définie, fixe et invariable qui sera notifiée au Comité de l'agriculture ». *Ibid.*, pp. 45 – 46

¹⁵²⁵ Le Projet des modalités de 2006 a prévu que la « période de base » sur laquelle les versements sont fondés devrait être une période « antérieure définie, fixe et invariable », à condition qu'elle n'entraîne pas une augmentation du soutien. Comme l'a noté M. Baudouin, étant susceptible de mettre en place un plafond sur la distribution des soutiens de la catégorie verte, cette clause de « non-augmentation » est contestée par les grands utilisateurs de la catégorie verte. Elle n'est pas retenue par le Projet révisé des modalités de 2008.
Voir BAUDOUIN M., « Les négociations agricoles à l'OMC : quel cadre multilatéral pour les agricultures mondiales ? », *op. cit.*, p. 81

particulièrement pour les Membres en développement, une prise en compte effective de la spécificité de leur agriculture et de leur situation en matière de sécurité alimentaire. L'amélioration de l'administration de l'aide alimentaire permet cependant de combler à un certain niveau cette lacune législative.

B. Le renforcement de l'administration de l'aide alimentaire

728. L'aide alimentaire figure sur la liste des thèmes les plus difficiles à traiter pendant les négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture. En raison de la contribution incontestable que l'aide alimentaire apporte dans le secours humanitaire international, la nécessité de préserver son rôle important dans la garantie de la sécurité alimentaire de nombreux Membres de l'OMC, surtout en cas d'urgence, n'a jamais été remise en cause.¹⁵²⁶ Autour de la table de négociations, les débats relatifs à l'aide alimentaire se focalisent plutôt sur la question de savoir comment améliorer l'efficacité de l'administration de l'aide alimentaire. Deux courants d'opinion s'opposent l'un à l'autre. Certains Membres sont d'avis qu'un degré maximum de flexibilité devrait être accordé à l'opération de l'aide alimentaire, afin de faire en sorte que les considérations humanitaires de celle-ci ne soient pas compromises. D'autres ont prôné un renforcement du régime en vigueur dans le but d'éviter, ou au moins de réduire, la distorsion des conditions de concurrence sur le marché mondial et les perturbations sur les marchés nationaux des Membres bénéficiaires. A leurs yeux, ce genre de renforcement réglementaire est indispensable pour assurer l'efficacité véritable des aides humanitaires à long terme.¹⁵²⁷

729. L'aide alimentaire internationale de nos jours étant étroitement liée à sa conception initiale remontant à plus d'un demi-siècle – moyen d'écoulement d'excédents alimentaires, ce qui préoccupe le plus les Membres de l'OMC dans la fourniture de l'aide alimentaire, c'est le risque potentiel que celle-ci continue à servir comme moyen d'exporter des produits subventionnés.¹⁵²⁸ Ainsi, dans le cadre des

¹⁵²⁶ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, *op. cit.*, p. 20

¹⁵²⁷ *Ibid.*

¹⁵²⁸ P. Konandreas a observé que le système d'aide alimentaire a été considérablement amélioré pendant les dernières décennies, notamment lorsqu'il s'agit de l'identification précise des besoins dans les pays bénéficiaires et de la flexibilité des mesures prises en réponse à ces besoins. Néanmoins, ces améliorations ne suffisent pas pour que l'aide alimentaire puisse se détacher de sa conception initiale comme moyen d'écoulement de surplus. La fourniture de l'aide alimentaire est toujours conditionnée par la disponibilité des approvisionnements alimentaires des pays donateurs.

négociations du Cycle de Doha, l'élaboration des nouvelles disciplines pertinentes est toujours orientée par une philosophie identique que celle qui présidait au régime de l'aide alimentaire internationale résultant du Cycle de l'Uruguay. Les discussions sur l'aide alimentaire internationale sont conduites en parallèle aux discussions sur d'autres aspects de la concurrence à l'exportation, tels que les subventions à l'exportation, les crédits et garanties de crédit à l'exportation, les pratiques des entreprises commerciales d'Etat exportatrices, etc.¹⁵²⁹ Les négociations en matière d'aide alimentaire concernent essentiellement une révision de l'article 10.4 de l'Accord sur l'agriculture.

730. Lors de l'adoption du Programme de travail de Doha, les Membres de l'OMC ont convenu que l'objectif des nouvelles disciplines en matière d'aide alimentaire internationale serait d'empêcher le détournement commercial, et que serait éliminée toute aide alimentaire fournie en dehors du cadre des disciplines effectives.¹⁵³⁰ Cet engagement a été réaffirmé par les ministres des Membres lors de la 6^{ème} Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005. En plus de fixer le délai pour la suppression définitive des subventions à l'exportation, ils se sont mis d'accord sur l'adoption de « disciplines effectives concernant l'aide alimentaire en nature, la monétisation et les réexportations de façon qu'il ne puisse pas y avoir de faille permettant la poursuite du subventionnement des exportations ».¹⁵³¹ En même temps, ils ont réaffirmé leur engagement de maintenir un niveau adéquat d'aide alimentaire et de prendre dûment en compte les intérêts des Membres bénéficiaires de cette aide. A cette fin, les ministres ont introduit une qualification de « catégorie sure » pour l'aide alimentaire d'urgence véritable, afin de « faire en sorte qu'il n'y ait pas d'entrave involontaire empêchant de faire face aux situations d'urgence ».¹⁵³²

KONANDREAS P., « WTO Negotiations on Agriculture: A Compromise on Food Aid is Possible », in J. Morrison et A. Sarris (dir.), *WTO Rules for Agriculture Compatible with Development*, Rome, FAO, 2007, p. 319

¹⁵²⁹ *Ibid.*, p. 324

¹⁵³⁰ OMC, *Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*, WT/L/579, 2 août 2004, para. 18

¹⁵³¹ OMC, Conférence ministérielle, *Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle*, WT/MIN(05)/DEC, adoptée le 18 décembre 2005 à la 6^{ème} session de la Conférence ministérielle tenue à Hong Kong, para. 6

¹⁵³² *Ibid.*

731. Ainsi, les travaux pour définir les modalités des engagements des Membres sont menés avec pour but d'atténuer au maximum les possibilités de détournement commercial, tout en assurant un niveau adéquat d'aide alimentaire, en particulier en cas d'urgence.¹⁵³³ Les règles contenues dans le Projet de 2008 visent à la fois à fixer des exigences générales applicables à toutes les transactions d'aide alimentaire, et à mettre en place des conditions spécifiques pour réglementer les opérations d'aide alimentaire dans des circonstances différentes.

732. En général, pour toutes les formes d'aide alimentaire, les Membres devront veiller à ce que l'aide alimentaire soit déterminée selon les besoins et fournie intégralement sous forme de dons. Elle ne sera pas liée d'aucune façon aux exportations commerciales de produits agricoles ou d'autres marchandises et services, ni à des objectifs de développement des marchés. Sauf pour des raisons logistiques et afin d'accélérer l'opération de l'aide alimentaire d'urgence, il sera interdit de réexporter, sous quelque forme que ce soit, les produits agricoles fournis au titre de l'aide. Sauf en cas d'urgence où la fourniture de l'aide alimentaire en nature est nécessaire et inévitable, les Membres s'abstiendront de procéder à ce type d'opération, afin d'éviter l'effet défavorable éventuel sur la production locale ou régionale des mêmes produits ou des produits de remplacement. En revanche, le Projet de 2008 encourage les Membres de l'OMC de s'orienter vers plus d'aide alimentaire en espèces, en présumant la conformité de ce type d'aide avec les disciplines pertinentes.¹⁵³⁴ Afin de faciliter la surveillance des transactions d'aide alimentaire et de garantir leur transparence, les Membres donateurs devront assumer l'obligation de notification annuelle, auprès du Comité de l'agriculture, concernant toutes les informations relatives à leurs opérations d'aide alimentaire.¹⁵³⁵

733. Pour la suite, le Projet de 2008 prévoit deux séries de règles applicables aux différents types d'opérations d'aide alimentaire en fonction de la situation dans laquelle elles sont procédées. Il s'agit de l'aide alimentaire fournie en cas d'urgence et l'aide alimentaire fournie dans d'autres situations.

¹⁵³³ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe L, para. 1

¹⁵³⁴ *Ibid.*, annexe L, para. 2 – 5

¹⁵³⁵ *Ibid.*, annexe L, para. 13

734. Afin de maintenir un niveau stable du secours humanitaire nécessaire dans des circonstances critiques, le Projet de 2008 introduit une « catégorie sûre » en ce qui concerne l'aide alimentaire fournie en réponse à une situation urgente. Toutes les opérations d'aide alimentaire relevant de cette catégorie, peu importe si elles sont en nature ou en espèces, seront réputées conformes aux disciplines de l'OMC. Toutefois, une telle conformité suppose que ces opérations respectent quelques conditions procédurales.¹⁵³⁶

735. D'abord, pour lancer une opération d'aide alimentaire, il faut soit une déclaration de situation d'urgence par le Membre concerné ou par le Secrétaire général de l'ONU, soit un appel d'urgence par un pays ou une institution multilatérale pertinente.¹⁵³⁷ De plus, cette déclaration devra être suivie par une évaluation des besoins spécifiques, et cette évaluation devra être effectuée avec la participation du Membre bénéficiaire et sous l'auspice d'une institution pertinente de l'ONU, par exemple le Programme alimentaire mondial, ou d'une institution compétente de la Croix-Rouge.¹⁵³⁸ Pendant la période où le résultat de cette évaluation des besoins n'est pas encore disponible, l'opération d'aide alimentaire, même si elle est déclenchée, ne pourra donner lieu à aucune procédure de règlement d'un différend pour le motif du manquement aux conditions préalables.¹⁵³⁹ Ensuite, pendant l'opération, les Membres donateurs devront fournir une notification tous les six mois pour garantir la transparence de telle opération. La monétisation de l'aide alimentaire d'urgence sera réservée uniquement pour les PMA bénéficiaires aux seules fins de transport et de livraison sur leur territoire.¹⁵⁴⁰ Enfin, la surveillance postérieure à l'opération de l'aide alimentaire sera réalisée par une institution pertinente de l'ONU,

¹⁵³⁶ *Ibid.*, annexe L, para. 6

¹⁵³⁷ *Ibid.*

Selon le Projet de 2008, les institutions compétentes pour émettre un appel d'urgence incluent : une institution de l'ONU, y compris le Programme alimentaire mondial et le Processus d'appels consolidés des Nations Unies; le Comité international de la Croix-Rouge ou la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; une institution intergouvernementale régionale ou internationale pertinente; une organisation humanitaire non gouvernementale de réputation bien établie œuvrant traditionnellement en collaboration avec les institutions précédentes.

¹⁵³⁸ Il s'agit précisément du Comité international de la Croix-Rouge ou de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹⁵³⁹ La durée de cette période pourrait être de trois mois. OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe L, para. 7

¹⁵⁴⁰ *Ibid.*, annexe L, para. 8

surtout à travers une évaluation de la persistance du besoin réel. L'aide ne resterait dans la « catégorie sûre » que si elle reste nécessaire.¹⁵⁴¹

736. En ce qui concerne l'aide alimentaire destinée à d'autres fins, le Projet de 2008 prévoit des conditions plus contraignantes. Ce type de transactions étant exclues de la « catégorie sûre », leur éligibilité ne pourra être justifiée que par une pleine conformité à l'ensemble des critères énoncés dans le Projet de 2008. Ceux-ci concernent particulièrement l'aide alimentaire en nature. Dans ce cas, une évaluation des besoins ciblés devrait être réalisée préalablement au lancement du projet d'aide. Avec la participation des Membres bénéficiaires, cette évaluation pourrait être effectuée par une organisation multilatérale pertinente telle que l'ONU, ou bien un Membre donateur, ou bien une ONG humanitaire. La fourniture de l'aide alimentaire en nature aura pour objectif précis de corriger des situations de déficit alimentaire chronique. Elle sera strictement ciblée en faveur d'une population identifiée comme menacée par l'insécurité alimentaire. Elle devra aussi veiller à éviter ou à réduire le détournement commercial.¹⁵⁴² Normalement, la monétisation de l'aide alimentaire en nature sera prohibée sauf si elle est nécessaire pour financer des activités liées à la fourniture d'aide alimentaire ou l'achat d'intrants agricoles.¹⁵⁴³

737. De façon générale, la tentative au sein de l'OMC de rendre plus efficace le système multilatéral d'administration de l'aide alimentaire internationale passe, d'un côté, par l'application d'une distinction entre deux types d'aides alimentaires et,¹⁵⁴⁴ d'un autre côté, par le renforcement d'une coopération externe entre l'OMC et d'autres institutions internationales ayant vocation de secours humanitaire. L'analyse des nouvelles disciplines proposées par le Projet de 2008 nous permet d'anticiper une participation plus importante d'autres institutions internationales à la future administration d'aide alimentaire dans le cadre de l'OMC, à la fois pour identifier une

¹⁵⁴¹ *Ibid.*, annexe L, para. 10

¹⁵⁴² *Ibid.*, annexe L, para. 11

Selon le Projet de 2008, il sera considéré comme donnant lieu un détournement commercial, si « la fourniture d'aide alimentaire en nature par un Membre détournait d'une manière importante des transactions commerciales qui sinon se seraient déroulées sur ou vers un marché fonctionnant normalement dans le pays bénéficiaire ».

¹⁵⁴³ *Ibid.*, annexe L, para. 12, p. 80

¹⁵⁴⁴ En fait, cette distinction a été adoptée par les négociateurs dans le premier projet de modalités établi en 2003. OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations sur l'agriculture : premier projet de modalités pour les nouveaux engagements : révision*, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 mars 2003, Appendice 6

situation d'urgence et des populations ciblées et pour surveiller les opérations des programmes d'aide, même si la participation active de ces institutions risque de poser la question de la compétence de l'OMC en la matière.

C. La mise en place des disciplines régissant les pratiques des entreprises commerciales d'Etat exportatrices¹⁵⁴⁵

738. La réglementation des activités des entreprises commerciales d'Etat (ECE) dans le commerce agricole figure parmi les « nouveaux » thèmes qui sont traités dans les négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture.¹⁵⁴⁶

739. En effet, les ECE sont reconnues comme acteurs légitimes des échanges dès la création du cadre multilatéral du commerce.¹⁵⁴⁷ De façon formelle ou dans les faits, les Etats attribuent souvent à ces entreprises un « pouvoir de marché » exclusif ou spécial, afin d'atteindre certains objectifs nationaux.¹⁵⁴⁸ La position privilégiée qu'elles détiennent sur le marché suscite l'inquiétude que ces entreprises seraient capables de limiter l'accès aux marchés intérieurs ou de fausser les conditions de concurrence sur les marchés à l'exportation.¹⁵⁴⁹ Dans le contexte où la libéralisation

¹⁵⁴⁵ Dans le cadre de l'OMC, les entreprises commerciales d'Etat sont définies comme suit :

« entreprises gouvernementales et non gouvernementales, y compris les offices de commercialisation, auxquelles ont été accordés des droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux, y compris des pouvoirs légaux ou constitutionnels, dans l'exercice desquels elles influent, par leurs achats ou leurs ventes, sur le niveau ou l'orientation des importations ou des exportations ».

OMC, *Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'Article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, 15 avril 1994, para. 1

¹⁵⁴⁶ Il s'agit d'ailleurs de l'élaboration des disciplines concernant les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation ou les programmes d'assurance, l'initiative africaine sur le coton, la libéralisation du commerce des produits tropicaux et des produits de diversification, etc.

¹⁵⁴⁷ La question du commerce d'Etat était présente sur la liste des sujets traités lors de la rédaction du texte du GATT de 1947. L'article XVII du GATT de 1947 contient un ensemble de dispositions particulièrement consacrées à la réglementation des comportements des ECE. La légitimité de leur statut comme partenaires du commerce international ne sera pas remise en cause tant qu'elles se conforment aux disciplines contenues dans cet article. En principe, elles sont assujetties au principe du traitement non discriminatoire et à celui de la nation la plus favorisée, et doivent agir sur la base des « considérations commerciales ».

MCCORRISTON S. et MACLAREN D., « State Trading, the WTO and GATT Article XVII », *The World Economy*, Vol. 25, n°1, 2002, pp. 109 – 110

¹⁵⁴⁸ Pour les objectifs liés au secteur agricole, voir OMC, *Opérations des entreprises commerciales d'Etat qui ont trait au commerce international. Note d'information du Secrétariat*, G/STR/2, 26 octobre 1995, para. 6

¹⁵⁴⁹ En fait, la propriété de ces entreprises en soi ne pose pas de problème. C'est plutôt la manière par laquelle des droits « exclusifs ou spéciaux » sont attribués par les pouvoirs publics, ainsi que la nature de ces droits exclusifs et l'impact sur les échanges résultant de leur utilisation, qui préoccupent les Membres de l'OMC. L'OCDE a résumé six effets anticoncurrentiels qui sont susceptibles d'être entraînés par l'exercice de ces droits exclusifs dans un sens général: (i) les droits exclusifs ont pour conséquence de créer une position dominante qui peut entraver l'accès aux marchés aux concurrents étrangers ; (ii) en plus du pouvoir monopole, les droits exclusifs peuvent générer un pouvoir de monopsonne ; (iii) les ECE peuvent plus facilement faire de la discrimination entre les partenaires commerciaux par le biais des prix et des normes de qualité ; (iv) dans la mesure où les droits exclusifs créent des entreprises avec un statut de bureau unique, les ECE ont la possibilité d'octroyer des subventions croisées aux ventes sur les marchés à l'exportation ; (v) du fait de leurs liens avec les pouvoirs publics, elles peuvent bénéficier de subventions occultes ou d'autres avantages qui ne seraient pas octroyés à des

des échanges passe par la réduction des barrières à la frontière et la restriction des subventions ayant des effets de distorsion sur les échanges, la tolérance des activités des ECE qui ne sont soumises à aucune contrainte réglementaire risquerait de neutraliser les bénéfices éventuellement tirés du processus de libéralisation.¹⁵⁵⁰ Etant parfaitement conscients de ce risque, les organisateurs du commerce multilatéral se sont efforcés sans cesse de réglementer le comportement des ECE en accord avec les principes généraux sur lesquels est basé le régime multilatéral du commerce.¹⁵⁵¹¹⁵⁵²

740. Depuis longtemps, les ECE sont très présentes sur les marchés mondiaux des produits agricoles, notamment sur les marchés des céréales et des produits laitiers.¹⁵⁵³ Une étude réalisée en 1982 a montré qu'environ 90% des transactions de céréales dans les années 1970 se faisaient entre des partenaires dont au moins un était une ECE.¹⁵⁵⁴ On a l'impression que, même de nos jours, ces entreprises continuent à occuper une place prédominante dans le secteur agricole des pays en développement, et qu'elles sont nombreuses dans les transactions opérées par les pays développés. Les recherches de l'OCDE ont constaté que presque tous les pays principaux exportateurs et importateurs de produits agricoles passent par ce type d'entreprises pour gérer leurs échanges agricoles.¹⁵⁵⁵ La place prépondérante des ECE dans les

entreprises privées ; et (vi) les ECE négligent des dépôts de bilan ce qui leur donne un avantage par rapport aux entreprises privées.

OCDE, *Les entreprises commerciales d'Etat dans le secteur agricole*, *op. cit.*, p. 20

¹⁵⁵⁰ *Ibid.*, p. 12

¹⁵⁵¹ En général, les dispositions du GATT prennent comme point de départ le principe d'une économie de marché où les entreprises prennent des décisions fondées sur des principes économiques et non sur des directives gouvernementales.

DAVEY W. J., « Article XVII GATT: An Overview », in T. Cottier et P. C. Mavriodis (dir.), *State Trading in the 21st Century*, Michigan, Michigan University Press, 1998, pp. 17 – 28

¹⁵⁵² En plus de l'article XVII, on trouve des références aux ECE dans les articles suivants du GATT de 1947 : Article II : 4 (Liste de concession), Article III (Traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures), Ad Article XI (Elimination générale des restrictions quantitatives), Ad Article XII (Restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements), Article XIII (Application non discriminatoire des restrictions quantitatives), Article XIV (Exceptions à la règle de non-discrimination), Article XVI (Subventions), et Article XVIII (Aide de l'Etat en faveur du développement économique).

¹⁵⁵³ MCCORRISTON S. et MACLAREN D., « State Trading, the WTO and GATT Article XVII », *op. cit.*, p. 108

¹⁵⁵⁴ MCCALLA A. F. et SCHMITZ A., « State Trading in Agriculture », in M. M. Kosteci (dir.), *State Trading in International Market*, New York, St. Martin's Press, 1982, pp. 55 – 77

¹⁵⁵⁵ Parmi les pays exportateurs, les pays ayant des ECE comprennent les Etats-Unis (le Commodity Credit Corporation), le Canada (la Commission canadienne du blé), l'Australie (la Commission australienne du blé et l'Office du sucre du Queensland), et la Nouvelle Zélande (l'Office du lait néo-zélandais) etc. Parmi les importateurs, ceux qui opèrent avec les ECE sont les Etats-Unis, le Japon (L'Agence pour les produits alimentaires), l'Indonésie (le Badan Urusan Logistik), et la Corée du Sud (Ministère de l'Agriculture et des Forêts et l'Organisation de commercialisation des produits animaux).

OCDE, *Les entreprises commerciales d'Etat dans le secteur agricole*, *op. cit.*, pp. 18 – 19

échanges des produits agricoles pourrait être expliquée par le fait qu'elles sont considérées par la majorité des pays, tant les pays développés que les pays en développement, comme « un moyen approprié » pour les pouvoirs publics de réaliser des objectifs liés au secteur agricole, objectifs tels que le soutien des prix des produits agricoles importants ou la sécurité alimentaire.¹⁵⁵⁶ Tout comme dans d'autres domaines, ces entreprises profitent pleinement de leurs dispositions institutionnelles privilégiées et pratiquent souvent des échanges non concurrentiels. En réalité, la nature anti-concurrentielle de ces pratiques a pour effet de créer des barrières déguisées à l'importation des produits agricoles, et de permettre un contournement potentiel des engagements pris par les Membres de l'OMC au titre de l'élimination des subventions à l'exportation.¹⁵⁵⁷

741. Vu l'importance remarquable des ECE dans les transactions transfrontières des produits agricoles, ainsi que leurs effets nuisibles susceptibles d'être causés sur la promotion du libre-échange, il est curieux de noter une évidente lacune législative sur ce sujet dans le texte de l'Accord sur l'agriculture. Dans cet accord, la seule référence aux ECE se trouve dans la note de bas de page concernant l'article 4.2, selon laquelle les mesures non tarifaires appliquées par les Membres via leurs ECE relèvent des obstacles non tarifaires faisant l'objet d'un processus de tarification.¹⁵⁵⁸ En dehors de cela, aucune exigence n'a été imposée par l'Accord sur l'agriculture pour réglementer les activités de ce type d'entreprises.

742. Cette lacune législative est susceptible d'être comblée, au moins partiellement, lors de la conclusion des négociations du Cycle de Doha. Le mandat des négociateurs concernant le problème des ECE vise spécifiquement à mettre en place un contrôle sur leurs comportements dans l'exportation des produits agricoles. Comme l'indique le Programme de travail de Doha, ce contrôle passe par l'élimination des pratiques des ECE exportatrices ayant des effets équivalents à ceux

¹⁵⁵⁶ OMC, *Opérations des entreprises commerciales d'Etat qui ont trait au commerce international. Note d'information du Secrétariat*, G/STR/2, 26 octobre 1995, para. 8

¹⁵⁵⁷ OCDE, *Les entreprises commerciales d'Etat dans le secteur agricole*, *op. cit.*, pp. 51 – 58

¹⁵⁵⁸ Voir la note de bas de page de l'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture.

de subventions à l'exportation.¹⁵⁵⁹ Ainsi, les disciplines proposées par le Projet de 2008 se concentrent, avant tout, sur l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation dont bénéficient actuellement les ECE, y compris celles liées à l'aide alimentaire et aux crédits à l'exportation. Il s'agit précisément des subventions à l'exportation qui sont accordées aux ECE exportatrices des produits agricoles ou par elles, des différentes formes de financement ou des facilités de financement par les pouvoirs publics, et de la garantie, directe ou indirecte, des pouvoirs publics contre les pertes.¹⁵⁶⁰

743. Sur ce sujet, une attention particulière a été prêtée par les rédacteurs du Projet de 2008 aux besoins alimentaires des Membres en développement. Le texte du Projet a explicitement reconnu le rôle central des ECE dans l'assurance des approvisionnements des produits alimentaires à des prix stables sur les marchés intérieurs de ces pays. Au titre du traitement spécial et différencié, sera autorisé le maintien ou l'utilisation continue des pouvoirs de monopoles d'exportation par les ECE des Membres en développement, dans le but de « préserver la stabilité des prix à la consommation intérieurs » et d' « assurer la sécurité alimentaire ».¹⁵⁶¹

744. Jusqu'à l'adoption du Projet de 2008, l'élaboration des nouvelles règles commerciales touchant la question de la sécurité alimentaire a été orientée vers la « prise en compte effective des considérations autres que commerciales ». Les revendications des principales considérations non commerciales font souvent écho au concept de « multifonctionnalité de l'agriculture ». Au sein de l'OMC, les débats intenses sur ce sujet ont conduit à la conception de plusieurs arrangements visant particulièrement à répondre aux besoins spécifiques de nombreux Membres en développement dans la lutte contre la faim et la réduction de pauvreté. Cependant, les négociations commerciales entreprises afin de déterminer les paramètres de ces arrangements sont actuellement dans l'impasse, du fait que les enjeux pour chaque Membre sont extrêmement importants et divergents.

¹⁵⁵⁹ OMC, *Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*, WT/L/579, 2 août 2004, para. 18

¹⁵⁶⁰ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe K, para. 3

¹⁵⁶¹ *Ibid.*, annexe K, para. 4

Chapitre II – Le droit à l'alimentation : outil opérationnel pour orienter les politiques des Membres de l'OMC vers la compatibilité entre objectifs commerciaux et enjeux alimentaires

745. Comme l'a révélé précédemment le présent travail, le régime juridique actuellement encadrant les échanges des produits agricoles a été conçu dans un contexte où le protectionnisme l'emportait sur le marché mondial, dont le cours international des produits agricoles était maintenu de manière artificielle à un niveau bas. Ainsi, les efforts tentant d'établir un marché ouvert pour les produits agricoles se concentraient à la fois sur la réduction substantielle des tarifs douaniers exorbitants et sur la restriction des soutiens agricoles faussant les conditions de concurrence du marché mondial. Cette orientation idéologique qui avait autrefois conduit à la conclusion de l'Accord sur l'agriculture, continue à diriger les négociations commerciales du Cycle de Doha.

746. Les tentatives visant à une prise en compte effective des « considérations autres que commerciales » dans la révision des disciplines gouvernant le commerce agricole international, ont réussi à faire insérer dans le Projet des modalités de 2008¹⁵⁶² quelques nouveaux arrangements favorables à la promotion de la sécurité alimentaire. Or, il nous semble que ces arrangements se contentent seulement de traiter certains aspects techniques des politiques agricoles, laissant de côté les réelles causes profondes de la pénurie alimentaire qui gênent depuis longtemps de nombreux pays en développement. De surcroît, ces ajustements techniques sont si timides que l'on pourrait même anticiper une subordination constante des enjeux alimentaires aux considérations commerciales dans le futur système juridique du commerce international.

747. Au-delà de ce fait, l'impasse des négociations du Cycle de Doha et les débats inhérents à ces négociations semblent révéler eux-mêmes que le projet de

¹⁵⁶² Le présent travail, para. 682 – 683

réduire, voire de supprimer, les droits de douane exorbitants et les subventions agricoles déloyales a déjà atteint ses limites. Ces limites sont d'ailleurs parfaitement illustrées par le contentieux apparu en juillet 2008 entre l'Inde et les Etats-Unis, contentieux portant sur le niveau approprié du déclenchement de la clause de sauvegarde spéciale.¹⁵⁶³ Du fait que les divergences profondes entre les Membres de l'OMC dominant constamment le terrain des négociations commerciales, aucun avancement substantiel n'a été atteint depuis l'établissement du Projet des modalités en 2008. Malgré plusieurs mobilisations du Président des négociations sur l'agriculture pour débloquer cette impasse, les Membres restent toujours très divisés sur ce qui devrait servir de base aux futures négociations.¹⁵⁶⁴

748. La crise alimentaire de 2007/2008 et la persistance subséquente de la volatilité forte des cours internationaux des produits alimentaires ont provoqué des interrogations sur la capacité de l'OMC de mieux répondre aux préoccupations alimentaires de ses Membres. Certaines sociétés civiles sont même allées à remettre en cause la représentativité et la légitimité de l'OMC dans la poursuite des objectifs globaux de développement durable.¹⁵⁶⁵ Il est regrettable de relever que, faute de consensus, l'OMC n'est pas encore arrivé à enclencher une dynamique qui dépasse les réflexions actuelles à deux dimensions sur la façon de poursuivre la réforme agricole : l'une se penche sur les droits de douane et l'autre sur les soutiens agricoles.

¹⁵⁶³ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., p. 193

Il s'agit de l'affaire *Inde – Droits d'importation additionnels*. Le 6 mars 2007, les Etats-Unis ont demandé l'ouverture de consultations avec l'Inde au sujet de deux droits que l'Inde avait appliqués aux importations de certaines marchandises en sus de son droit de douane de base. L'un concerne le droit additionnel visant les importations d'alcools pour la consommation humaine, alors que l'autre est le droit additionnel supplémentaire visant les importations de certains produits agricoles et industriels et des boissons alcooliques. Le rapport du Groupe spécial a été distribué le 9 juin 2008, avec la conclusion que les Etats-Unis n'avaient pas pu établir que les droits d'importation additionnels imposés par le gouvernement de l'Inde étaient de la nature d'un droit de douane proprement dit, et ainsi incompatibles avec les dispositions pertinentes du GATT de 1994. L'Organe d'appel a émis son rapport le 30 octobre 2008. En remarquant les erreurs que le Groupe spécial avait commis lors de l'interprétation des termes clés en question, l'Organe d'appel a considéré que les droits additionnels et les droits additionnels supplémentaires de l'Inde étaient incompatibles avec les dispositions pertinentes du GATT de 1947, dans la mesure où ces droits aboutissent à l'imposition de droits plus élevés que ceux inscrits dans la Liste de concession de l'Inde. Pour une analyse détaillée, voir *Inde – Droits additionnels et droits additionnels supplémentaires sur les importations en provenance des Etats-Unis*, Rapport du Groupe spécial, adopté le 9 juin 2008, WT/DS360/R, 209p., et Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 30 octobre 2008, WT/DS360/AB/R, 109p.

¹⁵⁶⁴ OMC, *Nouvelles 2016 : négociation sur l'agriculture : réunion informelle - Négociations sur l'agriculture : de nouvelles propositions, mais des progrès inégaux*, 18 et 21 juillet 2016, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/news_f/news16_f/agng_27jul16_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

¹⁵⁶⁵ Les critiques se focalisent sur les impacts négatifs des règles du commerce international sur la justice sociale. Pour une étude approfondie sur ce sujet et les littératures concernées, voir HARRISON J., *The Human Rights Impact of the World Trade Organisation*, Oxford, Hart Publishing, 2007, 276p.

749. Le retour au sein de l'OMC d'une approche du commerce agricole fondée sur le droit à l'alimentation modifie la perspective à partir de laquelle les Membres doivent réévaluer les impacts des politiques commerciales sur la sécurité alimentaire (Section I). Cette nouvelle approche est intégrale et offre aux Membres de l'OMC des outils opérationnels tant dans l'examen des compatibilités entre leurs engagements commerciaux et leurs responsabilités en matière des droits de l'homme (Section II), que dans la réconciliation substantielle des enjeux alimentaires avec l'objectif général de libéralisation du commerce agricole (Section III).

Section I – Le changement radical des perspectives concernant les impacts des politiques commerciales sur la sécurité alimentaire

750. La crise alimentaire mondiale de 2007/2008 a eu pour conséquence de réveiller l'intérêt de l'ensemble de la communauté internationale sur l'utilisation des règles commerciales internationales pour soutenir un environnement politique favorable à la promotion de la sécurité alimentaire.¹⁵⁶⁶ A l'occasion de plusieurs évènements importants, la communauté internationale a rappelé de façon répétée l'impératif de clôturer rapidement les négociations commerciales du Cycle de Doha comme l'une des réponses à long terme à la pénurie alimentaire.¹⁵⁶⁷ Cependant, les divergences qui opposaient les Membres de l'OMC antérieurement à l'explosion de la crise, continuent à persister sur les terrains de négociations et empêchent tout avancement significatif du Cycle de Doha. En particulier, les Membres en développement doute que l'encadrement juridique du commerce agricole international, tel qu'il est actuellement et tel qu'il sera à l'issue du Cycle de Doha, leur permet réellement d'assurer une sécurité alimentaire au niveau national. Les analyses sur les causes de l'impasse des négociations de Doha nous amènent aussi à nous demander s'il existait et existe toujours une autre voie dans les réflexions sur la

¹⁵⁶⁶ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, p. 137

¹⁵⁶⁷ Lors du Sommet de G8 tenu à l'Aquila en juillet 2009, les chefs d'Etat se sont engagés de réduire les distorsions sur les échanges et de s'abstenir de mettre en place de nouveaux obstacles au commerce et à l'investissement et des mesures déloyales pour stimuler les exportations. A cette fin, ils ont visé une conclusion ambitieuse, intégrale et équilibrée du Cycle de Doha et rappelé des efforts relancés pour amener à un aboutissement à temps et réussi des négociations. Les engagements du même type ont également été pris à l'issue du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire tenu à Rome en novembre 2009.

Voir G8, *L'Initiative de L'Aquila pour la sécurité alimentaire*, adoptée par le Sommet de G8 au 10 juillet 2009, para. 7 ; et FAO, *Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire*, WSFS 2009/2, adoptée par le Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, 16 – 18 novembre 2009, Rome, para. 22

corrélation entre commerce et développement (Paragraphe 1). La persistance des hauts prix des produits alimentaires de base et leur forte volatilité continuant à perturber de nombreux PDINPA et PMA, s'avère nécessaire une perspective intégrale et complètement nouvelle à partir de laquelle l'OMC doit réévaluer les impacts que le régime actuel du commerce agricole impose sur la promotion de la sécurité alimentaire (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Le revirement des réflexions sur les problèmes alimentaires au sein de l'OMC

751. Le revirement existant dans les réflexions sur les problèmes alimentaires au sein de l'OMC peut s'expliquer, d'une part, par une exagération des contributions attendues du marché ouvert à la croissance économique des pays en développement (A) et, d'autre part, par une absence des discussions en profondeur quant aux préoccupations alimentaires dans les négociations de Doha sur l'agriculture (B).

A. La contribution illusoire du marché ouvert à la croissance économique des pays en développement

752. Comme ce qui est illustré précédemment dans le présent travail, le fondement théorique du système commercial multilatéral trouve sa racine dans la théorie des avantages comparatifs. Selon cette théorie, les pays ont tout intérêt à se spécialiser dans la production de biens qui présentent les meilleurs coûts de production, et à développer les échanges avec d'autres pays dans un marché ouvert.¹⁵⁶⁸ Les marchés ouverts étaient ainsi présentés par les promoteurs du libre-échange aux pays en développement comme solution efficace pour stimuler la croissance économique, afin de les motiver à participer plus activement aux négociations multilatérales et à ouvrir leurs marchés nationaux.¹⁵⁶⁹ Cette philosophie du néolibéralisme continue à orienter les négociations commerciales du Cycle de Doha, notamment celles relatives au commerce agricole, tout en soulignant que les pays en développement détiennent en général un avantage comparatif dans le secteur

¹⁵⁶⁸ Le présent travail, para. 128 – 133

¹⁵⁶⁹ PRINCE H. A., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., p. 361

agricole, et que l'élimination de la protection et des subventions agricoles des pays de l'OCDE apporterait des gains substantiels pour ces pays.¹⁵⁷⁰

753. Or, aujourd'hui, la corrélation entre commerce et croissance économique ne paraît plus aussi évidente qu'autrefois. Récemment, certaines études sur les raisons profondes de l'échec des négociations de Doha ont pu révéler un défaut essentiel du fondement théorique sur lequel est basé le régime actuel du commerce international. On a l'impression que l'objectif « développement » fixé à la libéralisation commerciale ne repose, en effet, sur aucune recherche théorique ou empirique. A ce propos, T. Voituriez a écrit qu' « aucune énoncé à valeur scientifique comparable à la théorie des avantages comparatifs n'énonce ni ne prédit un lien théorique entre ouverture commerciale et développement, même avec une approche qui réduirait le développement à la croissance ». ¹⁵⁷¹ Il a également souligné que le commerce, sous forme d'importations ou d'exportations, n'est pas identifié par les économistes comme figurant parmi les premières variables qui déterminent la croissance économique. ¹⁵⁷²

754. Cette remise en question de l'interaction entre croissance économique et libéralisation commerciale est d'ailleurs soutenue par de plus en plus d'analyses économiques qui montrent que les bénéfices attendus par les pays en développement

¹⁵⁷⁰ En fait, jusqu'à récemment, la plupart des modèles économiques confirmaient cette idée. Dans son rapport de 2004, la Banque mondiale suggérait encore qu'une libéralisation du commerce agricole entraînerait des gains annuels mondiaux de 358 milliards de dollars (aux prix de 1997), dont plus de deux tiers (240 milliards de dollars) pour les pays en développement, sortant des centaines de millions de personnes de la pauvreté. Banque mondiale, *Global Economic Prospects: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington D.C., 2004, p. 51

Sur l'estimation des bénéfices potentiels du commerce agricole pour les pays en développement, voir HERTEL T., HOEKMAN B. et MARTIN W., « Agriculture Negotiations in the Context of a Broader Round: A Developing Country Perspective », in P. L. Kennedy et W. W. Koo (dir.), *Agricultural Trade Policies in the New Millennium*, New York, Food Products Press, 2002, pp. 89 – 112 ; et ANDERSON K., « Subsidies and Trade Barriers », in B. Lomborg (dir.), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 541 – 577

¹⁵⁷¹ VOITURIEZ T., « Agriculture et développement : impasse à l'OMC », *op. cit.*, p. 283

En fait, cette idée n'est pas originale. F. Rodriguez et D. Rodrik ont déjà établi en 2000 que le lien substantiel entre commerce agricole et développement, que l'on définit le développement comme croissance des pays du même nom ou la réduction de la pauvreté parmi ceux-ci, n'est fondé ni théoriquement ni empiriquement.

RODRIGUEZ F. et RODRIK D., « Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence », *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 15, 2000, p. 288; sur ce point, citons également ROSE A. K., « Do We Really Know That the WTO Increases Trade? », *American Economic Review*, Vol. 94, n°1, 2004, p. 98

¹⁵⁷² Dans son article, T. Voituriez a listé l'épargne, l'investissement et le progrès technique comme premiers déterminants de la croissance. Dans les versions récentes de la théorie de la croissance, le terme de « progrès technique » comprend les facteurs suivant : investissement en capital physique, publique, humain, apprentissage par la pratique, recherche et développement. VOITURIEZ T., « Agriculture et développement : impasse à l'OMC », *op. cit.*, p. 284

de la libéralisation du commerce agricole ont été surestimés.¹⁵⁷³ Il est certain qu'un meilleur accès au marché et des prix plus élevés sont profitables aux pays exportateurs nets de produits agricoles, à savoir les pays de l'OCDE et certains pays en développement qui disposent d'un secteur agricole fortement mécanisé et d'un niveau relativement bas de salaires en ce secteur. Ils peuvent bénéficier de tous les avantages de la libéralisation des marchés agricoles, celle-ci leur permettant d'optimiser les ressources pour obtenir des résultats plus efficaces au niveau des politiques économiques nationales.¹⁵⁷⁴

755. Or, ce n'est pas le cas pour d'autres pays en développement. Si les gains que ces pays peuvent tirer de l'augmentation du commerce agricole sont réels, ces gains sont très contrastés et restreints.¹⁵⁷⁵ Il faut également garder à l'esprit que le coût d'ajustement à cette libéralisation commerciale est trop élevé pour ces pays, ce qui les empêche de profiter des avantages offerts par le régime actuel du commerce agricole, ou bien neutralise les gains résultant de celui-ci. Les simulations économiques sur les effets de la libéralisation n'ont pas accordé assez d'attention à ce problème.¹⁵⁷⁶ Sur le plan général, les pertes de recettes douanières pour les pays en développement résultant de la réduction tarifaire pourraient être significative et ne

¹⁵⁷³ Pour ce type d'analyses économiques, citons BOUET A., BUREAU J. C., DECREUX Y. et JEAN S., *Multilateral Agricultural Trade Liberalization : The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round*, Document de travail du CEPII, 2004, 85p. ; HERTEL T. W., KEENEY R. et VALENZUELA E., *Global Analysis of Agricultural Trade Liberalization : Assessing Model Volatility*, working paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Denver, 2004, 27p. ; LAIRD S., PETER R. et VANZETTI D., *Southern Discomfort: Agricultural Policies, Trade and Poverty*, CREDIT research paper 04/02, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham., 2004, 42p.; également ANDERSON K., MARTIN W., et VAN DER MENSBRUGGHE D., « Impact of Global Trade and Subsidy Policies on Developing Country Trade », *J.W.T.*, Vol. 40, n°5, 2006, p. 945

¹⁵⁷⁴ Les pays en développement gagnants du programme de réforme de commerce agricole sont surtout la Russie, le Brésil, la Chine et les pays du Groupe de Cairns, tel que l'Argentine, le Chili, la Colombie, Costa Rica, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, l'Afrique du Sud, le Thaïlande et l'Uruguay.
BUREAU J.-C., GOZLAN E. et JEAN S., « La libéralisation des marchés agricoles, une chance pour les pays en développement ? », *Revue française d'économie*, Vol. 20, n°1, 2005, p. 124

¹⁵⁷⁵ En fait, les perspectives initiales du Cycle de Doha semblaient prometteuses. Lors d'une réunion ministérielle de l'OMC à Cancún en 2003, on a estimé une croissance du revenu mondiale d'au moins 520 milliards de dollars, croissance permettant la sortie de 144 millions de personnes de la pauvreté. Mais selon la nouvelle hypothèse appliquée en 2005, les gains potentiels chutent à 287 milliards de dollars pour 2015, soit le tiers de ce qui avait été estimé. Les bénéfices globaux attendus au Cycle de Doha s'élèvent à 96 milliards de dollars à l'horizon 2015, dont seulement à peine 16 milliards de dollars pour les pays en développement, représentant 0,16% de leur PIB. Leurs gains liés au secteur agricole s'élèvent à moins de 0,1% du PIB, soit 9 milliards de dollars. Les gains en rapport direct avec les réductions des subventions des pays développés sont estimés à 1 milliard de dollars. La répartition de ces gains parmi ces pays sera très contrastée. La moitié des bénéfices sont supposés aller à seulement huit pays en développement : l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique, la Thaïlande, la Turquie et le Vietnam.

GALLAGHER K. P., « Un nouvel enjeu pour Doha : réintroduire le développement », *L'économie politique*, n°35, 2007, pp. 28 – 29

¹⁵⁷⁶ *Ibid.*, p. 31

seraient pas suffisamment compensées par les bénéfices qu'ils peuvent tirer de l'augmentation des exportations.¹⁵⁷⁷ Pour les pays en développement qui bénéficiaient et bénéficient toujours d'une préférence commerciale, une libéralisation multilatérale du commerce agricole serait synonyme d'érosion de ces préférences et aurait pour conséquence de diminuer substantiellement la compétitivité de leurs exportations. Cela sera surtout le cas pour les exportations des PMA, celles-ci restant déjà à des niveaux très faibles malgré les généreuses préférences accordées par l'Union européenne.¹⁵⁷⁸ D'ailleurs, la majorité des pays en développement dépendant de l'exportation des produits agricoles pour récupérer des devises, ne disposent pas des infrastructures institutionnelles et techniques adéquates et efficaces pour profiter des mesures politiques offertes par l'Accord sur l'agriculture et d'autres accords de l'OMC. Leur modèle de production agricole et les mécanismes pour apporter les produits agricoles sur le marché international ne sont pas non plus adaptés au fonctionnement du marché agricole mondial. Il est donc inévitable pour ces pays d'opérer des réformes structurelles et de renforcer substantiellement leur capacité technique avant qu'ils puissent réellement bénéficier de la libéralisation commerciale. Sans ces opérations préalables, il sera purement hypothétique, voire illusoire, pour ces pays de s'intégrer dans la libre circulation des produits agricoles et d'en tirer des gains substantiels.¹⁵⁷⁹

756. Pour les pays PDINPA et PMA dont l'agriculture continue à être un secteur fragile, l'approfondissement du programme de réforme dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture ne leur apportera que des bénéfices modestes. Dans la mesure où il existe des différences importantes en terme de productivité entre ces pays et les pays développés, l'élimination des sources existantes de distorsion qui apportent un avantage disproportionné aux pays développés, n'aura pas pour résultat d'améliorer de manière substantielle la compétitivité des agriculteurs des PDINPA et

¹⁵⁷⁷ *Ibid.*, pp. 31 – 32

Selon le modèle de la CNUCED, les pertes totales pour les pays en développement relatives aux négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles pourraient se lever à 63,4 milliards de dollars, soit presque quatre fois le niveau des gains.

¹⁵⁷⁸ BUREAU J.-C., GOZLAN E. et JEAN S., « La libéralisation des marchés agricoles, une chance pour les pays en développement ? », *op. cit.*, pp. 110 – 111, 116 et 122

¹⁵⁷⁹ PRINCE H. A., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, *op. cit.*, p. 363

PMA tant sur le marché mondial que sur les marchés nationaux.¹⁵⁸⁰ Sans obtenir des aides publiques adéquates, les agriculteurs de ces pays ne pourraient jamais concurrencer ceux des pays développés sur un terrain d'égalité, à moins que leurs salaires soient fixés à des niveaux très bas pour compenser leur productivité beaucoup moins élevée. Dans ce contexte, pour ces pays qui comptent sur l'agriculture pour leur subsistance, encourager à ouvrir leur secteur agricole à la concurrence internationale tout en plafonnant les droits de douane d'importation à des taux peu élevés, peut présenter une sérieuse menace à leur sécurité alimentaire nationale.¹⁵⁸¹

757. D'ailleurs, la surestimation des gains à attendre pour les pays en développement de l'ouverture du marché conduit à penser que l'augmentation des exportations agricoles de ces pays résultant d'une simple réduction tarifaire de leurs partenaires commerciaux serait très limitée. Dans certains secteurs agricoles, par exemple le sucre et le coton, c'est plutôt la suppression des subventions à l'exportation européennes et des aides à la production américaines, qui permettrait d'améliorer les termes d'échanges pour les agriculteurs des pays en développement.¹⁵⁸² De même, une quantité importante des obstacles non tarifaires imposés par les pays développés empêchent l'entrée sur leurs marchés des produits primaires des pays en développement.¹⁵⁸³ Il s'agit en général des normes techniques et SPS portant non seulement sur la qualité finale du produit, mais également sur la chaîne de transformation.¹⁵⁸⁴ Ces normes restreignent considérablement les exportations agro-alimentaires des pays en développement, du fait que ceux-ci

¹⁵⁸⁰ Selon le rapport de la CNUCED, la productivité par travailleur agricole actif en moyenne reste beaucoup plus basse dans les pays en développement que dans les pays développés. En 2006, la productivité du travail agricole dans les PMA se situait à 46% de celle d'autres pays en développement, et à 1% de celle des pays développés. En plus, cet écart de productivité ne cesse pas de s'élargir : la productivité du travail a connu seulement une croissance de 18% dans les PMA entre 1983 et 2003, tandis que le taux de croissance dans la même période était 41% dans les autres pays en développement et 62% dans les pays développés.

CNUCED, *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés : développer les capacités productives*, UNCTAD/LDC/2006, Genève, 2006, p. 146

¹⁵⁸¹ De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, A/HRC/10/005/Add.2*, 25 juin 2008, p. 11

¹⁵⁸² BUREAU J.-C., GOZLAN E. et JEAN S., « La libéralisation des marchés agricoles, une chance pour les pays en développement ? », *op. cit.*, pp. 128 – 129

¹⁵⁸³ CERREX, *Study of the Consequences of the Application of Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures on ACP Countries*, commissioned by CTA, Wageningen, CTA, 2003, pp. 1 – 2

¹⁵⁸⁴ HENSON S. J., BROUDER A.-M. et MITULLAH W., « Food Safety Requirements and Food Exports from Developing Countries: The Case of Fish Exports from Kenya to the European Union », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 82, n°5, 2000, pp. 1159 – 1169

manquent souvent de capitaux, d'infrastructure et de travailleurs qualifiés indispensables pour répondre à l'ensemble de ces normes. A ce propos, ce qui est le plus problématique, ce sont les cahiers des charges imposées par les acteurs privés des pays développés aux importateurs et aux producteurs des pays en développement. Ils vont au-delà des exigences réglementaires et échappent souvent au processus de tarification qui vise seulement la réglementation publique.¹⁵⁸⁵ Lorsqu'il s'agit des produits agricoles transformés qui représentent une plus haute valeur ajoutée, ce sont plutôt des barrières tarifaires qui excluent les producteurs des pays en développement des marchés des pays développés. De nombreux produits agricoles se heurtent à des pics tarifaires et à une progressivité des droits de douane, qui découragent la diversification de la production agro-alimentaire de ces pays vers des produits transformés à haute valeur ajoutée. Faute d'un accès aux marchés étrangers de haute valeur, ces pays se voient privés de toutes autres possibilités qu'une dépendance excessive envers l'exportation d'un nombre limité de produits de base.¹⁵⁸⁶

B. L'absence de discussion en profondeur des problèmes alimentaires dans les négociations sur l'agriculture

758. Depuis l'adoption du Projet de 2008, les efforts investis dans la révision des règles multilatérales du commerce agricole ont abouti à des progrès peu satisfaisants. L'avancement le plus remarquable est représenté par le « Paquet de Nairobi » - un ensemble de décisions ministérielles adoptées à l'issue de la dernière Conférence ministérielle tenue à Nairobi du 15 au 19 décembre 2015.¹⁵⁸⁷ Parmi tous,

¹⁵⁸⁵ Les normes les plus nuisibles pour les pays en développement concernent les procédés de production, la certification et la traçabilité. Sur les normes privées, voir REARDON T., *Private Standards and the Supermarket Revolution*, Standards and Trade Course, The World Bank, Washington D.C., 27 – 28 janvier 2004, cité par BUREAU J.-C., GOZLAN E. et JEAN S., « La libéralisation des marchés agricoles, une chance pour les pays en développement ? », *op. cit.*, p. 133 ; et OCDE, *Rapport final sur les normes privées et l'évolution de la filière agroalimentaire*, AGR/CA/APM(2006)9/FINAL, Paris, 2006, 65p.

¹⁵⁸⁶ JOSLING T., « An Overview of the WTO Agricultural Negotiations », in A. F. McCalla et J. Nash (dir.), *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries: Key Issues for a Pro-Development Outcome of the Doha Round*, Vol. 1, Washington D. C., World Bank, 2007, p. 26

¹⁵⁸⁷ En décembre 2013, les Membres de l'OMC se sont réunis à Bali à l'occasion de la 9^{ème} session de la Conférence ministérielle. Ils ont parvenus à un paquet de décisions ministérielles portant sur trois piliers : la facilitation des échanges, certaines questions agricoles et des dispositions relatives au développement. Plusieurs observateurs ont pour avis que l'adoption du paquet de Bali constitue une étape importante pour la poursuite des négociations de Doha et contribue considérablement au renforcement du système commercial multilatéral. Rapidement, les négociations se tournaient de nouveau vers l'impass lors que l'Inde avait posé son veto en juillet 2014 tout en indiquant sa ferme volonté de négocier tout de suite une clause sur sa souveraineté alimentaire. Le veto de l'Inde a également amené les Membres de l'OMC à revoir et reformuler la décision prise à Bali en ce qui concerne la détention des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Il faut attendre le compromis obtenu en octobre 2014 à l'issue des négociations directes entre les Etats-Unis et l'Inde, pour que les négociations en vue de la mise en œuvre du paquet de Bali soient débloquées. Malgré le fait que l'agriculture constitue l'un

les engagements en matière de concurrence à l'exportation sont considérés comme le « résultat le plus important en ce qui concerne l'agriculture » depuis l'intégration de celle-ci au système commercial multilatéral il y a 20 ans.¹⁵⁸⁸ En plus de l'élimination des subventions à l'exportation de produits agricoles,¹⁵⁸⁹ les Membres se sont mis d'accord sur des nouvelles règles pour les crédits à l'exportation, garanties de crédit à l'exportation ou programmes d'assurance.¹⁵⁹⁰ A ce sujet, la décision ministérielle a assuré un traitement différencié et plus favorable au profit des PMA et PDINPA en ce qui concerne le délai de remboursement pour l'acquisition de produits alimentaires de base.¹⁵⁹¹ En outre, les Membres de l'OMC se sont engagés à poursuivre des négociations portant sur un MSS en faveur des pays en développement¹⁵⁹² et sur une

des piliers du Programme de travail post Bali, les discussions au sein du Comité de l'agriculture se bornent toujours sur une simple reprise des positions déjà exprimées par les Membres sur leurs intérêts offensifs et/ou défensifs.

Pour plus d'informations, OIF, *De Bali à Nairobi : éclairages sur les négociations multilatérales*, Note d'analyse, Paris, 2015, 33p.

¹⁵⁸⁸ OMC, Conférence ministérielle, *Allocution prononcée par le DG Azevêdo à la cérémonie de clôture de la dixième Conférence ministérielle*, 19 décembre 2015, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra108_f.htm (consulté le 13 septembre 2016)

¹⁵⁸⁹ Aux termes de cette décision, les pays développés se sont engagés de mettre un terme immédiatement à toutes les subventions à l'exportation. A titre d'exception, ce type de paiements sont autorisés jusqu'en 2020 pour les produits laitiers, la viande de porc et les produits transformés. Quant aux pays en développement, ils sont tenus de cesser progressivement l'octroi des subventions à l'exportation d'ici fin 2018, avec cinq années supplémentaires pour certaines subventions à l'exportation couvrant les frais de transport et de commercialisation.

OMC, Conférence ministérielle, *Concurrence à l'exportation*, Décision ministérielle du 19 décembre 2015, WT/MIN(15)/45, WT/L/980, 21 décembre 2015, para. 6 – 7 et note de bas de page 3, 4 et 5

¹⁵⁹⁰ Ces mesures sont dénomées le « soutien au financement à l'exportation » et comprennent : « a) le soutien financier direct, comprenant des crédits/un financement directs, un refinancement et un soutien de taux d'intérêt ; b) la couverture du risque, comprenant une assurance ou réassurance-crédit à l'exportation et des garanties de crédit à l'exportation ; c) les accords de crédit de gouvernement à gouvernement couvrant les importations de produits agricoles en provenance du pays créancier dans le cadre desquels une partie ou la totalité du risque est prise en charge par les pouvoirs publics du pays exportateurs ; et d) toute autre forme de soutien du crédit à l'exportation par les pouvoirs publics, direct ou indirect, y compris la facturation différée et la couverture du risque de change ». Les nouvelles règles portent sur les modalités et les conditions d'accorder ce type de soutien.

Pour les détails, OMC, Conférence ministérielle, *Concurrence à l'exportation*, Décision ministérielle du 19 décembre 2015, WT/MIN(15)/45, WT/L/980, 21 décembre 2015, para. 13 – 17

¹⁵⁹¹ Normalement, le délai de remboursement maximal pour le soutien au financement à l'exportation ne dépassera pas 18 mois. A titre d'« un traitement différencié et plus favorable », les PMA et les PDINPA bénéficieront d'un délai entre 36 et 54 mois pour l'acquisition de produits alimentaires de base. En plus, « au cas où l'un de ces Membres serait confronté à des circonstances exceptionnelles qui empêchent encore de financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base et/ou d'accéder aux prêts accordés par des institutins financières multilatérales et/ou régionales dans ces délais, il y aura une prorogation du délai visé ».

Ibid., para. 15 et 17

¹⁵⁹² OMC, Conférence ministérielle, *Mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des pays en développement Membres*, Décision ministérielle du 19 décembre 2015, WT/MIN(15)/43, WT/L/978, 21 décembre 2015, para. 2

« solution permanente » à la question de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire.¹⁵⁹³

759. Les négociations de Doha sur les autres aspects du commerce agricole demeurent toujours dans l'impasse, malgré plusieurs tentatives de les relancer.¹⁵⁹⁴ Dans une certaine mesure, cette impasse peut être imputable à la réticence des pays en développement, qui doutent fortement que la poursuite du programme de réforme agricole dans le cadre de l'OMC facilite réellement la mise en œuvre de politiques nationales efficaces afin de répondre à leurs préoccupations majeures relatives au secteur agricole.¹⁵⁹⁵ C'est surtout le cas pour un bon nombre de pays en développement importateurs des produits agricoles de base, qui ont été gravement frappés par les flambées des prix suite à la crise alimentaire de 2007/2008. Face à l'impératif de prendre rapidement des mesures efficaces pour stabiliser les marchés nationaux et remédier au déficit alimentaire, ils voient leurs mains liées faute des outils politiques qui soient à la fois à leur disposition et en conformité avec les disciplines de l'OMC.

760. Comme l'a montré plusieurs fois le présent travail, la conception de l'encadrement juridique de l'OMC en matière agricole visait principalement la dimension commerciale des échanges des produits agricoles. D'autres dimensions du commerce agricole, telles que les dimensions alimentaire, environnementale et culturelle, n'occupaient qu'une place accessoire dans les débats se déroulant au sein de l'OMC. Ce fait peut être expliqué par la domination des pays exportateurs nets de denrées alimentaires dans les négociations multilatérales. Pour ces pays, la sécurité alimentaire, ainsi que la protection environnementale et la préférence culturelle, revêtent relativement peu d'importance par rapport à l'ouverture des marchés étrangers à leurs exportations et à la régularisation des conditions de concurrence

¹⁵⁹³ OMC, Conférence ministérielle, *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, Décision ministérielle du 19 décembre 2015, WT/MIN(15)/44, WT/L/979, 21 décembre 2015, para. 2

¹⁵⁹⁴ Même si les négociateurs ont également réussi à obtenir de concessions concrètes sur des thèmes de longue date du commerce agricole tels que le coton et l'aide alimentaire, de nombreuses questions ne sont toujours pas résolues. HEPBURN J., « Evaluer les décisions sur l'agriculture dans le paquet de Nairobi », *Passerelles*, Vol. 17, n°2, 2016, texte disponible sur le site Internet : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/%C3%A9valuer-les-d%C3%A9cisions-sur-l%E2%80%99agriculture-dans-le-paquet-de-nairobi> (consulté le 12 septembre 2016)

¹⁵⁹⁵ PRINCE H. A., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, op. cit., pp. 361 – 362

internationale.¹⁵⁹⁶ Cette observation est également confirmée par la description des négociations de l'OMC sur l'agriculture : ce sont l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation, et non pas d'autres thèmes, qui constituent les trois piliers du programme de réforme agricole.

761. On remarque d'ailleurs que, lors de l'élaboration des disciplines sur le commerce agricole, un accent excessif a été mis sur l'analogie entre échanges des produits agricoles et échanges d'autres marchandises, tels que services et produits industriels, et sur la nécessité de soumettre ces premiers aux règles relevant d'une philosophie analogue à celle contenue dans les règles gouvernant les échanges de marchandises et de services. Ce fait avait pour conséquence d'exclure en pratique la possibilité de traiter la sécurité alimentaire, de même que d'autres aspects non commerciaux de l'agriculture, de manière indépendante et en fonction de leurs propres caractéristiques.¹⁵⁹⁷ Ainsi, la sécurité alimentaire était considérée soit comme un élément joint au commerce, soit comme une externalité liée à la production agricole, et ignorée par les participants aux négociations de l'OMC sur l'agriculture.¹⁵⁹⁸

762. Le désintérêt de l'OMC pour la question alimentaire demeure inchangé depuis le déclenchement des négociations multilatérales du Cycle de Doha, qui avaient pour objectif explicite le « développement » du Tiers-Monde. Même si de nombreux pays en développement souffrant du déficit alimentaire sont frappés gravement par les flambées brutales des cours internationaux, les Membres de l'OMC ne se sont pas mobilisés pour examiner en profondeur les causes et les enseignements de la crise alimentaire mondiale. Les travaux à l'OMC au sujet de la sécurité alimentaire paraissent insignifiants par rapport à ceux entamés par d'autres institutions internationales en réponse à cette crise.¹⁵⁹⁹

¹⁵⁹⁶ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 19

¹⁵⁹⁷ *Ibid.*

¹⁵⁹⁸ Le présent travail, para. 666 et 669

¹⁵⁹⁹ Depuis la crise alimentaire mondiale, les travaux à l'OMC sur la sécurité alimentaire sont menés principalement dans le cadre de l'Equipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire et celui du Comité de l'agriculture. Il ne s'agit pas de travaux indépendants de l'OMC et comprend seulement une séance d'information tenue le 18 novembre 2010 et plusieurs vidéo débats. Pour plus d'information, OMC, *Agriculture : questions. Sécurité alimentaire*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/food_security_f.htm (consulté le 15 septembre 2016)

763. Etant donné l'importance croissante du rôle que l'OMC peut jouer dans la coopération technique pour la gouvernance globale de la sécurité alimentaire, la méconnaissance de l'OMC à l'égard du problème alimentaire ne paraît plus acceptable. Il convient de souligner que l'Accord sur l'agriculture, avec d'autres disciplines de l'OMC touchant le commerce agricole, constitue un cadre contraignant de politique générale pour les politiques agricoles et alimentaires de ses Membres. Toutes les mesures que ceux-ci mettent ou envisagent de mettre en place pour satisfaire les besoins immédiats ou de renforcer la sécurité alimentaire nationale à long terme, feront l'objet d'un examen de conformité aux règles de l'OMC. Le Membre concerné s'exposera au risque d'être visé par de représailles économiques en cas de non-conformité.¹⁶⁰⁰ En conséquence, le résultat des négociations multilatérales de Doha aura une incidence significative sur le futur développement agricole et la sécurité alimentaire de tous les Membres de l'OMC.

764. C'est pour cette raison que l'OMC fait partie indispensable de la stratégie globale de la communauté internationale pour faire face à la crise alimentaire mondiale. En effet, lors de la création en 2008 de l'Equipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (HLTF) de l'ONU, l'OMC se trouvait parmi les premières institutions spécialisées réunies par le Secrétaire général des Nations Unies.¹⁶⁰¹ Une partie importante des politiques et des actions recommandées par l'Equipe spéciale sont étroitement liées à l'OMC et ses négociations en cours. A ce propos, les stratégies à court terme se concentrent sur l'ajustement des politiques commerciales et fiscales afin d'aider les groupes vulnérables à faire face aux flambées des prix internationaux des denrées alimentaires. A long terme, on vise à améliorer le fonctionnement des marchés des

¹⁶⁰⁰ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 19

¹⁶⁰¹ L'Equipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (HLTF) a été créée en avril 2008 dans un contexte de flambée des prix des produits alimentaires. Elle est conçue comme un « mécanisme de communication appelé à jouer un rôle de catalyseur au niveau de l'ensemble du système des Nations Unies » pour faire face à la crise alimentaire mondiale et protéger la sécurité alimentaire et la nutrition pour tous. Présidée par le Secrétaire général de l'ONU, l'Equipe spéciale rassemble actuellement 23 organisations, fonds, programmes et institutions spécialisées de la famille de l'ONU. Elle a pour mission première d'élaborer une stratégie globale visant à la fois à apporter une solution aux besoins immédiats des populations vulnérables et à contribuer à renforcer leur résilience à plus long échéance. A travers cette double approche, la stratégie globale vise simultanément à tous les aspects de l'insécurité alimentaire – disponibilité, accès, stabilité et utilisation des denrées alimentaires.

Pour savoir plus sur le HLTF, sa composition actuelle, son fonctionnement et ses diverses versions du Cadre d'action globale, voir le site Internet officiel : <http://www.un.org/french/issues/food/taskforce/index.shtml> (consulté le 15 septembre 2016)

denrées alimentaires tout en alignant les efforts sur l'objectif consistant à renforcer la sécurité alimentaire et à encourager durablement la petite agriculture.¹⁶⁰²

765. D'ailleurs, nous ne découvrons aucun élément, dans les documents officiels de l'OMC définissant le mandat des négociations de Doha et la manière de les poursuivre, ce qui empêche les Membres de l'OMC de démarrer, lors d'une séance de négociation ou de réunion, une discussion sur le commerce agricole et le problème alimentaire. En revanche, il leur est demandé de manière explicite d'accorder « une attention spéciale » aux préoccupations des pays en développement relatives à la sécurité alimentaire et au développement rural.¹⁶⁰³ En plus, le Secrétariat de l'OMC dispose également d'un pouvoir discrétionnaire pour attirer l'attention des Membres et négociateurs commerciaux sur l'urgence de diverses questions posées par la crise alimentaire mondiale. Il peut ainsi orienter les discussions vers les solutions possibles dans le cadre de l'OMC en réponse aux besoins des Membres en difficulté.¹⁶⁰⁴ Il est regrettable de voir que le Secrétariat reste toujours dans l'inaction sur ce point. D'autant plus que les demandes répétées des Membres en développement souffrant de déficit alimentaire en vue d'examiner leurs difficultés provoquées par l'envolée des prix des denrées alimentaires n'ont pas été entendues par les négociateurs participants au Cycle de Doha. Sont restées également sans suite les initiatives lancées par certains Membres afin de créer des instruments politiques permettant d'agir sur la volatilité des prix et de faciliter les distributions urgentes de denrées alimentaires en cas de crise.¹⁶⁰⁵ Nous voyons aisément que, malgré la

¹⁶⁰² HLTF, *Cadre global d'action actualisé*, ONU, septembre 2010, pp. 18 – 20 et 33 – 36

Le premier cadre d'action a été mis au point en juillet 2008. La mise à jour de ce cadre a été effectuée en septembre 2010 pour couvrir des aspects plus nombreux et traiter d'une manière plus détaillée l'ensemble des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

¹⁶⁰³ OMC, *Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*, WT/L/579, 2 août 2004, p. 3

¹⁶⁰⁴ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 19

¹⁶⁰⁵ Ici, nous parlons de la proposition du Japon en 2000 sur la constitution d'une réserve alimentaire internationale et une proposition en 2001 sur la création d'un mécanisme de réserve alimentaire faite conjointement par la Côte d'Ivoire, Cuba, la République dominicaine, l'Égypte, le Honduras, la Jamaïque, le Kenya, Maurice, le Maroc, le Pakistan, le Sénégal, le Sri Lanka, Ste Lucie, la Trinité et Tobago, la Tunisie et le Venezuela.

Sur ces propositions, voir OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition du Japon concernant les négociations sur l'agriculture de l'OMC*, G/AG/NG/W/91, 21 décembre 2000, para. 41 ; également OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition relative à la mise en œuvre de la Décision ministérielle de Marrakech en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires : Présentée par la Côte d'Ivoire, Cuba, l'Égypte, le Honduras, la Jamaïque, le Kenya, le Maroc, Maurice, le Pakistan, la République dominicaine, le Sénégal, Sri Lanka, Sainte-Lucie, la Trinité-et-Tobago, la Tunisie et le Venezuela*, G/AG/W/49, 19 mars 2001, pp. 2 – 3

présence constante de la sécurité alimentaire parmi les thèmes débattus aux réunions de l'OMC, la crise alimentaire mondiale et les difficultés qu'elle soulève demeurent des préoccupations lointaines dans les négociations de Doha sur l'agriculture.

Paragraphe 2 – Nouvelle perspective pour réévaluer les impacts de la réforme du commerce agricole sur la sécurité alimentaire

766. Si l'approche par laquelle l'OMC et les négociations de Doha traitent du problème agroalimentaire se focalise excessivement sur les dimensions commerciales du programme de réforme agricole, comme nous venons de le voir, le concept de « droit à l'alimentation » nous offre une nouvelle perspective pour réexaminer les liens entre la promotion du commerce agricole et la garantie de la sécurité alimentaire des Membres de l'OMC. Il s'agit d'une perspective globale (A), qui permet une réévaluation sur de multiples plans des impacts profonds de ce programme sur la sécurité alimentaire nationale (B).

A. Une perspective globale

767. L'introduction du concept de droit à l'alimentation dans les réflexions sur la question de savoir comment poursuivre le programme de réforme agricole dans le cadre de l'OMC, aura pour effet d'améliorer l'articulation entre deux secteurs réglementaires essentiels pour toutes actions de lutte contre la faim : les règles gouvernant le commerce international et les règles concernant la sécurité alimentaire. Cette nouvelle perspective permet également de mettre en lumière et de faire réinscrire, dans les négociations commerciales, certains aspects du problème alimentaire qui étaient généralement ignorés des débats concernant les impacts du commerce sur la sécurité alimentaire.

768. Premièrement, la méconnaissance actuelle des considérations relatives à la sécurité alimentaire dans les discussions de l'OMC, illustre bien clairement un défaut de coordination entre différentes facettes de la gouvernance globale du problème alimentaire. A cet égard, on observe une discordance manifeste entre les engagements pris par les Membres de l'OMC en matière de commerce multilatéral et les obligations qu'ils souscrivent sur le plan international concernant la sécurité

alimentaire.¹⁶⁰⁶ D'autant plus que les réflexions sur la promotion du libre-échange continuent à avancer sans tenir suffisamment en compte des efforts déployés par la communauté internationale dans la recherche de la sécurité alimentaire pour tout le monde.¹⁶⁰⁷ Le défaut de coordination entre ces deux secteurs réglementaires fait parfaitement écho au problème de la fragmentation du droit international, qui fait l'objet d'une étude spéciale de la Commission du droit international de l'ONU: chaque régime se spécialise sur les problèmes d'un domaine précis, dispose de ses propres règles et institutions, voire ses propres mécanismes de règlement de différends, et jouit d'une autonomie relative par rapport aux autres régimes et par rapport au droit international en général.¹⁶⁰⁸

769. Bien évidemment, il existe toujours des possibilités que la question de la discordance entre les règles internationales gouvernant le commerce agricole et celles promouvant la sécurité alimentaire soit résolue sur le plan national par chaque Membre de l'OMC, grâce à l'introduction d'une cohérence dans ses politiques nationales. Or, en réalité, cette approche de cohérence nationale est mise en échec par deux faits : d'un côté, le défaut de coordination réglementaire est reproduit très souvent sur le plan national. O. De Schutter, l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, a pu observer l'existence répandue d'une ignorance des négociateurs commerciaux quant aux obligations liées au problème alimentaire des gouvernements qu'ils représentent.¹⁶⁰⁹ Il constate également que les négociateurs

¹⁶⁰⁶ De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, *op. cit.*, p. 18

¹⁶⁰⁷ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, *op. cit.*, p. 19

¹⁶⁰⁸ Le problème de fragmentation du droit international se produit au cours du dernier demi-siècle suite à l'expansion et la diversification du champ d'application du droit international. Or, cette expansion est accompagnée d'un défaut de coordination au sein de groupes régionaux ou fonctionnels d'Etat. Comme l'a observé la Commission du droit international, « l'accent a été mis sur la solution de problèmes précis plutôt que sur la mise en place d'une réglementation générale de type juridique ». Ce problème fait partie d'un paradoxe bien connu de la mondialisation : si la mondialisation a conduit à une uniformisation croissante de la vie sociale dans le monde, elle s'est aussi traduite par sa fragmentation croissante. Cette fragmentation de la société internationale est accompagnée de l'apparition de règles ou d'ensembles de règles, d'institutions juridiques et de domaines de pratiques juridiques spécialisés et relativement autonomes.

Pour une diagnostic précise de ce problème, voir ONU, Commission du droit international, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international, A/CN.4/L/702*, 28 juillet 2006, 25p. ; également SIMMA B., « Self-contained Regimes », *N.Y.I.L.*, Vol. 16, 1985, pp. 111 – 136 ; plus récemment SIMMA B. et PULKOWSKI D., « Of Planets and the Universe : Self-contained Regimes in International Law », *E.J.I.L.*, Vol. 17, n°3, 2006, pp. 483 – 529 ; et plus général BUFFARD I., CRAWFORD J., PELLET A. et WITTICH S. (dir.), *International Law Between Universalism and Fragmentation : Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden, Nijhoff, 2008, 1086p.

¹⁶⁰⁹ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, p. 176

commerciaux se préoccupent rarement de la question de l'identification des implications potentielles de leurs positions dans les négociations commerciales sur la sécurité alimentaire nationale.¹⁶¹⁰ D'un autre côté, lors de l'élaboration de leurs politiques nationales, les Membres de l'OMC sont souvent confrontés au risque de « *regulatory chill* » défavorable à la réalisation de la sécurité alimentaire.¹⁶¹¹ Contrairement aux engagements bien précis et chiffrés de l'OMC dont l'effet juridique est renforcé par des menaces de sanction économique, les obligations imposées par le droit international aux Etats en matière de sécurité alimentaire sont souvent ambiguës en terme de contenu et sont dépourvues d'effet contraignant. En cas de conflit entre ces deux catégories d'engagements, il ne sera pas étonnant que les Etats préfèrent opter pour le respect des engagements commerciaux plutôt que pour le respect des obligations humanitaires. Pour eux, la mise de côté de ces derniers pourrait être moins onéreux aussi bien sur le plan économique que sur le plan politique.¹⁶¹²

770. Ainsi, ceux qui préconisent une approche cohérente des politiques nationales non seulement exagèrent la capacité des processus politiques nationaux dans la correction du problème de la fragmentation réglementaire, mais aussi sous-estiment la contribution qu'un environnement réglementaire cohérent au niveau international pourrait apporter au renforcement de la sécurité alimentaire nationale.¹⁶¹³ Dans un contexte où il existe sur le plan international un déséquilibre manifeste entre les engagements commerciaux et les obligations humanitaires, l'absence d'incitations appropriées au niveau international rend illusoire l'idée de réaliser la compatibilité entre ces deux régimes sur le plan national. Dans ce sens, une

¹⁶¹⁰ *Ibid.*

¹⁶¹¹ *Ibid.*, p. 177

Le terme anglais de « *regulatory chill* » est traduit en français comme « paralysie réglementaire ». Il est utilisé dans le domaine de droit international pour décrire la situation, dans laquelle un Etat s'abstient d'élaborer ou de mettre en œuvre certaines politiques nationales à cause d'une menace potentielle ou réelle de certaines sanctions. Ce terme se trouve souvent dans les littératures juridiques. Mais on ne trouve pas une définition universelle acceptée par tous les commentateurs. Pour une connaissance préliminaire sur ce terme, voir TIETJE C. et BAETENS F., *The Impact of Investor-State-Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Etude préparée pour le Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, 2014, pp. 40 – 48 ; également TIENHAARA K., « Regulatory Chill and the Threat of Arbitration: A View from Political Science », in C. Brown et K. Miles (dir.), *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 606 – 628

¹⁶¹² HAWKES S. et PLAHE J. K., *The WTO's Agreements on Agriculture and The Right to Food in Developing Countries*, *op. cit.*, p. 11

¹⁶¹³ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, pp. 177 – 178

approche du commerce international fondée sur le droit à l'alimentation est susceptible de créer, à un certain niveau, des incitations de ce type permettant une intégration effective et harmonieuse des préoccupations alimentaires dans les politiques commerciales nationales.

771. Grâce aux efforts continuellement faits par les institutions internationales dans la clarification et la matérialisation du contenu du droit à l'alimentation, les obligations de chaque Etat de garantir la sécurité alimentaire pour son peuple n'ont plus une valeur essentiellement politique. Elles se concrétisent dans l'ordre juridique en objectifs spécifiques de respecter, de protéger et de donner effet au droit à une alimentation adéquate et saine pour chaque individu, objectifs dont le suivi et l'évaluation des progrès réalisés deviennent désormais possibles.¹⁶¹⁴ Cette concrétisation permet aux Membre de l'OMC d'identifier et d'examiner plus facilement les impacts des politiques commerciales sur la réalisation de leur sécurité alimentaire nationale, et ainsi d'intégrer de façon substantielle les préoccupations alimentaires dans leurs positions au cours des négociations commerciales.

772. De plus, étant un composant indissociable des droits de l'homme, le droit à l'alimentation est fondé sur un engagement universel de respecter la valeur de la dignité humaine et revêt ainsi une nature impérative.¹⁶¹⁵ Ce fait permet à ce droit de figurer parmi les normes *jus cogens*, dont le respect doit être garanti dans tous les circonstances.¹⁶¹⁶ Tout en s'appuyant sur cette constatation, O. De Schutter, l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, a tenté de légitimer sa proposition de voir les règles relatives au droit à l'alimentation prévaloir sur les disciplines prévues dans le cadre des accords commerciaux.¹⁶¹⁷ Il est peut-être vrai que la pertinence du recours aux *jus cogens* en référence à tous les droits de l'homme reste encore à consolider à l'échelle internationale.¹⁶¹⁸ Cela n'exclut pas complètement la possibilité pour un Membre de l'OMC d'invoquer des considérations

¹⁶¹⁴ Le présent travail, para. 51 – 56

¹⁶¹⁵ MECHLEM K., « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », *op. cit.*, pp. 68 – 69

¹⁶¹⁶ BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, *op. cit.*, p. 49 ; et également VAN BOVEN T. C., « Le critères de distinction des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 52

¹⁶¹⁷ De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, *op. cit.*, p. 18

¹⁶¹⁸ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, *op. cit.*, p. 210

relatives au droit à l'alimentation dans une procédure de règlement de différends,¹⁶¹⁹ ni la possibilité pour les organes juridictionnels de l'OMC d'interpréter les règles commerciales en vigueur de manière compatible avec le droit international en matière de sécurité alimentaire.¹⁶²⁰ En tout état de cause, la réalisation du droit à l'alimentation doit être facilitée, et non pas entravée, par l'organisation d'un régime commercial multilatéral.

773. Surtout, les controverses théoriques sur la supériorité de hiérarchie normative des règles du droit à l'alimentation par rapport à celles du commerce multilatéral, n'empêchent en aucun cas l'insertion, dans les négociations commerciales en cours, une réflexion sur les impacts des politiques commerciales sur le droit à l'alimentation.¹⁶²¹ A ce propos, J. Feyder, l'ancien président du Comité pour les PMA auprès de l'OMC, est allé encore plus loin en proposant une incorporation des droits de l'homme dans les statuts de l'OMC. Il est d'avis que « l'Accord sur l'agriculture pourrait viser à réaliser le droit à l'alimentation et le Programme de Doha pour le développement pourrait contribuer à la réalisation de l'Objectif n°1 du Millénaire pour le développement », c'est-à-dire de réduire de moitié la proportion des populations souffrant de la faim.¹⁶²²

774. Deuxièmement, l'insertion du concept de droit à l'alimentation dans le parcours d'élaboration des futures politiques commerciales internationales va modifier la perspective à partir de laquelle les échanges des produits agricoles doivent être organisés. Au point de vue du droit à l'alimentation, les nouvelles politiques régissant le commerce agricole devraient prendre en compte toutes les dimensions de la problématique alimentaire, pouvoir répondre aux difficultés et

¹⁶¹⁹ Sur la possibilité d'invoquer le droit à l'alimentation dans une procédure de règlement de différends de l'OMC, voir KONSTANTINOV B, « Invoking the Right to Food in the WTO Dispute Settlement Process: The Relevance of the Right to Food to the Law of the WTO », in O. De Schutter et Y. C. Kaitlin (dir.), *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, Oxford, Hart Publishing, 2011, pp. 211 – 238

¹⁶²⁰ La jurisprudence de l'OMC a établi que les règles de l'OMC ne peuvent pas être interprétées dans un contexte « d'isolement clinique » par rapport au droit international. *Etats-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, Rapport de l'Organe d'appel adopté le 29 avril 1996, WT/DS2/AB/R, p. 19. Aussi, l'article 3.2 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends confirme que les normes de l'OMC peuvent être clarifiées « conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international » qui comprennent l'article 31, paragraphe 3 c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cet article stipule que l'interprétation des traités doit prendre en compte « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

¹⁶²¹ ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, op. cit., p. 210

¹⁶²² FEYDER J., *La faim tue*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 187

besoins spécifiques des groupes sociaux vulnérables à l'insécurité alimentaire, et veiller à maintenir un équilibre entre différents intérêts concernés tant sur le plan spatial que temporel. Ce sont des thèmes qui étaient généralement ignorés dans les débats au sein de l'OMC et doivent être désormais inscrits dans les négociations de Doha sur l'agriculture.

775. Une approche du commerce international fondée sur le droit à l'alimentation peut inciter à une évaluation intégrale et complète des impacts du commerce sur la sécurité alimentaire. Cette évaluation devrait prendre en compte non seulement le besoin d'assurer un apport suffisant de calorie pour chaque individu, mais aussi la disponibilité durable et l'accessibilité à une nourriture adéquate, c'est-à-dire une alimentation contenant des nutriments nécessaires à la santé physique et mentale des personnes et au développement des enfants, et qui soit par ailleurs culturellement acceptable.¹⁶²³ Ainsi, le programme de réforme agricole dans le cadre de l'OMC ne devrait plus se borner à une simple amélioration des conditions de circulation des produits agricoles. Il faut envisager en outre un renforcement des productivités agricoles, la garantie des moyens économiques nécessaires pour tous les individus, et l'assurance d'une satisfaction nutritionnelle et culturelle de la consommation alimentaire.

776. Cette approche du commerce agricole complète la perspective actuelle des réflexions commerciales visant principalement des pays ou groupes de pays participants au commerce multilatéral. Elle met l'accent en particulier sur les groupes sociaux les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire au sein des pays, tant dans les pays importateurs des produits alimentaires que dans les pays exportateurs de ces produits. Ici, il convient de rappeler que la vraie cause de pénurie alimentaire aujourd'hui ne réside plus dans le défaut de disponibilité des produits agricoles sur le marché, mais plutôt dans le défaut d'accès des populations affamées aux denrées alimentaires à un prix abordable. Dans ce contexte, la présomption que le commerce peut contribuer à la sécurité alimentaire en facilitant le transfert efficace des denrées alimentaires des régions excédentaires aux régions en déficit, omet de prendre en

¹⁶²³ De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, op. cit., p. 5

considération un élément clé qui détermine l'accessibilité de ces produits : les écarts importants de pouvoir d'achat de différentes régions. A cet égard, il n'est pas étonnant de voir qu'en réalité, la libéralisation du commerce agricole a facilité plutôt la circulation des produits alimentaires des régions dont le coût de production est le plus compétitif vers les régions solvables, que les flux alimentaires provenant des marchés excédentaires vers les marchés déficitaires.¹⁶²⁴ C'est partiellement pour cette raison que l'expansion du commerce agricole n'a pas réussi à constituer un remède efficace au déficit alimentaire.

777. De plus, la théorie du libre-échange laisse simplement de côté le problème auquel sont confrontés très souvent les producteurs qui ne bénéficient pas d'avantage comparatif – la marginalisation de ses producteurs dans le marché mondial et national et éventuellement leur éviction définitive du marché. C'est exactement le risque grave qui menace la majeure partie des populations affamées, qui vivent dans les régions rurales et dépendent des petites exploitations agricoles pour leur subsistance.¹⁶²⁵ Sans aucun avantage comparatif, ni soutien supplémentaire accordé par les pouvoirs publics, ces petits agriculteurs se voient incapables de soutenir la concurrence des producteurs subventionnés des pays développés sur un marché ouvert et en sont exclus progressivement. Leurs revenus sont insuffisants pour acquérir les denrées alimentaires qu'ils ne produisent pas eux-mêmes.¹⁶²⁶ Dans cette situation, l'expansion du commerce agricole résultant du processus de libéralisation ne leur offre pas de secours significatif. Comme l'a écrit O. De Schutter dans son rapport, « si l'augmentation de la production agricole et la libéralisation du commerce agricole ont contribué à la disponibilité des produits alimentaires sur le marché, le développement accru du commerce des denrées alimentaires ne sera d'aucun secours aux personnes pauvres et marginalisées, si elles demeurent exclues

¹⁶²⁴ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, p. 141

¹⁶²⁵ L'ONU a enregistré qu'environ 50% des populations souffrant de la faim sont de petits exploitants agricoles, vivant de 2 hectares ou moins de terre arable. 20% entre eux sont des ouvriers agricoles sans terre, alors que 10% sont des éleveurs de bétail, des pêcheurs et des personnes vivant des produits de la forêt. ONU, *Halving Hunger: It Can Be Done*, Report of UN Millennium Project Task Force on Hunger, 2005, pp. 3 – 4

D'ailleurs, selon le rapport de la CNUCED, en 2000 – 2003, 70% de la population économiquement active travaillait dans le secteur agricole dans les PMA, contre 52% dans les autres pays en développement et 3% dans les pays développés. Voir CNUCED, *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés*, *op. cit.*, p. 146

¹⁶²⁶ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement*, *op. cit.*, p. 3 ; et ONU, *Halving Hunger: It Can Be Done*, *op. cit.*, pp. 66 – 67

de la production et n'ont pas de moyens d'acheter les denrées qui arrivent sur le marché ». ¹⁶²⁷

778. Or, les denrées alimentaires figurent parmi des produits de première nécessité pour la subsistance de personnes, ce qui les différencie des autres produits et services. Rien ne peut justifier l'exclusion des marchés des petits agriculteurs, qui sont à la fois les producteurs et les consommateurs de denrées alimentaires. ¹⁶²⁸ Les réflexions qui prêtent attention au droit à l'alimentation mettent en lumière les situations vulnérables de ces groupes et tentent de corriger les impacts négatifs de la libéralisation commerciale susceptibles d'accentuer les atteintes à leur sécurité alimentaire. De ce point de vue, les politiques portant sur le commerce agricole international doivent envisager d'offrir une protection substantielle à ces groupes, protection qui les met à l'abri de la concurrence avec les producteurs des pays développés. Ce type de protection s'avère nécessaire même après l'élimination des sources existantes de distorsion commerciale qui apportent actuellement un avantage disproportionné aux pays développés. Ceci vient du fait que l'agriculture continue à être un secteur fragile et que la productivité par travailleur agricole actif reste beaucoup plus basse en moyenne dans les pays en développement que dans les pays développés. ¹⁶²⁹ Sans prendre en considération cet écart remarquable en termes de productivité, tout effort pour établir un marché libre des produits agricoles sans distorsion serait dénué de sens. La poursuite du programme de réforme agricole dans le cadre de l'OMC n'aura pas pour résultat d'améliorer les positions des producteurs vulnérables des pays en développement sur le marché, position leur permettant

¹⁶²⁷ De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, op. cit., p. 6

¹⁶²⁸ JOSEPH S., *Blame it on the WTO? A Human Right Critique*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 195

¹⁶²⁹ Le rapport de la CNUCED a enregistré qu'en 2006, la productivité du travail agricole dans les PMA se situait tout juste à 46% de celle des autres pays en développement et à 1% de celle des pays développés. En outre, cet écart de productivité ne cesse pas de s'élargir : la productivité du travail n'a connu qu'une croissance de 18% dans les PMA entre 1983 et 2003, contre 41% dans les autres pays en développement et 62% dans les pays développés. Certaines estimations suggèrent même que les différences en productivité par travailleur active entre les producteurs les plus efficaces et ceux les moins efficaces se lèvent au moins à 1:1000.

Sur ce point, CNUCED, *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés*, op. cit., p. 146 ; et MAZOYER M., « Pauvreté paysanne, sous-alimentation et avenir de l'humanité », in S. Desgain et O. Zé (dir.), *Nourrir la planète: comprendre la souveraineté alimentaire*, Bruxelles, Luc Pire, 2008, p. 20

d'entrer en concurrence sur un pied d'égalité avec les producteurs des pays développés et de tirer des bénéfices de l'expansion du commerce agricole.¹⁶³⁰

779. L'insertion du concept de droit à l'alimentation dans les réflexions commerciales encourage les Membres de l'OMC à veiller à maintenir un double équilibre entre différents intérêts en matière de sécurité alimentaire, lors de l'élaboration de leurs politiques commerciales. Il s'agit, d'une part, d'un équilibre d'intérêt sur le plan temporel. Ici, il convient de noter que le défi aujourd'hui en matière de sécurité alimentaire, ne réside plus simplement dans la croissance de la production agricole et l'amélioration de conditions de circulations des denrées alimentaires des régions excédentaires aux régions déficits. Il concerne plutôt la question de savoir comment organiser la production et la commercialisation de ces produits, de sorte que l'accès aux denrées alimentaires des groupes sociaux souffrant de la faim et de la malnutrition soit substantiellement renforcé et que le mode durable de production soit pratiqué de manière favorable à ces groupes.¹⁶³¹ Dans le contexte d'envolée continue des cours internationaux des produits agricoles et de leur forte volatilité, il existe un conflit potentiel entre les objectifs de court terme et les objectifs de long terme. Les premiers cherchent à procurer des denrées alimentaires à bas prix afin d'assurer les approvisionnements alimentaires sur les marchés locaux à un prix abordable pour les groupes vulnérables. Alors que, les derniers visent à mettre en place des politiques qui encouragent les investissements dans le secteur agricole et le renforcement substantiel de la productivité des producteurs locaux. Une bonne gouvernance globale de la sécurité alimentaire exige que l'exercice des politiques commerciales puisse permettre aux pays, surtout aux pays nets importateurs de produits alimentaires subissant des contraintes financières, de concilier les besoins immédiats envers les nourritures importées à bas prix et les objectifs à long terme de renforcement de la productivité agricole et de réorientation de la production agricole en fonction des consommations locales.¹⁶³²

¹⁶³⁰ De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, *op. cit.*, pp. 10 – 11

¹⁶³¹ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, p. 142

¹⁶³² *Ibid.*, p. 142

780. D'autre part, un équilibre d'intérêts doit être cherché sur le plan spatial, ce qui implique une obligation des Etats de prendre en considération les effets extraterritoriaux susceptibles d'être engendrés par leurs politiques commerciales sur la sécurité alimentaire des autres pays.¹⁶³³ Si l'obligation extraterritoriale incombant à l'Etat de donner effet au droit à l'alimentation reste un sujet très complexe et fait l'objet des vives controverses, on est parvenu à un certain consensus sur l'obligation étatique de respecter et de protéger l'exercice du droit à l'alimentation des autres pays. En précisant le contenu de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'Observation générale n°12 a affirmé que les Etats devraient prendre des mesures pour respecter et protéger l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays.¹⁶³⁴ Le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation a également indiqué, à plusieurs occasions, que les Etats devraient s'abstenir à prendre des décisions commerciales susceptibles de conduire à une violation du droit à l'alimentation des autres Etats.¹⁶³⁵ A ce propos, on remarque des critiques adressées à certaines politiques commerciales, telles que les subventions agricoles et la progressivité de droits de douane. Celles-ci étant pratiquées par les pays développés et légitimées par le droit de l'OMC, elles ont continué à porter atteinte à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des pays en développement.¹⁶³⁶ Si le lien causal impliqué dans ces arguments demeure contestable, ce n'est pas le cas lorsque certains pays exportateurs des produits agricoles ont mis en place des restrictions à l'exportation des céréales comme réponse immédiate à la crise alimentaire 2007/2008. Etant prises unilatéralement afin de garantir des approvisionnements alimentaires adéquats sur les marchés nationaux, ces

¹⁶³³ S'agissant de l'obligation extraterritoriale des Etats en matière des droits de l'homme dans le contexte de l'OMC, voir JOSEPH S., *Blame it on the WTO ? A Human Right Critique*, op. cit., pp. 245 – 264

¹⁶³⁴ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, op. cit., para. 36

¹⁶³⁵ De SCHUTTER O., « A Human Right Approach to Trade and Investment Policies », in FIAN, *The Global Food Challenge: Towards a Human Right Approach to Trade and Investment Policies*, FIAN, Cologne, 2009, p. 20

De même, J. Ziegler a constaté dans son rapport que

« les Etats devrait en outre s'abstenir de prendre à l'OMC, au FMI ou à la Banque mondiale des décisions susceptibles d'entraîner des violations du droit à l'alimentation dans d'autres pays. De toute évidence, les décisions prises par un ministre de l'agriculture ou par un ministre des finances dans le cadre de ces organisations constituent des mesures prises par les autorités d'un Etat, qui peuvent avoir des effets en dehors du territoire national. Toute décision qui a pour effet de porter atteinte au droit à l'alimentation doit être revue. »

ONU, Commission des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, E/CN.4/2005/47, 24 janvier 2005, para. 52

¹⁶³⁶ JOSEPH S., *Blame It on the WTO? A Human Right Critique*, op. cit., p. 251

mesures restrictives ont eu pour effet direct de diminuer la quantité de céréales disponibles sur le marché mondial et aggravé les difficultés d'approvisionnement d'un bon nombre de pays importateurs des produits agricoles de base.

B. Une évaluation des impacts du commerce agricole sur la sécurité alimentaire

781. L'approche commerciale basée sur le droit à l'alimentation permet de réexaminer si le programme de réforme agricole dans le cadre de l'OMC va entraver ou contribuer à la réalisation des objectifs relatifs à la sécurité alimentaire. D'un point de vue du droit à l'alimentation, ces impacts du commerce agricole sur la sécurité alimentaire peuvent être examinés sur trois plans.

782. Sur le plan macroéconomique, la libéralisation du commerce agricole encourage chaque pays à se spécialiser dans la production des produits agricoles pour lesquels il bénéficie d'un avantage comparatif, et à se procurer sur le marché international les denrées qui sont moins chères que celles produites localement. Elle entraîne ainsi une double dépendance accrue des pays envers le commerce international pour assurer leur sécurité alimentaire. La spécialisation dans la production d'un certain nombre des produits agricoles entraîne une dépendance vis-à-vis des devises étrangères nécessaires pour payer les importations des produits agricoles qui ne sont plus produits localement. En même temps, l'élimination des barrières au commerce agricole engendre une flambée des importations des nourritures de base à bas prix, et débouche ainsi sur une deuxième dépendance envers ces importations pour garantir les approvisionnements adéquats sur les marchés locaux.¹⁶³⁷

783. La dépendance excessive vis-à-vis du commerce pourrait s'avérer particulièrement nocive pour la sécurité alimentaire de certains pays en développement, dans la mesure où ils comptent sur les exportations d'un nombre très limité de produits primaires traditionnels pour récupérer les devises nécessaires aux importations des denrées alimentaires de base.¹⁶³⁸ Accompagnée d'une détérioration

¹⁶³⁷ De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, op. cit., p. 12

¹⁶³⁸ C'est exactement le cas des pays de l'Afrique subsaharienne, qui maintient une dépendance envers les exportations des cultures de rente telles que le café, le cacao, le coton, le tabac, le thé et le sucre.

des termes d'échanges, elle rend plus vulnérables les producteurs de ces pays aux fluctuations des cours internationaux. Précisément, la baisse des cours du marché mondial peut se traduire par une hausse brutale des importations, celle-ci conduisant ensuite à baisser les prix des produits similaires sur les marchés locaux. En l'absence des protections effectives à la frontière, cette situation pourrait mener jusqu'à l'exclusion progressive des producteurs locaux de toute activité et menacer directement leur capacité à vivre de leur culture.¹⁶³⁹ Or, comme l'a révélé précédemment le présent travail, les mesures disponibles dans le régime actuel du commerce agricole pour sauvegarder les producteurs locaux ne paraissent pas efficaces.¹⁶⁴⁰ En revanche, l'augmentation des prix sur le marché mondial pourrait entraîner des difficultés de paiement pour certains pays en développement, surtout les PDNIPA. C'est exactement ce qu'ils ont éprouvé pendant la crise alimentaire mondiale 2007/2008. En témoigne un échec évident de différents mécanismes établis dans la Décision de Marrakech, mécanismes conçus particulièrement pour assister les Membres de l'OMC à faire face à ce type de problème.¹⁶⁴¹ Dans le contexte d'une flambée exorbitante des prix des produits alimentaires de base et leur forte volatilité, cette dépendance envers les importations pour satisfaire les besoins alimentaires devient encore plus dangereuse pour les PDINPA qu'il y a 20 ans lors de la conclusion du Cycle de l'Uruguay.¹⁶⁴²

784. Sur le plan microéconomique, l'expansion du commerce transfrontière des produits agricoles contribue non seulement à une réorientation de la production alimentaire vers les marchés étrangers plutôt que la consommation locale, mais également à une restructuration des chaînes d'approvisionnement alimentaire à l'échelle mondiale. Cette restructuration se traduit à la fois par une concentration des chaînes d'approvisionnement et par une dualisation du système alimentaire mondial au profit des grands exploitants agroalimentaires. Elle se produit aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés.¹⁶⁴³ D'un côté, en profitant des

¹⁶³⁹ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, p. 162

¹⁶⁴⁰ Le présent travail, para. 338

¹⁶⁴¹ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, pp. 164 – 165

¹⁶⁴² *Ibid.*, p. 141

¹⁶⁴³ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : suivi des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et de la Déclaration du Millénaire*, Rome, 2004, pp. 18 – 19

accès avantageux à la haute technologie, ainsi qu'aux crédits, soutiens publics, intrants agricoles et marchés de haute valeur, 0,5% des exploitants agricoles opèrent sur des terrains excédant 100 hectares et génèrent une partie disproportionnée des recettes totales tirées de l'activité agricole. D'un autre côté, faute d'investissements suffisants, 85% des producteurs agricoles dépendent de 2 hectares ou moins de terre arable pour leur subsistance.¹⁶⁴⁴ La tendance de la convergence au niveau de la transformation et de la distribution des produits agroalimentaires renforce encore plus cet écart, tout en établissant et en maintenant une position dominante des grandes entreprises sur le marché.¹⁶⁴⁵ Cela intensifie la concurrence entre les fournisseurs et permet aux acheteurs de leur imposer des politiques des prix réduisant la part de la valeur finale du produit revenant aux producteurs. De plus, incapables de répondre aux normes imposées par ces entreprises, les petits exploitants sont privés de l'accès aux chaînes globales d'approvisionnement, et relégués vers les marchés locaux moins rémunérateurs où ils s'exposent à la compétition des produits subventionnés provenant des pays développés.¹⁶⁴⁶

785. D'ailleurs, le commerce agricole peut affecter de façon profonde l'état de sécurité alimentaire sur le plan de l'environnement et de la santé. Sur le plan environnemental, le commerce agricole incite les pays de se spécialiser dans la production d'un nombre réduit des cultures pour lesquelles ils bénéficient des avantages comparatifs. La continuation de cette spécialisation conduit à l'homogénéisation de la production agricole et la substitution de la monoculture à la polyculture. Ce fait risque de menacer la biodiversité en général et la diversité génétique des cultures vivrières en particulière, dont la préservation est indispensable pour maintenir une production agricole durable.¹⁶⁴⁷ Dépendant essentiellement de la mécanisation agricole, l'irrigation et une utilisation accrue des intrants à base de

¹⁶⁴⁴ COHEN M. J. et al., *Impact of Climate Change and Bioenergy on Nutrition*, Rome, FAO, 2008, p. 3

¹⁶⁴⁵ MURPHY S., *Concentrated Market Power and Agricultural Trade*, EcoFair Trade Dialogue Discussion Papers No.1, 2006, pp. 13 – 15

¹⁶⁴⁶ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, p. 168

¹⁶⁴⁷ L'essentiel des efforts ont été mobilisés vers le développement d'un nombre restreint des variétés standards et à haute rendement. Ainsi, les espèces actuellement cultivés sont de nombre à peine plus que 150. La plupart des populations sur la planète vivent sur une douzaine d'espèces de plantes, au sein desquelles dominant seulement quatre cultures (le blé, le riz, le maïs et la pomme de terre). ESQUINAS-ALCAZAR J., « Protection Crop Genetic Diversity for Food Security: Political, Ethical and Technical Challenges », *Nature Reviews Genetics*, Vol. 6, 2005, pp. 946 – 953; voir aussi MANGELSDORF P. C., « Genetic Potentials for Increasing Yields of Food Crops and Animals », *Proceeding of the National Academy of Sciences*, Vol. 56, 1966, pp. 370 – 375

pétrole, tels qu'engrais minéraux et produits phytosanitaires, les modes de production agricole intensive actuellement pratiqués pèsent lourdement sur l'environnement.¹⁶⁴⁸ En outre, l'expansion du commerce agricole encourage les attentes des consommateurs à l'égard de la disponibilité de tous les aliments en tout temps de l'année, indépendamment de la saison. Ces modes de consommation alimentaire s'appuient sur de longues chaînes de production et de distribution, qui implique une contribution significative à l'émission massive de gaz à effet de serre par le transport à longues distances.¹⁶⁴⁹ La recherche d'une sécurité alimentaire durable pour tout le monde exige que l'élaboration des futures règles applicables au commerce agricole international prenne effectivement en considération ces effets négatifs des échanges sur l'environnement.

786. Enfin, s'il est vrai que les produits alimentaires importés enrichissent considérablement les approvisionnements sur les marchés nationaux, il ne faut pas négliger leurs impacts négatifs sur la santé et l'état nutritionnel des consommateurs. Les importations massives des produits alimentaires transformés provenant des pays développés, ont conduit à une transformation des habitudes diététiques des pays en développement en régimes « occidentaux » riches en sel, en sucre et en graisse. De cette transformation, résulte une croissance des cas d'obésité, et aussi des cardiopathies et du diabète. Lors du choix d'une politique commerciale, les gouvernements devraient également prendre en compte les effets de la dépendance envers des denrées importées sur la santé de leurs peuples.¹⁶⁵⁰

Section II – L'examen des compatibilités entre les engagements commerciaux et les obligations en matière de droits de l'homme

787. L'approche du commerce international basée sur le droit à l'alimentation peut offrir aux Etats un nouvel outil opérationnel, en les aidant à s'assurer de la compatibilité de leurs engagements commerciaux par rapport aux obligations qu'ils

¹⁶⁴⁸ En général, les problèmes environnementaux résultant des modes actuelles de production agricole concernent la perte massive de biodiversité, la dégradation et l'érosion des sols, la salinisation de terres irriguées, voire l'épuisement des aquifères d'eau douce.

FAO, *Produire plus avec moins : guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne*, *op. cit.*, p. 5

¹⁶⁴⁹ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, p. 171

¹⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 174

souscrivent en matière de droits de l'homme. Il s'agit d'une méthodologie d'évaluation des effets des accords de commerce et d'investissement sur la réalisation du droit à l'alimentation, méthodologie définie par une série de principes proposés par l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter.¹⁶⁵¹

788. En fait, l'évaluation des effets des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme pourrait constituer un outil important pour les Etats pendant les négociations de tels accords, dans la mesure où il permet aux Etats d'éviter de s'engager dans des situations rendant difficile, voire impossible, le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme.¹⁶⁵² Si ce type d'évaluation était régulièrement conseillé par différents organes de l'ONU en matière de droits de l'homme,¹⁶⁵³ peu de lignes directrices ont été mises à la disposition des Etats en ce qui concerne la méthode appropriée susceptible d'être appliquée à une telle évaluation.¹⁶⁵⁴ L'élaboration des « Principes directeurs sur l'impact des accords

¹⁶⁵¹ ONU, Conseil des droits de l'homme, *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, A/HRC/19/59/Add.5, 19 décembre 2011, para. 1 – 2

¹⁶⁵² HARRISON J. et GOLLER A., « Trade and Human Rights: What Does 'Impact Assessment' Have to Offer? », *Human Rights Law Review*, Vol. 8, n°4, 2008, p. 592

¹⁶⁵³ ONU, Conseil des droits de l'homme, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Addendum, A/HRC/10/5/Add.2, 4 février 2009, para. 37 – 38 ; ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte : observation finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Equateur*, E/C.12/1/Add.100, 7 juin 2004, para. 56 ; ONU, Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant : observations finales : El Salvador*, CRC/C/15/Add.232, 30 juin 2004, para. 48 ; ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Colombie*, CEDAW/C/COL/CO/6, 2 février 2007, para. 29 ; ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Philippines*, CEDAW/C/PHI/CO/6, 25 août 2006, para. 26 ; ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Guatemala*, CEDAW/C/GUA/CO/6, 2 juin 2006, para. 32

¹⁶⁵⁴ Un nombre très limité des lignes directrices ont été impliquées dans les rapports du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Par exemple, deux types d'évaluation d'impact doivent être effectuées : évaluation *ex ante* et évaluation *ex post*. La réalisation de ces évaluations doit être transparente et résulter d'un processus participatif. Pour les détails, voir ONU, Commission des droits de l'homme, *Libéralisation du commerce des services et droit de l'homme*, Rapport du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2002/9, 25 juin 2002, para. 67 ; ONU, Commission des droits de l'homme, *Intégration du droit au développement dans le droit et la politique du commerce international à l'Organisation mondiale du commerce*, Note du secrétariat, E/CN.4/Sub.2/2004/17, 9 juin 2004, para. 24 ; et ONU, Commission des droits de l'homme, *Etude analytique du principe fondamental de non-discrimination dans le contexte de la mondialisation*, Rapport du Haut-Commissaire, E/CN.4/2004/40, 15 janvier 2004, para. 55

de commerce et d'investissement sur les droits de l'Homme » permet de remplir cette lacune de méthodologie.¹⁶⁵⁵

789. Le projet des Principes directeurs a établi sept principes afin d'orienter les Etats dans la réalisation d'une évaluation des effets des accords commerciaux sur les droits de l'homme. Pour commencer, le projet a affirmé la responsabilité de chaque Etat de préparer des études d'impact sur les droits de l'homme avant la conclusion des accords de commerce et d'investissement.¹⁶⁵⁶ Cette responsabilité trouve sa base juridique dans les obligations identifiées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU dans l'Observation générale n°12 sur le droit à l'alimentation. Celle-ci précise que les Etats devraient faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie d'une attention appropriée dans les accords internationaux pertinents. Il leur faut également envisager « d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux ». ¹⁶⁵⁷ A ce propos, un Etat serait considéré comme commettant une violation du droit à l'alimentation s'il « ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres Etats ou avec des organisations internationales ». ¹⁶⁵⁸

790. L'objectif de ces études est fixé comme suit : les Etats doivent s'assurer que la conclusion de tous les accords de commerce et d'investissement n'entre pas en contradiction avec ses obligations internationales préexistantes, notamment celles de respecter et de protéger les droits de l'homme et de contribuer à leur promotion.¹⁶⁵⁹ Ainsi, les études d'impact sur les droits de l'homme ont pour objectif spécifique d'identifier les effets potentiels des accords de commerce et d'investissement sur la

¹⁶⁵⁵ En fait, dans son article publié en 2005, S. Walker a déjà indiqué un ensemble des sujets nécessaires à traiter lors d'effectuer une évaluation d'impact des accords commerciaux sur les droits de l'homme. WALKER S., « Human Rights Impact Assessments of Trade-related Policies », in M. W. Gehring et M.-C. Cordonier Segger (dir.), *Sustainable Development in World Trade Law*, The Hague, Kluwer Law International, 2005, pp. 217 – 256

¹⁶⁵⁶ ONU, Conseil des droits de l'homme, *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*, *op. cit.*, Principe I

¹⁶⁵⁷ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 36

¹⁶⁵⁸ *Ibid.*, para. 19

¹⁶⁵⁹ ONU, Conseil des droits de l'homme, *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*, *op. cit.*, Principe II

réalisation du droit à l'alimentation et surtout de mesurer la capacité de l'Etat concerné de satisfaire à ses obligations vis-à-vis de son peuple.¹⁶⁶⁰

791. Lorsqu'il s'agit du rapport entre les études d'impact et la conclusion des accords du commerce et d'investissement, le projet des Principes souligne que l'élaboration de ces études devrait être réalisée antérieurement à la conclusion de tels accords afin de pouvoir orienter l'issue des négociations. Dans le cas où ces études révèlent la possibilité d'une violation potentielle des droits de l'homme par l'accord en cours de négociation, celui-ci doit être révisé afin d'éliminer toutes les incompatibilités identifiées avant sa conclusion définitive.¹⁶⁶¹ Du fait qu'il existe des situations dans lesquelles les impacts résultant de l'entrée en vigueur des accords commerciaux ne peuvent pas tous être anticipés ou mesurés, ces études pourraient être complétées par une évaluation *ex post*, si nécessaire.¹⁶⁶²

792. Compte tenu de la complexité et de la diversité susceptibles de peser sur le processus d'évaluation, le projet des Principes demande aux Etats de fonder leur évaluation sur les droits de l'homme et de remplir un ensemble de conditions minimales afin d'assurer la crédibilité et l'efficacité de cette évaluation : a) indépendance ; b) transparence ; c) participation inclusive ; d) expertise des personnes chargées d'effectuer l'étude d'impact et financement suffisant ; et e) intégration de l'évaluation réalisée au processus de prise de décision.¹⁶⁶³ En outre, lorsqu'il adopte une méthodologie appropriée applicable à l'évaluation d'impact, l'Etat concerné doit prendre en compte les éléments suivants : a) la référence explicite au contenu normatif des obligations en matière de droits de l'homme, contenu clarifié par les organes judiciaires ou non judiciaires chargés de surveiller la conformité aux droits de l'homme ; b) l'inclusion d'indicateurs relatifs aux droits de l'homme, afin de mesurer si l'accord en question crée des obstacles pour un Etat dans

¹⁶⁶⁰ *Ibid.*, p. 6

¹⁶⁶¹ *Ibid.*, p. 8

En fonction des résultats de ces études, les remèdes à l'incompatibilité des engagements commerciaux par rapport aux obligations des droits de l'homme pourraient comprendre la résiliation ou la révision de la convention en question, l'insertion d'une mesure de sauvegarde dans la convention ou d'une compensation imposée à l'Etat-tiers, et l'adoption des mesures d'atténuation.

¹⁶⁶² *Ibid.*, Principe III

¹⁶⁶³ *Ibid.*, Principe IV

l'établissement du cadre réglementaire et institutionnel et la mise en œuvre des politiques et programmes pertinents afin d'assurer le respect effectif des droits de l'homme ; et c) l'assurance que les compromis négociés ont fait l'objet de larges consultations, ainsi que l'assurance que ces décisions sont conformes aux principes d'égalité et de non-discrimination, et n'entraînent pas de régression en matière de respect des droits de l'homme.¹⁶⁶⁴

793. Dans le but d'assurer un équilibre entre les intérêts de différents domaines, les Etats doivent veiller à ce que l'évaluation identifie à la fois les impacts positifs et négatifs de chaque accord de façon spécifique. Ils doivent se servir de cette évaluation pour garantir que la conclusion de tels accords contribue à la pleine protection des droits de l'homme. A ce propos, la durabilité des bénéfices économiques et sociales de l'ensemble des peuples prévaut sur les gains économiques et/ou politiques à court terme résultant des accords de commerce et d'investissement. Ainsi s'avèrent indispensables des mesures complémentaires pour garantir une protection suffisante au profit des groupes sociaux directement affectés par ces accords. Le projet des Principes énumère cinq conditions à satisfaire dans la recherche d'un tel équilibre d'intérêts.¹⁶⁶⁵

794. Afin que l'évaluation d'impact se penche sur l'ensemble des impacts potentiels des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme, sa préparation doit suivre certaines étapes clés telle qu'elles sont indiquées dans le projet des Principes : a) identification des droits et des groupes de populations les plus affectés ; b) encadrement de l'étude d'impact par la définition des questions à traiter et de la méthodologie à respecter, y compris le choix et l'usage des

¹⁶⁶⁴ *Ibid.*, Principe V

¹⁶⁶⁵ *Ibid.*, Principe VI

Ces conditions sont comme suit:

- le processus pour établir l'équilibre de priorités doit engager une participation effective, libre, active et significative de tous les groupes sociaux, y compris les groupes de population les plus pauvres et les plus vulnérables ;
- le respect des principes d'égalité et de non-discrimination pour éviter la création ou l'amplification des résultats illégaux ou discriminatoires ;
- aucun compromis d'intérêts ne prive d'aucune façon la capacité des peuples de jouir de l'essentiel de leurs droits de l'homme ;
- tout compromis d'intérêts conduisant à une dégradation de niveau de protection des droits de l'homme sera considéré comme hautement soupçonné et devra être amplement justifié ;
- il faut trouver, dans toute la mesure du possible, des solutions visant à ce que les bénéfices et les pertes soient partagés parmi les groupes sociaux, et non pas concentrés sur certains groupes.

indicateurs ; c) collecte de preuves basées sur des recherches qualitatives et quantitatives ; d) analyses et publication des résultats ; e) conclusions et recommandations ; et f) établissement d'un mécanisme de surveillance et de contrôle.¹⁶⁶⁶

795. Il faut garder à l'esprit que la contribution normative de ces principes ne réside pas dans la création des nouvelles obligations internationales. Comme l'a indiqué le projet des Principes, il s'agit plutôt d'explorer les implications juridiques des normes et critères internationaux qui existent déjà en matière de droits de l'homme, dans le but d'éviter, lors de l'élaboration des règles commerciales, des conflits normatifs potentiels qui empêchent la pleine réalisation du droit à l'alimentation.¹⁶⁶⁷ Dans la mesure où l'évaluation d'impact est établie sur les contenus normatifs du droit à l'alimentation et les indicateurs correspondants, elle aura pour conséquence de renforcer les positions des gouvernements dans les négociations commerciales.¹⁶⁶⁸

Section III – La réconciliation substantielle des enjeux alimentaires avec l'objectif général de libéralisation du commerce agricole

796. D'un point de vue du droit à l'alimentation, la sécurité alimentaire ne peut être réalisée par les Etats que dans le cadre d'un système commercial multilatéral qui leur permet de mener à bien des politiques nationales visant à la pleine satisfaction de ce droit. Ainsi, un tel système devrait non seulement s'abstenir d'imposer des obligations portant atteinte au droit de tout le monde à une alimentation adéquate, mais également assurer que les Etats disposent de l'espace politique assez large pour adopter des mesures facilitant la réalisation progressive du droit à l'alimentation.¹⁶⁶⁹ A ce stade, on voit encore mal comment les travaux au sein de l'OMC permettent l'instauration d'un système du commerce multilatéral favorisant la promotion de la sécurité alimentaire.

¹⁶⁶⁶ *Ibid.*, Principe VII

¹⁶⁶⁷ *Ibid.*, para. 6

¹⁶⁶⁸ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », *op. cit.*, p. 180

¹⁶⁶⁹ ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, *op. cit.*, para. 9

797. Pendant la dernière décennie, les débats de l'OMC sur la sécurité alimentaire se sont concentrés largement sur l'élaboration des nouvelles règles afin de renforcer l'administration de l'aide alimentaire ¹⁶⁷⁰ et d'établir des protections tarifaires supplémentaires pour les produits agricoles indispensables pour la sécurité alimentaire des pays en développement. ¹⁶⁷¹ Les négociations agricoles continuent à avancer avec comme direction principale la résolution des problèmes des pays développés et d'autres pays exportateurs relatifs à la surproduction et à l'écoulement subventionné des produits agricoles sur le marché mondial. Sont négligées les véritables causes profondes de la pénurie alimentaire – la sous production agricole et le désinvestissement dans le secteur agricole s'agissant des pays souffrant de la pénurie alimentaire. ¹⁶⁷²

798. Si le système multilatéral du commerce agricole devrait être perfectionné afin qu'il puisse contribuer substantiellement à la promotion de la sécurité alimentaire de ses Membres, il faut que les futures négociations de l'OMC sur l'agriculture envisagent de réconcilier effectivement les enjeux alimentaires avec l'objectif général de libéralisation du commerce agricole. Les disciplines commerciales en jeu doivent être réajustées de manière plus équilibrée, de sorte qu'elles permettent la mise en œuvre effective des politiques nationales à court terme (paragraphe 1), sans entraver la réalisation du plan stratégique de long terme (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Les politiques à court terme

799. Face aux flambées des cours internationaux des produits agricoles de base et leur volatilité constante, certaines mesures nationales visant à garantir la satisfaction immédiate des besoins alimentaires, surtout ceux des groupes vulnérables, sont considérées comme indispensables par les amis du « droit à l'alimentation ». Il s'agit, à cet égard, de la mise en place de filets de sécurité et de garanties de revenu au profit des groupes sociaux en difficulté d'accès aux aliments

¹⁶⁷⁰ Le présent travail, para. 728 – 737

¹⁶⁷¹ Le présent travail, para. 684 – 714

¹⁶⁷² KONANDREAS P., « WTO Negotiations on Agriculture and the Stake of Food-Insecure Developing Countries », in A. Sarris et J. Morrison (dir.), *The Evolving Structure of World Agricultural Trade: Implications for Trade Policy and Trade Agreements*, Rome, FAO, 2009, pp. 240 – 241

(A), et de la détention de stocks publics permettant de soulager la difficulté d'approvisionnements en denrées alimentaires (B).

A. Les filets de sécurité et garanties de revenu

800. Aujourd'hui, il est généralement accepté que la mise en place de filets de sécurité et de programmes de protection sociale constitue un outil politique nécessaire et efficace pour réduire la vulnérabilité des populations affamées des pays en développement face aux fluctuations brutales des cours des produits alimentaires.¹⁶⁷³ S'il est vrai que les pays ont largement eu recours aux mesures commerciales comme premier secours pendant la récente crise alimentaire, des efforts considérables ont été déployés tant au niveau national qu'au niveau international pour étendre la portée et la couverture des filets de protection sociale.¹⁶⁷⁴

801. Cependant, sur le plan réglementaire, ces efforts se sont heurtés à un certain degré d'incertitude résultant des critères imposés par l'Accord sur l'agriculture aux soutiens internes de catégorie verte, notamment soutiens relatifs aux paiements directs, aux revenus et aux filets de sécurité pour les producteurs agricoles. Selon l'observation de O. De Schutter, le problème réside dans le fait que, à l'instar de la plupart de disciplines contenues dans l'Accord sur l'agriculture, les critères de la catégorie « verte » conditionnant le soutien direct aux producteurs et les programmes de garantie, ont été conçus principalement en fonction de divers programmes existants dans les pays développés.¹⁶⁷⁵ Ces programmes reposent sur une distinction entre producteurs agricoles, consommateurs de denrées alimentaires et populations vulnérables, et leur accordent des traitements différents. Si une telle distinction paraît raisonnable pour les pays développés où les agriculteurs ne représentent que moins de 5% de la population, elle perd son sens en pratique lorsqu'il s'agit des pays en développement victimes de la pénurie alimentaire. Dans ces pays, la plupart des « populations vulnérables » sont des petits agriculteurs qui sont en même temps des acheteurs nets des denrées alimentaires. De plus, avec de

¹⁶⁷³ FAO, *La situation des marchés des produits agricoles : flambée des prix et crise alimentaire – expériences et enseignements*, Rome, 2009, p. 47

¹⁶⁷⁴ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., pp. 8 – 9

¹⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 9

grandes exploitations et des coûts de fonctionnement importants liés à la production agroindustrielle, les agriculteurs des pays développés sont sensibles plutôt aux prix, revenus et risques climatiques. Ces sources de vulnérabilité sont différentes de celles perturbant les petits agriculteurs des pays en développement : la faible productivité, le défaut d'accès au crédit et aux intrants et la concurrence déloyale sur le marché. Dans la mesure où la répartition des groupes sociaux et le type de risques visés par les programmes de protection sociale des pays développés se distinguent considérablement de ceux des pays en développement, il est compréhensible que les règles appliquées aux producteurs des pays développés répondent difficilement aux conditions et problèmes des petits agriculteurs dans les pays en développement.¹⁶⁷⁶

802. Prenons comme exemple les aides publiques versées au titre des programmes de garanties des revenus et des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus. En vertu du paragraphe 7 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, les producteurs ont uniquement droit à ce type de versements dans des conditions très précises, surtout à condition de justifier que la perte de revenu excède 30% de la production moyenne triennale sur les cinq années précédentes.¹⁶⁷⁷ Ce seuil a bien été abaissé dans le Projet des modalités de 2008, selon lequel ce pourcentage pourrait être inférieur à 30%.¹⁶⁷⁸ Cependant, cette méthode complexe de calcul perd complètement sa faisabilité dans la mesure où les pouvoirs publics des pays en développement ne disposent pas de ressources humaines et financières nécessaires pour tenir une comptabilité détaillée des revenus des agriculteurs. En outre, il est évident que ces calculs sont superflus lorsqu'il s'agit de nombreux petits agriculteurs qui sont des acheteurs nets de denrées alimentaires et vivent au bord du seuil de pauvreté. Dans ces circonstances, le recours aux dispositions relatives aux

¹⁶⁷⁶ *Ibid.*, p. 9

¹⁶⁷⁷ Précisément, la perte de revenus sera « déterminée uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30% du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenu net (non compris les versements effectués dans le cadre des mêmes programmes ou des programmes similaires) pour les trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible ».

¹⁶⁷⁸ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe B, p. 44

programmes de garanties des revenus devient soit difficile, soit inutile pour les Membres en développement.¹⁶⁷⁹

803. Par conséquent, il paraît nécessaire pour les négociateurs du Cycle de Doha d'examiner plus soigneusement la pertinence des critères de la catégorie « verte » dans les conditions nationales particulières des pays en développement. En général, la révision des critères de la catégorie « verte » doit tenir compte des situations spécifiques de la sécurité alimentaire des pays en développement. Les nouvelles règles en la matière ne devraient pas limiter les possibilités pour ces pays de mettre en place des programmes de filets de sécurité innovants. Un accent particulier serait mis sur le renforcement des soutiens aux petits agriculteurs. En cela, une couverture complète de protection sociale afin de garantir la sécurité alimentaire pour tout le monde exige que les filets de sécurité axés sur les producteurs agricoles soient combinés avec ceux destinés aux consommateurs des denrées alimentaires. Les programmes ainsi élaborés devraient veiller à ce que les petits agriculteurs acheteurs nets de denrées alimentaires ne soient pas privés d'accès à cette catégorie de soutien public, simplement en raison de leur appartenance simultanément aux deux groupes.¹⁶⁸⁰

B. Les réserves alimentaires

804. Les réserves alimentaires peuvent jouer un rôle essentiel en cas de resserrement des approvisionnements en denrées alimentaires, tout en permettant aux pouvoirs publics d'agir rapidement sur la volatilité des prix et de faciliter les distributions urgentes des denrées alimentaires. Constituant une sorte d'« assurance stratégique » d'approvisionnements alimentaires en période de pénurie, elles sont considérées comme l'un des recours traditionnels lors d'une situation de crise.¹⁶⁸¹ Leur constitution et détention sont vivement recommandées depuis longtemps par la communauté internationale. Pour sa part, la FAO n'a pas manqué d'insister de façon répétitive sur la nécessité pour les pays à faible revenu et à déficit alimentaire de se

¹⁶⁷⁹ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 9

¹⁶⁸⁰ *Ibid.*, p. 9

¹⁶⁸¹ FAO, *Cadre juridique de la sécurité alimentaire*, Etude FAO Législative n°59, Rome, 1996, p. 44

pencher sur la contribution importante que les stocks alimentaires peuvent apporter à leur sécurité alimentaire. Elle a également proposé son assistance aux Etats dans l'établissement des infrastructures pour le stockage des céréales et la formation des personnels chargés de la gestion des stocks.¹⁶⁸²

805. Dans le contexte où les marchés nationaux sont en lien de plus en plus étroit avec les marchés internationaux au fur et à mesure du processus de libéralisation du commerce agricole, l'importance des réserves alimentaires devient plus significative du fait qu'elles doivent servir de tampon entre les marchés nationaux et internationaux, ce qui permet de minimiser l'impact des flambées de prix sur les consommateurs. Ayant conscience de cette importance, certains Membres de l'OMC ont tenté, au début du Cycle de Doha, d'introduire un cadre réglementaire dans l'Accord sur l'agriculture pour la constitution internationale de stocks de produits alimentaires. En 2000, le Japon a proposé d'examiner la possibilité de créer une réserve alimentaire internationale pour l'aide d'urgence, afin de compléter les régimes d'aide alimentaire bilatéraux et multilatéraux existants.¹⁶⁸³ Dans une proposition conjointe à l'OMC, seize pays en développement ont souhaité la constitution, par les pays développés gros exportateurs, des stocks spécifiquement destinés aux PDINPA et PMA à des prix raisonnables lorsque les prix du marché mondial seraient élevés.¹⁶⁸⁴ Cependant, les Membres de l'OMC n'ont pas pu se mettre d'accord sur la nécessité de constituer une réserve alimentaire mondiale pour assurer la sécurité alimentaire et la question est ensuite disparue du programme des négociations.¹⁶⁸⁵

806. La récente crise alimentaire mondiale a réveillé de nouveau l'intérêt des pays, surtout des pays en développement frappés par la crise, pour la constitution et la détention des réserves alimentaires. Ce thème a attiré beaucoup d'attention tant dans

¹⁶⁸² *Ibid.*, p. 43

¹⁶⁸³ OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition du Japon concernant les négociations sur l'agriculture de l'OMC*, G/AG/NG/W/91, 21 décembre 2000, para. 41

¹⁶⁸⁴ OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition relative à la mise en œuvre de la Décision ministérielle de Marrakech en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires : Présentée par la Côte d'Ivoire, Cuba, l'Égypte, le Honduras, la Jamaïque, le Kenya, le Maroc, Maurice, le Pakistan, la République dominicaine, le Sénégal, Sri Lanka, Sainte-Lucie, la Trinité-et-Tobago, la Tunisie et le Venezuela*, G/AG/W/49, 19 mars 2001, p. 3

¹⁶⁸⁵ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 11

les enceintes internationales telles que le G20 et le Comité de la sécurité alimentaire, que dans les forums régionaux.¹⁶⁸⁶ Pourtant, la position officielle de nombreux Membres de l'OMC demeure inchangée. Les principaux pays exportateurs de céréales expriment toujours un avis négatif sur la nécessité de constituer des réserves alimentaires mondiales, sauf si elles sont explicitement réservées aux crises humanitaires.¹⁶⁸⁷

807. Ainsi, les discussions au sein de l'OMC sur les réserves alimentaires restent dans les bornes des dispositions relatives à la réduction du soutien interne. En particulier, le paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture énonce les critères concernant la détention des stocks publics par les Membres de l'OMC à des fins de sécurité alimentaire, dont les dépenses peuvent être exemptées du calcul de MGS. En vertu de ces dispositions, les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire doivent remplir trois conditions : i) le volume des stocks doit correspondre à des objectifs préalablement déterminés et prévus explicitement dans la législation nationale ; ii) ils doivent être transparents du point de vue financier ; et iii) les achats de produits alimentaires par les gouvernements ou leurs départements doivent s'effectuer au prix courant du marché, et leurs ventes ne pourront se faire à un prix inférieur au prix courant du produit en question sur le marché. Sur cette dernière condition, une certaine souplesse est accordée aux Membres en développement. Ils sont autorisés à acheter et à fournir les stocks alimentaires à des prix fixés par les pouvoirs publics et non au prix du marché, à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit incluse dans le calcul de leur MGS.¹⁶⁸⁸

808. Etant donné que le Projet de modalités de 2008 envisage une réduction importante des niveaux de soutien *de minimis*, la disposition prévoyant l'inclusion de la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur dans le calcul

¹⁶⁸⁶ *Ibid.*

Les organismes de coopération régionale chargés des travaux sur ce sujet concernent notamment l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (SWAC) sous l'auspice de l'OCDE.

¹⁶⁸⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸⁸ Paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture

de la MGS, a suscité quelques préoccupations pendant les négociations de Doha sur l'agriculture. Précisément, pour les pays développés, cette réduction se lèvera à 50% des niveaux *de minimis* visés à l'article 6.4 de l'Accord sur l'agriculture, réduction prenant effet dès le début de la période de mise en œuvre. Quant aux pays en développement, les niveaux *de minimis* seront réduits d'au moins deux tiers du taux de réduction appliqué aux pays développés pendant une période de trois ans à compter du premier jour de mise en œuvre.¹⁶⁸⁹ En cela, les pays en développement ont tenté d'exclure de façon complète la formation de stocks alimentaires de ce qui est considéré comme un soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges. Les efforts ainsi déployés ont été consolidés dans le Projet de modalités de 2008, qui permet aux pays en développement d'exclure de leur MGS l'acquisition de stocks de produits alimentaires avec pour objectif de « soutenir les producteurs ayant de faibles revenus ou dotés de ressources limitées ».¹⁶⁹⁰ A cela, le Projet ajoute que seuls les stocks de produits achetés à des producteurs ayant de faibles revenus ou dotés de ressources limitées, qui sont ensuite fournis à des prix subventionnés à des consommateurs ruraux ou urbains pauvres, pourront être considérés comme étant conformes aux critères des soutiens de la catégorie « verte ».¹⁶⁹¹

809. Certes, ce genre de modification représente évidemment une amélioration des règles en vigueur. En particulier, elle élargit à un certain niveau l'espace politique dont les Membres en développement disposent pour renforcer leur sécurité alimentaire. Néanmoins, la seule satisfaction à tous les critères des soutiens de la catégorie verte définis dans l'Accord sur l'agriculture est encore loin d'être suffisante

¹⁶⁸⁹ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 30 et 31

Il est stipulé au paragraphe 30 que

« les niveaux *de minimis* visés à l'article 6 :4 a) de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay pour les pays développés Membres (c'est-à-dire 5% de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial d'un Membre dans le cas du *de minimis* par produit et 5% de la valeur de la production agricole totale d'un Membre dans le cas du *de minimis* autre que par produit) seront réduits d'au moins 50% avec effet à partir du premier jour de la période de mise en œuvre ».

En outre,

« pour les pays en développement Membres ayant des engagements concernant la MGS totale consolidée finale, les niveaux *de minimis* visés à l'article 6 :4 a) de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay (c'est-à-dire 10% de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial d'un Membre dans le cas du *de minimis* par produit et 10% de la valeur de la production agricole totale d'un Membre dans le cas du *de minimis* autre que par produit) ... seront réduits d'au moins deux tiers du taux de réduction spécifié au paragraphe 30 ci-dessus. Le délai de mise en œuvre sera de trois ans à compter du premier jour de mise en œuvre. »

¹⁶⁹⁰ *Ibid.*, annexe B, p. 42

¹⁶⁹¹ *Ibid.*

pour que les programmes de réserves alimentaires deviennent réellement opérationnels en pratique. Etant donné que la formation et la détention des stocks publics impliquent souvent des achats publics et des opérations quotidiennes de certaines institutions étatiques, telles que les ECE, il faut que ces programmes respectent en plus les règles de l'OMC encadrant les autres aspects d'activités commerciales de ces institutions.¹⁶⁹² L'Accord sur l'agriculture ne contient aucune disposition précise sur ces points, tandis que les négociateurs du Cycle de Doha se concentrent sur l'élimination des subventions à l'exportation accordées aux ou distribuées par les ECE.¹⁶⁹³ C'est uniquement au titre de traitement spécial et différencié, que le Projet de modalités de 2008 propose quelques dispositions qui sont susceptibles de faciliter les Membres en développement à générer des recettes nécessaires pour la constitution de leurs stocks alimentaires. Les ECE de ces Membres sont ainsi autorisées à jouir continuellement de leurs privilèges spéciaux afin de « préserver la stabilité des prix à la consommation intérieure » et d'« assurer la sécurité alimentaire ». ¹⁶⁹⁴ Or, l'absence d'une clarification précise de ces expressions dans le texte du Projet pourrait entraîner, en pratique, des incertitudes et complexités pour les Membres en développement lorsqu'ils cherchent à créer des réserves alimentaires. Pour éviter cette situation, certains partisans du « droit à l'alimentation » suggèrent tout simplement que les règles de l'OMC sur les marchés publics ne s'appliquent pas à la constitution des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire.¹⁶⁹⁵

810. Il est peut-être vrai que l'OMC n'est pas l'enceinte la plus propice pour traiter du problème de réserves alimentaires internationales et qu'un bon nombre de Membres restent réticents à entamer des discussions sérieuses sur ce thème. Cela n'empêche pas que l'OMC renforce son mécanisme intérieur chargeant de l'examen

¹⁶⁹² L'importance de certaines dispositions de l'Accord sur l'agriculture et d'autres accords de l'OMC sur la formation de réserves alimentaires a été exploitée dans une récente étude de l'Institut pour la politique agricole et commerciale. Voir, MURPHY S., *Trade and Food Reserves: What Role Does the WTO Play?*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2010, 16p.

¹⁶⁹³ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe K, pp. 74 – 75

¹⁶⁹⁴ *Ibid.*, annexe K, p. 75

¹⁶⁹⁵ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 11

de la compatibilité entre ses accords commerciaux et d'autres traités régionaux et internationaux.¹⁶⁹⁶ Dans la mesure où de nombreuses réserves alimentaires régionales impliquent l'acquisition de denrées alimentaires par les pays participants et des échanges transfrontières des produits agricoles, on peut déjà anticiper des conflits potentiels entre les engagements commerciaux d'un pays donné envers l'OMC et ses obligations dans le cadre de coopération régionale en matière de constitution de réserves alimentaires. Il faut que les négociateurs de l'OMC gardent toujours à l'esprit, lors de l'élaboration des futures règles du commerce agricole, non seulement la nécessité, mais aussi la possibilité pour les Membres de concilier ce type de conflits réglementaires, afin qu'ils ne fassent pas l'objet de mesures disciplinaires ou de différends commerciaux, lorsqu'ils cherchent légitimement l'amélioration de leur sécurité alimentaire.¹⁶⁹⁷

Paragraphe 2 – Les stratégies à long terme

811. Fixant les paramètres fondamentaux des politiques commerciales à la disposition des Membres de l'OMC, l'Accord sur l'agriculture ainsi que le Projet des modalités de 2008 peuvent avoir des implications significatives sur l'élaboration de leurs stratégies nationales à long terme visant à promouvoir une sécurité alimentaire durable. Une approche commerciale basée sur le droit à l'alimentation nécessite que l'encadrement réglementaire de l'OMC crée une ambiance favorable pour ses Membres, notamment les Membres en développement, afin de les aider à redresser amplement et effectivement les causes profondes du problème alimentaire. En particulier, les Membres de l'OMC souffrant d'insécurité alimentaire chronique devraient être encouragés à réinvestir suffisamment dans leur secteur agricole et à soutenir notamment les petits exploitants pour renforcer la productivité agricole nationale (A), ainsi qu'à maintenir un marché interne ordonné de produits

¹⁶⁹⁶ A ce stade, il s'agit du Comité de l'OMC des accords commerciaux régionaux, qui a pour mandat d'examiner les divers accords commerciaux régionaux et d'analyser les conséquences systématiques de ces accords pour le système commercial multilatéral et les relations entre eux. Pour les informations détaillées de ce Comité, voir OMC, *Travaux du Comité des accords commerciaux régionaux*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/regcom_f.htm (consulté le 15 septembre 2016)

¹⁶⁹⁷ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., pp. 11 – 12

alimentaires pour remédier à la volatilité des prix (B), afin de limiter la dépendance excessive envers le commerce international et de garantir la sécurité l'alimentaire.

A. Le renforcement des financements publics dans l'agriculture

812. Les réflexions en période d'après crise sur les sources profondes et les solutions appropriées du problème alimentaire ont abouti à une reconnaissance générale que le renforcement de la productivité agricole nationale des pays en développement constitue une étape incontournable pour ces pays afin d'atteindre leur sécurité alimentaire durable. En effet, un rapport de la Banque mondiale avait déjà reconnu en 2007 que la nécessité d'investir dans l'agriculture avait été gravement sous-estimée.¹⁶⁹⁸ A l'occasion du sommet du G8 à l'Aquila en juillet 2008, les chefs d'Etats participants ont réaffirmé la nouvelle priorité accordée aux investissements dans le secteur agricole par la « Nouvelle donne alimentaire », politique prônée par la Banque mondiale en réponse à la crise alimentaire mondiale.¹⁶⁹⁹ Il a été annoncé, dans la Déclaration commune de l'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale adoptée à l'issue du sommet, que les efforts de relance agricole des pays et des régions les plus pauvres seraient au cœur de la stratégie de lutte contre la faim.¹⁷⁰⁰ La FAO elle aussi conseille fortement aux gouvernements de stimuler et d'accroître les investissements dans l'agriculture, du fait que la rapide augmentation de populations affamées en 2008 et 2009 a montré la fragilité des systèmes alimentaires actuels.¹⁷⁰¹

813. Particulièrement, dans le contexte où persistent les flambées des prix des produits agricoles de base et leur forte volatilité, un système alimentaire national résistant aux fluctuations brutales des marchés agricoles ne peut reposer que sur une

¹⁶⁹⁸ HUSSON S., « Crise alimentaire : les atouts de l'agriculture familiale », *Faim et développement*, n°240, 2009, p. 13

¹⁶⁹⁹ Dans son discours prononcé le 2 avril 2008, le Président de la Banque mondiale, Robert Zoellick, a appelé la nécessité de mettre en place une « Nouvelle donne alimentaire » à l'échelle mondiale, pour contrer la flambée des prix des denrées alimentaires qui menace la stabilité des pays pauvres.

Sur ce sujet, voir ZOELLICK R. B., *De la conduite des affaires économiques en des temps difficiles*, Banque mondiale, 2 avril 2008, texte disponible sur le site Internet : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:21711581~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html> (consulté le 11 janvier 2016)

¹⁷⁰⁰ G8, *L'Aquila Joint Statement on Global Food Security : L'Aquila Food Security Initiative*, adopté le 10 juillet 2009 au Sommet du G8 à l'Aquila, texte original est en anglais et disponible sur le site Internet : http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5b1%5d%2c0.pdf (consulté le 15 septembre 2016)

¹⁷⁰¹ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : crises économiques – répercussions et enseignements*, op. cit., p. 42

solide capacité de production agricole nationale.¹⁷⁰² Étant donné la fragilité du secteur agricole dans les pays en développement ainsi que le désintérêt général de leurs gouvernements à l'égard des investissements dans l'agriculture, le renforcement et le maintien de cette capacité impliqueront évidemment une augmentation significative des soutiens financiers, nationaux ou internationaux, accordés aux producteurs et à un développement durable et équitable des régions rurales.¹⁷⁰³ La principale composante des populations affamées étant les petits agriculteurs et leurs familles, l'augmentation du financement public dans l'agriculture devrait être accompagnée d'une attention particulière accordée à ce segment de population.¹⁷⁰⁴

814. En réalité, il existe de vastes possibilités pour les pays en développement de bénéficier du potentiel d'augmentation de la production et de la productivité agricoles, grâce à l'amélioration de l'accès des petits paysans à des intrants productifs, aux services-conseils et au crédit, ainsi qu'aux investissements, publics et privés, pour les infrastructures, le stockage, la transformation et le transport de base, etc.¹⁷⁰⁵ De nombreuses mesures destinées à ces fins sont soumises aux règles de l'Accord sur l'agriculture relatives au soutien interne. Selon ces règles, les dépenses publiques consacrées aux mesures de soutien sont regroupées en gros en deux catégories, à savoir celles ayant un effet de distorsion nul ou minime sur les échanges et exemptées des engagements de réduction et celles ayant un effet de distorsion sur les échanges et soumis au calcul de la MGS.¹⁷⁰⁶

815. La plupart des investissements des pouvoirs publics visant à soutenir les petits agriculteurs sont couverts par les dispositions gouvernant les services généraux des gouvernements, tels que la recherche, les services-conseils, les infrastructures et

¹⁷⁰² FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire – menaces et perspectives*, op. cit., p. 32

¹⁷⁰³ Comme l'a indiqué le rapport de la FAO, « il y a de vaste possibilité d'accroître substantiellement la production et la productivité agricoles dans les pays en développement. Si celles-ci n'ont pas augmenté, c'est parce que les ressources consacrées à l'agriculture ont diminué. Il faut accroître les investissements publics et privés dans l'agriculture des pays en développement ».

FAO, *La situation des marchés des produits agricoles : flambée des prix et crise alimentaire – expériences et enseignements*, op. cit., p. 49

¹⁷⁰⁴ De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », op. cit., p. 183

¹⁷⁰⁵ FAO, *La situation des marchés des produits agricoles : flambée des prix et crise alimentaire – expériences et enseignements*, op. cit., p. 49

¹⁷⁰⁶ Le présent travail, para. 296 et s.

transports, les programmes pour l'environnement et les programmes d'investissement. Ils relèvent de la catégorie de soutien ayant un effet de distorsion nul ou minime sur les échanges, autrement dit la catégorie verte, et sont ainsi exemptés des engagements de réduction imposés par l'Accord sur l'agriculture.¹⁷⁰⁷ Certains chercheurs ont pu observer que les pays en développement utilisaient déjà largement les mesures de catégorie verte avant la crise alimentaire mondiale : ce type de soutien représentait environ 60% du soutien total distribué par ces pays à leurs petits agriculteurs.¹⁷⁰⁸ Il est estimé que ce pourcentage va certainement accroître rapidement à moyen terme avec les réinvestissements des pays en développement dans l'agriculture.¹⁷⁰⁹

816. Cependant, il convient de noter que les futures possibilités pour les pays en développement d'exploiter leur productivité potentielle se heurtent à des contraintes importantes. Si les restrictions budgétaires constituent le premier souci pour tous les pays en développement, notamment pour les PMA, au moment de prendre des mesures de la catégorie verte, l'inadaptation des critères de ces mesures aux circonstances spécifiques des pays en développement devient de plus en plus une contrainte normative limitant considérablement les marges de manœuvre de ces pays dans les opérations pertinentes.¹⁷¹⁰ Comme l'a révélé précédemment le présent travail, les critères applicables aux mesures de la catégorie verte ont été conçus dans le contexte où un montant exorbitant de soutien agricole était apporté par les pays développés à leurs producteurs, tandis que les investissements publics des pays en développement dans l'agriculture accusaient un recul très net et que l'on voyait mal à cette époque la possibilité pour ces pays de devenir des grands utilisateurs de soutien vert.¹⁷¹¹ En conséquence, la première priorité des négociateurs du Cycle de l'Uruguay

¹⁷⁰⁷ Différents types de mesures de la catégorie verte sont utilisées, dont la plupart financent surtout des services généraux tel que la recherche, la lutte contre les maladies et les parasites et les services-conseils. Certains grands pays en développement comme la Chine et l'Inde investissent considérablement dans la constitution et la détention de stocks publics pour la fin de sécurité alimentaire. De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 6

¹⁷⁰⁸ NASSAR A. et al., « Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Opportunities and Challenges for Developing Countries », op. cit., pp. 329 – 368

¹⁷⁰⁹ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 6

¹⁷¹⁰ *Ibid.*

¹⁷¹¹ Le présent travail, para. 718 – 719

a été de réduire au maximum le soutien agricole octroyé aux producteurs. L'exemption de réduction au titre de la catégorie verte n'est que possible à des conditions très rigoureuses. Comme les critères actuels de la catégorie verte reflètent largement les politiques mises en place par les pays développés à l'époque des négociations du Cycle de l'Uruguay, leurs producteurs peuvent continuer à bénéficier des aides publiques généreuses. En revanche, les pays en développement ont eu beaucoup de difficultés à accéder aux mesures de la catégorie verte pour financer leur agriculture à cause des critères tellement stricts.¹⁷¹²

817. L'une des revendications principales des pays en développement pendant les négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture a été de réviser les disciplines dirigeant la distribution du soutien interne, de sorte que celles-ci s'adaptent mieux à leurs circonstances nationales et soutiennent les efforts nationaux pour protéger la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des zones rurales.¹⁷¹³ Dans ce sens, le Projet de modalités de 2008 porte certains amendements à l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture : un élargissement de la portée des services publics généraux et quelques souplesses dans les conditions d'application relatives à la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et à certains programmes d'aide publique.¹⁷¹⁴ Certes, ces amendements reflètent à un certain niveau les politiques nationales déployées par les pays en développement. Or, les travaux qui ont abouti à ces amendements ont été effectués avant la crise alimentaire, et aucun progrès n'a été rempli depuis lors. Ni débats ni analyses approfondies n'ont été entreprises pour voir si de nouvelles modifications des règles pertinentes ne devraient pas être envisagées. Ainsi, aux yeux des partisans du droit à l'alimentation, les propositions du Projet de modalités de 2008 ne représentent pas plus qu'une actualisation des critères de certaines mesures de la catégorie verte, et sont encore loin de contribuer à une

¹⁷¹² Le présent travail, para. 720 – 726

¹⁷¹³ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 7

¹⁷¹⁴ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, annexe B, pp. 42 – 47

amélioration substantielle du cadre réglementaire favorable aux politiques nationales destinées au renforcement de la sécurité alimentaire des pays en développement.¹⁷¹⁵

818. En plus des mesures de la catégorie verte, il est toujours possible pour les pays en développement de recourir à une deuxième flexibilité normative pour soutenir leurs petits agriculteurs. Il s'agit des aides publiques prévues dans l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture, à savoir les mesures d'aide généralement disponibles pour l'agriculture, les subventions aux intrants agricoles généralement disponibles pour les producteurs à faibles revenus ou dotés de ressources limitées, et le soutien interne destiné à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites. Les aides publiques correspondant à ces descriptions ne sont soumises à aucun engagement de réduction du soutien interne.¹⁷¹⁶ Il est évident que la conception initiale de cette clause consiste à encourager les Membres en développement à financer le développement de leur secteur agricole. Néanmoins, le texte de l'Accord sur l'agriculture ne contient aucune condition précise définissant les paramètres de ce type de mesures de soutien. En pratique, ce défaut législatif risque d'entraîner une grande incertitude quant à la légitimité des mesures de soutien prises à ce titre par les pays en développement, surtout lorsqu'ils font l'objet de contestations de la part des autres Membres de l'OMC. Les négociateurs de Doha n'ont consacré, jusqu'au présent, aucun effort sérieux à ce sujet. On voit mal comment les difficultés qui entravent le recours effectif à l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture pourront être résolues dans un futur prévisible.

819. En cas où les mesures de soutien agricole ne relèvent pas de la catégorie verte, ni ne correspondent aux descriptions de l'article 6.1, deux cas de figures sont possibles pour les Membres en développement. Pour ceux qui se sont engagés à réduire leurs contributions au soutien interne,¹⁷¹⁷ les nouvelles mesures de soutien seront incluses dans l'ensemble du soutien total ayant effet de distorsion sur les échanges, et ainsi soumises à des plafonds de dépenses et autres réductions des

¹⁷¹⁵ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 7

¹⁷¹⁶ L'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture

¹⁷¹⁷ Il s'agit des pays suivants : Argentine, Brésil, Chine, Colombie, Costa Rica, Mexique, Maroc, Papouasie Nouvelle-Guinée, Afrique du Sud, Thaïlande, Tunisie et Venezuela.

dépenses selon les conditions et formules fixées par l'Accord sur l'agriculture et le Projet de modalités de 2008.¹⁷¹⁸

820. En ce qui concerne les Membres en développement n'ayant pas d'engagements de réduction, les nouvelles politiques de soutien devraient être notifiées au Comité de l'agriculture et soumises à un plafond de dépenses *de minimis*. Ce plafond équivaut, pour le soutien interne par produit, à un maximum de 10% de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial et, pour le soutien interne autre que par produit, à un maximum de 10% de la valeur de la production agricole totale.¹⁷¹⁹ Cependant, ce pourcentage est considéré par certains experts du commerce international comme trop généreux pour les pays en développement, sous prétexte qu'il existe actuellement un écart important entre les dépenses autorisées par l'Accord sur l'agriculture et les dépenses réellement consacrées par ces pays aux programmes de soutien.¹⁷²⁰ Le Projet de modalités de 2008, lui aussi, envisage une baisse considérable du plafond *de minimis*, en proposant pour les Membres en développement une réduction d'un tiers du niveau actuel *de minimis*.¹⁷²¹

821. Ce n'est pas là une tendance souhaitable pour la promotion de la sécurité alimentaire. Du fait que la catégorie verte est toujours définie de façon très étroite et techniquement difficile pour les pays en développement, il est probable que de nombreuses nouvelles politiques destinées à promouvoir la sécurité alimentaire seront classées dans la catégorie des soutiens ayant des effets de distorsion sur les échanges et s'inscriront ainsi dans la limite *de minimis*. Dans la mesure où le renforcement des investissements dans l'agriculture devient impératif pour augmenter la production et la productivité agricoles des pays en développement, il sera important de préserver un niveau suffisamment haut de soutien *de minimis* qui encourage ces pays à adopter des nouveaux programmes internes pour l'agriculture et la sécurité alimentaire.

¹⁷¹⁸ Sur le niveau de base pour les réductions globales du soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges et la formule de leur réduction, voir OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, pp. 4 – 6

¹⁷¹⁹ L'article 6.4 de l'Accord sur l'agriculture

¹⁷²⁰ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 8

¹⁷²¹ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, p. 9

Actuellement, le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation observe une augmentation considérable des notifications totales des soutiens ayant des effets de distorsion sur les échanges de la part des pays en développement.¹⁷²² Pour les Membres en développement qui s'approchent déjà de leur limite *de minimis*, une réduction de niveau *de minimis* impliquerait une réduction considérable de la possibilité pour ces pays de financer davantage de programmes internes ayant un effet positif sur la sécurité alimentaire.

822. Du point de vue du droit à l'alimentation, la sécurité alimentaire ne devrait pas être traitée par l'OMC simplement et purement comme une préoccupation légitime du régime multilatéral du commerce. Il faut qu'elle réponde aux objectifs principaux du commerce international. S'agissant du soutien agricole, les programmes internes destinés à renforcer la sécurité alimentaire des pays en développement devraient être évalués en fonction de leur capacité de contribuer à l'exercice du droit à l'alimentation. Leurs effets de distorsion potentiels sur les échanges ne constituent qu'un facteur secondaire lors de la prise des positions politiques.¹⁷²³

B. La gestion ordonnée du marché afin de gérer la volatilité des prix

823. L'agriculture est en soi une entreprise à haut risque et imprévisible, du fait que la production agricole dépend largement d'un bon nombre de facteurs exogènes, tels que les facteurs climatiques, environnementaux et macroéconomiques. Ainsi, les seuls efforts cherchant à augmenter la production agricole ne paraissent pas suffisants pour garantir une sécurité alimentaire à long terme. Il faut encore qu'ils soient accompagnés des politiques visant à adapter la production alimentaire aux besoins des populations affamées, à améliorer la commercialisation et la distribution des denrées alimentaires, et à diminuer la volatilité des prix sur les marchés internes. A ces fins, s'avère nécessaire un mécanisme interne de gestion des marchés de l'alimentation.¹⁷²⁴

¹⁷²² De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 8

¹⁷²³ *Ibid.*

¹⁷²⁴ *Ibid.*, p. 12

824. Ayant la conviction que l'action de l'État constitue un moyen approprié pour réaliser les objectifs des politiques agricoles, les gouvernements comptent depuis longtemps sur les offices nationaux de commercialisation des produits agricoles (ONC) pour gérer et ordonner la production, la distribution et le commerce des denrées alimentaires.¹⁷²⁵ Par l'intermédiaire de ces institutions, est ainsi engagée une large gamme d'interventions étatiques sur le marché agricole, telles que la régulation et l'achat de la production intérieure, la fixation des prix à la consommation et à la production, le contrôle des circuits intérieurs de distribution et le commerce extérieur.¹⁷²⁶ Dans les pays en développement, le rôle de l'ONC dans la réalisation des politiques nationales peut s'étendre à des objectifs encore plus larges comme le développement rural ou la sécurité alimentaire.¹⁷²⁷ En particulier, les ONC peuvent directement contribuer à la sécurité alimentaire nationale de ces pays, dans la mesure où ils fournissent un cadre politique de soutien à la production de denrées alimentaires essentielles ou stratégiques, et stabilisent les prix de ces produits à un niveau à la fois abordable pour les consommateurs et rentable pour les producteurs.¹⁷²⁸

825. Néanmoins, on observe une vague de démantèlement et de privatisation des ONC pendant les années 1980 et 1990, à la suite d'un changement radical

¹⁷²⁵ Les offices de commercialisation sont apparus dans la première moitié du XX^{ème} siècle et ont connu leur apogée au cours des années 1960 et 1970. De façon générale, ils sont souvent connus sous le terme anglais de « *marketing board* » et signifient :

« des institutions disposant de pouvoirs délégués par l'État leur permettant de commercialiser les produits agricoles au nom des producteurs, et donc de s'interposer dans l'échange du produit agricole brut entre producteurs agricoles et acheteurs. Ces institutions bénéficient de pouvoirs délégués par l'autorité gouvernementale, sont obligatoires pour les producteurs visés par leurs activités, résultent de la volonté des producteurs et sont financées par des contributions obligatoires des producteurs au prorata de leur volume de production. »

La littérature en la matière distingue quatre types d'offices qui se différencient en fonction de leur niveau d'intervention dans la commercialisation du produit agricole visé : les offices promotionnels, les offices de négociation, les agences de vente centralisée et les offices de contingentement de l'offre.

ROYER A., COUTURE J.-M., et GOUIN D.-M., « Démantèlement et pérennité des offices de commercialisation : une question de paradigme ? », *Economie Rurale*, n°341, 2014, pp. 25 – 26

¹⁷²⁶ FAO, *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, op. cit., p. 105

¹⁷²⁷ *Ibid.*, p. 110

¹⁷²⁸ En général, ces offices fonctionnent comme des coopératives de producteurs et bénéficient souvent d'un soutien financier direct de l'État. Ils utilisent souvent des contingents administrés pour la réglementation directe d'approvisionnement national. Ils servent également de forum des négociations des prix entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs, reflètent théoriquement mieux l'intérêt public. Souvent, ils ont pour responsabilité de maintenir les réserves alimentaires stratégiques à des fins de situations urgentes. Ils peuvent en plus offrir un cadre de mesures de soutien pour assurer durablement la viabilité des petites et moyennes exploitations agricoles. Par exemple, le soutien d'un prix plancher peut constituer un filet de sécurité important pour les revenus ruraux et encourager ainsi une augmentation des approvisionnements alimentaires sur les marchés nationaux.

De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 12

d'orientation de la coordination de la mise en marché des produits agricoles, du paradigme de l'Etat interventionniste au paradigme du libre-marché.¹⁷²⁹ A cette époque, les ONC étaient considérés comme protectionnistes, inefficaces et ayant un effet de distorsion sur les données des marchés, à cause du déficit budgétaire, de la mauvaise gestion et des incitations perverses résultant de leurs comportements anticoncurrentiels. Ainsi, les institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, insistaient vivement pour que les politiques d'ajustement structurel des pays en développement comprennent le démantèlement ou la privatisation des ONC, et non simplement la réforme de ces institutions.¹⁷³⁰ Les participants aux négociations multilatérales du Cycle de l'Uruguay, eux aussi, ont partagé l'idée que les ONC pourraient avoir un effet de distorsion sur les échanges et que leurs comportements devraient être bien circonscrits, en raison qu'ils exerçaient leurs activités plutôt en fonction des priorités politiques nationales que des résultats déterminés par le marché.¹⁷³¹

826. Il est vrai que jusqu'à nos jours, les ONC continuent à exister dans un bon nombre de pays en développement et à bénéficier de certains monopoles du marché pour des produits agricoles stratégiques ou sensibles. Mais, leurs effets bénéfiques potentiels dans la correction des défaillances du marché et la promotion de la sécurité alimentaire étaient largement ignorés.¹⁷³² C'est la persistance des fluctuations fortes des cours internationaux des produits agricoles résultant de la crise alimentaire mondiale, qui a éveillé l'intérêt pour ces pays de remettre en valeur le rôle positif des ONC dans la gestion ordonnée du marché interne. Afin de renforcer effectivement la capacité des pays en développement dans la lutte contre la volatilité

¹⁷²⁹ COLEMAN W. D., « From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, n°4, 1998, pp. 632 – 651

¹⁷³⁰ BARRETT C. B. et MUTAMBATSERE E., « Marketing Boards », in L. E. Blume et S. N. Durlauf (dir.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed., Palgrave Macmillan, London, 2005, pp. 7 – 8

¹⁷³¹ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 13

¹⁷³² BARRETT C. B. et MUTAMBATSERE E., « Marketing Boards », op. cit., p. 10
Prenons comme exemple les régimes de gestion de l'approvisionnement en produits laitiers, volailles et œufs du Canada. Ces régimes ont réussi à garantir des prix équitables pour les producteurs, petits et moyens, ainsi que pour les consommateurs tout en assurant un approvisionnement alimentaire suffisant et sûr du marché intérieur. Même si cet exemple n'est pas directement applicable aux pays en développement en raison des faibles capacités administratives de leurs agriculteurs et de l'Etat, les ONC offrent aux petits agriculteurs ayant des ressources limitées un outil de négociation utile, leur permettant d'obtenir des prix équitables auprès des transformateurs et distributeurs.

des prix de denrées alimentaires, il faut que des outils politiques favorables puissent soutenir un mécanisme interne de gestion des marchés de l'alimentation et soient mis à la disposition des ONC.¹⁷³³ En particulier, le bon fonctionnement des ONC et leur capacité à maintenir un marché interne ordonné ne peuvent être assurés que par le maintien d'une marge de manœuvre suffisamment large permettant à ces institutions de gérer le volume et le prix des importations des produits alimentaires.¹⁷³⁴

827. Néanmoins, les efforts visant à améliorer la gouvernance de l'approvisionnement et de la commercialisation des denrées alimentaires dans les pays en développement affrontent, au stade actuel, des défis juridiques difficiles à surmonter. Les conditions d'accès aux soutiens financiers imposées par les institutions financières internationales à certains pays en développement, constituent l'obstacle le plus important pour ces pays s'ils veulent recourir de façon flexible aux ONC et au mécanisme de gestion de l'approvisionnement lorsqu'ils cherchent à mettre en œuvre le droit à l'alimentation.¹⁷³⁵ Même si les activités des ONC ne sont pas interdites par les disciplines de l'OMC, la possibilité de mettre pleinement en jeu ces institutions dans la gestion ordonnée du marché afin de promouvoir la sécurité alimentaire, est limitée.

828. Premièrement, les activités des ONC sont bien encadrées par les dispositions du GATT de 1994 concernant les entreprises commerciales d'Etat.¹⁷³⁶ Particulièrement, au terme de l'article XVII du GATT de 1994, les ONC doivent agir en conformité avec les principes généraux de non-discrimination. Les achats ou ventes à l'importation ou à l'exportation doivent, en plus, être effectuées « exclusivement sur la base de considérations commerciales », telles que le prix, la qualité, la disponibilité, l'acceptabilité, le transport et des autres conditions d'achat ou de ventes.¹⁷³⁷ Ainsi, les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire ne

¹⁷³³ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 13

¹⁷³⁴ Presque toutes les entreprises commerciales d'Etat orientées vers l'exportation des produits agricoles sont basées dans des pays développés. FAO, *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC l'agriculture*, op. cit., p. 103

¹⁷³⁵ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 13

¹⁷³⁶ Le présent travail, para. 739, note de bas de page 1548

¹⁷³⁷ Paragraphe 1 b) de l'article XVII du GATT de 1994

peuvent pas être invoquées par les Membres de l'OMC pour justifier les opérations de leurs ONC.

829. Deuxièmement, dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, certaines flexibilités ont été réservées aux Membres de l'OMC afin de les aider à gérer le volume d'approvisionnement des denrées alimentaires et à stabiliser leurs prix sur le marché interne. Il s'agit des contingents tarifaires appliqués aux importations des produits agricoles.¹⁷³⁸ En effet, le principe fondamental de l'Accord sur l'agriculture en matière d'accès aux marchés exige que tous les Membres de l'OMC établissent un programme de tarification, en remplaçant toutes les mesures à la frontière par des droits de douane qui sont ensuite soumis à des réductions globales.¹⁷³⁹ Dans des cas exceptionnels, les Membres peuvent toujours opter pour des contingents d'importations afin d'assurer un niveau de protection relativement élevé à leurs producteurs, tout en garantissant un niveau minimum d'accès aux marchés pour les produits agricoles provenant d'autres pays.¹⁷⁴⁰

830. Cependant, en pratique, l'utilisation des contingents d'importations par les pays en développement, notamment les PDINPA et les PMA, est soumise à des contraintes institutionnelles, financières et techniques sévères. Parmi les Membres qui ont prévu des contingents tarifaires dans leurs Listes d'engagements, la plupart sont des pays développés qui ont inscrit le plus grand nombre de produits soumis à des contingents tarifaires. Peu de PDINPA et PMA ont négocié des contingents tarifaires, partiellement du fait qu'ils ne disposaient pas des capacités techniques et des

¹⁷³⁸ En général, les contingents tarifaires impliquent l'application des droits de douane aux taux différents pour les importations d'un même produit : le taux courant s'applique à un volume prédéterminé d'importations et un deuxième taux plus élevé s'applique à toutes les importations qui dépassent ce volume. Les engagements en matière de contingents tarifaires figurent normalement dans les Listes d'engagements des Membres. Les Membres qui appliquent et maintiennent des contingents tarifaires sont obligés d'adresser à la fois des notifications ponctuelles et des notifications annuelles au Comité de l'agriculture.

OMC, *Glossaire : contingent tarifaire*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/tariff_quota_f.htm (consulté le 15 septembre 2016) ; et OMC, *Agriculture : analyse : accès aux marchés*, texte disponible sur le site internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro02_access_f.htm (consulté le 15 septembre 2016)

¹⁷³⁹ L'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture

¹⁷⁴⁰ Les contingents d'importation sont souvent utilisés par les Membres de l'OMC pour maintenir les possibilités d'accès aux marchés courantes et minimales, ou des protections non tarifaires pour certains produits au titre du traitement spécial (Annexe 5 de l'Accord sur l'agriculture), ou au titre de la sauvegarde spéciale (Article 5 du même accord). Pour les possibilités d'accès courantes et minimales, GATT, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, Annexe 3, para. 6 et 11

ressources financières indispensables pour une administration efficace des contingents tarifaires.¹⁷⁴¹ De plus, c'était en parallèle aux négociations multilatérales du Cycle de l'Uruguay que la plupart des pays en développement démantelaient leurs institutions agricoles intérieures au lieu de les préserver. Il était donc peu probable pour eux de négocier des contingents tarifaires. Etant donné que seuls les pays qui ont inscrits des contingents tarifaires dans leurs Listes d'engagements, peuvent y recourir, la majorité des pays en développement devaient s'abstenir d'établir et d'appliquer les contingents tarifaires pendant la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture. Pour le petit nombre des PDINPA et de PMA qui ont négocié des contingents tarifaires, l'administration de ceux-ci s'est avérée très complexe et coûteuse.¹⁷⁴²

831. Théoriquement, il existe toujours des possibilités pour ces Membres d'opter pour de nouveaux contingents tarifaires lors des négociations du Cycle de Doha. Toutefois, ce fait risque de se heurter à des nouvelles difficultés, dans la mesure où la libéralisation du commerce agricole se dirige vers des conditions d'application plus rigoureuses et des critères plus complexes en ce qui concerne l'administration des contingents tarifaires. Déjà, les négociations du Cycle de Doha envisagent une réduction continue des obstacles commerciaux aux importations des produits agricoles, y compris des réductions des tarifs contingentaires consolidés à un taux de 50% pour les Membres développés et de 15% pour les Membres en développement.¹⁷⁴³ Face à une grande diversité des méthodes institutionnelles et législatives de gestion de marchés internes, le Projet de modalités de 2008 a également proposé des critères plus stricts applicables à la gestion de contingents tarifaires dans le but d'harmoniser les politiques en la matière.¹⁷⁴⁴ L'application de

¹⁷⁴¹ Actuellement, 43 Membres de l'OMC ont inscrit un total de 1425 contingents tarifaires dans leurs Listes d'engagements. Le nombre de contingents tarifaires par Membre va de 1 (Chili) à 232 (Norvège). Pour les détails, voir OMC, Comité de l'agriculture, *Contingents tarifaires et autres*, Note d'information du Secrétariat, TN/AG/S/5, 21 mars 2002, p. 5

¹⁷⁴² De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 14

¹⁷⁴³ OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 109 et 111

¹⁷⁴⁴ Par exemple, les contingents tarifaires inscrits dans les Listes d'engagements seront considérés comme faisant partie des « licences d'importation » au sens de l'Accord sur les procédures de licences d'importation du Cycle de l'Uruguay et ainsi soumis aux disciplines de cet Accord. La négociation et l'inscription des contingents tarifaires doivent être accompagnées d'une publication des renseignements pertinents au plus tard 90 jours avant la date d'ouverture du contingent tarifaire concerné. Les requérants présentant une demande concernant des contingents tarifaires inscrits dans les Listes

ces critères est rendue encore plus difficile par un mémorandum d'accord adopté par les Membres de l'OMC à l'occasion de la Conférence ministérielle de Bali en 2013.

832. Après avoir réaffirmé les dispositions pertinentes du Projet de 2008, le Mémorandum d'accord de Bali ajoute une série de conditions procédurales à respecter par les Membres lors de notification ou de modification de l'administration du contingent tarifaire.¹⁷⁴⁵ En outre, il met en place un mécanisme d'examen et de surveillance par le Comité de l'agriculture sur la mise en œuvre des obligations incombant aux Membres de l'OMC en matière d'administration du contingent tarifaire.¹⁷⁴⁶ Dans ce sens, nous partageons l'observation d'O. De Schutter que l'esprit principal dirigeant les négociations du Cycle de Doha en matière de contingent tarifaire est plutôt « de discipliner et de minimiser l'application à long terme des contingents tarifaires », que de faciliter l'usage plus étendu et plus flexible de ce type de politiques commerciales.¹⁷⁴⁷ De surcroît, la manière par laquelle les travaux techniques des négociations du Cycle de Doha tentent de discipliner ce type de pratiques est essentiellement basée sur l'expérience de la gestion des contingents tarifaires dans les pays développés. Le régime ainsi établi risque d'être mal adapté aux conditions et aux capacités techniques des pays en développement.¹⁷⁴⁸ Evidemment, cette tendance n'est pas souhaitable si l'on veut encourager les pays en développement à profiter amplement du mécanisme de contingent tarifaire, afin de soutenir une gestion ordonnée du marché interne favorable à une production et une consommation alimentaires durables.

d'engagements n'auront à s'adresser qu'à un seul organe administratif. Le délai d'examen des demandes ne dépassera en aucun cas 30 jours pour les demandes examinées « au fur et à mesure de leur réception » et 60 jours pour les demandes examinées « simultanément ».

Pour les détails, OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, para. 115 – 125

¹⁷⁴⁵ OMC, Conférence ministérielle, *Mémorandum d'accord sur les dispositions relatives à l'administration des contingents tarifaires pour les produits agricoles, tels que définis à l'article 2 de l'Accord sur l'agriculture*, Décision ministérielle adoptée le 7 décembre 2013 à la 9^{ème} session de la Conférence ministérielle tenue à Bali, WT/MIN (13) /39, WT/L/914, 11 décembre 2013, para. 1, 2, 4 et 5 de l'Annexe A

¹⁷⁴⁶ *Ibid.*, para. 11, 13 et 14, et para. 3 de l'Annexe A

¹⁷⁴⁷ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, *op. cit.*, p. 14

¹⁷⁴⁸ *Ibid.*

833. Troisièmement, dans le cadre du programme de réforme du commerce agricole, des nouveaux instruments ont été proposés par le Projet de modalités de 2008, afin d'offrir aux Membres en développement certaines souplesses dans leur gestion du volume des importations des denrées alimentaires. Il s'agit du Mécanisme de sauvegarde spéciale et des dispositions relatives aux produits spéciaux. Le MSS autorise les Membres en développement à imposer des droits de douane supplémentaires sur les produits alimentaires importés, en cas d'augmentation brutale du volume des importations ou de forte chute des prix sur le marché interne.¹⁷⁴⁹ Alors que, les dispositions relatives aux produits spéciaux accordent aux pays en développement la faculté de sélectionner les produits agricoles qui sont essentiels pour la garantie de la sécurité alimentaire, des moyens d'existence et du développement rural. Les produits agricoles ainsi choisis peuvent être exonérés du processus de tarification et des engagements de réduction tarifaire.¹⁷⁵⁰

834. Remarquons toutefois que l'importance de ces deux instruments dans l'élaboration des politiques nationales pour gérer la volatilité des prix de denrées alimentaires est assez limitée. En effet, ils ont été tous les deux conçus dans un contexte d'abondance des produits agricoles de base sur le marché international résultant de la surproduction agricole dans les pays développés exportateurs. Leur but essentiel est d'aider les Membres de l'OMC à faire face à la chute des prix de denrées alimentaires sur les marchés internes provoquée par une augmentation importante des importations des produits similaires et non pas, au contraire, de traiter le risque de flambée des prix engendré par un resserrement significatif d'approvisionnements alimentaires destinés à la consommation vivrière. Ce dernier cas est précisément le défi actuel le plus important qui affecte la gouvernance globale de la sécurité alimentaire en période d'après-crise alimentaire.¹⁷⁵¹ De plus, les conditions d'application prévues dans le Projet de 2008 limitent que le recours aux MSS en matière de gestion des prix et des fluctuations du volume serait restreint aux seules situations extrêmes et à titre temporaire. Or, la création et le maintien d'institutions

¹⁷⁴⁹ Le présent travail, para. 707 – 711

¹⁷⁵⁰ Le présent travail, para. 696 – 699

¹⁷⁵¹ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 14

intérieures solide à cette fin exige que des mesures à plus long terme soient mises en place pour réagir aux flambées de prix. Il est regrettable que ce type de mesures n'ait pas encore été étudié dans le Cycle de Doha.¹⁷⁵²

835. Au stade actuel, il faut reconnaître que de nombreux pays en développement ne disposent pas d'un encadrement de politiques publiques nécessaire pour gérer la volatilité des prix.¹⁷⁵³ Il convient pour les négociateurs du Cycle de Doha de continuer à étudier les options disponibles dans le cadre de l'OMC, pour encourager ces pays de mettre en place des politiques innovantes et favorables à l'établissement et au fonctionnement d'un système de gestion ordonnée de l'approvisionnement.¹⁷⁵⁴

¹⁷⁵² *Ibid.*

¹⁷⁵³ DANA J. et GILBERT C. L., « Managing Agricultural Price Risk in Developing Countries », in H. Geman (dir.), *Risk Management in Commodity Markets: From Shipping to Agriculturals and Energy*, Chichester, John Wiley & Sons, 2009, pp. 234 – 235

¹⁷⁵⁴ De SCHUTTER O., *L'organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, op. cit., p. 20

Chapitre III – Souveraineté alimentaire : base idéologique des stratégies alternatives vers un système du commerce agricole coordonné

836. Depuis presque un demi-siècle, les efforts déployés par les instances internationales dans la recherche de réponses au problème de la faim dans le monde sont focalisés principalement sur des considérations liées à l'augmentation de la production agricole et à la libéralisation des échanges agricoles. Ce fait explique le changement profond des modes de production et de redistribution des denrées alimentaires à l'échelle mondiale. Il s'agit d'un passage de l'agriculture de subsistance, destinée à la consommation interne, à l'agriculture commerciale axée sur des exportations vers les marchés mondiaux et un développement rapide de la chaîne d'approvisionnement planétaire. A un certain niveau, un tel changement pourrait être justifié par l'argument que la promotion du libre-échange des produits agricoles peut contribuer à la sécurité alimentaire mondiale, dans la mesure où il permet une optimisation d'allocation des ressources, optimisation qui conduit éventuellement à une amélioration substantielle de la disponibilité et de l'accessibilité des denrées alimentaires sur le plan géographique.

837. En parallèle avec ces arguments favorables aux politiques agricoles et alimentaires néolibérales pour faire face au problème de la faim, il existe toujours un courant d'opinion animé par les mouvements paysans transnationaux et les organisations de la société civile (OSC),¹⁷⁵⁵ qui remettent constamment en question la capacité du régime multilatéral du commerce agricole à répondre à la complexité des enjeux agricoles et alimentaires. En fondant leurs revendications sur le concept de « souveraineté alimentaire », ces mouvements paysans et OSC tentent de défendre le droit des peuples à se nourrir et donc le droit pour les Etats de développer une politique agricole correspondant à l'intérêt propre de leur population sans être source

¹⁷⁵⁵ Le présent travail, note de bas de page 1772

de dumping vis-à-vis des pays tiers.¹⁷⁵⁶ Il s'agit d'une nouvelle approche stratégique visant à réorienter les politiques agricoles et alimentaires de sorte qu'elles facilitent véritablement la réalisation de la sécurité alimentaire de tout le monde.

838. Apparu initialement comme une alternative nécessaire aux politiques agricoles et alimentaires néolibérales, le concept de souveraineté alimentaire suscite des vifs débats sur la scène internationale en ce qui concerne la question de savoir quel est le modèle approprié du développement agricole (Section I). Méritant une attention particulière des instances nationales, régionales et internationales ayant vocation de traiter du problème alimentaire, le concept de souveraineté alimentaire est susceptible d'ouvrir une nouvelle piste vers un réaménagement coordonné de l'encadrement juridique de la production et du commerce agricoles en faveur de tous les efforts visant à la réalisation de la sécurité alimentaire (Section II).

Section I – L'émergence du concept de souveraineté alimentaire comme alternative nécessaire au modèle de développement agricole néolibéral

839. Etant un concept émergeant en rupture avec le modèle néolibéral du développement agricole (Paragraphe I), le concept de souveraineté alimentaire ne trouve pas sa source dans le droit international positif (Paragraphe II).

Paragraphe 1 – Un concept en rupture avec le modèle néolibéral du développement agricole

840. La naissance du concept de « souveraineté alimentaire » s'inscrit dans un contexte où les modes modernes de production et de redistribution des produits vivriers sont remises en question (A). Dès son émergence sur la scène internationale, la souveraineté alimentaire fait l'objet de diverses définitions et interprétations, dont les sens dénotatif et connotatif ne cessent pas de s'enrichir (B).

A. La remise en question du mode de production agricole moderne

841. La montée sur la scène internationale du concept de « souveraineté alimentaire » marque la dernière évolution des approches des politiques alimentaires

¹⁷⁵⁶ LAROCHE DUPRAZ C. et POSTOLLE A., *Le concept de souveraineté alimentaire constitue-t-il un outil politique utile pour les PED dans le cadre des négociations commerciales internationales agricoles?*, Communication présentée au Séminaire Sécurité alimentaire de l'UMR MOISA, Montpellier, le 8 avril 2010, p. 2

depuis les années 1960 : des politiques centrées sur l'autosuffisance aux politiques fondées sur la souveraineté alimentaire, tout en passant par des politiques orientées par la recherche de la sécurité alimentaire.¹⁷⁵⁷

842. Pendant les années 1960 et 1970, l'autosuffisance alimentaire figurait parmi les objectifs principaux des politiques agricoles nationales des pays du Nord comme des pays du Sud, visant à satisfaire intégralement la demande alimentaire nationale par la production agricole locale. En Europe, la garantie de l'autosuffisance a été rendue possible pour la plupart des produits agricoles grâce à la mise en place de la PAC en 1962.¹⁷⁵⁸ Celle-ci accordait une préférence à la production locale pour assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires en favorisant les interventions des pouvoirs publics dans la gestion du marché agricole commun.¹⁷⁵⁹ De même, suite à la proclamation de l'indépendance des pays asiatiques et africains, le concept de l'autosuffisance alimentaire se développait et s'était inscrit dans la construction d'« Etats Nations viables » reposant sur des économies nationales fortes et indépendantes. Tout en soulignant une « indépendance alimentaire », l'autosuffisance alimentaire était ainsi considérée comme constitutive de la souveraineté nationale.¹⁷⁶⁰ Visant spécifiquement à l'augmentation de l'approvisionnement alimentaire, les politiques nationales à cette époque étaient marquées par un fort interventionnisme des Etats dans le secteur agricole. En particulier, ceux-ci jouaient un rôle central dans la commercialisation des produits

¹⁷⁵⁷ Sur l'évolution des politiques agricoles, voir PEEMANS J.-P., « Les politiques agricoles au fil du temps : logiques dominantes et conséquences », in S. Charlier et G. Warnotte (dir.), *La souveraineté alimentaire : regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, pp. 29 – 52

¹⁷⁵⁸ A la naissance de la PAC, le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne a fixé cinq objectifs principaux, à savoir d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Pour atteindre ces objectifs, trois principes d'action a été posés sur les marchés agricoles communs : l'unicité des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière. Pour les détails, voir BUTAULT J.-P., GOHIN A. et GUYOMARD H., « Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune », in J.-P. Butault (dir.), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Paris, INRA Editions, 2004, pp. 85 – 87

¹⁷⁵⁹ Précisément, de 1962 à 1992, la PAC a institutionnalisé un prix agricole minimum, supérieur au cours mondial, doublé d'une protection aux frontières ajustées à ce prix : les « prélèvements variables », isolant le marché européen des fluctuations du marché mondial. Les productions excédentaires, exportées vers le reste du monde, ont également bénéficié de cette protection via le système des « restitutions aux exportations » : les producteurs pouvaient exporter leurs produits sur le marché mondial, aux prix mondial, tout en bénéficiant du prix garanti communautaire, puisque la différence entre ces deux prix était « restituée » aux producteurs sous forme d'une subvention.
LAROUCHE DUPRAZ C. et POSTOLLE A., *Le concept de souveraineté alimentaire constitue-t-il un outil politique utile pour les PED dans le cadre des négociations commerciales internationales agricoles?*, op. cit., p. 4

¹⁷⁶⁰ OCDE, *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, Document préparé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) dans le cadre du premier Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA à Niamey en novembre 2006, Paris, 2007, p. 13

vivriers et l'administration des prix. La légitimité des interventions publiques et l'encadrement ou le contrôle des marchés faisaient rarement l'objet de contestations.¹⁷⁶¹

843. Souffrant d'un fort endettement, les pays du Sud étaient forcés de renoncer, dans les années 1980, à leurs ambitions d'autosuffisance alimentaire au niveau national, et de se pencher vers les programmes des ajustements macro-économiques et financiers proposés par les institutions internationales financières telles que le FMI et la Banque mondiale. On observe ainsi un affaiblissement remarquable de l'Etat dans l'élaboration et la gestion de ses politiques agricoles nationales. Un tel affaiblissement a en fin de compte mené au démantèlement progressif des instruments d'une politique intégrée et autonome de développement agricole.¹⁷⁶²

Dans la même période, afin de pouvoir s'inscrire dans la libération des échanges internationaux, un bon nombre de pays africains qui sont aujourd'hui perturbés constamment par la pénurie alimentaire avaient adhéré au régime multilatéral commercial, pour lequel l'intégration substantielle de l'agriculture a été envisagée. En mettant en conformité leurs politiques agricoles et pratiques commerciales avec les prescriptions imposées par les institutions internationales financières et les règles commerciales multilatérales, ces pays étaient contraints d'abandonner leur rôle principal dans le développement agricole, la gestion des filières et la satisfaction des besoins vivriers des populations, au profit du secteur privé et des marchés.¹⁷⁶³ C'est dans ces circonstances que l'autosuffisance alimentaire, qui comportait une ambition politique, cédait sa place à la sécurité

¹⁷⁶¹ BLEIN R., « Souveraineté alimentaire : des principes aux réalités », *Grain de sel*, n°37, décembre 2006 – février 2007, p. 12

¹⁷⁶² Il est enregistré qu'entre 1980 et 1987, les institutions financières internationales ont octroyé 36 prêts en Afrique Subsaharienne et 46 prêts ailleurs dans le monde, dont respectivement 80% et 33% comportaient des conditions en matière d'ajustement structurel en lien avec les politiques agricoles. Ces conditions visaient à la réduction des subventions aux intrants, la libéralisation des échanges avec les pays tiers, le désengagement de l'Etat des fonctions de production, de service et de contrôle des changes et des échanges visaient une meilleure exploitation des avantages comparatifs des pays bénéficiaires dans le secteur alimentaire.

MATTHEWS A. et MAHE L.P., « L'accord agricole de Marrakech et les politiques agricoles nationales des PED : poursuite de l'ajustement structurel ? », Travaux présenté au Séminaire sur « Le GATT et les échanges agricoles méditerranés » du CIHEAM-CHANIA, Grèce, 3 – 5 décembre 1995, in Z. Papadopoulou et L. Cauwet (dir.), *The GATT and Mediterranean Agricultural Trade*, Chania : CIHEAM, 1997, p. 184

¹⁷⁶³ CUZON J.-R., « Souveraineté alimentaire, quelle prise en compte dans les politiques agricoles ? », *Grain de sel*, n°37, décembre 2006 – février 2007, p. 19

alimentaire, concept qui s'articule autour d'une vision plutôt « technique » des enjeux alimentaires.¹⁷⁶⁴ Comme l'a constaté M. Hrabanske, désormais, les enjeux alimentaires ne sont plus confiées aux Etats mais se trouvent entre les mains du marché.¹⁷⁶⁵

844. Comme l'a montré précédemment le présent travail, la notion de sécurité alimentaire, telle qu'elle est définie par les institutions internationales, notamment la FAO, repose essentiellement sur une vision technique du phénomène de la faim dans le monde :¹⁷⁶⁶ la faim était autrefois considérée comme le résultat d'un déséquilibre entre les niveaux de production agricole insuffisants et une croissance démographique excessive et, plus tard, comme le résultat d'une distribution inégale des aliments. Ainsi, le discours de la FAO relatif à la sécurité alimentaire se focalisaient sur l'idée de « disponibilité de l'offre » et celle d'« accès à la nourriture », auxquelles ont été intégrées des considérations sanitaires, nutritionnelles et culturelles à partir des années 1990.¹⁷⁶⁷ Cette manière de poser le problème de la faim explique bien la raison pour laquelle les politiques publiques mises en place favorisent les solutions centrées sur l'augmentation de la production et de la productivité agricoles ainsi que la promotion de la libre circulation des produits vivriers à l'échelle mondiale.

845. Il convient de noter ici que l'autosuffisance alimentaire privilégie la production nationale comme moyen pour atteindre la fin recherchée, tandis que la sécurité alimentaire met l'accent sur la fin elle-même : l'accès de chacun à l'alimentation adéquate et saine, et cette fin pourra être réalisée à travers une combinaison de production locale, d'importations régionales ou internationales et d'aides alimentaires.¹⁷⁶⁸ Le concept de sécurité alimentaire s'inscrit donc dans le

¹⁷⁶⁴ WINDFUHR M. et JONSEN J., *Food Sovereignty: Towards Democracy in Localized Food System*, ITDG Working Papers, 2005, p. 15

¹⁷⁶⁵ HRABANSKI M., « Souveraineté alimentaire : mobilisations collectives agricoles et instrumentalisations multiples d'un concept transnational », *Revue Tiers Monde*, n°207, 2011, p. 155

¹⁷⁶⁶ Etant la principale institution internationale promouvant la notion de sécurité alimentaire, la FAO s'appuie sur une « nouvelle imagination scientifique » et la mise en œuvre d'un ensemble de savoirs experts et de techniques spécifiques, telles que recensements, outils statistiques, prévisions, enquêtes, etc., pour constituer la faim et l'alimentation comme un enjeu mondial.

THIVET D., « Des paysans contre la faim : la « souveraineté alimentaire », naissance d'une cause paysanne transnationale », *Terrains & travaux*, n°20, 2012, p. 71

¹⁷⁶⁷ *Ibid.*, p. 73

¹⁷⁶⁸ BLEIN R., « Souveraineté alimentaire : des principes aux réalités », *Grain de sel*, n°37, décembre 2006 – février 2007, p. 13

contexte d'une libéralisation à la fois externe et interne du secteur agricole, libéralisation externe marquée par le démantèlement des protections aux frontières et libéralisation interne caractérisée par le retrait de l'Etat de la production agricole et de la gestion des marchés.¹⁷⁶⁹

846. C'est l'ouverture des négociations commerciales multilatérales du Cycle de l'Uruguay qui a provoqué les premiers débats publics conduisant finalement à la naissance de la notion de souveraineté alimentaire. Ces débats concernaient précisément deux thèmes spécifiques, l'un portant sur l'intégration de l'agriculture dans le régime multilatéral du commerce et l'autre sur la création de l'OMC et le renforcement de l'Organe de règlement des différends.¹⁷⁷⁰ Les négociations sur ces sujets ont eu des impacts profonds sur la capacité des Etats à définir leurs propres politiques agricoles et alimentaires : la conclusion des négociations du Cycle de l'Uruguay a mis un terme à l'ère dans laquelle les échanges agricoles et alimentaires échappaient presque totalement aux réglementations multilatérales régissant l'ensemble des relations commerciales interétatiques. La marge de manœuvre des Membres de l'OMC dans l'élaboration des politiques agricoles et alimentaires est désormais encadrée strictement par une série de disciplines ayant des effets juridiques contraignants, dont le non-respect impliquerait des représailles ou sanctions économiques sévères.¹⁷⁷¹ Pour les défenseurs de la souveraineté alimentaire, cette soumission des politiques agricoles nationales des Membres aux règles de l'OMC implique une limitation, au moins partielle, de leur souveraineté nationale dans l'organisation des activités agricoles, au profit d'une organisation supranationale dont la légitimité d'aborder la question d'enjeux agricoles et alimentaires est tout à fait douteuse.

847. Lors du forum des ONG se déroulant en parallèle avec le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, de nombreuses ONG de développement et des OSC ont mis en doute la contribution éventuelle du libre-échange à la promotion de la sécurité alimentaire mondiale. Depuis là, les pensées néolibérales de

¹⁷⁶⁹ OCDE, *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, op. cit., p. 13

¹⁷⁷⁰ *Ibid.*, p. 15

¹⁷⁷¹ *Ibid.*

développement agricole en général, et le mode de production agricole orienté vers l'exportation et la dépendance envers les importations pour assurer les approvisionnements alimentaires en particulier, sont constamment et vivement critiqués par les altermondialistes dans différents réseaux sociaux lors de différentes occasions.¹⁷⁷²

Pour eux, la division mondiale du travail agricole basée sur les avantages comparatifs a contribué en effet à la constitution d'un secteur agricole dual : un rôle accru des grosses entreprises agro-alimentaires dans la production et la distribution des produits vivriers et, simultanément, une marginalisation visible de la petite paysannerie concurrencée par les importations des produits agricoles à bas prix. Ce sont exactement ces petits paysans qui constituent l'essentiel des populations souffrant de la sous-alimentation chronique.¹⁷⁷³ De plus, la mondialisation néolibérale a pour conséquence d'intensifier les causes structurelles de la faim et de la malnutrition : « la libéralisation et la globalisation du commerce, les politiques d'ajustement structurels, l'absence de contrôle des FMN (firmes multinationales) qui a abouti à une concentration sauvage des ressources et des processus de production ont aggravé la pauvreté et la faim [...], détruit les sociétés rurales et les systèmes de production vivrières, mit à l'accent sur des gains de productivité à court terme ».¹⁷⁷⁴

D'ailleurs, les mouvements paysans et les ONG s'attaquent particulièrement aux politiques d'exportation déloyales pratiquées par certains pays développés, politiques dont l'existence même va paradoxalement à l'encontre de l'esprit essentiel du libre-échange. Il s'agit surtout des subventions à l'exportation, qui conduit au dumping agricole, à la dépendance alimentaire excessive aux importations, à la non

¹⁷⁷² En ce qui concerne les réseaux sociaux altermondialistes promouvant la souveraineté alimentaire, on peut citer, par exemple, la *Via Campesina*, la Campagne internationale « Plus et mieux », l'Oxfam, le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), l'*International Federation of Agricultural Producers* (IFAP), et le *World Forum of Fish Harvesters and Fishworkers* (WFF), etc. Quant aux forums sociaux, on peut citer les Forums sociaux mondiaux, les forums mondiaux sur la souveraineté alimentaire tenus au Cuba en 2001 et au Mali en 2007, et les forums des ONG/OSC auprès de la FAO en parallèle avec les Sommets mondiaux de l'alimentation de 1996, de 2002 et de 2009. DUPRAZ C.-L. et POSTOLLE A., *Le concept de souveraineté alimentaire est-il incompatible avec les négociations agricoles à l'OMC*, travail présenté au Symposium « *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food* » (ISDA) organisé par l'UMR Innovation à Montpellier du 28 juin 2010 au 1 juillet 2010, p. 7

¹⁷⁷³ *Ibid.*, p. 9

¹⁷⁷⁴ Comité international de planification des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire (CIP), « Contribution spéciale des organisations et des mouvements sociaux à la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005 », in FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005. Le commerce agricole et la pauvreté : le commerce peut-il être au service des pauvres ?*, Rome, 2005, p. 120

compétitivité des agricultures locales et finalement à l'augmentation de l'insécurité alimentaire.¹⁷⁷⁵

848. C'est en opposant à la vision libérale des enjeux alimentaires que les ONG et OSC relancent systématiquement le débat sur le rôle de l'Etat dans le développement de l'agriculture, dans la régulation des échanges agricoles est dans la satisfaction des besoins vivriers des populations.¹⁷⁷⁶ La notion de souveraineté alimentaire est ainsi mise en avant par ces organisations dans le but d'orienter l'opinion publique vers un retour à la « souveraineté nationale », afin de corriger les effets néfastes de la libéralisation croissante des échanges agricoles et de la dépendance alimentaire excessive à l'égard des importations.¹⁷⁷⁷

B. L'enrichissement de la signification de la souveraineté alimentaire

849. Le concept de souveraineté alimentaire a été formellement présenté, pour la première fois, sur la scène publique internationale par la Via Campesina lors du Sommet mondial de l'alimentation tenu à Rome en 1996.¹⁷⁷⁸ Dans sa déclaration communiquée au sommet, la souveraineté alimentaire est définie comme « le droit de chaque pays de maintenir et de développer sa propre capacité de produire son alimentation de base, en respectant la diversité culturelle et agricole », et constitue « une condition préalable d'une véritable sécurité alimentaire ».¹⁷⁷⁹ En profitant de cette occasion, les ONG et OSC participants au sommet ont également soutenu, dans leur ensemble, que « le droit international doit garantir le droit à l'alimentation, en

¹⁷⁷⁵ Sur ce point, les ONG ont pour avis que : « les exportations subventionnées, les prix artificiellement bas, le dumping constant, et même certains programmes d'aide alimentaire, augmentent l'insécurité alimentaire et rendent les populations dépendantes des denrées alimentaires qu'elles ne sont pas en mesure de produire ». Voir Forum des ONG/OSC, *Une déclaration du forum des ONG adressée au Sommet mondial de l'alimentation*, Déclaration finale du forum des ONG au Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 17 novembre 1996.

¹⁷⁷⁶ BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », in F. Collart Dutilleul et J.-P. Bugnicourt (dir.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 635

¹⁷⁷⁷ CHARLIER S. et VERHAEGEN E., « Introduction la souveraineté alimentaire : enjeux et perspectives », in S. Charlier et G. Warnotte (dir.), *La souveraineté alimentaire : regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, p. 13

¹⁷⁷⁸ La *Via Campesina* est fondée en 1993, résultant d'un rapprochement entre la Coordination paysanne européenne (CPE) et des associations d'Amérique du Sud, du Canada, des Etats-Unis et des Caraïbes. Peu à peu, elle multiplie les rencontres avec des syndicats d'Asie et d'Afrique, et collabore avec les représentants du réseau des organisations paysannes de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA). En bref, c'est un mouvement transnational qui englobe des organisations de paysans, de petits et moyens producteurs, de femmes paysans, d'ouvriers agricoles et de communautés rurales autochtones d'Asie, des Amériques, d'Europe et d'Afrique. Il représente les groupes souvent ignorés par les organisations internationales qui leur imposent des politiques agricoles néolibérales.

¹⁷⁷⁹ Via Campesina, *Déclaration pour la souveraineté alimentaire de 1996*, Rome, 11 – 17 novembre 1996, texte est disponible sur le site Internet : <http://www.nyeleni.org/spip.php?article52> (consulté le 30 janvier 2016)

assurant que la souveraineté alimentaire ait priorité sur les politiques macro-économiques et la libéralisation commerciale ». ¹⁷⁸⁰

850. Comme l'illustrent ces textes, la « souveraineté alimentaire » est, dès son origine, définie en termes de « droit », dont les défenseurs ont établi un lien direct avec le droit à l'alimentation. Elle se présente en même temps comme une nouvelle approche pour assurer la sécurité alimentaire des populations. De cette façon, l'élaboration de la première définition de la souveraineté alimentaire a permis de réunir dans la même formulation deux notions préexistantes distinctes: une notion juridique faisant référence à un droit humain fondamental promu par l'ensemble de la communauté internationale - le droit à l'alimentation, et une notion descriptive renvoyant à un état de la réalité - la sécurité alimentaire. ¹⁷⁸¹ En bref, il s'agit de rendre « effectif » le droit à l'alimentation et de poser la « précondition » de la sécurité alimentaire. ¹⁷⁸²

851. Dès son introduction dans le débat public, le concept de souveraineté alimentaire ne cesse d'évoluer au fil du temps. L'initiative de la *Via Campensina* est rapidement acceptée par de multiples ONG et OSC, qui continuent jusqu'à nos jours à enrichir le contenu de ce concept. Parmi tous les efforts consacrés à la définition de la souveraineté alimentaire, il convient de souligner deux travaux collectifs qui marquent les étapes majeures d'une telle évolution.

852. Le Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire organisé en marge du Sommet mondial de l'alimentation de 2002 a contribué à un premier élargissement de la définition de souveraineté alimentaire. Cet élargissement est passé par une intégration de la diversité des secteurs impliqués dans la production d'aliments et un accent particulier accordé au respect des normes écologiques, sociales, économiques et culturelles. Il est ainsi annoncé que :

¹⁷⁸⁰ Forum des ONG/OSC, *Une déclaration du forum des ONG adressée au Sommet mondial de l'alimentation*, Sommet mondiale de l'alimentation, Rome, le 17 novembre 1996, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/wfs/begin/paral/cngo-f.htm> (consulté le 30 janvier 2016)

¹⁷⁸¹ THIVET D., « Des paysans contre la faim : la « souveraineté alimentaire », naissance d'une cause paysanne transnationale », *op. cit.*, pp. 73 – 74

¹⁷⁸² *Ibid.*

« la souveraineté alimentaire est le droit des populations, des communautés et des pays à définir leurs propres politiques concernant l'agriculture, la culture de la terre, la pêche, l'alimentation et la terre, qui soient écologiquement, socialement, économiquement, et culturellement appropriées à leurs spécificités. Il inclut le droit effectif à l'alimentation et le droit effectif de produire l'alimentation, ce qui signifie que tous ont le droit à une nourriture saine, nutritive et culturellement appropriée et à des ressources de production alimentaire, ainsi que la capacité de se nourrir eux-mêmes ainsi que leurs sociétés ». ¹⁷⁸³

853. Le deuxième travail important contribuant à l'enrichissement de la notion de souveraineté alimentaire est mis à jour lors du Forum mondial pour la souveraineté alimentaire tenu au Mali en février 2007. ¹⁷⁸⁴ La Déclaration de Nyéléni adoptée à l'issue de ce forum définit la souveraineté alimentaire comme « le droit des peuples à une alimentation saine, dans le respect des cultures, produite à l'aide des méthodes durables et respectueuses de l'environnement, ainsi que leur droit à définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles ». ¹⁷⁸⁵ Cette déclaration précise encore que la souveraineté alimentaire « place les producteurs, distributeurs et consommateurs des aliments au cœur des systèmes et politiques alimentaires en lieu et place des exigences des marchés et des [entreprises] transnationales ». Elle défend les intérêts et l'intégration de la prochaine génération, représente une stratégie de résistance et de démantèlement du commerce entrepreneurial et du régime alimentaire actuel, et donne également des orientations pour que les systèmes alimentaires, agricoles, halieutiques et d'élevage soient définis par les producteurs locaux. De plus, la

¹⁷⁸³ Forum des ONG/OSC, *La souveraineté alimentaire : un droit pour tous. Déclaration du Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire*, Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 8 – 13 juin 2002, texte disponible sur le site Internet : <http://viacampesina.org/fr/index.php/les-grands-ths-mainmenu-27/souverainetlimentaire-et-commerce-mainmenu-38/186-daration-politique-du-forum-des-ongs-sommet-fao-rome5> (consulté le 30 janvier 2016)

¹⁷⁸⁴ Ce forum est organisé par une alliance de mouvements sociaux internationaux, qui rassemble la *Via Campesina*, Le ROPPA (Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest), la Marche mondiale des femmes, le Forum mondial des Pêcheurs et des Travailleurs de la Pêche, le Forum mondial des peuples de pêcheurs, le Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire, le Réseau pour la souveraineté alimentaire et les Amis de la Terre. Plus de 500 délégués provenant de 98 pays y participent pour élaborer une stratégie en faveur d'une production alimentaire au service des petits producteurs et des consommateurs et non des entreprises multinationales. Pour plus d'informations sur ce forum, voir le site Internet : <http://nyeleni.org/spip.php?page=forum&lang=fr> (consulté le 30 janvier 2016)

¹⁷⁸⁵ Forum pour la souveraineté alimentaire, *Déclaration finale de Nyéléni*, Mali, le 27 février 2007, texte disponible sur le site Internet : <http://nyeleni.org/spip.php?article286> (consulté le 30 janvier 2016)

souveraineté alimentaire donne la priorité aux économies et aux marchés locaux et nationaux et fait primer « une agriculture paysanne et familiale, une pêche traditionnelle, un élevage de pasteurs, ainsi qu'une production, distribution et consommation alimentaire basée sur la durabilité environnementale, sociale et économique ». Elle promet un commerce transparent qui garantisse un revenu juste à tous les peuples et les droits des consommateurs à contrôler leurs aliments et leur alimentation. Elle garantit encore que les droits d'utiliser et de gérer les terres, territoires, eaux, semences, bétail et biodiversité soient aux mains de ceux et celles qui produisent les aliments. Enfin, la souveraineté alimentaire implique de nouvelles relations sociales, sans oppression et inégalité entre les hommes et les femmes, les peuples, les groupes sociaux, les classes sociales et les générations.¹⁷⁸⁶

854. Cette présentation particulièrement longue de la souveraineté alimentaire témoigne d'une convergence extraordinaire de revendication, largement hétérogènes et même parfois contradictoires, d'un plus grand nombre d'organisations ONG et OSC et de mouvements sociaux qui prônent cette notion. Pour certains auteurs, une telle définition englobe non seulement une opposition à l'interprétation libérale de la sécurité alimentaire, mais également l'expression de nouveaux radicalismes agraires.¹⁷⁸⁷

855. Une relecture de l'ensemble de textes consacrés à la définition de la souveraineté alimentaire nous permet de dégager trois lignes de développement du contenu de cette notion. Notons d'abord un glissement de terminologie utilisée dans ces textes de référence sur la souveraineté alimentaire. Celle-ci est initialement définie comme un « droit des Etats/pays », ensuite un droit « des populations, des communautés et des pays », puis de façon exclusive un droit « des peuples ». Une telle évolution de la terminologie portant sur les sujets de droit témoigne d'une extension considérable du champ d'application personnel de la souveraineté alimentaire. Selon C. Laroche Dupraz et A. Postolle, cette extension reflète bien « un passage progressif d'une référence à la souveraineté nationale vers la souveraineté

¹⁷⁸⁶ *Ibid.*

¹⁷⁸⁷ LAROCHE DUPRAZ C. et POSTOLLE A., *Le concept de souveraineté alimentaire constitue-t-il un outil politique utile pour les PED dans le cadre des négociations commerciales internationales agricoles?*, op. cit., p. 7

populaire », et revient à favoriser une approche en termes de droits de l'homme.¹⁷⁸⁸ Ensuite, en passant d'un droit de « maintenir et développer leur propre capacité de produire leur alimentation » à un droit de « définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles », les revendications des défenseurs de la souveraineté alimentaire manifestent de plus en plus un caractère « alternatif » vis-à-vis de l'orientation des politiques alimentaires axées sur une forte dépendance aux importations.¹⁷⁸⁹ Enfin, si toutes ces définitions prennent comme point de départ l'accès de tout le monde à une alimentation adéquate et saine, on remarque une augmentation évidente de l'importance accordée aux conditions sociales et environnementales de la production agricole. Particulièrement, la dernière version de la notion de souveraineté alimentaire consacre un long passage à des valeurs devant être respectées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des nouvelles politiques agroalimentaires : la durabilité environnementale ainsi que la justice et l'égalité sociale et économique.¹⁷⁹⁰

Paragraphe 2 – Un concept n'ayant pas d'existence propre en droit international positif

856. Si certains pays en développement ont incorporé le concept de souveraineté alimentaire dans leur législation nationale ou leur stratégie régionale (A), le droit international positif n'en a pas encore fait une notion juridique (B).

A. La référence à la souveraineté alimentaire en droit national et en stratégie régionale

857. Suite à la montée en puissance des stratégies de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les pays en développement la fin des années 1990 et le début des années 2000, les enjeux agricoles et alimentaires ont retrouvé leur place centrale sur la liste des priorités des gouvernements et des institutions régionales. On remarque, en conséquence, une insertion progressive de la souveraineté alimentaire, concept proposé initialement par des mouvements sociaux, dans la législation nationale de certains pays en développement et les stratégies régionales. Même si ces

¹⁷⁸⁸ *Ibid.*, p. 8

¹⁷⁸⁹ *Ibid.*

¹⁷⁹⁰ *Ibid.*

mises en oeuvre nationales et régionales restent encore peu nombreuses, ils méritent une attention particulière du fait qu'ils marquent la première consécration de la souveraineté alimentaire – une notion d'origine politique – par des textes juridiques.¹⁷⁹¹

858. Déjà en 1999, l'adoption de la constitution bolivarienne a eu pour conséquence de poser les fondements de la souveraineté alimentaire.¹⁷⁹² Parmi tous les pays qui ont incorporé le concept de souveraineté alimentaire dans leurs constitutions ou lois nationales, le Venezuela est le premier qui a développé des politiques pour atteindre les objectifs de souveraineté alimentaire à l'échelle nationale. Dans le cadre de la poursuite de la réforme agraire, il a adopté en 2008 une série de lois visant à la promotion de la souveraineté alimentaire. Parmi celles-ci, citons notamment la Loi sur la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire, qui a affirmé explicitement la responsabilité des pouvoirs publics de garantir le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire.¹⁷⁹³

De même, lors de sa révision en 2008, la constitution équatorienne a consacré l'ensemble du Chapitre III à la souveraineté alimentaire. En vertu de l'article 281, la souveraineté alimentaire constitue « un objectif stratégique et une obligation de l'Etat pour garantir que les personnes, communautés, peuples et nationalités atteignent l'autosuffisance en aliments sains et culturellement appropriés de façon permanente » (notre traduction).¹⁷⁹⁴ Dans le but de garantir la réalisation de cet

¹⁷⁹¹ Selon le rapport établi par la FAO en 2013, pendant la dernière décennie, quatorze pays en développement ont intégré la notion de souveraineté alimentaire dans leurs constitutions et législations nationales, à savoir Argentine, Bolivie, Brésil, Equateur, Nicaragua, Uruguay, Venezuela, Mexique, Colombie, Honduras, Guatemala, Sénégal, Mali et Népal. Sur ce sujet, voir FAO, *Food Security and Sovereignty (Base Document for Discussion)*, FAO, Rome, 2013, pp. 16 – 31 ; également Via Campesina, *Déclaration de Maputo: V Conférence internationale de la Via Campesina*, Maputo, Mozambique, 19 – 22 octobre 2008, texte est disponible sur le site Internet : <http://viacampesina.org/fr/index.php/nos-confnces-mainmenu-28/darations-mainmenu-66/308-daration-de-maputo-v-confnce-internationale-de-la-via-campesina> (consulté le 2 février 2016)

¹⁷⁹² Il s'agit des articles 305, 306 et 307 de la Constitution bolivarienne de 1999.

¹⁷⁹³ D'autres lois vénézuéliennes favorables à la souveraineté alimentaire sont : la Loi sur une santé agricole intégrée, la Loi sur le développement d'une économie populaire, la Loi sur la promotion et le développement de petites et moyennes entreprises et d'unités de production sociale. Voir BEAUREGARD S. et GOTTLIEB R., *Food Policy for People: Incorporating Food Sovereignty Principles into State Governance. Case Studies of Venezuela, Mali, Ecuador, and Bolivia*, Urban and Environmental Policy, Occidental College, 2009, p. 26

¹⁷⁹⁴ Le texte origine est en anglais :

« *Food sovereignty is a strategic objective and obligation of the State in order to ensure that persons, communities, peoples and nations achieve self-sufficiency with respect to health and culturally appropriate food on a permanent basis* ».

objectif, l'Équateur a établi en 2009 un mécanisme national de mise en œuvre de la souveraineté alimentaire, à travers la mise en œuvre de la Loi organique sur la souveraineté alimentaire. Encadré par un ensemble de critères spécifiques, ce mécanisme est conçu pour faciliter l'élaboration des politiques nationales, qui encouragent la production adéquate, la conservation, les échanges, la transformation, la commercialisation et la consommation des aliments sains et nutritionnels, surtout ceux produits par les petites paysanneries, tout en respectant et en protégeant l'agro-biodiversité et les savoirs traditionnels, sous la direction des principes d'égalité, de solidarité, d'inclusion et de durabilité économique et environnementale.¹⁷⁹⁵

859. En Afrique de l'Ouest, les politiques agricoles adoptées par le Sénégal et le Mali sous la forme de lois d'orientation font explicitement référence à l'objectif de souveraineté alimentaire. Selon la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal, la souveraineté alimentaire fait partie des objectifs poursuivis et de la responsabilité de l'Etat. En réaffirmant la réduction de la pauvreté comme la principale priorité de l'Etat, l'article 5 de cette loi prévoit que l'Etat sénégalais « s'emploie à assurer à toutes les personnes exerçant les métiers de l'agriculture en niveau de vie leur permettant de faire face durablement à leurs besoins alimentaires... », et « œuvre également en vue d'atteindre, à moyen terme, un niveau de sécurité alimentaire qui garantisse la souveraineté alimentaire ». A cette fin, la politique de développement agro-sylvo-pastorale doit envisager « la réduction de l'impact des risques climatiques, économiques, environnementaux et sanitaires... ».¹⁷⁹⁶ Dans la même loi, l'Etat sénégalais manifeste clairement son ambition de reconquérir le marché national et d'améliorer la couverture des besoins alimentaires du pays au travers d'une politique de diversification et de substitution aux importations. Il s'engage à intervenir sur les marchés, y compris au niveau de la politique de protection, lorsque ses productions

¹⁷⁹⁵ Article 1 de la Loi organique sur la souveraineté alimentaire, cité par FAO, *Food Security and Sovereignty (Base Document for Discussion)*, FAO, Rome, 2013, p. 18

Cette loi a été publiée dans le supplément au Journal officiel n°583 daté du 5 mai 2009. Voir, ONU, Conseil économique et social, *Observations finales concernant le troisième rapport de l'Équateur, adoptées par le Comité à sa quarante-neuvième session (14 – 30 novembre 2012)*, E/C.12/ECU/CO/3, 13 décembre 2012, p. 2

¹⁷⁹⁶ Articles 5 et 6 de la Lois agro-sylvo-pastorale du Sénégal, cités par OCDE, *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, Document préparé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) dans le cadre du premier Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA à Niamey en novembre 2006, Paris, 2007, p. 32

sont mises en danger par des distorsions induites par les politiques de ses partenaires commerciaux.¹⁷⁹⁷

860. Ces politiques de protection des marchés nationaux ont été mises en pratique, lorsque le gouvernement sénégalais a décidé, en 2004, de mettre en place un système de gestion de l'offre pour faire face au problème d'un sur-approvisionnement des oignons sur le marché national. Ce système repose essentiellement sur le contrôle des importations, le contrôle du volume produit et le contrôle du prix à production. Le contrôle des importations est passé surtout par une réduction, et plus tard une interdiction totale, des importations d'oignons provenant des pays étrangers durant la période de commercialisation de l'oignon local. Même si leur conformité aux disciplines de l'OMC continue à poser problème, ces politiques de gestion de l'offre d'oignon connaissent un succès remarquable, dans la mesure où elles permettent une croissance sensible de la production nationale.¹⁷⁹⁸

861. S'agissant du Mali, sa Loi d'orientation agricole annonce dans l'article 3 que la politique de développement agricole a pour but « de promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive reposant, prioritairement sur les exploitations familiales agricoles », et « vise à garantir la souveraineté alimentaire et à faire du secteur agricole le moteur de l'économie nationale en vue d'assurer le bien-être des populations ». Le titre III de cette loi traite spécifiquement de la souveraineté alimentaire, dont le texte réaffirme qu'elle constitue « la ligne directrice » de toute la politique de développement agricole, et que « la sécurité alimentaire est une dimension de la souveraineté alimentaire ».¹⁷⁹⁹ Il continue à incomber à l'Etat de définir, en concertation avec les collectivités territoriales, les politiques de développement des productions visant prioritairement la souveraineté alimentaire à

¹⁷⁹⁷ L'article 24 de la loi portant sur la diversification, les filières et la régulation des marchés précise que :

« la diversification des productions agricoles constitue en puissant levier dans l'amélioration des revenus des ruraux et de la souveraineté alimentaire du pays. En outre, elle devra permettre le développement de filières d'exportations correspondant à la demande internationale, d'une part, et répondant aux besoins pressants de substitution aux importations de produits alimentaires, d'autre part ».

Et l'article 36 de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale stipule que :

« chaque fois que nécessaire, l'Etat prend des mesures de protection ou accorde des subventions pour réduire ou supprimer les distorsions dans les échanges économiques extérieurs...dans le respect des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Dans le cadre des négociations commerciales multilatérales et bilatérales, l'Etat œuvre à la suppression des pratiques déloyales dans les échanges commerciaux ».

¹⁷⁹⁸ BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », *op. cit.*, p. 638

¹⁷⁹⁹ Article 51 de la Loi d'orientation agricole du Mali

moyen terme.¹⁸⁰⁰ D'ailleurs, l'intervention des pouvoirs publics sur le marché national est explicitement autorisée. Il est ainsi stipulé que « l'Etat veille à la régulation des importations et exportations des produits agro-alimentaires ».¹⁸⁰¹ L'article 183 va encore plus loin en indiquant que « l'Etat, au besoin et en concertation avec la profession agricole et les autres acteurs du secteur privé, prend des mesures appropriées pour protéger les marchés nationaux de produits agricoles ».¹⁸⁰²

862. On remarque également un recours manifeste des stratégies agricoles régionales ou sous régionales à la souveraineté alimentaire. Prenons comme exemple la Politique agricole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).¹⁸⁰³ En exécution du traité révisé de la CEDEAO de 1993, la Commission ministérielle pour l'agriculture et l'alimentation a établi en 2001 un cadre d'orientation pour la définition d'une politique agricole régionale. Le processus d'élaboration lancé subséquemment a conduit finalement à doter l'ensemble des pays ouest-africains d'une politique agricole commune. La vision et les objectifs de celle-ci font clairement référence à la souveraineté alimentaire régionale, qui passe par une sécurité alimentaire prioritairement fondée sur la reconquête des marchés régionaux, la valorisation des productions régionales et la maîtrise des importations.¹⁸⁰⁴ En particulier, les objectifs spécifiques de la Politique agricole de la CEDEAO envisage

¹⁸⁰⁰ Article 53 de la Loi d'orientation agricole du Mali

¹⁸⁰¹ Article 54 de la Loi d'orientation agricole du Mali

¹⁸⁰² Textes cités par OCDE, OCDE, *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, op. cit., pp. 33 – 34

¹⁸⁰³ La CEDEAO est une organisation intergouvernementale ouest-africaine créée le 28 mai 1975, dans le but de promouvoir la coopération et l'intégration avec pour objectif de créer une union économique et monétaire ouest-africaine. Elle compte aujourd'hui 15 pays membres, à savoir Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Sénégal et Togo.

D'ailleurs, dans les textes et d'autre littérature portant sur ce sujet, la politique agricole de la CEDEAO se présente souvent sous le terme « ECOWAP » (Agricultural Policy for the Economic Community of West African States).

¹⁸⁰⁴ Selon la vision de la Politique agricole de l'CEDEAO, « la politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra- communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs ».

De plus, la Politique agricole de la CEDEAO a pour objectif général « de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les Etats membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays ».

CEDEAO, *Projet de politique agricole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest – ECOWAP*, Annexe à la décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la Communauté Économique des Etats d'Afrique de l'Ouest, Janvier 2005, pp. 4 – 5

précisément l'assurance de la sécurité alimentaire de la population et de la qualité sanitaire des produits, « dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région », la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations, et la promotion d'une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux.¹⁸⁰⁵

B. L'absence d'une notion juridique en droit international positif

863. Si l'effectivité des initiatives nationales et régionales en faveur de la souveraineté alimentaire exige que ce concept trouve sa propre place dans la sphère du droit international, ce n'est pas encore le cas d'aujourd'hui. Jusqu'à ce jour, la souveraineté alimentaire reste un concept invoqué essentiellement par la société civile, et son existence en tant que notion juridique n'est pas encore établie en droit international positif. L'absence d'un consensus sur la signification, la référence à un terme discutable de « souveraineté » et l'imbrication avec d'autres normes existant déjà en droit international, incitent les observateurs à s'interroger sur le fait de savoir si la « souveraineté alimentaire » est bien le terme le plus approprié à plaider devant les instances internationales en faveur de la cause défendue par ses partisans.

864. Correspondant à une cause politique commune de lutter contre le scandale de la faim dans le monde, le concept de souveraineté alimentaire ne connaît pas encore un consensus sur sa signification et sa portée. L'absence d'un tel consensus peut être expliquée en partie par le fait que ce concept s'ancre profondément dans des réalités nationales et répond avant tout aux intérêts locaux.¹⁸⁰⁶ En conséquence, bien que la définition initiale de la *Via Campesina* soit assez claire sur l'orientation donnée à ce concept, l'hétérogénéité de l'état de développement agricole de chaque pays ou région explique que la souveraineté alimentaire soit interprétée de manière très variée, en fonction des différents regroupements des acteurs et des intérêts concrets qu'ils défendent.

865. Parmi tous les forces politiques prônant la souveraineté alimentaire, nous pouvons identifier trois principaux réseaux, dont chacun s'en tient à sa propre vision

¹⁸⁰⁵ *Ibid.*, pp. 5 – 6

¹⁸⁰⁶ HRABANSKI M., « Souveraineté alimentaire : mobilisations collectives agricoles et instrumentalisations multiples d'un concept transnational », *op. cit.*, p. 157

pour apprécier cette notion en réponse à des objectifs locaux. Basé sur une vision protectionniste, le premier réseau rassemble des syndicats majoritaires européens, qui s'inscrivent dans la défense catégorielle de leur secteur professionnel et bénéficient de relations privilégiées avec les pouvoirs publics.¹⁸⁰⁷ Ils réclament, en effet, une autonomie de décision des Etats au niveau des politiques agricoles et alimentaires, et réaffirment la nécessité de protéger leur agriculture en recourant à des mesures restrictives aux frontières et à des prix rémunérateurs au profit des agriculteurs européens, sans remettre en cause le dumping à l'exportation ni le modèle productiviste. Ces mesures de protection permettraient aux producteurs européens de rester compétitifs, d'exporter et de s'enrichir sur le marché mondial, tout en assurant la souveraineté alimentaire de l'Europe et de leur propre sécurité.¹⁸⁰⁸ Le deuxième réseau est composé des mouvements et des ONG proches de l'« altermondialisme », tels que le *Via Campesina*.¹⁸⁰⁹ Visant à un développement agricole durable et autocentré, ces organisations rejettent le modèle productiviste de l'agro-business et tentent de lier défense professionnelle et défense de l'intérêt général. Leur vision de la souveraineté alimentaire est fondée sur la promotion des exploitations familiales et paysannes développant des systèmes de production diversifiés et écologiques, et sur le renoncement à la dépendance envers des semences des entreprises multinationales. Bien évidemment, la promotion de cette agriculture multifonctionnelle nécessite une protection suffisante aux frontières et un soutien interne efficace.¹⁸¹⁰ Enfin, le troisième réseau se compose de représentants syndicaux des pays en développement, en particulier ceux des pays africains.¹⁸¹¹ Représentant des exploitants victimes des importations européennes, ces représentants syndicaux s'appuient sur une vision d'« autonomie de décision » en préconisant, avant tout, la nécessité de reconnaître la

¹⁸⁰⁷ Pour ce type d'organisation syndicale, citons par exemple la Confédération générale des betteraviers de France (CGB), la Confédération des betteraviers belges (CBB), la Confédération internationale des betteraviers européens (Cibe), et le Comité des organisations professionnelles agricoles (Copa). HRABANSKI M., « Souveraineté alimentaire : mobilisations collectives agricoles et instrumentalisation multiples d'un concept transnational », *op. cit.*, p. 159

¹⁸⁰⁸ GRENADE F., *Le concept de souveraineté alimentaire à la lumière de la problématique du Niger*, Mémoire de l'Université de Liège, 2010, p. 12

¹⁸⁰⁹ Il s'agit également de la Confédération paysanne, la Coordination paysanne européenne et d'autres syndicats agricoles. HRABANSKI M., « Souveraineté alimentaire : mobilisations collectives agricoles et instrumentalisation multiples d'un concept transnational », *op. cit.*, p. 159

¹⁸¹⁰ *Ibid.*, p. 161

¹⁸¹¹ A titre d'exemple, le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux du Sénégal (CNCR), et la Coordination nationale des organisations paysannes du Mali (CNOP), ou encore l'Association pour la redynamisation de l'élevage du Niger (AREN).

souveraineté des pays et des régions dans le choix de leurs politiques agricoles et alimentaires, peu importe le contenu même de ces politiques.¹⁸¹²

866. Nous observons ainsi une divergence évidente des usages de la notion de souveraineté alimentaire en pratique. Il est indéniable que l'existence d'une telle divergence permet de rassembler un plus grand nombre de forces publiques dans des actions collectives transnationales. Cependant, ces différences d'appréciation révèlent justement le fait que le « périmètre » du concept de souveraineté alimentaire reste encore imprécis.¹⁸¹³ Elles empêchent l'émergence d'une vision commune sur le problème de la faim et les solutions appropriées, vision basée sur la souveraineté alimentaire et susceptible d'être acceptée par l'ensemble de la communauté internationale.

867. En outre, le concept de souveraineté alimentaire fait une référence précise au terme de « souveraineté ». Si une telle référence s'avère justifiée d'un point de vue politique, elle paraît contestable sur le plan strictement juridique. D'abord, l'idée initiale de construire ce concept à partir de la notion de souveraineté, avait pour objectif de justifier les revendications d'une sorte de liberté ou d'autonomie des Etats ou des peuples dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs propres politiques agroalimentaires, sans être restreints par des forces supranationales.¹⁸¹⁴ Or, dans l'ordre juridique, la souveraineté est souvent considérée comme indivisible et tire sa force de son unité absolue. On ne peut pas imaginer l'existence en droit d'un ou de quelques fragments de souveraineté. Donc, en droit, il n'y a pas beaucoup de sens de parler de la souveraineté alimentaire.¹⁸¹⁵ En fait, certains observateurs craignent que l'accentuation excessive sur une « souveraineté en matière alimentaire » risquerait de « faire perdre à la notion toute son utilité ».¹⁸¹⁶

¹⁸¹² GRENADE F., *Le concept de souveraineté alimentaire à la lumière de la problématique du Niger*, *op. cit.*, p. 12

¹⁸¹³ OCDE, *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, Document préparé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) dans le cadre du premier Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA à Niamey en novembre 2006, Paris, 2007, p. 7

¹⁸¹⁴ BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », *op. cit.*, p. 637

¹⁸¹⁵ MOIROUD C., « Du concept de "souveraineté" à la "souveraineté alimentaire" », in G. Parent, F. Collart Dutilleul et S. Morales (dir.), *De la souveraineté à la sécurité alimentaire : objectifs, stratégies et moyens juridiques*, Cowansville, Yvon Blais, 2013, pp. 40 – 42

¹⁸¹⁶ BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », *op. cit.*, p. 637

868. Ensuite, l'essentiel de la définition de la souveraineté alimentaire renvoie à la notion d'« autonomie » alimentaire : chaque Etat devrait disposer de la latitude nécessaire pour définir et veiller à un degré d'autonomie en matière agroalimentaire afin de répondre non seulement aux besoins vivriers des populations locales, mais également à la vulnérabilité des exploitants agricoles nationaux.¹⁸¹⁷ Si l'intérêt principal défendu par les partisans de la souveraineté alimentaire est de maintenir les marges de manœuvre pour administrer les affaires agroalimentaires par et pour les Etats ou les peuples eux-mêmes dans un cadre défini, ne serait-il pas mieux de simplement employer le terme d'« autonomie alimentaire » ? Au moins, les revendications ainsi formulées auraient plus de sens sur le plan juridique.¹⁸¹⁸

869. Enfin, la souveraineté a reculé sensiblement pendant les dernières décennies sur le terrain de la gouvernance de problème alimentaire au profit de multiples institutions internationales. Dans ces circonstances, peut-on invoquer le concept de « responsabilité alimentaire » ou de « responsabilité en matière alimentaire », au lieu de la souveraineté alimentaire ? Le recours à un tel concept conduit à accentuer la responsabilité absolue de l'Etat à répondre aux besoins vivriers de son peuple. Il s'agit de la responsabilité de l'Etat de s'abstenir d'entraver l'accès aux aliments et aux intrants agricoles, ainsi que sa responsabilité de protéger et de soutenir l'agriculture vulnérable, les agriculteurs marginalisés et les populations exposées à l'insécurité alimentaire, sans devoir être subordonné à un cadre relationnel quelconque.¹⁸¹⁹ L'Etat peut ainsi invoquer cette « responsabilité » pour justifier ses actions dans le domaine agroalimentaire en cas de non-conformité avec les engagements internationaux qu'il souscrit. Dans l'ordre juridique interne, la notion de « responsabilité alimentaire » permet également de rendre justiciables des réclamations au profit des groupes sociaux vulnérables.

870. Si la référence discutable au terme de « souveraineté » a pour effet de limiter la place susceptible d'être réservée par le droit positif pour le concept de souveraineté alimentaire, l'imbrication de ce concept et le concept de droit à

¹⁸¹⁷ FERCOT C., « La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit », in F. Collart Dutilleul (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, INIDA, San José, Costa Rica, 2013, pp. 291 – 292

¹⁸¹⁸ *Ibid.*

¹⁸¹⁹ *Ibid.*, pp. 292 – 293

l'alimentation met directement en question la véritable nécessité de créer une notion juridique distincte afin de répondre à la même problématique. Grâce aux efforts continuellement investis par la communauté internationale, le contenu normatif du droit à l'alimentation est établi pas à pas par une série de textes officiellement adoptés par une grande majorité des Etats. Le contenu d'un tel droit est ensuite renforcé et enrichi considérablement par les actions du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation.¹⁸²⁰ En créant une triple obligation opposable à la charge des Etats, la notion de droit à l'alimentation constitue déjà une approche juridique, même si elle paraît encore insuffisante à l'heure actuelle, pour poursuivre l'objectif final de la sécurité alimentaire pour le monde entier. De surcroît, la notion de droit à l'alimentation implique déjà une autonomie d'action de l'Etat, du fait que celui-ci doit adopter des lois pour s'assurer que le droit à l'alimentation soit respecté, protégé et exécuté.¹⁸²¹

871. Une relecture des textes décrivant la notion de souveraineté alimentaire révèle que la logique de celle-ci s'inscrit essentiellement dans une réflexion relative au droit à l'alimentation et que deux notions sont souvent portées simultanément par de différents acteurs.¹⁸²² De même, l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, J. Ziegler, a proclamé que « la souveraineté alimentaire devrait être considérée comme une autre solution pour l'agriculture et le commerce des produits agricoles, afin que les Etats honorent l'engagement qu'ils ont pris de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation ». ¹⁸²³ Dans ce sens, la souveraineté alimentaire incarne également un moyen au service de l'objectif d'assurer l'accès durable du monde à une alimentation adéquate et saine. Elle renvoie aussi à la nécessité de protéger les droits fondamentaux des individus, et surtout le droit des personnes vulnérables.¹⁸²⁴

872. Certes, la notion de souveraineté alimentaire emporte également un droit « collectif » des peuples à être autonomes en ce qui concerne les choix relatifs à

¹⁸²⁰ Le présent travail, para. 51 – 56

¹⁸²¹ ZIEGLER J., *Le droit à l'alimentation*, Paris, Ed. Mille et Une Nuits, 2003, p. 111

¹⁸²² FERCOT C., « La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit », *op. cit.*, p. 293

¹⁸²³ Parole de J. Ziegler cité par BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », *op. cit.*, p. 639

¹⁸²⁴ FERCOT C., « La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit », *op. cit.*, p. 288

l'agriculture ou à l'alimentation.¹⁸²⁵ Cependant, dans un contexte de globalisation et de prédominance des lois de marché, un simple renvoi à ce droit n'est pas suffisante pour que la souveraineté alimentaire puisse trouver un écho dans les orientations actuellement définies par les institutions internationales. Il faut encore que cette notion se dote, au-delà des grands principes, d'un contenu opérationnel et trouve une traduction effective dans les politiques internationales, régionales, nationales et locales. Pour l'instant, il nous semble que les partisans de la souveraineté alimentaire peuvent s'appuyer sur le droit à l'alimentation et le droit au développement pour rendre effectives leurs revendications sur le plan de droit international positif.¹⁸²⁶

Section II – Le recours au concept de la souveraineté alimentaire pour une gouvernance coordonnée des politiques agricoles et alimentaires

873. Même si la souveraineté alimentaire reste une notion prônée principalement par la société civile, dont la mise en œuvre dans l'ordre juridique international paraît toujours difficile, son introduction dans les débats publics porte une contribution indéniable à une réflexion approfondie sur la façon de traiter le problème alimentaire dans le contexte du commerce globalisé. Par le biais des discussions portant sur la positionnement des enjeux alimentaires dans l'ordre commercial international (Paragraphe 1), le concept de souveraineté alimentaire entraîne certaines implications orientées vers une gouvernance globale plus coordonnée pour la sécurité alimentaire (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Le repositionnement des enjeux alimentaires dans l'ordre commercial international

874. Le repositionnement des enjeux alimentaires dans l'ordre commercial international est passé par un repositionnement du débat alimentaire autour des considérations politiques (A), une revalorisation du rôle de l'Etat en matière

¹⁸²⁵ Il s'agit d'un « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » ou d'un « droit à l'autodétermination », en vertu duquel les peuples déterminent librement leur statut politique et leur modèle de développement socio-économique, indépendamment de toute influence étrangère. Sur ce sujet, voir CHARPENTIER J., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *Revue québécoise de droit international*, n°2, 1985, pp. 195 – 213 ; également CHARBONNEAU C., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre », *Revue québécoise de droit international*, n°9, 1995, pp. 111 – 130

¹⁸²⁶ BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », *op. cit.*, p. 639

agroalimentaire (B) et un accent particulier porté sur l'agriculture paysanne et familiale (C).

A. Le repositionnement du débat alimentaire autour des considérations politiques

875. Le problème alimentaire est analysé sous différents angles et suivant des méthodes de recherche diversifiés. Ce fait conduit à des divergences d'opinion en ce qui concerne les causes profondes du problème et les solutions à apporter pour y remédier. Les institutions internationales ont opté pour les solutions techniques dans la lutte contre la sous-alimentation et la malnutrition, alors que les partisans de la souveraineté alimentaire remettent les choix politiques au cœur du problème de l'insécurité alimentaire.¹⁸²⁷

876. Pendant le dernier demi-siècle, la tentative de répondre au défi de la faim à travers le développement d'une approche technologique a connu un succès remarquable en termes de la production agricole globale. La révolution verte a eu pour résultat d'augmenter de manière impressionnante les volumes de production agricole dans les régions qui l'ont mise en œuvre. Ce succès est d'autant plus indéniable que la croissance de la production agricole a été supérieure d'environ 8% à la croissance démographique.¹⁸²⁸

877. Néanmoins, si l'on prend en considération le fait que près de 800 millions de personnes souffrent aujourd'hui de la sous-alimentation chronique, dont les trois quarts sont des ruraux qui vivent de l'agriculture, cette croissance de la production agricole paraît largement insuffisante et trop inégale pour subvenir de façon convenable aux besoins de toute l'humanité.¹⁸²⁹ Il semble que l'approche technique appliquée auparavant dans la lutte contre la faim a permis purement et simplement d'augmenter la productivité agricole, mais n'est pas arrivé à réaliser une répartition équitable parmi différents groupes sociaux du gain provenant de cette augmentation. Favorisant une agriculture plus fortement capitalisée, le modèle actuel de production récompense les plus grandes plantations, qui peuvent faire des

¹⁸²⁷ GRENADE F., *Le concept de souveraineté alimentaire à la lumière de la problématique du Niger*, *op. cit.*, pp. 16 – 17

¹⁸²⁸ MAZOYER M., « Pauvreté paysanne, sous-alimentation et avenir de l'humanité », *op. cit.*, pp. 11 – 29

¹⁸²⁹ *Ibid.* Egalement FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux*, *op. cit.*, p. 46

économies d'échelle, avoir accès au crédit, et investir dans la mécanisation et l'irrigation, au détriment des très petites exploitations familiales et d'individus ne disposant pas de moyens pour opérer cette transition. Les augmentations de production sont ainsi allées de pair avec la persistance d'inégalités considérables. Ce fait explique parfaitement le paradoxe de la révolution verte : le nombre de personnes souffrant de la faim a crû dans les mêmes proportions, et en certains cas dans des proportions plus importantes, que la production alimentaire par capita.¹⁸³⁰ Il est regrettable que, pendant longtemps, cette injustice sociale a été sous-estimée ou mal interprétée, du fait qu'une dissociation entre production et distribution persiste dans les réflexions centrées sur la cause technique de l'insécurité alimentaire.

878. Dans ce sens, O. De Schutter a constaté que l'insécurité alimentaire chronique soulève plutôt un défi politique qu'un défi technique. Elle est surtout le résultat des choix du passé qui ont gravement accru les inégalités entre les pays et au sein de chaque pays. La diminution de l'aide au développement du secteur agricole et le régime du commerce international pénalisant les paysans les plus vulnérables sont identifiés comme deux causes importantes du phénomène de la faim.¹⁸³¹ De même, M. Teller-Péron a observé que dans un monde qui produit plus de nourriture que jamais, 90% des cas de sous-alimentation sont la conséquence de politiques ou d'absence de politiques, ceci menant éventuellement à la marginalisation, à la croissance des inégalités et à l'absence de justice sociale.¹⁸³² Vu le caractère politique du problème de la faim dans le monde, les partisans de la souveraineté alimentaire tentent de sortir ce problème et ses causes du domaine technique pour les placer dans le domaine du politique. Ils préconisent encore qu'une meilleure intégration des petits paysans dans les processus de décision politique permettra véritablement de progresser dans la lutte contre la faim.¹⁸³³

¹⁸³⁰ De SCHUTTER O. (dir.), *L'économie politique de la faim : garantir le droit à l'alimentation dans un monde de ressources rares*, Leçon inaugural du Groupe ESA, Edition Groupe ESA, Angers, 2010, p. 25

¹⁸³¹ De SCHUTTER O. et DIOUFF J., « Combattre la faim, une responsabilité commune », *Libération*, le 16 novembre 2009, texte disponible sur le site Internet : http://www.liberation.fr/terre/2009/11/16/combattre-la-faim-une-responsabilite-commune_593760 (consulté le 28 février 2016)

¹⁸³² TELLER-PERON M., « Le droit à se nourrir », in S. Desgain et O. Zé (dir.), *Nourrir la planète : comprendre la souveraineté alimentaire*, Bruxelles, Luc Pire, 2008, p. 57

¹⁸³³ De SCHUTTER O., « La crise alimentaire et l'économie politique de la faim », in A. Zacharie (dir.), *Refonder les politiques de développement : les relations Nord-Sud dans un monde multipolaire*, Bruxelles, La Mulette, 2010, p. 4

B. La revalorisation du rôle de l'Etat en matière agroalimentaire

879. On peut constater qu'aujourd'hui l'Etat n'est plus le seul acteur engagé de manière prépondérante dans la construction et le maintien des relations internationales.¹⁸³⁴ Dès la fin de la seconde guerre mondiale, les organisations internationales exercent des fonctions diverses dans le système international, dont certaines ont acquis une autonomie croissante vis-à-vis de leurs Etats membres et peuvent même imposer à ceux-ci des obligations juridiquement contraignantes. Très récemment, de plus en plus des ONG et des mouvements sociaux apparaissent sur la scène internationale et exercent des influences à différents niveaux sur la gouvernance des affaires internationales.

880. Les partisans de la souveraineté alimentaire ont pu observer que l'érosion de la souveraineté nationale des Etats en matière agroalimentaire est particulièrement remarquable pendant les dernières décennies. Suite à leur intégration progressive dans une économie globalisée, les Etats ont de moins en moins de pouvoir dans la détermination des politiques agricoles et alimentaires, en raison de l'intervention de plus en plus importante des institutions internationales à vocation économique telles que l'OMC, le FMI et la Banque mondiale.¹⁸³⁵ En fait, de telle perte du contrôle absolu des Etats sur les politiques agricoles et alimentaires est l'une des conséquences du développement du mode actuel de production et de distribution alimentaires. Ce modèle de développement agricole est axé essentiellement sur la production destinée aux exportations vers les marchés externes et la dépendance envers les importations pour assurer l'approvisionnement alimentaire sur les marchés internes. En particulier, l'intégration du secteur agricole dans le régime commercial multilatéral de l'OMC a pour effet de banaliser les spécificités des aliments et de la production agricole, et de les soumettre à la logique marchande, selon laquelle les aliments et les moyens de production constituent des biens strictement privés, des marchandises comme les autres, gouvernés essentiellement par la loi du marché.¹⁸³⁶

¹⁸³⁴ FERCOT C., « La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit », *op. cit.*, pp. 286 – 287

¹⁸³⁵ ISSAOUI-MANSOURI K., « Souveraineté alimentaire : un concept en émergence », *Revue Possibles*, Vol. 34, n°1-2, 2010, p. 3

¹⁸³⁶ PARE F., « Etat, bien commun et souveraineté alimentaire », *Revue possibles*, Vol. 34, n°1-2, 2010, p. 201

Les interventions des Etats afin d'assurer la sécurité alimentaire pour leurs populations étant ainsi restreintes, les responsabilités reposent désormais sur les seules épaules des citoyens ou des entreprises privées, qui sont libres d'entreprendre en tant que producteurs, transformateurs ou distributeurs et libres de consommer ce qu'ils désirent au prix qu'ils désirent.¹⁸³⁷

881. Cependant, les agricultures et les systèmes alimentaires du monde sont de nature extrêmement hétérogène, puisqu'ils sont conditionnés par des facteurs exogènes très variées et incontrôlables, ainsi que des considérations nationales légitimes sur les plans culturel, politique, sanitaire et social. Ce sont ces conditions qui placent les agriculteurs de différents pays dans une situation commerciale très inégale, voir intrinsèquement inéquitable sur le plan économique. Le modèle de développement agricole et la mondialisation des échanges agricoles favorisent évidemment les agricultures capitalisées et de monoculture à grande échelle, et affaiblissent celles des pays en développement tout en exposant les agriculteurs à des conditions de concurrence désavantageuses.¹⁸³⁸ Ils ont également pour effet d'exacerber la volatilité du prix des produits agricoles, de dégrader la biodiversité et d'autres qualités de l'environnement nécessaires au maintien de la productivité agricole, et d'écarter les citoyens du processus de détermination des politiques agroalimentaires.¹⁸³⁹

882. Aux yeux des défenseurs de la souveraineté alimentaire, la stratégie actuelle de gouvernance de la sécurité alimentaire est essentiellement fondée sur les libertés des individus de consommer et d'entreprendre, alors que la sécurité alimentaire d'un peuple relève du bien commun et d'une responsabilité publique. Cette stratégie individualiste et marchande ne pourra pas résoudre durablement et véritablement les problèmes engendrés par le système alimentaire actuellement dominant, ni remédier de manière substantielle à la situation décevante de la sécurité alimentaire.¹⁸⁴⁰ Comme l'a constaté F. Paré, coordonnateur de la Coalition pour la

¹⁸³⁷ *Ibid.*, p. 202

¹⁸³⁸ ISSAOUI-MANSOURI K., « Souveraineté alimentaire : un concept en émergence », *op. cit.*, p. 3

¹⁸³⁹ PARE F., « Etat, bien commun et souveraineté alimentaire », *op. cit.*, p. 203

¹⁸⁴⁰ ISSAOUI-MANSOURI K., « Souveraineté alimentaire : un concept en émergence », *op. cit.*, p. 3

souveraineté alimentaire, même si les citoyens et les entreprises privées peuvent, par leurs choix individuels au titre d'une consommation responsable ou de leur responsabilité sociale, contribuer à l'émergence de réalités souhaitables sur les plans sociaux et environnementaux, ils n'en sont pas les responsables ultimes, parce que le bien commun est essentiellement « une responsabilité publique collective ».¹⁸⁴¹

883. De plus, dans la mesure où il existe toujours une menace des sanctions économiques susceptibles d'être imposées par le régime de règlement de différends de l'OMC, on observe effectivement un déséquilibre entre la force du droit économique et celle des droits de l'homme à une alimentation adéquate et saine. Il paraît raisonnable que les Membres de l'OMC favorisent le droit au commerce en cas de doute, car en cas d'échec la sanction sera certaine et économique.¹⁸⁴² Donc le vrai défi ne réside pas dans la création et la mise en œuvre de nouveaux droits individuels, comme le droit des paysans, mais plutôt dans la restauration des capacités nationales et du droit collectif des peuples et de leurs Etats aux fins de la réalisation de la sécurité alimentaire.¹⁸⁴³

884. C'est exactement là qu'entre en scène la souveraineté alimentaire, c'est-à-dire la responsabilité et la capacité des Etats, en tant que gardiens du bien commun, de gouverner et suivre les activités des « opérateurs alimentaires ». Notamment lorsque leur population n'est pas en mesure de manger à sa faim, les Etats ont toujours un rôle incontournable à jouer.¹⁸⁴⁴ Ainsi, les Etats devraient pouvoir renforcer leur gouvernance sur leur système alimentaire, tout en adoptant pleinement et librement leurs propres politiques publiques agroalimentaires, notamment des mesures de protection aux frontières, de manière à préserver un rapport normal et légitime entre les producteurs agricoles et les consommateurs.¹⁸⁴⁵

¹⁸⁴¹ PARE F., « Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'Etat à réguler les affaires alimentaires – aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification d'un outil effectif de restauration politique », in F. Collart Dutilleul (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, INIDA, San José, Costa Rica, 2013, pp. 297 – 300

¹⁸⁴² De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : Mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, op. cit., pp. 18 – 19

¹⁸⁴³ PARE F., « Pour la sécurité alimentaire : restaurer la responsabilité d'Etat. Les besoins de la société civile : la souveraineté alimentaire au service de la sécurité alimentaire », *Revue internationale de droit économique*, n°4, 2012, p. 95

¹⁸⁴⁴ *Ibid.*, p. 90

¹⁸⁴⁵ *Ibid.*

885. Dans ce sens, on s'interroge sur la question de savoir s'il est possible que les aliments et l'agriculture puissent bénéficier d'un accord-cadre autre que ceux de l'OMC, parce que le domaine agricole porte une multifonctionnalité et ne devrait pas être traité comme ayant exclusivement une valeur commerciale.¹⁸⁴⁶ Cette idée est en effet inspirée de l'approche d'une convention internationale conclue sous l'égide de l'UNESCO concernant les produits et les services culturels - la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.¹⁸⁴⁷ Tendante à assurer un équilibre essentiel entre la nature à la fois culturelle et économique des biens et services culturels, cette convention permet aux Etats parties d'adopter des mesures destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelle sur leur territoire. Elle invite également les Etats parties à prendre en compte leurs engagements dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, lorsqu'ils négocieront au sein d'autres forums internationaux tel que l'OMC, sans subordonner l'un à l'autre.¹⁸⁴⁸¹⁸⁴⁹ Bien évidemment, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de ce genre de solution devra relever de nombreux défis.¹⁸⁵⁰

C. L'accent sur l'agriculture familiale

¹⁸⁴⁶ PARENT G., *La promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles*, Québec, 2007, pp. 2 – 4

¹⁸⁴⁷ La Convention a été adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 20 octobre 2005. Elle est entrée en vigueur le 18 mars 2007 et 141 Etats l'avaient ratifiée le 20 janvier 2016. Pour plus d'informations sur cette convention, voir le site officiel de l'UNESCO : http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#STATE_PARTIES (consulté le 20 mars 2016)

¹⁸⁴⁸ Les dispositions de l'article 20 de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sont consacrées aux relations de la Convention avec les autres instruments internationaux. Elles se lisent comme suit :

- « 1. les parties reconnaissent qu'elles doivent remplir de bonne foi leurs obligations en vertu de la présente Convention et de tous les autres traités auxquels elles sont parties. Ainsi, sans subordonner cette Convention aux autres traités,
 - (a) elles encouragent le soutien mutuel entre cette Convention et les autres traités auxquels elles sont parties ; et
 - (b) lorsqu'elles interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, les Parties prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention.
2. rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités auxquels elles sont parties ».

¹⁸⁴⁹ Sur les relations de la Convention avec les autres instruments internationaux, voir BERNIER I., *Les relations entre la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et les autres instruments internationaux : l'émergence d'un nouvel équilibre entre le commerce et la culture*, 2009, 24p.

¹⁸⁵⁰ Sur ce sujet, voir PARENT G., *La promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles*, op. cit., pp. 4 – 7

886. Promouvoir l'agriculture familiale constitue un élément clé des revendications des défenseurs de la souveraineté alimentaire. Représentant la principale forme d'organisation de l'agriculture à travers le monde, l'agriculture familiale regroupe des types d'exploitations agricoles extrêmement hétérogènes, aussi bien de toutes petites exploitations de subsistance en Afrique que de grandes entreprises à vocation commerciale aux Etats-Unis ou en Australie.¹⁸⁵¹ Elle désigne, selon la définition proposée par la FAO, un mode d'organisation de l'agriculture dans lequel la production agricole, forestière, halieutique, pastorale et aquacole est gérée et exploitée par une famille et repose principalement sur la main-d'œuvre familiale. Dans cette forme d'exploitation, la famille et la production évoluent ensemble et remplissent des fonctions économiques, environnementales, sociales et culturelles.¹⁸⁵² De façon générale, c'est par des liens organiques entre la famille et l'unité de production et par le recours essentiellement au travail familial, que l'agriculture familiale se distingue radicalement de l'exploitation agricole du type capitaliste qui vise principalement la rentabilité du capital.¹⁸⁵³

887. Selon les derniers recensements de la FAO, parmi plus de 570 millions d'exploitations agricoles dans le monde, 500 millions relèveraient de l'agriculture familiale. De caractère très hétérogènes, les exploitations familiales occupent au total de 70% à 80% des terres agricoles et 40% des actifs dans le monde. Même si elle

¹⁸⁵¹ Selon les derniers recensements de la FAO, parmi les quelque 570 millions d'exploitations agricoles dans le monde, 500 millions relèveraient de l'agriculture familiale. Les exploitations familiales comptent donc plus de 90% des exploitations agricoles sur la planète. FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : ouvrir l'agriculture familiale à l'innovation*, Rome, 2014, pp. 9 – 10

¹⁸⁵² Faisant souvent l'objet de débats sur la sécurité alimentaire et le développement rural, la notion d'agriculture familiale reste imprécise. Jusqu'à ce jour, on n'est pas encore parvenu à un consensus sur la question de savoir ce qui constitue exactement des exploitations familiales, du fait de leur très grande diversité et de la complexité de leurs moyens de subsistance. De nombreuses définitions s'appuient sur des éléments ayant trait à la propriété et à la gestion, à l'utilisation de la main-d'œuvre et à la superficie ou à la dimension économique. A des fins du présent travail, nous citons la définition donnée par la FAO dans le cadre de l'Année internationale de l'agriculture familiale :

« l'agriculture familiale englobe toutes les activités agricoles reposant sur la famille, en relation avec de nombreux aspects du développement rural. L'agriculture familiale permet d'organiser la production agricole, forestière, halieutique, pastoral ou aquacole qui, sous la gestion d'une famille, repose principalement sur la main-d'œuvre familiale, aussi bien les hommes que les femmes ».

Ibid., p. 9

¹⁸⁵³ Souvent, ces liens organiques se matérialisent i) par l'inclusion du capital d'exploitation dans le patrimoine familial et ii) par la combinaison de logiques domestiques et d'exploitation, marchandes et non marchandes, dans les processus d'allocation du travail familial et de sa rémunération, ainsi que dans les choix de répartition des produits entre consommations finales, consommations intermédiaires, investissement et accumulation. Pour une analyse détaillée sur ce sujet, voir CIRAD, *Les agricultures familiales du monde : définitions, contributions et politiques publiques*, Rapport d'expertise réalisé sous contrat n°AFD/STR/RCH/REC/2012-MCT-001 entre l'AFD et le Cirad intitulé « Etude sur la contribution de l'agriculture familiale à la sécurité alimentaire », Montpellier, 2013, pp. 10 – 12

n'approvisionne que faiblement le marché international, l'agriculture familiale produit plus de 80% des denrées alimentaires mondiales en termes de valeur.¹⁸⁵⁴ Néanmoins, l'agriculture familiale souffre depuis longtemps d'une image négative aux yeux des décideurs politiques en raison de sa « faible productivité ». Le manque de reconnaissance des gouvernements en ce qui concerne les potentialités de l'agriculture familiale en termes d'un développement durable des milieux ruraux, conduit à un délaissement de cette forme d'agriculture sur le terrain de la stratégie nationale de bon nombre de pays en développement. Elle est ainsi soumise à des politiques nationales défavorables par rapport aux autres formes d'agriculture.¹⁸⁵⁵ Faute d'accès aux ressources productives comme aux ressources publiques, elle demeure toujours vulnérable face à l'instabilité des prix, à la spéculation financière et aux crises climatiques et économiques, et se voit davantage fragilisée par la mondialisation.¹⁸⁵⁶

888. C'est en ce sens que le concept de la souveraineté alimentaire intervient et s'oppose aux politiques agricoles néolibérales, tout en mettant en avant le rôle prépondérant que l'agriculture familiale et paysanne peut jouer pour nourrir la planète et lutter contre la faim et la malnutrition. Ainsi, les organisations de défense de la souveraineté alimentaire, telles que *Via Campesina*, revendiquent fortement de mettre en œuvres des politiques, nationales ainsi que internationales, visant à valoriser et soutenir le développement de cette forme d'agriculture à plus grande échelle. Selon eux, le système alimentaire industriel ne pourrait plus assurer « un approvisionnement en nourriture saine et de qualité », et qu'il entraîne la circulation des aliments « depuis des zones où sévissent de la pauvreté et la faim, vers les zones riches et abondantes ». ¹⁸⁵⁷ L'agriculture familiale, quant à elle, s'oppose à la forme d'agriculture mécanisée, qui est développée sur de grandes surfaces et repose sur les

¹⁸⁵⁴ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : ouvrir l'agriculture familiale à l'innovation*, op. cit., pp. 10 – 11

¹⁸⁵⁵ Coordination SUD a observé une inégalité dans l'accès aux ressources publiques entre les agricultures familiales et d'autres formes d'agricultures de type capitaliste dans la plupart des pays en développement. Coordination SUD, *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, Résultats des travaux et du séminaire organisé par la Commission agriculture et alimentation de Coordination SUD, Paris, 11 décembre 2007, p. 5

¹⁸⁵⁶ Sur les menaces pesant sur les agricultures familiales, voir LAPLANTE M., *L'agriculture familiale*, Avis du Conseil économique social et environnemental, Journal officiel de la République française, Mandature 2010-2015, Séance du 9 décembre 2014, pp. 19 – 21

¹⁸⁵⁷ CIRAD, *Les agricultures familiales du monde : définitions, contributions et politiques publiques*, op. cit., p. 41

activités des agro-entreprises caractérisées par un recours important aux capitaux et au foncier. Elle tente de baser les activités sociales et économiques liées à l'exploitation agricole sur les structures de la famille et les conditions locales telles que les terroirs et le groupe d'appartenance. Elle ne fonctionne pas selon une logique capitaliste de maximisation des profits, mais selon une rationalité de recherche avant tout à assurer la reproduction des moyens de subsistances et des revenus de la famille. Elle donne la priorité aux économies et aux marchés locaux et nationaux, et fait primer une agriculture paysanne et familiale et une distribution et une consommation alimentaires basées sur la durabilité environnementale, sociale et économique.¹⁸⁵⁸

889. Ainsi, les politiques visant à protéger et à soutenir l'agriculture familiale, doivent permettre à valoriser ses différents atouts et capacités dans le relèvement de multiples défis liés au développement d'une agriculture durable qui s'adapte au contexte actuel mondialisé.¹⁸⁵⁹ Selon Coordination SUD, il s'agit précisément des capacités de

« maintenir ou créer des emplois, et de maintenir des jeunes ruraux sur leur territoire, voire absorber des jeunes qui arrivent sur le marché du travail ; gérer le risque et s'adapter ; lutter contre la pauvreté et l'inégalité ; produire suffisamment pour assurer la souveraineté (alimentaire) locale et approvisionner les marchés locaux ; contribuer à la croissance économique, aux exportations et rentrées de devises ; être compétitif dans le cadre de la mondialisation, tant pour les marchés d'export que pour résister à la concurrence des importations ; préserver les ressources naturelles et la biodiversité, préserver l'environnement ; maintenir des spécificités culturelles sur les territoires ruraux, considérées aujourd'hui comme des patrimoines ; contribuer à des processus de développement local et au maintien de territoires ruraux « vivants » et entretenus ». ¹⁸⁶⁰

¹⁸⁵⁸ KROLL J.-C., « Agriculture, fournisseurs, filières : les implications politiques d'une régulation des échanges », in E. Pisani (dir.), *Une politique mondiale pour nourrir le monde*, Heidelberg, Springer, 2007, p. 39

¹⁸⁵⁹ DOUSSIN J.-P., « Souveraineté alimentaire et agriculture familiale – Réflexions autour d'une démarche volontaire de renforcement de capacité des organisations de producteurs : le commerce équitable », in F. Collart Dutilleul et T. Bréger (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, Vol. 1, Inida, Costa Rica, 2013, p. 319

¹⁸⁶⁰ Coordination SUD, *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, op. cit., pp. 7 – 8

890. Les revendications des défenseurs de la souveraineté alimentaire relatives à l'agriculture familiale ne sont pas sans écho sur la scène politique internationale.¹⁸⁶¹ Notamment, en proclamant 2014 l'«Année internationale de l'agriculture familiale», l'ONU a reconnu officiellement la contribution significative de l'agriculture familiale à l'éradication de la faim et de la pauvreté, à l'amélioration de la sécurité alimentaire, de la nutrition et des moyens d'existence, à la gestion des ressources naturelles, à la protection de l'environnement et au développement durable, notamment dans les zones rurales. Elle a également exprimé sa volonté de prendre en compte l'agriculture familiale dans le cadre des stratégies internationales et la capacité des agricultures familiales à répondre aux urgences alimentaires, sociales et écologiques. Désormais, l'agriculture familiale est remise au cœur des politiques agricoles, environnementales et sociales dans les programmes d'actions nationaux.¹⁸⁶² C'est dans cette ambiance, que la FAO a consacré en 2015 son entière étude annuelle à ce thème, en fournissant la première estimation globale des exploitations agricoles familiales à travers le monde et les premières propositions politiques visant à valoriser amplement le potentiel de cette forme d'agriculture.¹⁸⁶³

Paragraphe 2 – Les implications de la souveraineté alimentaire dans une gouvernance coordonnée de la production vivrière et du commerce agricole

891. Comme l'a révélé précédemment le présent travail, la définition de la sécurité alimentaire illustre clairement que la société internationale a opté pour une vision technique dans le traitement du problème de la faim dans le monde. Cette vision favorisait l'adoption des stratégies internationales centrées sur deux solutions

¹⁸⁶¹ Par exemple, dans son Rapport sur le développement dans le monde de 2008, la Banque mondiale a souligné que, dans les régions rurales où est connu un taux élevé de pauvreté, l'amélioration de la productivité agricole des petits exploitants familiaux et le renforcement de leur viabilité peuvent avoir une incidence spectaculaire sur la réduction de la pauvreté, de la sous-alimentation et de la malnutrition. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement*, op. cit., p. 12

La dernière étude de la FAO sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde a consacré une section spéciale à la contribution de l'agriculture familiale et de la petite agriculture à la sécurité alimentaire et la nutrition. FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux*, op. cit., pp. 33 – 35

¹⁸⁶² Pour les informations détaillées sur l'Année internationale de l'agriculture familiale, voir le site Internet : <http://www.fao.org/family-farming-2014/fr/> (consulté le 14 juin 2017)

¹⁸⁶³ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : ouvrir l'agriculture familiale à l'innovation*, op. cit., 183p.

de nature technique, qui sont d'ailleurs largement influencées par l'esprit néolibérale.¹⁸⁶⁴ Il s'agit, d'un côté, de l'augmentation de la production agricole mondiale afin d'améliorer la disponibilité physique des denrées alimentaires et, d'autre côté, de la promotion de libre circulation des produits agricoles visant à favoriser l'accès à ces produits vivriers. On espérait que l'établissement et le bon fonctionnement d'un marché mondial des produits agricoles permettraient de combler les déficits alimentaires dans les pays en développement.¹⁸⁶⁵

892. C'est dans ces circonstances que les programmes d'ajustement structurel ont été imposés aux nombreux pays en développement et que le secteur agricole a été soumis aux règles multilatérales régissant le commerce international. Les politiques internationales ainsi mises en place ont eu pour conséquence de contraindre les pays en développement de suivre la voie de la « marchandisation des ressources agricoles ». ¹⁸⁶⁶ Ces ressources sont désormais traitées plutôt comme des biens destinés aux échanges mondialisés, que comme des biens spécifiques du fait qu'ils sont nécessaires à la vie humaine. La production et l'exploitation des produits agricoles ont été ainsi dissociées des demandes locales et soumises aux forces du marché, force qui étaient considérées comme créant par elles-mêmes « une dynamique de redistribution propice à la réalisation de l'objectif de sécurité alimentaire ». ¹⁸⁶⁷

893. L'émergence de la notion de souveraineté alimentaire et les mobilisations collectives transnationales autour de ce thème sont venues remettre en question la capacité d'un système de commerce agricole organisé dans un esprit néolibérale afin de répondre à la complexité des enjeux agricoles et alimentaires. En effet, les organisations de défense de la souveraineté alimentaire ont vivement critiqué la libéralisation et la globalisation du commerce comme faisant partie des causes ayant contribué à l'exacerbation de la pauvreté et de la faim. Ont été particulièrement

¹⁸⁶⁴ THIVET D., « Des paysans contre la faim : la « souveraineté alimentaire », naissance d'une cause paysanne transnationale », *op. cit.*, p. 71

¹⁸⁶⁵ HRABANSKI M., « Souveraineté alimentaire : mobilisations collectives agricoles et instrumentalisation multiples d'un concept transnational », *op. cit.*, pp. 153 – 154

¹⁸⁶⁶ BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », *op. cit.*, p. 637

¹⁸⁶⁷ *Ibid.*

touchés la plupart de pays en développement, dont le choix d'un modèle de développement agricole fondé sur la spécialisation et les exportations d'un nombre limité des cultures de rente réduit considérablement la production vivrière locale et subordonne directement leurs enjeux alimentaires aux fluctuations des cours internationaux. En plus, les concurrences déloyales pratiquées par les pays développés exportateurs des produits agricoles dégradent encore les termes de l'échange au détriment des agriculteurs des pays en développement, et affaiblissent ainsi leur position financière et leur capacité à se procurer les nourritures indispensables pour leur vie quotidienne.¹⁸⁶⁸ C'est exactement en réponse à ces effets nuisibles du libre-échange sur la sécurité alimentaire, que les mouvements paysans transnationaux et les OSC s'efforcent de promouvoir le concept de « souveraineté alimentaire » dans les débats publics comme nouvelle approche stratégique pour réorienter les politiques agricoles et alimentaires.

894. En cela, les défenseurs de la souveraineté alimentaire viennent dénoncer l'instauration d'un marché mondial, libéral et concurrentiel, des produits agricoles. Ils souhaitent que l'action centrale en faveur de la sécurité alimentaire repose sur le développement des capacités agricoles des pays les moins avancés, qui constituent les principales victimes de la sous-alimentation, et non sur l'augmentation de la productivité et des volumes de production des pays exportateurs des denrées alimentaires. Dans cette optique, il faut rompre avec la libéralisation des marchés agricoles et garantir un prix rémunérateur aux agriculteurs grâce à l'instauration d'un marché interne. Les mesures mises en place pour soutenir un tel marché interne

¹⁸⁶⁸ Lors du Sommet mondial de l'alimentation, les ONG/OSC ont déjà critiqué le caractère déloyal du soutien aux exportations : « les exportations subventionnées, les prix artificiellement bas, le dumping constant, et même certains programmes d'aide alimentaire, augmentent l'insécurité alimentaire et rendent les populations dépendantes des denrées alimentaires qu'elles ne sont pas en mesure de produire ». Forum des ONG/OSC, *Une déclaration du forum des ONG adressée au Sommet mondial de l'alimentation*, Sommet mondial de l'alimentation, Rome, le 17 novembre 1996, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/wfs/begin/paral/cngo-f.htm> (consulté le 30 janvier 2016)

Plus tard, elles ont proclamé que « la libéralisation et la globalisation du commerce, les politiques d'ajustement structurel, l'absence de contrôle des FMN qui a abouti à une concentration sauvage des ressources et des processus de production ont aggravé la pauvreté et la faim [...] détruit les sociétés rurales et les systèmes de production vivrières [...] ». Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire un droit pour tous » & « Déclaration finale », Sommet mondiale de l'alimentation, Rome, 8 – 13 juin 2002, cité par LAROCHE DUPRAZ C. et POSTOLLE A., *Le concept de souveraineté alimentaire est-il incompatible avec les négociations agricoles à l'OMC*, op. cit., p. 9

doivent également viser à interdire l'exportation à bas prix des produits agricoles sur d'autres marchés.¹⁸⁶⁹

895. De façon intéressante, malgré toutes les oppositions à la libéralisation du commerce agricole, le concept de souveraineté alimentaire est présenté par ses promoteurs comme compatible avec la mondialisation, dans le but d'éviter sa marginalisation idéologique et sectorielle.¹⁸⁷⁰ Ils ont souligné à plusieurs occasions que la souveraineté alimentaire ne signifie pas le refus des échanges et ne propose pas une réforme sectorielle « destinées à ne bénéficier qu'aux producteurs d'aliments ». Ce concept implique plutôt une subordination des politiques commerciales au droit des peuples à avoir une production saine, sûre et écologiquement durable. Il se présente comme une proposition alternative permettant de répondre aux besoins des sociétés dans leur ensemble.¹⁸⁷¹

896. Donc, prôner la souveraineté alimentaire ne veut pas dire refuser les échanges. Ce concept reconnaît en revanche le rôle positif que pourrait jouer le commerce agricole, dans la mesure où les politiques commerciales sont définies de manière à respecter les droits des populations à une certaine autonomie dans la détermination des politiques agroalimentaires qui leur conviennent. Dans cette optique, devrait être modifié le régime actuel du commerce agricole tel qu'il est maintenu dans le cadre de l'OMC, du fait qu'il dépend de manière excessive des forces du marché, et laisse aux puissantes sociétés transnationales le soin de déterminer la façon d'organiser la production et la commercialisation des denrées vivrières.

897. A l'opposé, les promoteurs de la souveraineté alimentaire soutiennent que les politiques commerciales à mettre en œuvre devraient « garantir des prix rémunérateurs corrects pour tous les agriculteurs et pêcheurs ; appliquer le droit de protéger les marchés intérieurs des importations à bas prix ; réglementer la production

¹⁸⁶⁹ HRABANSKI M., « Souveraineté alimentaire : mobilisations collectives agricoles et instrumentalisation multiples d'un concept transnational », *op. cit.*, pp. 153 – 154

¹⁸⁷⁰ LAROCHE DUPRAZ C. et POSTOLLE A., *Le concept de souveraineté alimentaire est-il incompatible avec les négociations agricoles à l'OMC*, *op. cit.*, 9p.

¹⁸⁷¹ Comité international de planification des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire (CIP), « Contribution spéciale des organisations et des mouvements sociaux à la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005 », *op. cit.*, p. 120

sur le marché intérieur afin d'éviter la création d'excédents ; mettre fin à toutes les aides, directes et indirectes, à l'exportation ; supprimer progressivement les subventions à la production qui encouragent une agriculture non durables, des régimes fonciers inéquitables et des pratiques de pêche destructives ; et soutenir des programmes de réforme agraire intégrés, notamment des pratiques d'agriculture et de pêche durables ». ¹⁸⁷² Les politiques commerciales ainsi formulées visent, d'une part, à mettre en place une protection efficace au profit des marchés intérieurs, comme réponse au démantèlement des droits de douane et des politiques de soutien interne imposé par l'Accord sur l'agriculture. D'autre part, elles cherchent à corriger les conditions de concurrence des exportations, en éliminant les subventions aux exportations qui déstructurent les cultures vivrières locales dans les pays en développement.

898. Quels que soient les instruments adoptés pour mettre en œuvre des politiques, l'idée essentielle est que l'agriculture et l'alimentation sont fondamentales pour toutes les populations, à la fois pour la production et l'approvisionnement des denrées alimentaires adéquates et saines, et en tant qu'éléments de base pour la bonne santé des communautés ou la qualité des cultures et de l'environnement. C'est pour cette raison que les règles régissant le commerce agricole ne doivent pas primer les objectifs commerciaux sur les impératifs locaux et nationaux en matière sociale, environnementale, culturelle et de développement. Il faut accorder la priorité aux aliments de qualité, sains, naturels et abordables, ainsi qu'aux produits de subsistance culturellement appropriés et destinés aux marchés locaux, nationaux et régionaux. ¹⁸⁷³ Dans ce sens, il faut réserver à chaque Etat un espace discrétionnaire suffisamment large, lui en permettant d'exercer une intervention efficace dans l'organisation de la production et de la commercialisation des produits alimentaires, même dans la protection des marchés internes, afin de répondre avant tout aux besoins vivriers de son peuple. ¹⁸⁷⁴

¹⁸⁷² *Ibid.*, p. 121

¹⁸⁷³ *Ibid.*

¹⁸⁷⁴ BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », *op. cit.*, p. 637

899. Au stade présent, le réel défi auquel fait face la communauté internationale consiste à réaménager dans son ensemble le cadre réglementaire gouvernant les échanges internationaux. Le nouveau cadre devrait intégrer l'importance du rôle de l'agriculture en termes écologiques, sociaux, de droits humains et d'éradication de la pauvreté. Cela signifie avant tout un traitement spécial du secteur agricole au sein de l'OMC.¹⁸⁷⁵

¹⁸⁷⁵ CHARLIER S. et WARNOTTE G. (dir.), *La souveraineté alimentaire : regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, p. 16

CONCLUSION DU TITRE II

900. La situation alimentaire mondiale restant toujours très précaire, la communauté internationale a recentré l'attention sur la contribution que l'agriculture pourrait apporter à la réduction de la pauvreté, au développement rural et à la promotion de sécurité alimentaire. Encourager le développement agricole, notamment dans les pays victimes de la sous-alimentation chronique, est retourné au cœur des stratégies internationales en matière de sécurité alimentaire. On envisage ainsi une réorientation des politiques internationales vers la direction en faveur de l'augmentation des soutiens publics dans le secteur agroalimentaire, de la stabilisation des marchés internes, et du renforcement des protections sociales pour les groupes sociaux vulnérables. Cela nécessite une intégration effective des préoccupations alimentaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des normes juridiques régissant le fonctionnement du marché mondial des produits agricoles. A ce propos, le présent travail tente de recenser les efforts investis par différents acteurs internationaux dans la recherche des possibles approches conceptuelles, selon lesquelles l'encadrement juridique du commerce agricole multilatéral sera redéfini de façon à permettre une cohabitation harmonieuse, voire un soutien mutuel, avec les politiques agricoles adoptées par les Membres de l'OMC pour renforcer leur sécurité alimentaire nationale.

901. Au sein de l'OMC, les tentatives visant à une meilleure prise en compte des préoccupations alimentaires dans l'ordre commercial, se sont concrétisées par l'incorporation directe des éléments essentiels de la notion « multifonctionnalité de l'agriculture » dans les dispositions pertinentes du projet de révision de l'Accord sur l'agriculture. En mettant l'accent sur la spécificité de la production agricole et les fonctions particulières que l'agriculture peut remplir dans le développement d'une société, la notion de multifonctionnalité de l'agriculture permet de légitimer l'intervention du pouvoir public dans les échanges agricoles pour remédier à la défaillance du marché.

902. Dans ce sens, les négociateurs du Cycle de Doha ont proposé des nouveaux arrangements en matière d'accès au marché, afin de réserver aux Membres de l'OMC une certaine marge de manœuvre dans la protection de la production

agricole locale et la préservation de la stabilité des marchés internes. Les propositions relatives au soutien agricole au titre de l' multifonctionnalité de l' agriculture, ont tenté de créer des nouvelles flexibilités pour faciliter aux pays en développement la mise en œuvre des politiques agricoles visant à stimuler la production locale, d' améliorer l' efficacité du système d' administration de l' aide alimentaire, et de régler les activités des ECE tout en connaissant leur rôle central dans l' assurance des approvisionnements alimentaires. Or, à cause d' une importance cruciale des enjeux engagés dans les négociations relatives à l' agriculture et d' une forte hétérogénéité des objectifs poursuivis par les Membres de l' OMC, les négociateurs n' ont pas réussi à boucler les discussions pour déterminer les paramètres fondamentaux de ces arrangements. Les négociations du Cycle de Doha demeurant dans l' impasse jusqu' à ce jour, la révision du régime actuel du commerce agricole en faveur d' une meilleure prise en compte des préoccupations alimentaires ne pourra pas être réalisée dans un futur proche.

903. Même dans le cas où l' on peut envisager la conclusion du Cycle de Doha, une simple révision de certains aspects techniques du régime actuel du commerce agricole, au travers l' adoption du concept « multifonctionnalité de l' agriculture » dans les nouvelles disciplines, telles qu' elles sont proposées lors des dernières négociations multilatérales, ne suffit pas à permettre une intégration cohérente des impératifs alimentaires dans l' ordre commercial. Dans la mesure où le néolibéralisme continue à diriger les négociations du Cycle de Doha, les enjeux commerciaux l' emporteront toujours sur le terrain de jeu, et la sécurité alimentaire ne connaîtra qu' un statut secondaire dans le système juridique du commerce international.

904. Dans ces circonstances, il nous paraît nécessaire que les discussions au sein de l' OMC afin de poursuivre la réforme des politiques agricoles ressortent des réflexions actuelles basées principalement sur les droits de douane et les soutiens agricoles. Une approche du commerce agricole fondé sur le droit à l' alimentation vise que les politiques internationales du commerce agricole soient réexaminées et ensuite réorientées de sorte à permettre une cohabitation harmonieuse entre enjeux commerciaux et impératifs alimentaires. A cette fin, les Membres de l' OMC doivent

réévaluer les impacts des politiques commerciales en vigueur sur la sécurité alimentaire, notamment sur celle des pays menacés par la sous-alimentation chronique. Une attention particulière doit être accordée aux intérêts des groupes oubliés ou marginalisés par le mouvement global de libre-échange. De cette façon, les Membres peuvent réformer leurs propres politiques agricoles et commerciales dans le but d'établir et de maintenir un équilibre d'intérêts entre différents domaines aussi bien sur le plan temporel que sur le plan spatial.

905. D'un point de vue du droit à l'alimentation, les règles commerciales de l'OMC pourraient contribuer immédiatement à la promotion de sécurité alimentaire de ses Membres, si elles leur permettent de prendre des mesures efficaces afin de garantir une protection sociale au profit des groupes touchés par la faim et de détenir des stocks publics pour atténuer la pénurie alimentaire. A long terme, dans le but de limiter la dépendance excessive de certains Membres de l'OMC envers le marché mondial pour garantir la sécurité alimentaire, le droit de l'OMC doit laisser à ces Membres une marge de manœuvre assez large, pour qu'ils puissent adopter des politiques nationales encourageant les financements publics dans le secteur agricole pour renforcer la productivité nationale, ainsi que les politiques nationales visant à maintenir un marché interne ordonné de produits alimentaires.

906. D'ailleurs, la notion de souveraineté alimentaire est fortement prônée par les mouvements altermondialistes au sein de différents forums internationaux en tant qu'approche révolutionnaire pour réexaminer les rapports entre sécurité alimentaire et commerce international. Les débats animés autour de ce thème sont allés si loin que l'on remet en cause la vraie contribution que la libéralisation du commerce international des produits agricoles pourrait apporter au renforcement de la sécurité alimentaire mondiale. Surtout, les règles de l'OMC relatives au commerce agricole sont critiquées comme ayant strictement encadré l'autonomie des Membres dans l'élaboration des politiques nationales, et ainsi restreint leur souveraineté nationale dans l'organisation des activités agricoles.

907. Ayant revendiqué une autonomie collective des peuples dans la prise de décisions politiques en matière agroalimentaire, la notion de souveraineté alimentaire a été adoptée dans certaines législations nationales et stratégies régionales relatives au

développement agricole. Cette notion ne connaît pourtant pas sa propre existence dans le droit international positif, du fait que la société internationale n'a pas pu jusqu'à ce jour formuler une vision commune du problème alimentaire mondial autour de la souveraineté alimentaire. Malgré ce fait, l'approche fondée sur la souveraineté alimentaire peut toujours contribuer à la réalisation d'une gouvernance globale plus coordonnée pour la sécurité alimentaire, en permettant de repositionner les enjeux alimentaires au cœur des politiques commerciales, et de sauvegarder à chaque Etat une autonomie suffisante pour organiser la production agricole locale et le fonctionnement des marchés internes de sorte à pouvoir répondre aux besoins vivriers de son peuple.

CONCLUSION GENERALE

908. Vu l'état toujours très inquiétant de la sécurité alimentaire du monde d'aujourd'hui, force est de constater que l'énorme effort que les Etats ont déployé, individuellement et collectivement, dans la lutte internationale contre la faim depuis le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, n'a pas pu faire sortir de la misère une proportion significative de populations sous-alimentées. Il nous paraît que la faim dans le monde gagne de nouveau du terrain. Si les régions les plus menacées par la faim sont perturbées par la recrudescence des conflits armés et les bouleversements climatiques, la sécurité alimentaire dans d'autres régions s'est détériorée à cause des ralentissements économiques qui limitent l'accès des pauvres à la nourriture.¹⁸⁷⁶

909. Etant donné que les niveaux de sous-alimentation et de pauvreté reculent à un rythme nettement plus lent depuis 2010, les chefs d'Etat se sont rassemblés au sein de l'ONU en septembre 2015 et engagés à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Etant élaborés dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, ces objectifs sont au nombre de dix-sept et cherchent, ambitieusement, à mettre à fin toutes formes de pauvreté et de faim, à combattre l'inégalité et à s'attaquer aux changements climatiques. En particulier, l'Objectif deux vise spécifiquement à atteindre à une « faim zéro » d'ici à 2030. A cette fin, les efforts seront mobilisés à tous les niveaux pour éliminer la faim et toutes les formes de malnutrition, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, et assurer la viabilité des systèmes de production agricole. Les chefs d'Etat sont ainsi convenus que la coopération internationale doit être renforcée et les politiques adoptées dans le cadre du Programme de développement durable doivent faciliter l'augmentation des investissements dans le secteur agricole des pays en développement afin d'améliorer leur productivité agricole, la correction et la prévention des distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux, et

¹⁸⁷⁶ FAO, *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde : renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire*, op. cit., p. 2

la mise en œuvre des mesures capables de garantir le bon fonctionnement des marchés des denrées alimentaires.¹⁸⁷⁷ Cela nécessite un changement profond du système mondial d'alimentation et d'agriculture, notamment une réforme radicale du régime juridique encadrant la production et la commercialisation des produits agricoles.

910. Ayant subi une sévère fragmentation et un manque de force contraignante, le droit international positif n'a pas pu diriger de façon efficace les actions gouvernementales en faveur de l'amélioration de sécurité alimentaire mondiale. Notamment, le droit de l'OMC, en promouvant la mondialisation du commerce agricole selon les théories néolibéralistes, a largement limité les possibilités pour les Membres de réaliser leur sécurité alimentaire nationale. Concrètement, en ce qui concerne l'approvisionnement stable et durable des denrées alimentaires, l'Accord sur l'agriculture maintient un modèle problématique de production et de circulation internationale des produits agricoles, et concrétise ainsi la vulnérabilité des pays importateurs nets des aliments et des pays les moins avancés vis-à-vis de la fluctuation du marché agricole mondial. Quant à la sécurité sanitaire des aliments, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires a été élaboré afin d'équilibrer l'exigence de libéraliser le commerce et l'impératif de chaque Membre d'assurer l'innocuité de la nourriture de son peuple. En adoptant une approche strictement scientifique, il ne laisse que peu d'autonomie aux Membres pour réagir efficacement à l'encontre des risques alimentaires. En outre, la réforme du commerce agricole dans le cadre du Cycle de Doha est toujours poursuivie sous l'influence du néolibéralisme, et ne touche pas les piliers fondamentaux de l'Accord sur l'agriculture. La révision proposée par les négociateurs du Cycle de Doha au titre de la prise en compte des « considérations non commerciales », porte uniquement sur certains aspects techniques représetant des intérêts secondaires, qui ne permettent guerre une amélioration substantielle des moyens de subsistance au profit des Membres en déficit alimentaire.

¹⁸⁷⁷ ONU, Assemblée générale, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 1^{er} septembre 2015 : Projet de document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015*, A/RES69/315, 15 septembre 2015, pp. 16 – 17

911. En privilégiant systématiquement les intérêts commerciaux au détriment des besoins vivriers, le droit de l'OMC manifeste une inadaptation évidente à l'impératif de mettre à la disposition de ses Membres des moyens efficaces pour faire face au problème alimentaire. Dans un contexte où l'élimination de la faim remonte au top de la liste de tâches à remplir par l'ensemble de la communauté internationale, il paraît raisonnable que tout arrangement politique qui positionne la sécurité alimentaire comme objectif de valeur secondaire n'est plus admissible. C'est pour cette raison que les négociations du Cycle de Doha restent toujours dans l'impasse. On n'accepte plus un régime international qui tolère la persistance de la faim et de la pauvreté, et revendique de plus en plus fortement la réalisation du droit à l'alimentation pour tout le monde, ainsi que l'autonomie souveraine dans la détermination des politiques nationales en matière agroalimentaire.

912. Certes, il sera irréaliste de croire que le problème de sous-alimentation soit résolu de manière satisfaisante dans le cadre d'un forum international dont le mandat est étroitement concentré sur la régulation du commerce international. Or, si les dirigeants du monde sont sérieux sur la réalisation des Objectifs de développement durable, il faut que les politiques commerciales internationales soient bien reformulées pour que les besoins vivriers des Membres de l'OMC puissent être satisfaits. Si les négociations du Cycle de Doha ne parviennent pas finalement à produire des nouvelles normes qui assurent pour la sécurité alimentaire une place « au sommet du système commercial international », tel qu'il a été préconisé par O. de Schutter, elles doivent au minimum réviser les règles existantes des accords pertinents, de façon à promouvoir les valeurs fondamentales telles que solidarité, équité et respect de diversité.¹⁸⁷⁸ Faute de cela, le système actuel d'échanges multilatéraux risque de perdre sa légitimité et sa crédibilité.

¹⁸⁷⁸ Dans son œuvre, F. Snyder a énuméré trois valeurs principales sur lesquelles devrait fonder une bonne norme juridique de sécurité alimentaire internationale, à savoir solidarité, équité et respect de diversité. SNYDER F., *International Food Safety and Global Pluralism*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 19

Bibliographie

I. Ouvrages généraux, manuels :

ANDERSON K. et JOSLING T. (dir.), *The WTO and Agriculture*, Volume I, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2005, 597p.

ANDERSON K. et JOSLING T. (dir.), *The WTO and Agriculture*, Volume II, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2005, 571p.

CARREAU D. et JUILLARD P., *Droit international économique*, 4^{ème} édition, Paris, L.G.D.J., 1998, 720p.

CARREAU D. et JUILLARD P., *Droit international économique*, 5^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2013, 802p.

CARREAU D. et JUILLARD P., *Droit international économique*, 6^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2017, 941p.

DESTA M. G., *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Amsterdam, Kluwer Law International, 2002, 468p.

EIDE A., KRAUSE C. et ROSAS A. (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook*, 2nd ed., Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 804p.

HEOKMAN B. et KOSTECKI M., *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 320p.

HERVE A. P., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, Montréal, Edition Thémis, 2012, 557p.

JACKSON J.H., *World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1969, 948p.

JACKSON J. H., DAVEY W. J. et SYKES A. O., *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 4^{ème} éd., St. Paul, West Group, 2002, 1264p.

JACKSON J. H., DAVEY W. J. et SYKES A. O., *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 3^{ème} éd, West Group, 1995, 1248p.

LEATHERS H. D. et FOSTER P., *The World Food Problem: Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World*, 3rd ed., Boulder, Lynne Rienner, 2004, 447p.

LUFF D., *Le droit de l'Organisation mondiale du commerce : analyse critique*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 1277p.

MAHIOU A. et SNYDER F. (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, 933p.

MCMAHON J. A., *The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 358p.

SAMUELSON P., *Economics*, 10^{ème} éd, New York, McGraw-Hill, 1976, 917p.

SCHAFFER R., AUGUSTI F. et DHOOGHE L. J., *International Business Law and Its Environment*, 9th ed., Mason USA, South-Western Cengage Learning, 2014, 696p.

SCHAFFER R., EARLE B. et AUGUSTI F., *International Business Law and Its Environment*, 7th ed., Mason USA, South-Western Cengage Learning, 2009, 791p.

STEWART T. P. (dir.), *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986 – 1992)*, Boston, Kluwer Law and Taxation, 1993, 1382p.

TODARO M. P. et SMITH S. C., *Economic Development*, 12nd ed., Boston, Pearson, 2015, 860p.

VAN DEN BOSSCHE P. et ZDOUC W. (dir.), *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, 3rd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 1112p.

WOLFRUM R., STOLL P.-T. et KAISER K. (dir.), *WTO – Institutions and Dispute Settlement*, Leiden, Nijhoff, 2006, 671p.

II. Ouvrages spéciaux :

ADAM E., *Droit international de l'agriculture : sécuriser le commerce des produits agricoles*, Paris, L.G.D.J., 2012, 305p.

ANDO Y., *La liberté du commerce et la société des Nations*, Paris, Berger-Levrault éditeurs, 1925, 181p.

AVRIL P., BAILBY H., BARTHELEMY J., BASDEVANT J. et al., *Les fondateurs du droit international... leur œuvres – leurs doctrines*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1904, 691p.

- BAIROCH P., *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte, 2005, 294p.
- BACCONNIER G. et al., *La mondialisation en fiches : genèse, acteurs et enjeux*, Rosny, Bréal éditions, 2008, 363p.
- BARRETT C. B. et MAXWELL D., *Food Aid after Fifty Years: Recasting Its Role*, New York, Routledge, 2005, 336p.
- BENITAH M., *The Law of Subsidies Under the GATT/WTO System*, London, Kluwer Law International, 2001, 424p.
- BENSALAH-ALAOUI A., *La sécurité alimentaire mondiale*, Paris, L.G.D.J., 1989, 429p.
- BERTHELOT J., *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation, clés pour un Accord agricole solidaire à l'OMC*, Paris, L'Harmattan, 2001, 510p.
- BILAL S. et PEZAROS P. (dir.), *Negotiating the Future of Agricultural Policies: Agricultural Trade and the Millennium WTO Round*, La Haye, Kluwer Law International, 2000, 310p.
- BLANCHON D. et BOISSIERE A., *Atlas mondia de l'eau : de l'eau pour tous ?*, Autrement, Paris, 2009, 79p.
- BOSSIS G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire : rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 572p.
- BUFFARD I., CRAWFORD J., PELLET A. et WITTICH S. (dir.), *International Law Between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden, Nijhoff, 2008, 1086p.
- BUTAULT J. P., *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Paris, INRA Edition, 2004, 307p.
- BUTTON C., *The Power to Protect: Trade, Health and Uncertainty in the WTO*, Oxford, Hart Publishing, 2004, 296p.
- CAZALA J., *Le principe de précaution en droit international*, Bibliothèque de l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, Collection dirigée par Jean Combacau et Joe Verhoeven, Anthemis, L.G.D.J., 2006, 497p.
- CHANG K. C., *Food in Chinese Culture: Anthropological and Historical Perspectives*, New Haven, Yale University Press, 1977, 429p.
- CHARLIER S. et WARNOTTE G. (dir.), *La souveraineté alimentaire : regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, 330p.

CHARVET J.-P., *Le désordre alimentaire mondial : surplus et pénuries, le scandale*, Paris, Hatier, 1987, 265p.

CHRISTIAENSEN L., *Food Security: From Concept to Action: A Status Quaestionis*, Leuven, Catholic University of Leuven, 1995, 129p.

CLINE W. R., *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, Washington D. C., Peterson Institute for International Economics, 2007, 186p.

COLLART DUTILLEUL F. et BREGER T. (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, Vol. 1, Inida, Costa Rica, 2013, 482p.

CREPET DAIGREMONT C., *La clause de la nation la plus favorisée*, Paris, Editions A. Pedone, 2015, 506p.

CROOME J., *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*, 2nd rev. ed., The Hague, Kluwer Law International, 1998, 360p.

CURSON G., *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Policies and Techniques*, London, M. Joseph, 1965, 367p.

DAM K. W., *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970, 480p.

DAUGBJERG C. et SWINBANK A., *Ideas, Institutions and Trade: the WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 232p.

DLIMI D., *L'agriculture des pays en développement face à l'organisation mondiale du commerce*, Paris, L'Harmattan, 2014, 358p.

DUBOIS S., *Le défi alimentaire : étude géopolitique et géoéconomique des agricultures mondiales*, Paris, PUF, 2010, 568p.

DUFOUR G., *Les OGM et l'OMC : analyse des accords SPS, OTC et du GATT*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 585p.

ECHOLS M. A., *Food Safety and the WTO. The Interplay of Culture, Science and Technology*, London, Kluwer Law International, 2001, 172p.

EISEMANN P. M. et BASTID S., *L'organisation internationale des échanges de produits de base : droits des accords intergouvernementaux producteurs-consommateurs*, Bruxelles, Bruylant, 1982, 409p.

FEYDER J., *La faim tue*, Paris, L'Harmattan, 2011, 308p.

FIAN, *The Global Food Challenge: Towards a Human Right Approach to Trade and Investment Policies*, Cologne, FIAN, 2009, 130p.

FOUILLEUX E., *La politique agricole commune et ses réformes : une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, 403p.

FUMEY G., *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, Paris, PUF, 1997, 392p.

GOLAY Ch., *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 356p.

GOUBA A., *L'initiative sectorielle en faveur du coton africain : une négociation entre souverains inégaux*, Paris, L'Harmattan, 2007, 215p.

GOURAUD Ch., *Essai sur la liberté du commerce des nations : examen de la théorie anglaise du libre-échange*, Paris, A Durand, 1853, 375p.

GRIFFON M., *Nourrir la planète. Pour une révolution doublement verte*, Paris, Odile Jacob, 2006, 464p.

GROTIUS H., *Dissertation de Grotius sur la liberté des mers*, traduite du latin, avec une préface et des notes, par A. Guichon de Grandpont, Paris, Imprimerie royale, 1845, édition Panthéon-Assas, 2013, 153p.

GUILLOCHON B., *Le protectionnisme*, collection « Repère », Paris, La Découverte, 2001, 124p.

HALL M. et CUTLER R. J., *The Celebrity Kosher Cookbook: A Sentimental Journey with Food, Mothers, and Memoyirs*, Los Angeles, Tarcher, 1975, 153p.

HANS BAKKER J. I. (dir.), *The World Food Crisis: Food Security in Comparative Perspective*, Toronto, Canadian University Scholars' Press, 1990, 530p.

HARRISON J., *The Human Rights Impact of the World Trade Organization*, Oxford, Hart Publishing, 2007, 276p.

HATHAWAY D., *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules (Policy Analyses in International Economics)*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1987, 157p.

HILLMAN J., *Non-Tariff Agricultural Barriers*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1978, 274p.

IYNEDJIAN M., *L'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires : une analyse juridique*, Paris, L.G.D.J., 2002, 262p.

JOSLING T., TANGERMANN S. et WARLEY K., *Agriculture in the GATT*, London, Palgrave MacMillan, 1996, 298p.

JOSEPH S., *Blame It on the WTO? A Human Right Critique*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 327p.

LAGHMANI S., *Histoire du droit des gens du jus gentium impérial au jus publicum europaeum*, Paris, Pedone, 2003, 249p.

LEBEB Ch. et VERHOEVEN J. (dir.), *Le principe de précaution : aspects de droit international et communautaire*, Paris, L.G.D.J., 2001, 247p.

LEDENT A. et BURNY P., *La politique agricole commune : des origines au 3^e millénaire*, Gembloux, Presses Agronomiques Gembloux, 2002, 600p.

MCINTOSH W. A., *Sociologies of Food and Nutrition*, New York, Plenum Press, 1996, 314p.

MCMAHON J. A. (dir.), *Trade and Agriculture: Negotiating A New Agreement?*, London, Cameron May, 2001, 483p.

MINTZ S., *Tasting Food, Tasting Freedom: Excursions into Eating, Culture and the Past*, Boston, Beacon Press, 1996, 149p.

MORHAIN S., *La PAC : son histoire et ses réformes*, Paris, Educagri, 2005, 102p.

M'RINI M. L., *De la Havane à Doha – Bilan juridique et commercial de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005, 517p.

OUELLET R., BLANQUET M. et GROVE-VALDEYRON N. (dir.), *Sécurité alimentaire et OGM*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, 284p.

OURY P.-J., *La querelle des OGM*, Paris, PUF, 2006, 320p.

PARAMENTIER B. et PISANI E., *Nourrir l'humanité : les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 2014, 294p.

PREBISCH R., *Vers une politique commerciale en vue du développement économique : rapport du Secrétaire de la CNUCED*, Paris, Dunod, 1964, 156p.

PHILBERT V., *De la liberté du commerce dans les traités de commerce*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau éditeur, 1902, 198p.

PILKINGTON C. M., *Judaism*, Lincolnwood, NTC Publishing Group, 1995, 250p.

PILLET A., *Les fondateurs du droit international*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1904, 691p.

PRINCE H. A., *Le droit de l'OMC et l'agriculture : analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, Montréal, Edition Thémis, 2012, 557p.

RAINELLI M., *La nouvelle théorie du commerce international*, Paris, La Découverte, 1997, 122p.

RICARDO D., *The Principle of Political Economy and Taxation*, Londres, 1817, republished in New York, E. P. Dutton & Co, 1921, 329p., pour version française : *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Flammarion, 1999, 508p.

ROBIN M.-M., *Le monde selon Monsanto : de la dioxine aux OGM, une multinationale qui vous vent du bien*, Paris, La Découverte, 2009, 385p.

ROMI R., *Droit et administration de l'environnement*, 6^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2007, 647p.

De SCHUTTER O. (dir.), *L'économie politique de la faim : garantir le droit à l'alimentation dans un monde de ressources rares*, Leçon inaugural du Groupe ESA, Angers, Edition Groupe ESA, 2010, 88p.

De SCHUTTER O. et KAITLIN Y. C. (dir.), *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 278p.

SEN A., *Poverty and Famines – An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Oxford University Press, 1981, 270p.

SEN A., *Un nouveau modèle économique, développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, 2000, 356p.

De SERRES O., *Théâtre d'agriculture et Ménage des Champs*, Paris, Actes Sud, 2001, 1545p.

SHUE H., *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, 2nd ed., Princeton, Princeton University Press, 1996, 256p.

SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*, publié pour la première fois en 1776, nouvelle édition par E. Cannan, Chicago, University of Chicago Press, 1976, 1152p.

SNYDER F., *International Food Safety and Global Pluralism*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 234p.

SOMA A., *Droit de l'homme à l'alimentation et sécurité alimentaire en Afrique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 561p.

STIGLITZ J. E., *Making Globalization Work*, New York, W.W. Norton & Company, 2006, 384p.

STIGLITZ J. E. et CHARLTON A., *Fair Trade for All. How Trade Can Promote Development*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 344p.

TROUVE-TEYCHENNE O., *Les négociations OMC dans le domaine de l'agriculture : stratégies de négociation*, Parlement européen, 2002, 71p.

VINCENT Ph., *Institutions économiques internationales*, Bruxelles, Larcier, 2009, 352p.

- VINCENT Ph., *L'OMC et les pays en développement*, Bruxelles, Larcier, 2010, 398p.
- WILMOTS A., *Crises et turbulences du commerce international*, Paris, L'Harmattan, 1995, 252p.
- ZIEGLER J., *Le droit à l'alimentation*, Paris, Ed. Mille et Une Nuits, 2003, 228p.
- ZOURE T. N., *Le commerce des produits agricoles dans le droit de l'OMC*, Paris, L.G.D.J., 2012, 313p.

III. Articles :

- AFIFI A., « Sources et normes de sécurité alimentaire en droit international », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 227 – 264
- ALLAM W., « Food Supply Security, Sovereignty and International Peace and Security: Sovereignty as a Challenge to Food Supply Security », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 325 – 350
- ALLBEURY K. et TRUILHE E., « La preuve dans le règlement des différends à l'OMC. Applications possibles en matière d'OGM », in J. Bourrinet et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le commerce international des organismes génétiques modifiés*, Paris, La Documentation française, 2002, pp. 282 – 303
- ALSTON P., « International Law and the Right to Food », in A. Eide, W. Eide, S. Goonatilake et A. Omawale (dir. publ.), *Food as A Human Right*, Tokyo, United Nations University, 1984, pp. 162 – 174
- ANANIA G., « Les restrictions à l'exportation de produits agricoles et l'OMC : quelles options disposent les décideurs pour promouvoir la sécurité alimentaire ? », *Passerelles*, Vol. 15, n° 3, 2014, texte disponible sur le site Internet : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/les-restrictions-%C3%A0-1%E2%80%99exportation-de-produits-agricoles-et-1%E2%80%99omc> (consulté le 2 août 2016)
- ANANIA G., CARTER C. et MCCALLA A., « Agricultural Policy Changes, GATT Negotiations and the U.S. - E.C. Agricultural Trade Conflict », in G. Annania, C. Carter, et A. McCalla (dir.), *Agricultural Trade Conflicts and GATT: New Dimensions in U.S. – European Agricultural Trade Relations*, Boulder, Westview Press, 1994, p. 5 et s.
- ANDERSON K., « Subsidies and Trade Barriers », in B. Lomborg (dir.), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 541 – 577
- ANDERSON K. et POHL NIELSEN M. Ch., « Cultures transgéniques et commerce international », *Economie internationale*, Vol. 87, 2001, pp. 45 – 62

ANDERSON K., MARTIN W, et VAN DER MENSBRUGGHE D., « Impact of Global Trade and Subsidy Policies on Developing Country Trade », *J.W.T.*, Vol. 40, n°5, 2006, pp. 945 – 968

AWOKUSE T. O., « Food Aid Impacts on Recipient Developing Countries: A Review of Empirical Methods and Evidence », *Journal of International Development*, Vol. 23, n°4, 2011, pp. 493 – 514

BARRETT C. B. et MUTAMBATSERE E., « Marketing Boards », in L. E. Blume et S. N. Durlauf (dir.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed., London, Palgrave Macmillan, 2005, 12p., texte disponible sur le site Internet : <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=369003066078009069106087081124067127055013014086045010029078090078091105029081114010106030013042057038011012113127070107064085105016075093037075125120098020027094049050004017095084068111098092096031097085018026069096102104110023108072020094127112124&EXT=pdf> (consulté le 15 septembre 2016)

BAUDOUIIN M., « Les négociations agricoles à l'OMC : quel cadre multilatéral pour les agricultures mondiales ? », in J. Chaise et T. Balmelli (dir.), *Essays on the Future of the World Trade Organisation*, Vol. 1, Genève, Edis, 2008, pp. 55 – 98

BELLMANN C., HEPBURN J. et WILKE M., « The Challenges Facing the Multilateral Trading System in Addressing Global Public Policy Objectives », *Revue internationale de politique de développement*, Vol. 3, 2012, pp. 117 – 140

BENNETT R. et al., « Bt Cotton, Pesticides Labour and Health: a Case Study of Small Holder Farmers in the Makhathini Flats, Republic of South Africa », *Outlook on Agriculture*, Vol. 32, n°2, 2003, pp. 123 – 128

BLANCHEMANCHE S., LAURENT C., MOURIAUX M.-F. et PESKINE E., « Multifonctionnalité de l'agriculture et statuts d'activité », *Economie rurale*, Vol. 60, n°260, 2000, pp. 41 – 51

BLEIN R., « Souveraineté alimentaire : des principes aux réalités », *Grain de sel*, n°37, décembre 2006 – février 2007, pp. 12 – 15

BOISSON DE CHAZOURNES L. et MBENGUE M. M., « Le rôle des organes de règlement des différends de l'OMC dans le développement du droit : à propos des OGM », in J. Bourrinet et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le commerce international des organismes génétiquement modifiés*, Paris, La Documentation française, 2002, pp. 175 – 212

BONNY S., « Les biotechnologies, source de sécurité alimentaire pour demain ? », *Cahiers agricultures*, Vol. 7, n°6, 1998, pp. 440 – 446

BOSSIS (G.), « La notion de sécurité alimentaire selon l'OMC : entre minoration et tolérance timide », *R.G.D.I.P.*, 2001-2, pp. 331 – 353

- BOY L., « La place du principe de précaution dans la directive UE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement », *R. J. E.*, Vol. 27, n°1, 2002, pp. 5 – 23
- BOY L., CHARLIER C., RAINELLI M. et REIS P., « La mise en œuvre du principe de précaution dans l'Accord SPS de l'OMC – les enseignements des différends commerciaux », *Revue économique*, Vol. 54, 2003, pp. 1291 – 1306
- BRAC DE LA PERRIERE R. A. et BRIAND-BOUTHIAUX A., « Du brevet sur les OGM à la privatisation du vivant », in F. Prat (dir.), *Collectif CC-OGM Société civile contre OGM : arguments pour ouvrir un débat public*, Barret-sur-Méouge, Yves Michel, 2004, Chapitre 3
- BREGER T. et PARE F., « Souveraineté alimentaire », in F. Collart Dutilleul et J.-P. Bugnicourt (dir.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 635 – 640
- BROSSET E., « Droit international et produit alimentaire génétiquement modifiés : entre pénurie et suralimentation », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 265 – 321
- BUREAU J.-C., GOZLAN E. et JEAN S., « La libéralisation des marchés agricoles, une chance pour les pays en développement ? », *Revue française d'économie*, Vol. 20, n°1, 2005, pp. 109 – 145
- BURRELL A., « Multifonctionnalité, considérations non commerciales au cycle de Doha », *Economie rurale*, n°273 – 274, 2003, pp. 13 – 29
- BUTAULT J.P. et LE MOUEL C., « Pourquoi et comment intervenir en agriculture ? », in J.-P. Butault (dir.), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Edition QUAE, Paris, 2004, pp. 11 – 67
- CARLSON J., « Hunger, Agricultural Trade Liberalization, and Soft International Law: Addressing the Legal Dimensions of a Political Problem », *Iowa Law Review*, n°70, 1985, pp. 1187 – 1209
- CARREAU D., FLORY T. et JUILLARD P., « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, Vol. 22, n°1, 1976, pp. 589 – 640
- CARROZ J. et DOBBERT J. P., « Le programme alimentaire mondial », *A.F.D.I.*, Vol. 12, n°1, 1966, pp. 336 – 376
- CHARBONNEAU C., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre », *Revue québécoise de droit international*, n°9, 1995, pp. 111 – 130
- CHARLIER S. et VERHAEGEN E., « Introduction la souveraineté alimentaire : enjeux et perspectives », in S. Charlier et G. Warnotte (dir.), *La souveraineté alimentaire : regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, pp. 13 – 26

CHARPENTIER J., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *Revue québécoise de droit international*, n°2, 1985, pp. 195 – 213

CHIH N. H., « Can Article 5.7 of the WTO SPS Agreement be a Model for the Precautionary Principle? », *Script-ed*, Vol. 4, n° 4, 2007, pp. 367 – 382

CHRISTOFOROU Th., « Science, Law and Precaution in Dispute Resolution on Health and Environmental Protection : What Role for Scientific Experts ? », in J. Bourrinet et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le commerce international des organismes génétiquement modifiés*, Paris, La Documentation française, 2002, pp. 213 – 283

CLAPP J., « WTO Agricultural Trade Battle and Food Aid », *Third World Quarterly*, Vol. 25, 2004, pp. 1439 – 1452

CNUCED, « Un programme intégré pour les produits de base », *Tiers-Monde*, Vol. 17, n°66, 1976, pp. 241 – 256

COGHLAN A., « Modified Crops the Good News for Farmers », *New Scientist*, Vol. 186, n°2498, 2005, p. 11

COLEMAN W. D., « From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, n°4, 1998, pp. 632 – 651

Comité international de planification des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire (CIP), « Contribution spéciale des organisations et des mouvements sociaux à La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005 », in FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005. Le commerce agricole et la pauvreté : le commerce peut-il être au service des pauvres ?*, FAO, Rome, 2005, pp. 119 – 125

CONDELLO F., « International Trade Rules on Food Security and Genetically Modified Organisms », in S. Mahieu et K. Merten-Lentz (dir.), *Sécurité alimentaire: nouveau enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 269 – 305

CONDORELLI L. et BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire en toutes circonstances », in Ch. Swinarski (éd.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge, en honneur de J. Pictet*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1984, pp. 17 – 35

COVELLI N. et HOHOTS V., « The Health Regulation of Biotech Foods under the WTO Agreements », *J.I.E.L.*, Vol. 6, n° 4, 2003, pp. 773 – 795

CRAWFORD C. W., « The Long Fight for Pure Food », *Yearbook of United States Department of Agriculture*, 1954, pp. 211 – 220

CRAWFORD-BROWN D., PAUWELYN J. et SMITH K., « Environmental Risk, Precaution, and Scientific Rationality in the Context of WTO/NAFTA Trade Rules », *Risk Analysis*, Vol. 24, n°2, 2004, pp. 461 – 469

CRAVEN M., « The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *N.I.L.R.*, Vol. 40, n°3, 1993, pp. 367 – 404

CROSS K. H., « King Cotton, Developing Countries and the “Peace Clause”: The WTO US Cotton Subsidies Decision », *J.I.E.L.*, Vol. 9, n°1, 2006, pp. 149 – 195

CUZON J.-R., « Souveraineté alimentaire, quelle prise en compte dans les politiques agricoles ? », *Grain de sel*, n°37, décembre 2006 – février 2007, pp. 19 – 20

DANA J. et GILBERT C. L., « Managing Agricultural Price Risk in Developing Countries », in H. Geman (dir.), *Risk Management in Commodity Markets: From Shipping to Agriculturals and Energy*, Chichester, John Wiley & Sons, 2009, pp. 207 – 238

DAS B. L., « The ‘Big Bang’ in Agriculture in the WTO », *Third World Economics*, n°177, 1998, pp. 16 – 31

DAS D.K., « The Doha Round of Multilateral Trade Negotiations and Trade in Agriculture », *J.W.T.*, Vol. 40, n°2, 2006, pp. 259 – 290

DAVEY W. J., « Article XVII GATT: An Overview », in T. Cottier et P. C. Mavriodis (dir.), *State Trading in the 21st Century*, Michigan, Michigan University Press, 1998, pp. 17 – 28

DEBIA M. et ZAYED J., « Les enjeux relatifs à la perception et à la communication dans le cadre de la gestion des risques sur la santé publique », *Revue en science de l’environnement*, Vol.4, n°1, 2003, texte disponible sur le site Internet : <https://vertigo.revues.org/4700#quotation> (consulté le 16 octobre 2017)

DEBOYSER P. et MAHIEU S., « La régulation internationale des OGM : une nouvelle tour de Babel ? », in P. Nihoul et S. Mahieu (dir.), *La sécurité alimentaire et la régulation des OGM*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 241 – 288

DEEP FORD J. P., KOROMA S., YANOMA Y., et KHAIRA H., « Identifying ‘Special Products’ – Developing Country Flexibility in the Doha Round », in FAO, *Commodity Market Review 2005 – 2006*, Rome, FAO, 2005, pp. 5 – 36

DEEP FORD J. P., KOROMA S., YANOMA Y., et KHAIRA H., « Special Products: A Comprehensive Approach to Identification and Treatment for Development », in J. Morrison et A. Sarris (dir.), *WTO Rules for Agriculture Compatible with Development*, Rome, FAO, 2007, pp. 147 – 182

DELCROS F., « The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization: State of Play at the Start of Negotiations », *J.W.T.*, Vol. 36, n°2, 2002, pp. 219 – 253

DENNIS M. J. et STEWART D. P., « Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing and Health? », *The American Journal of International Law*, Vol. 98, n°3, Juillet 2004, pp. 462 – 515

DESMARAIS A. A., « La Via Campesina et la souveraineté alimentaire », in P. Beaudet, R. Canet et M.-J. Massicotte (dir.), *L'altermondialisme : Forum sociaux, résistances et nouvelle culture politique*, Montréal, Ecosociété, 2010, pp. 366 – 384

DESTA M. G., « Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach », *J.W.T.*, Vol. 35, n°3, 2001, pp. 449 – 468

DIAZ-BONILLA E. et RICA L., « Trade and Agro-industrialization in Developing Countries: Trends and Policy Impacts », *Agricultural Economic*, Vol. 23, n°3, septembre 2000, pp. 219 – 229

DIVEN P. J., « The Domestic Determinants of US Food Aid Policy », *Food Policy*, Vol. 26, n°5, 2001, pp. 455 – 474

DOLLINGER A., « Le programme alimentaire mondial », *Tiers-Monde*, Vol. 5, n°18, 1964, pp. 273 – 290

DOUSSIN J.-P., « Souveraineté alimentaire et agriculture familiale – Réflexions autour d'une démarche volontaire de renforcement de capacité des organisations de producteurs : le commerce équitable », in F. Collart Dutilleul et T. Bréger (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, Vol. 1, Inida, Costa Rica, 2013, pp. 319 – 328

DUHAIME G. et GODMAIRE A., « The Conditions of Sustainable Food Security. An Integrated Conceptual Framework », in G. Duhaime (dir.), *Sustainable Food Security in the Arctic, State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GETIC Université Laval/Canadian Circumpolar Institute University of Alberta, 2002, pp. 15 – 45

DUPUY P.-M., « Le principe de précaution, règle émergente du droit international général », in Ch. Leben et J. Verhoeven (dir.), *Le principe de précaution : aspects de droit international et communautaire*, Paris, L.G.D.J., 2001, pp. 95 – 111

ECHOLS M. A., « Food Safety Regulation in the European Union and the United States: Different Cultures, Different Laws », *Columbia Journal of European Law*, Vol. 4, 1998, pp. 525 – 543

EIDE A., « Cultural Rights as individual Human Rights » in A. Eide, C. Krause, A. Rosas (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, 2nd ed., Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 289 – 301

EISEMANN P. M., « Le Fonds commun pour les produits de base », *A.F.D.I.*, Vol. 27, n°1, 1981, pp. 568 – 586

ELAMIN N. et KHAIRA H., « Tariff Escalation in Agricultural Commodity Markets », in FAO, *Commodity Market Review 2003 – 2004*, Rome, 2003, pp. 101 – 112

ESQUINAS-ALCAZAR J., « Protection Crop Genetic Diversity for Food Security: Political, Ethical and Technical Challenges », *Nature Reviews Genetics*, Vol. 6, 2005, pp. 946 – 953

FAN S., YU B., et SAURKAR A., « *Public Spending in Development Countries: Trends, Determination and Impact* », in S. Fan (dir.), *Public Expenditures, Growth, and Poverty: Lessons from Developing Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008, pp. 20 – 55

FAO, « Dépendances des pays en développement à l'égard des exportations d'un seul produit agricole : étendu de problème et tendances », in FAO, *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, Rome, 2002, pp. 248 – 271

FAO, « Identification de produits spéciaux : critères de sélection possibles », in FAO, *Appui de la FAO aux négociations de l'OMC. Notes d'information de la FAO : contribution à la réunion ministérielle de l'OMC de Cancun*, 2003, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/005/y4852f/y4852f04.htm> (consulté le 7 septembre 2016)

FAO, « Justiciabilité du droit à l'alimentation », in FAO, *Les directives sur le droit à l'alimentation : documents d'information et études de cas*, Rome, 2006, pp. 71 – 96

FERCOT C., « La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit », in F. Collart Dutilleul (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, INIDA, San José, Costa Rica, 2013, pp. 285 – 295

FRANCOIS J., MCDONALD B. et NORDSTROM H., « Assessing the Uruguay Round », in W. Martin et L. A. Winters, *The Uruguay Round and the Developing Economics*, Washington D.C., World Bank Publications, 1995, pp. 117 – 214

FRIANT-PERROT M., « Les nouveaux aliments », in S. Mahieu et K. Merten-Lentz (dir.), *Sécurité alimentaire : nouveaux enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 89 – 114

GALLAGHER K. P., « Un nouvel enjeu pour Doha : réintroduire le développement », *L'économie politique*, n°35, 2007, pp. 27 – 36

GERARD A., « Droit de l'alimentation et produits nouveaux – les aspects législatifs », *Alimentex*, n° spécial, décembre 1991, p. 455

GOH G., « Tipping the Apple Cart: The Limits of Science and Law in the SPS Agreement after *Japan – Apples* », *J.W.T.*, Vol°40, n°4, 2006, pp. 655 – 686

GOHIN A., « La sélection des produits agricoles sensibles : le cas européen », *Revue d'études en agriculture et environnement*, n°87, 2008, pp. 49 – 76

GODARD O., « Le principe de précaution comme norme de l'action publique, ou la proportionnalité en question », *Revue économique*, Vol. 54, n°6, 2003, pp. 1245 – 1276

GODARD O., « Le principe de précaution et la proportionnalité face à l'incertitude scientifique », in Conseil d'Etat, *Rapport Public 2005 – Responsabilité et socialisation du risque*, Paris, La Documentation française, 2005, pp. 377 – 392

GODARD O., « Le principe de précaution à l'épreuve des OGM », in A. Marciano et B. Tourrès (dir.), *Regards critiques sur le principe de précaution : le cas des OGM*, Paris, Librairie Philosophique J. VRIN, 2011, pp. 85 – 161

GOLAY Ch., « Crise et sécurité alimentaires : vers un nouvel ordre alimentaire mondial ? », *Revue internationale de politique de développement*, Vol. 1, 2010, pp. 229 – 248

GOLAY Ch., « La justiciabilité du droit à l'alimentation », in Ch. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 111 – 139

GOLAY Ch., « La justiciabilité du droit à l'alimentation », in Ch. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice : exemples au niveau national, régional et international*, Rome, FAO, 2009, pp. 19 – 27

GONZALEZ C. G., « Institutionalizing Inequality: the WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries », *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 27, n°2, 2002, pp. 433 – 490

GONZALEZ C. G., « The Global Food Crises, Law, Policy, and the Elusive Quest of Justice », *Yale Human Rights & Development Law Journal*, Vol. 13, n°2, 2010, pp. 462 – 479

GORE C., « Entitlement Relations and 'Unruly' Social Practices: A Comment on the Work of Amartya Sen », *Journal of Development Studies*, Vol. 29, n°3, 1993, pp. 429 – 460

GOROVITZ S., « Bigotry, Loyalty and Malnutrition », in P. G. Brown et H. Shue (dir.), *Food Policy: The Responsibility of the United States in the Life and Death Choices*, Free Press, New York, 1977, pp. 129 – 142

GRABITZ E., « Comment », in J. Bourgeois (dir.), *Subsidies and International Trade: A European Lawyers Perspective*, Deventer, Kluwer Law International, 1991, pp. 43 – 45

GRAHAM F., « Some Aspects of Protection Further Considered », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 37, n°2, 1923 pp. 199 – 227

GREEN A. et EPPS T., « The WTO, Science, and the Environment : Moving towards Consistency », *J.I.E.L.*, Vol. 10, n°2, 2007, pp. 285 – 316

GREENFIELD J., DE NIGRIS M. et KONANDREAS P., « The Uruguay Round Agreement on Agriculture: Food Security Implications for Developing Countries », *Food Policy*, Vol. 21, n°4 – 5, 1996, pp. 365 – 375

GRUSZCZYNSKI L., « Science in the Process of Risk Regulation under the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures », *German Law Journal*, Vol. 7, n°4, 2006, pp. 371 – 398

GUILLAUMET P., « Les relations commerciales entre la France et l'Europe depuis 1850 : impact sur la croissance économique de la France », *Revue de l'OFCE*, n°82, 2002, pp. 49 – 82

GUYOMARD H., « Soutien, fonctions non marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture », in J. P. Butault (dir.), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure.*, Paris, INRA Editions, 2004, pp. 69 – 84

GYLFASON T., « Prospects for Liberalization of Trade in Agriculture », *J.W.T.*, Vol. 32, n°1, 1998, pp. 29 – 40

HARRISON J. et GOLLER A., « Trade and Human Rights: What Does 'Impact Assessment' Have to Offer? », *Human Rights Law Review*, Vol. 8, n° 4, 2008, pp. 587 – 615

HENSON S. J., BROUDER A.-M. et MITULLAH W., « Food Safety Requirements and Food Exports from Developing Countries: The Case of Fish Exports from Kenya to the European Union », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 82, n°5, 2000, pp. 1159 – 1169

HEPBURN J., « Evaluer les décisions sur l'agriculture dans le paquet de Nairobi », *Passerelles*, Vol. 17, n°2, 2016, texte disponible sur le site Internet : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/%C3%A9valuer-les-d%C3%A9cisions-sur-l%E2%80%99agriculture-dans-le-paquet-de-nairobi> (consulté le 12 septembre 2016)

HERMELIN B., « L'OMC est-elle une enceinte de régulation internationale ? », in J.-M. Broussard et H. Delorme (dir.), *La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 311 – 326

HERRERA-ESTRELLA L., « Transgenic Plants for Tropical Regions: Some Considerations about Their Development and Their Transfer to the Small Farmer », *Proceedings for the Natural Academy of Science USA*, Vol. 96, n°11, 1999, pp. 5978 – 5981

HERTEL T., HOEKMAN B. et MARTIN W., « Agriculture Negotiations in the Context of a Broader Round: A Developing Country Perspective », in P. L. Kennedy et W. W. Koo (dir.), *Agricultural Trade Policies in the New Millennium*, New York, Food Products Press, 2002, pp. 89 – 112

HILL H. L. et MAIER F. H., « The Family Farm in Transition », in U.S. Department of Agriculture, *The Yearbook of Agriculture 1963*, Washington D.C., USDA, 1963, pp. 166 – 176

HILLMAN J., « The US Perspective », in K. A. Ingersent, A. J. Rayner et R. C. Hine (dir.), *Agriculture in the Uruguay Round*, New York, St. Martin's Press, 1994, pp. 26 – 54

HRABANSKI M., « Souveraineté alimentaire : mobilisations collectives agricoles et instrumentalisations multiples d'un concept transnational », *Revue Tiers Monde*, n°207, 2011, pp. 151 – 168

HUANG J., ROZELLE S., PRAY C. et WANG Q., « Plant Biotechnology in China », *Science*, Vol. 295, n°5555, 2002, pp. 674 – 676

HUDDLESTON B., « World Food Security and Alternatives to a New International Wheat Arrangement », *New International Realities*, Vol. 6, n°2, 1982, pp. 2 – 10

HUDDLESTON B. et KONANDREAS P., « Insurance Approach to Food Security: Simulations of Benefits for 1970/71 – 1975/76 and for 1978/82 », in A. Valdes (dir.), *Food Security for Developing Countries*, Boulder, Westview Press, 1981, pp. 241 – 254

HUSSON S., « Crise alimentaire : les atouts de l'agriculture familiale », *Faim et développement*, n°240, 2009, pp. 12 – 14

ISMAEL Y. R., BENNETT R. et MORSE S., « Farm Level Impact of Bt Cotton in South Africa », *Biotechnology and Development Monitor*, n°48, 2001, pp. 15 – 19

ISSAC G. E. et KERR W. A., « Genetically Modified Organisms at the World Trade Organization : A Harvest of Trouble », *J.W.T.*, Vol. 37, n°6, 2003, pp. 1083 – 1095

JEANCLOS Y., « La sécurité alimentaire à l'orée du XXIe siècle », *A.F.R.I.*, Vol. 3, 2002, pp. 859 – 882

JHA V., « Analysis and Responses to the Global Food Crisis », *Criterion*, Vol. 4, n°3, 2009, pp. 83 – 119

JOHNSON D. G., « Increasing the Food Security of Low Income Countries », in D. G. Johnson (dir.), *The Politics of Food: Producing and Distributing the World's Food Supply*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1980, pp. 183 – 206

JOSLING T., « An Overview of the WTO Agricultural Negotiations », in A. F. McCalla et J. Nash (dir.), *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries: Key Issues for a Pro-Development Outcome of the Doha Round*, Vol. 1, Washington D. C., World Bank, 2007, pp. 20 – 73

JOLY P.-B., « Les OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation : le face à face Etats-Unis/Europe », *Cahiers français*, n°294, 2000, pp. 53 – 59

KAUFMANN C., HERI S., « Liberalizing Trade in Agriculture and Food Security », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 40, n°4, 2006-2007, pp. 1039 – 1070

KEARNS A., « The Right to Food Exists via Customary International Law », *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 22, n°1, 1998, pp. 223 – 257

KINDLEBERGER C. P., « The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820 – 1875 », in K. Anderson et T. Josling (dir.), *The WTO and Agriculture*, Volume I, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2005, pp. 4 – 38

KONANDREAS P., « WTO Negotiations on Agriculture: A Compromise on Food Aid is Possible », in J. Morrison et A. Sarris (dir.), *WTO Rules for Agriculture Compatible with Development*, Rome, FAO, 2007, pp. 313 – 331

KONANDREAS P., « WTO Negotiations on Agriculture and the Stake of Food-Insecure Developing Countries », in A. Sarris et J. Morrison (dir.), *The Evolving Structure of World Agricultural Trade: Implications for Trade Policy and Trade Agreements*, Rome, FAO, 2009, pp. 239 – 252

KONSTANTINOV B., « Invoking the Right to Food in the WTO Dispute Settlement Process: The Relevance of the Right to Food to the Law of the WTO », in O. De Schutter et Y. C. Kaitlin (dir.), *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, Oxford, Hart Publishing, 2011, pp. 211 – 238

KROLL J.-C., « Agriculture, fournisseurs, filières : les implications politiques d'une régulation des échanges », in E. Pisani (dir.), *Une politique mondiale pour nourrir le monde*, Heidelberg, Springer, 2007, pp. 33 – 47

LANFRANCHI M.-P. et TRUILHE E., « La portée du principe de précaution », in J. Bourrinet et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le commerce international des organismes génétiquement modifiés*, Paris, La Documentation française, 2002, pp. 71 – 96

LASSUDRIE-DUCHÊNE B. et ÜNAL-KESENCI D., « L'avantage comparatif, notion fondamentale et controversée », in CEPII, *L'économie mondiale 2002*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 90 – 104

LAURENT C., « Activité agricole, multifonctionnalité, pluriactivité », *Pour*, n°164, 1999, pp. 41 – 46

LECHEVALLIER V., « Sources, normes et objectif du droit communautaire en matière de sécurité des aliments », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 187 – 225

LEININGER M., « Some Cross-Cultural Universal and Non-Universal Functions, Beliefs, and Practices of Food », in J. Dupont (dir.), *Dimensions of Nutrition*, Boulder, Colorado Associated University Press, 1970, pp. 153 – 179

LELART M., « Les mécanismes compensatoires au FMI », *Tiers Monde*, Vol. 23, n°91, 1982, pp. 619 – 628

LINDERT P. H., « Historical Patterns of Agricultural Policy », in K. Anderson et T. Josling (dir.), *The WTO and Agriculture*, Volume I, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2005, pp. 58 – 112

MAHIOU A., « La sécurité alimentaire », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 3 – 77

MALLORY M. L., IRWIN S. H., et HAYES D. J., « How Market Efficiency and the Theory of Storage Link Corn and Ethanol Markets », *Energy Economics*, Vol. 34, n°6, 2012, pp. 2157 – 2166

MANGELSDORF P. C., « Genetic Potentials for Increasing Yields of Food Crops and Animals », *Proceeding of the National Academy of Sciences*, Vol. 56, 1966, pp. 370 – 375

MAHIEU S., « Le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM : vers un système conciliateur et participatif », in NIHOUL P. et MAHIEU S. (dir.), *La sécurité alimentaire et la régulation des OGM*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 153 – 240

MARCEAU G., « A Call for Coherence in International Law – Praises for the Prohibition against “Clinical Isolation” in WTO Dispute Settlement », *J.W.T.*, Vol. 33, n°5, 1999, pp. 87 – 152

MARCEAU G., « Le principe de précaution et les règles de l’Organisation mondiale du commerce (OMC) », in Ch. Leben et J. Verhoeven (dir.), *Le principe de précaution : aspects de droit international et communautaire*, Paris, L.G.D.J., 2001, pp. 131 – 150

MARTIN-BIDOU P., « Le principe de précaution en droit international de l’environnement », *R.G.D.I.P.*, Vol. 103, 1999, pp. 631 – 666

MATTHEWS A. et MAHE L.P., « L’accord agricole de Marrakech et les politiques agricoles nationales des PED : poursuite de l’ajustement structurel ? », Travaux présenté au Séminaire sur « Le GATT et les échanges agricoles méditerranés » du CIHEAM-CHANIA, Grèce, 3 – 5 décembre 1995, in Z. Papadopoulou et L. Cauwet (dir.), *The GATT and Mediterranean Agricultural Trade*, Chania, CIHEAM, 1997, pp. 175 – 190

MAXWELL S., « Food Security: A Post-Modern Perspective », *Food Policy*, Vol. 21, n°2, 1996, pp. 155 – 170

MAZOYER M., « Pauvreté paysanne, sous-alimentation et avenir de l’humanité », in S. Desgain et O. Zé (dir.), *Nourrir la planète : comprendre la souveraineté alimentaire*, Bruxelles, Luc Pire, 2008, pp. 10 – 29

MERCURE P.-F., « La sécurité alimentaire du tiers-monde : cadre conceptuel de l’action des pays en développement dans le contexte de la mondialisation », *Les cahiers de Droit*, Vol. 44, n°4, décembre 2003, pp. 779 – 827

MECHLEM K., « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », in F. Snyder (dir.), *Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 47 – 69

MECHLEM K., « Harmonizing Trade in Agriculture Human Rights: Options for the Integration of the Right to Food into the Agreement on Agriculture », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 10, 2006, pp. 127 – 190

MECHLEM K., « The Development of Voluntary Guidelines for the Right to Adequate Food », in A. Mahiou, F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 351 – 390

MCCALLA A. F. et SCHMITZ A., « State Trading in Agriculture », in M. M. Kostecki (ed.), *State Trading in International Market*, New York, St. Martin's Press, 1982, pp. 55 – 77

MCCORRISTON S. et MACLAREN D., « State Trading, the WTO and GATT Article XVII », *The World Economy*, Vol. 25, n°1, 2002, pp. 107 – 135

MCMAHON J. A., « From Havana to Seattle: A History of Trade and Agriculture », in J. A. McMahon (dir.), *Trade and Agriculture: Negotiating A New Agreement?*, Londrean, Cameron May, 2001, pp. 29 – 63

MINER W. et HATHAWAY D., « World Agriculture in Crisis: Reforming Government Policies », in W. Miner et D. Hathaway (dir.), *World Agricultural Trade: Building a Consensus*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1988, pp. 35 – 110

MOIROUD C., « Du concept de “souveraineté” à la “souveraineté alimentaire” », in, G. Parent, F. Collart Dutilleul et S. Morales (dir.), *De la souveraineté à la sécurité alimentaire : objectifs, stratégies et moyens juridiques*, Cowansville, Yvon Blais, 2013, pp. 29 – 46

MOLLOARD A., « L'internalisation des services environnementaux de l'agriculture : une approche économique de la multifonctionnalité », Journées du Programme Environnement, Vie et Sociétés du CNRS, *Quelles natures voulous-nous ? Quelles natures aurons-nous ?*, Lille, les 12, 13, et 14 novembre 2001

MOREDDU C., « Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE », *Economie rurale*, n°273 – 274, 2003, pp. 76 – 90

MOURLANE D., « Economie et commerce en agriculture : les OGM, l'aboutissement d'une logique libérale », in F. Prat (dir.), *Collectif CC-OGM Société civile contre OGM : arguments pour ouvrir un débat public*, Barret-sur-Méouge, Yves Michel, 2004, Chapitre 4

MUNDLER P., « Multifonctionnalité de l'agriculture de développement rural », *Economie & Humanisme*, n°362, 2002, pp. 64 – 68

NASSAR A. et al., « Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Opportunities and Challenges for Developing Countries », in R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann, et J. Hepburn (dir.), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, Cambridge, Cambridge Univesrity Press, 2009, pp. 329 – 368

NGO M. A., « La conciliation entre les impératifs de sécurité alimentaire et la liberté du commerce dans l'Accord SPS », *Revue internationale de droit économique*, n°1, 2007, pp. 27 – 42

NOIVILLE Ch., « Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire », *J.D.I.*, Vol. 127, n°2, 2000, pp. 263 – 297

NOIVILLE Ch., « Brèves réflexions sur la reconnaissance d'un droit à la différence alimentaire dans le commerce international », *Sociologie du travail*, n°45, 2003, pp. 63 – 76

OSMANI S. R., « Comments on Alex De Waal's Re-assessment of Entitlement Theory in the Light of Recent Famines in Africa », *Development and Change*, Vol. 22, n°3, 1991, pp. 587 – 596

OUELLET R., « L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC et les OGM ou de la difficulté de prévoir les résultats de croisements pourtant inéluctables », in R. Ouellet, M. Blanquet et N. de Grove-Valdeyron (dir.), *Sécurité alimentaire et OGM*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, pp. 105 – 158

PARE F., « Pour la sécurité alimentaire : restaurer la responsabilité d'Etat. Les besoins de la société civile : la souveraineté alimentaire au service de la sécurité alimentaire », *Revue internationale de droit économique*, n°4, 2012, pp. 87 – 97

PARE F., « Pour la sécurité alimentaire, restaurer la capacité d'Etat à réguler les affaires alimentaires – aperçu de l'analyse de la Coalition pour l'identification d'un outil effectif de restauration politique », in F. Collart Dutilleul (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, INIDA, San José, Costa Rica, 2013, pp. 297 – 317

PARENT G., « La reconnaissance de 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*, Vol. 44, n°3, 2003, pp. 471 – 517

PARENT G., « L'OMC, l'Accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire », in F. Snyder (dir.), *Sécurité alimentaire international et pluralisme juridique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 23 – 46

PARENT G. et MAYER-ROBITAILLE L., « Agriculture et culture : le défi de l'OMC de prendre en compte les considérations non commerciales », *Revue de droit de McGill*, Vol. 52, n°3, 2007, pp. 415 – 456

PASQUIER C., « Sécurité alimentaire et liberté du commerce international », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 627 – 673

PAUWELYN J., « The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three SPS Disputes: EC-Hormones, Australia-Salmon, and Japan-Varietals », *J.I.E.L.*, Vol. 2, n°4, 1999, pp. 641 – 664

PEEL J., « A GMO by Any Other Name... Might Be an SPS Risk!: Implications of Expanding the Scope of the WTO Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement » *E.J.I.L.*, Vol. 17, n°5, 2006, pp. 1009 – 1031

PEEMANS J.-P., « Les politiques agricoles au fil du temps : logiques dominantes et conséquences », in S. Charlier et G. Warnotte (dir.), *La souveraineté alimentaire : regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, pp. 29 – 52

PILLET A., « Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître », *R.G.D.I.P.*, 1898, pp. 66 – 89

PINSTRUP-ANDERSEN P., « Food Security: Definition and Measurement », *Food Security*, Vol. 1, n°1, 2009, pp. 5 – 7

POSTELNICU-REYNIER A., « L'OMC, la souveraineté alimentaire et le cadre international des stratégies juridiques de sécurité alimentaire », in F. Synder (dir.), *Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 127 – 151

QAIM M. et ZILBERMAN D., « Yield Effects of Genetically Modified Crops in Developing Countries », *Science*, Vol. 299, n°5608, 2003, pp. 900 – 902

RANGASAMI A., « Failure of Exchange Entitlements Theory of Famine: A Response », *Economic and Political Weekly*, Vol. 20, n°41-42, 1985, pp. 1747 – 1752 et 1797 – 1801

RIVERS R. R. et GREENWALD J. D., « The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Differences », *Law & Policy in International Business*, Vol. 11, 1979, pp. 1447 – 1495

RODRIGUEZ F. et RODRIK D., « Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence », *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 15, 2000, pp. 261 – 338

ROFFE P., « Bringing Minimum Global Intellectual Property Standards into Agriculture: The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) », in G. Tansey et T. Rajotte (dir.), *The Future Control of Food: A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*, London, Earthscan, 2008, pp.48 – 68

ROMI R., « Le pont de la rivière Kwaï, métaphore juridique sur l'OMC et l'environnement », in Y. Le Gall, D. Gauthier et P.-Y. Legal (dir.), *Du droit du travail aux droits de l'humanité : études offertes à Philippe-Jean Hesse*, Rennes, PUR, 2003, pp. 479 – 486

RONDEAU A., « La Conférence mondiale de l'alimentation ou le triomphe de la rhétorique. Rome, 5 – 16 novembre 1974 », *Tiers Monde*, Vol. 16, n°63, 1975, pp. 671 – 684

ROSE A. K., « Do We Really Know That the WTO Increases Trade? », *American Economic Review*, Vol. 94, n°1, 2004, pp. 98 – 114

ROSENBERG D., « Le droit à la sécurité alimentaire : réponses et non réponses du droit international », in F. Collart Dutilleul et T. Bréger (dir.), *Penser une démocratie alimentaire*, Vol. 1, Inida, Costa Rica, 2013, pp. 399 – 408

ROYER A., COUTURE J.-M., et GOUIN D.-M., « Démantèlement et pérennité des offices de commercialisation : une question de paradigme ? », *Economie Rurale*, n°341, 2014, pp. 25 – 40

RUIZ-FABRI H., « Preuve et secret dans le règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce », *L'Astrée*, Vol. 12, 2000, pp. 61 – 62

SAGE C., « Food Security », in E. Page et M. Redcliff (dir.), *Human Security and the Environment : International Comparisons*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, pp. 128 – 153

SALMON N., « A European Perspective on the Precautionary Principle, Food Safety and the Free Trade Imperative of the WTO », *European Law Review*, Vol. 27, n°2, 2002, pp. 138 – 155

SARAN R. et KONANDREAS P., « An Additional Resource? A Global Perspective on Food Aid Flows in Relation to Development Assistance », in E. J. Clay et O. Stokke (dir.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, London, Frank Cass, 1991, pp. 37 – 65

SAOUMA E., « Pour un système de sécurité alimentaire mondiale », *Studia Diplomatica*, XXXVI, n°1, 1983, pp. 81 – 91

De SCHUTTER O., « A Human Right Approach to Trade and Investment Policies », in FIAN, *The Global Food Challenge: Towards a Human Right Approach to Trade and Investment Policies*, Cologne, FIAN, 2009, pp. 14 – 28

De SCHUTTER O., « International Trade in Agriculture and the Right to Food », in O. De Schutter, K. Y Cordes (dir.), *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, Oxford, Hart Publishing, 2011, pp. 137 – 191

De SCHUTTER O. et DIOUFF J., « Combattre la faim, une responsabilité commune », *Libération*, le 16 novembre 2009, texte disponible sur le site Internet : http://www.liberation.fr/terre/2009/11/16/combattre-la-faim-une-responsabilite-commune_593760 (consulté le 28 février 2016)

SEEVERS G. L., « Food Market and Their Regulation », *International Organisation*, Vol. 32, n°3, The Global Political Economy of Food, 1978, pp. 721 – 743

SEN A., « Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 96, n°3, 1981, pp. 433 – 464

- SERRA T., « Volatility Spillovers between Food and Energy Markets: A Semiparametric Approach », *Energy Economics*, Vol. 33, n°6, 2011, pp. 1155 – 1164
- SHAFFER G. C. et POLLACK M. A., « Les différentes approches de la sécurité alimentaire : comparaison Union européenne / Etats-Unis », in J. Bourrinet et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 129 – 146
- SHELTON D., « Nature in the Bible », in M. Prieur et C. Lambrechts (texte réunis par), *Les hommes et l'environnement, pour quels droits à l'aube du XXIème siècle ? Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Edition Frison-Roche, 1998, pp. 63 – 79
- SHULTZ T. W., « Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries », *Journal of Farm Economics*, Vol. 42, n°5, 1960, pp. 1019 – 1030
- SIMMA B., « Self-contained Regimes », *N.Y.I.L.*, Vol. 16, 1985, pp. 111 – 136
- SIMMA B. et PULKOWSKI D., « Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law », *E.J.I.L.*, Vol. 17, n°3, 2006, pp. 483 – 529
- SMITH M., POINTING J. et MAXWELL S., « Household Food Security: Concepts and Definitions – An Annotated Bibliography », in S. Maxwell et T. Frenkenberger (dir.), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements – A Technical Review*, New York, UNICEF, 1992, pp. 135 – 191
- SNYDER F., « Sécurité alimentaire dans l'Union européenne et gouvernance de la mondialisation », in J. Bourrinet et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 7 – 17
- SNYDER F., « Toward an International Law for Adequate Food », in A. Mahiou et F. Snyder (dir.), *La sécurité alimentaire*, La Haye, Nijhoff, 2006, pp. 79 – 163
- STEWART T. P. et JOHANSON D. S., « Policy in Flux: The European Union's Laws on Agricultural Biotechnology and Their Effects on International Trade », *Drake Journal of Agricultural Law*, Vol. 4, 1999, pp. 243 – 295
- STRAUSS Debra M., « Feast of Famine: the Impact of WTO Decision Favoring the U.S. Biotechnology Industry in the EU Ban of Genetically Modified Foods », *American Business Law Journal*, Vol. 45, 2008, pp. 775 – 826
- SYKES A. O., « Comparative Advantage and the Normative Economics of International Trade Policy », *J.I.E.L.*, Vol. 1, n°1, 1998, pp. 49 – 82
- SYKES A. O., « Domestic Regulation, Sovereignty and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View », *Chicago Journal of International Law*, Vol. 3, n°2, 2002, pp. 358 – 363
- TANGERMANN S., « Agriculture on the Way to Firm International Trading Rules », in K. Anderson et T. Josling (dir.), *The WTO and Agriculture*, Volume II, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing, 2005, pp. 130 – 158

TELLER-PERON M., « Réforme agraire et droit à se nourrir », in S. Charlier et G. Warnotte (dir.), *La souveraineté alimentaire : regards croisés*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, pp. 171 – 184

THERIAULT S. et OTIS G., « Le droit et la sécurité alimentaire », *Les cahiers de droit*, Vol. 44, n°4, décembre 2003, pp. 573 – 596

THIVET D., « Des paysans contre la faim : la « souveraineté alimentaire », naissance d'une cause paysanne transnationale », *Terrains & travaux*, n°20, 2012, pp. 69 – 85

THOMAS U. P., « Fonction et rôle du Codex Alimentarius dans le débat sur le commerce international des OGM », in E. Brosset et E. Truilhé-Marengo (dir.), *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, Paris, La documentation française, 2006, pp. 233 – 243

TIENHAARA K., « Regulatory Chill and the Threat of Arbitration: A View from Political Science », in C. Brown et K. Miles (dir.), *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 606 – 628

TRACHTMAN J. P., « Legal Aspects of a Poverty Agenda at the WTO: Trade Law and “Global Apartheid” », *J.I.E.L.*, 2003, Vol. 6, n°1, pp. 3 – 21

TYNER W. E., « The Integration of Energy and Agricultural Markets », *Agricultural Economics*, Vol. 41, n°6, 2010, pp. 193 – 201

VAN BOVEN T. C., « Le critères de distinction des droits de l'homme », in K. Vasak (dir.), *Les Dimensions internationales des droits de l'homme*, Paris, UNESCO, 1978, pp. 45 – 63

VASAK K., « Le droit international des droits de l'homme », *Recueil des cours*, Académie de droit international, La Haye, TOME 140, Vol. IV, 1974, pp. 332 – 415

VINDEL B. et JACQUET P., « Agriculture, développement et sécurité alimentaire », in P. Jacquet et J.-H. Lorenzi (dir.), *Les nouveaux équilibres agroalimentaires mondiaux*, Paris, PUF, 2011, pp. 73 – 92

VOITURIEZ T., « Agriculture et développement : impasse à l'OMC », *Politique étrangère*, n°2, 2009, pp. 277 – 289

WALKER S., « Human Rights Impact Assessments of Trade-related Policies », in M. W. Gehring et M.-C. Cordonier Segger (dir.), *Sustainable Development in World Trade Law*, The Hague, Kluwer Law International, 2005, pp. 217 – 256

WATTS M., « Entitlements or Empowerment? Famine and Starvation in Africa », *Review of African Political Economy*, Vol. 51, n°1, 1991, pp. 9 – 26

WEBER J., « Famine Aid to Africa: An International Legal Obligation », *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. XV, n°2, 1989, pp. 369 – 381

WILLIAMS M., « Feeding the World ? : Transnational Corporations and the Promotion of Genetically Modified Food », in J. Clapp et D. Fuchs, *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, London, MIT Press, 2009, pp. 155 – 185

YOUNG L. M., « Options for World Trade Organisation Involvement in Food Aid », *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Vol. 3, n°1, 2002, pp. 10 – 28

ZERBE N., « Feeding the Famine? American Food Aid and the GMO Debate in Southern Africa », *Food Policy*, Vol. 29, n°6, 2004, pp. 593 – 608

ZHANG R., « Food Security: Food Trade Regime and Food Aid Regime », *J.I.E.L.*, Vol. 7, n°3, 2004, pp. 565 – 584

ZHANG Z., LOHR L., ESCALANTE C., et WETZSTEIN M., « Ethanol, Corn, and Soybean Price Relations in a Volatile Vehicle-fuels Market », *Energies*, Vol. 2, n°2, 2009, pp. 320 – 339

IV. Thèses, mémoires :

BALDERAS MORALES L., *La nature juridique de l'Accord SPS, la sécurité alimentaire et la sécurité juridique : lutte ou compromis ?*, Thèse de l'Université Laval, 2017, 358p.

CAZALA J., *Le principe de précaution en droit international : étude d'un mode conventionnel de gestion de l'incertitude scientifique*, Thèse de l'Université Paris II, 2003, 505p.

DEMATAKI G., *Aspects juridiques des relations commerciales entre la C.E.E. et les Etats-Unis*, Thèse de l'Université Paris II, 1992, 540p.

DUMONT T., *L'insertion de la Politique agricole commune dans la nouvelle réglementation mondiale des échanges*, Thèse de l'Université Paris I, 1995, 460p.

ERIC A., *La politique agricole face aux enjeux international: la libéralisation conventionnelle du commerce international des produits agricoles*, Thèse de l'Université Paris I, 2006, 616p.

GAMERDINGER D., *Les formes nouvelles ou renouvelées du protectionnisme étatique : aspects juridiques*, Thèse de l'Université de Nice, 1989, 687p.

GOLAY C., *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, Mémoire en droit international, Université de Genève, 2002, 75p.

GRENADE F., *Le concept de souveraineté alimentaire à la lumière de la problématique du Niger*, Mémoire de l'Université de Liège, 2010, 108p.

OUELLET R., *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, Thèse de l'Université Laval, 2002, 462p.

SAMAIN CERVILLA P., *Le cheminement d'un concept : la multifonctionnalité de l'agriculture*, Mémoire de recherche de l'Institut d'étude politique de Toulouse, 2012, 129p.

WONGKAEW Th., *L'accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire durable*, Mémoire de Master 2 de l'Université Paris II, 2010, 135p.

V. Dictionnaires :

BASDEVANT J., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, 755p.

CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 9ème éd., Paris, PUF, 2011, 1093p.

COLLART DUTILLEUL F. et BUGNICOURT J.-P., *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles, Larcier, 2013, 697p.

SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1240p.

VI. Rapports, études, documents :

AUMAND A., *La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC*, Documents de travail de l'IDDRI, n°3, Paris, IDDRI, 2004, 21p.

ANDERSON K., ERWIDODO et INGCO M., *Integrating Agriculture into the WTO : The Next Phase*, rapport présenté à la Conférence de l'OMC et de la Banque mondiale sur les pays en développement dans le Cycle millénaire tenue les 20 – 21 septembre 1999 à Genève, 27p.

AUBERT M.-H., *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la dissémination volontaire des OGM dans l'environnement*, Assemblée nationale française, n°2538, 2000, 172p.

Banque mondiale, *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Program indicative d'action*, Washington D.C., 1981, 223p.

Banque mondiale, *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, World Bank Policy Research Report, Washington D.C., 2002, 192p.

Banque mondiale, *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, Rapport préparé par le SAPRIN (*Structural Adjustment Participatory Review International Network*), Washington D.C., 2002, 197p.

Banque mondiale, *Global Economic Prospects: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington D.C., 2004, 334p.

Banque mondiale, *L'appui de la Banque à l'agriculture en Afrique Subsaharienne : examen de l'IEG*, Washington D.C., 2007, 150p.

Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement*, Washington D.C., 2008, 394p.

BARRETT C. B., *Food Aid and Commercial International Food Trade*, Document d'information préparé pour la Division du commerce et des marchés de l'OCDE, 2002, 27p.

BEAUREGARD S. et GOTTLIEB R., *Food Policy for People: Incorporating Food Sovereignty Principles into State Governance. Case Studies of Venezuela, Mali, Ecuador, and Bolivia*, Urban and Environmental Policy, Occidental College, 2009, 94p.

BENBROOK C. M., *The Bt Premium Price: What Does It Buy ? The Impact of Extra Bt Corn Seed Costs on Farmer Earnings and Corporate Finances*, Idaho, Benbrook Consulting Services, 2002, 8p.

BERNIER I., *Les relations entre la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et les autres instruments internationaux : l'émergence d'un nouvel équilibre entre le commerce et la culture*, 2009, 24p., texte disponible sur le site Internet : http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/FR_Relations_entre_Convention_Unesco_instruments_internationaux.pdf (consulté le 18 mars 2016)

BOUET A, BUREAU J. C., DECREUX Y. et JEAN S., *Multilateral Agricultural Trade Liberalization : The Contrasting Fortunes of Developing Countries in the Doha Round*, Document de travail du CEPII, 2004, 85p.

CEDEAO, *Projet de politique agricole de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest – ECOWAP*, Annexe à la décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la Communauté Économique des Etats d'Afrique de l'Ouest, adopté le 19 Janvier 2005, 18p.

CERREX, *Study of the Consequences of the Application of Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures on ACP Countries*, commissioned by CTA, Wageningen, CTA, 2003, 91p.

CLAY E., PILLAI N. et BENSON C., *Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness*, Working paper 113 of Overseas Development Institute, London, 1998, 61p.

CLEMENT M., *Amartya Sen et l'analyse socioéconomique des famines : portée, limites et prolongements de l'approche par les entitlements*, Cahiers du Groupe de recherche en économie théorique appliquée n°2009 – 25, 22p., texte disponible sur le site d'Internet : <http://cahiersdugretha.u-bordeaux4.fr/2009/2009-25.pdf> (consulté le 30 mars 2017)

Coordination SUD, *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?*, Résultats des travaux et du séminaire organisé par la Commission agriculture et alimentation de Coordination SUD, Paris, 11 décembre 2007, 90p.

CNUCED, *Analyse des perspectives commerciales découlant du Cycle d'Uruguay dans certains secteurs: agriculture, textiles et vêtements et autres secteurs de produits industriels*, Rapport du secretariat du CNUCED, 19 juin 1995, TD/B/WG.8/2 et TD/B/WG.8/2/Add.1, Genève, 36p.

CNUCED, *The Uruguay Round and Its Follow-up: Building a Positive Agenda for Development: Report on a Workshop Convened by the Secretary-General of UNCTAD 3 and Marche 1997*, UNCTAD/ITCD/TED/2, Genève, 1997, 121p.

CNUCED, *Bangkok Declaration : Global Dialogue and Dynamic Engagement*, TD/387, adoptée lors de la 10^{ème} session de la CNUCED à Bangkok, 18 février 2000, 4p., texte disponible sur le site Internet : http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/228932/TD_387-FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y (consulté le 30 mars 2017)

CNUCED, *Module avancé de formation pour les négociations multilatérales sur l'agriculture*, Genève, mars 2003, 71p., texte disponible sur le site Internet : http://unctad.org/fr/Docs/ditctncdmisc20032_fr.pdf (consulté le 30 octobre 2017)

CNUCED, *Module de formation concernant l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires*, New York et Genève, 2005, 112p.

CNUCED, *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés : développer les capacités productives*, UNCTAD/LDC/2006, Genève, 2006, 408p.

CNUCED, *Répondre à la crise alimentaire globale : les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable et d'atténuer la pauvreté*, Genève, 2008, 60p.

CNUCED, *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés : état, gouvernance et développement*, CUNCED, Genève, 2009, 209p.

COHEN M. J. et al., *Impact of Climate Change and Bioenergy on Nutrition*, Rome, FAO, 2008, 86p., texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/3/a-ai799e.pdf> (consulté le 30 octobre 2017)

Commission du Codex Alimentarius, « Rapport sur les activités de la FAO et de l'OMS en matière de sécurité sanitaire des aliments et de contrôle des produits alimentaires dans la région », in Commission du Codex Alimentarius, *Rapport adopté à la 6^{ème} session du Comité de coordination du Codex Alimentarius pour l'Amérique du nord et le Pacifique sud-ouest*, ALINORM 01/32, Perth (Australie), 5 – 8 décembre 2000, para. 15 – 36

Commission du Codex Alimentarius, *Principes pour l'analyse des risques liés aux aliments dérivés des biotechnologies modernes*, CAC/GL 44-2003, Rome, 2003, 5p.

Commission du Codex Alimentarius, *Directives régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés de plantes à ADN recombiné*, CAC/GL 45-2003, Rome, 2003, 20p.

Commission du Codex Alimentarius, *Directives régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés de micro-organismes à ADN recombiné*, CAC/GL 46-2003, Rome, 2003, 15p.

Commission du Codex Alimentarius, *Directive régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés d'animaux à ADN recombiné*, CAC/GL 68-2008, Rome, 2008, 14p.

Commission du Codex Alimentarius, *Manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius*, 24^{ème} éd., Rome 2015, 260p.

Commission européenne, *CPA Working Notes : GATT and European Agriculture*, Issue spéciale, DG VI, Brussels, 1996, 42p., texte disponible sur le site Internet : <http://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/ACE2006/WTO/EUGATT.pdf> (consulté le 30 octobre 2017)

Commission européenne, *Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture*, Info-Paper, 1999, 3p., texte disponible sur le site Internet: <http://www.iatp.org/documents/contribution-of-the-european-community-on-the-multifunctional-character-of-agriculture> (30 octobre 2017)

Commission européenne, *Proposition de Décision du Conseil établissant la position à prendre par l'Union européenne au sein du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce en ce qui concerne la demande de dérogation aux règles de l'OMC présentée par les Philippines en vue de proroger le traitement spécial pour le riz*, Bruxelles, 15 juin 2012, 5p.

CORTI VARELA J., *Le rapport du Panel OMC sur les OGM*, UMR 8103 of Comparative Law, Université Paris 1 – CNRS Paris, 2006, 26p., texte disponible sur le site de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris : <http://lodol.ehess.fr/cenj/docannexe.php?id=178> (consulté le 16 octobre 2017)

COTULA L. et VIDAR M., *The Right to Adequate Food in Emergencies*, FAO Legislative Study No. 77, Rome, 2003, 83p.

De LOMBAERDE P. et PURI L. (dir.), *Aid for Trade : Global and Regional Perspectives*, le deuxième rapport mondial sur l'intégration régionale, Vol. 2 des Séries de l'Université des Nations Unis sur le régionalisme, Dordrecht, Springer, 2009, 272p.

DUMAIRE G. et GODMAIRE A., *Les conditions de la sécurité alimentaire durable : un cadre conceptuel intégré*, Collection Travaux de recherche, Québec, Université Laval, 2000, 85p.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, *Conseil mondial de l'alimentation*, texte disponible sur le site Internet :

http://translate.googleusercontent.com/translate_c?hl=fr&langpair=en|fr&u=http://www.britannica.com/EBchecked/topic/648301/World-Food-Council-WFC&rurl=translate.google.fr&usg=ALkJrhg6nV9m5K3qjWK6A-Uy6KsOGHo3lQ
(consulté le 19 juin 2016)

FAO, *Ecoulement des excédents des produits agricoles*, Rome, 1954, 42p.

FAO, *Utilisation des excédents alimentaire – Programme alimentaire mondial*, Résolution n° 1/61 adoptée par la Conférence de la FAO le 24 novembre 1961, in ONU/FAO, *Documents de base du Programme alimentaire mondial*, 4^{ème} éd., Rome, 1978, pp. 1 – 17

FAO, *Rapport du Conseil de la FAO – 55^{ème} Session*, Rome, 17 novembre – 1^{er} décembre 1970, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/B0217F/B0217F00.htm#TOC> (consulté le 2 août 2016)

FAO, *Appraisal of Perspective Food Deficits and Food Aid Needs*, E/5050/Add.1, Rapport plus additifs du Directeur général de la FAO préparé à la demande de la Résolution 2462 (XXIII) de l'Assemblée générale, Rome 1973

FAO, *Propositions du directeur général concernant une action internationale destinée à assurer des stocks suffisants de grands produits alimentaires*, CL 60/11, in FAO, *Rapport du Conseil, soixantième session, Rome, 11 – 22 juin 1973*, CL 60/REP, Rome, 1973, para. 81 – 99

FAO, *Rapport du Conseil de la FAO, 64^{ème} session, Rome, 18 – 29 novembre 1974*, CL64/REP, Rome, 1974, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/F5340F/F5340F02.htm#ch.2.4.1> (consulté le 18 septembre 2017)

FAO, *Report of the World Food Conference, Rome, 5-16 November 1974*, Rome, 1975, 64p.

FAO, *Report of the Fourth Session of the Committee on World Food Security*, CL 75/10, Rome, 1979, texte disponible sur le site Internet: <http://www.fao.org/docrep/meeting/011/ag399e/ag399e00.htm#Contents> (consulté le 26 août 2016)

FAO, « Council Resolution I/75: Plan of Action on World Food Security », in FAO, *Report of the Council of FAO Seventy-Fifth Session, Rome 11 – 22 1979*, Rome, 1979, texte disponible sur le site Internet: <http://www.fao.org/docrep/meeting/011/ag399e/ag399e03.htm> (consulté le 15 juin 2016)

FAO, *FAO: Its Origins, Formation and Evolution 1945 – 1981*, rapport par Ralph W. Phillips, Rome, 1981, 200p.

FAO, *World Food Security: A Reappraisal of the Concepts and Approaches*, le rapport du Directeur-général, Rome, 1983, 29p., texte disponible sur le site Internet:

<http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/P4228E00.htm#TOC> (consulté le 18 septembre 2017)

FAO, « Adoption of the World Food Security Compact », in FAO, *Report of the Conference of FAO, Twenty-Third Session, Rome 9 – 28 Novembre 1985*, Rome, 1985, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/x5562e/X5562e07.htm> (consulté le 2 août 2016)

FAO, *Towards An International Code of Conduct for Plant Biotechnology as It Affects the Conservation and Utilization of Plant Gentic Resources*, Rapport de la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, 5^{ème} session, CPGR/93/9, 1993, 24p.

FAO, *The Uruguay Round Agreement and its Implications for Food Security*, la 19^{ème} Session de la Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 22 – 25 mars 1994

FAO, *La Déclaration de Québec : la Déclaration du cinquantième de la FAO sur l'agriculture et l'alimentation*, 16 octobre 1995, Québec, le texte originel est en anglais et disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/wfs/resource/english/quebdece.htm> (consulté le 7 septembre 2016)

FAO, *Cadre juridique de la sécurité alimentaire*, Etude FAO Législative n°59, Rome, 1996, 96p.

FAO, *Documents d'information technique du Sommet mondiale de l'alimentation*, Rome, 1996, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f00.htm> (consulté le 29 août 2016)

FAO, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, 1996, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613F/W3613F00.HTM> (consulté le 15 juin 2016)

FAO, *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, adoptée par le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, Rome, 13 – 17 novembre 1996, texte disponible sur le site Internet : http://www.fao.org/WFS/index_fr.htm (consulté le 25 juillet 2016)

FAO, *Les conséquences de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay pour les pays en développement : un manuel de formation*, Rome, 1998, 167p.

FAO, *Extracts from International and Regional Instruments and Declarations, and other Authoritative Texts Addressing the Right to Food*, Rome, 1999, 104p., texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/Legal/LEGSTUD/ls68-e.pdf> (consulté le 18 septembre 2017)

FAO, *Evaluation de l'incidence du Cycle de l'Uruguay sur les marchés agricoles et la sécurité alimentaire*, CCP99/12, Rome, 1999, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/unfao/bodies/ccp/ccp62/X0279f.htm> (consulté le 30 mars 2017)

FAO, *Conclusions de la Conférence sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs (Maastricht, Pays-Bas, septembre 1999)*, C 99/INF/20Rev.1, Rome, 12 – 23 novembre 1999, 14p.

FAO, *Déclaration de la FAO sur les biotechnologies*, Rome, 2000, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/biotech/fao-statement-on-biotechnology/fr/> (consulté le 22 septembre 2016)

FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2000 : enseignements des 50 dernières années*, Rome, 2000, 354p.

FAO, *Acte constitutif de l'FAO*, in FAO, *Textes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, Vol. I et II, 2000 éd., Rome, 2000, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700F/x8700f01.htm#1> (consulté le 18 septembre 2017)

FAO, *Manuel de détermination et de mise en place d'un Système d'information pour la sécurité alimentaire et l'alerte rapide*, Rome, 2000, 128p.

FAO, *Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*, ERC/00/6, 22^{ème} Conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Porto, 24 - 28 juillet 2000, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/meeting/X7073F.htm> (consulté le 7 septembre 2016)

FAO, *Procédures de notification et obligations consultatives en vertu des principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents : guide à l'intention des membres du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents*, Rome, 2001, 62p.

FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - I - Introduction et sujets généraux*, Rome, 2001, 130p.

FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture - Manuel de référence - II - L'Accord sur l'agriculture*, Rome, 2001, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/003/X7353F/X7353F00.HTM> (consulté le 22 juillet 2016)

FAO, *Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents : 38^{ème} Rapport au Comité des Produits*, Rapport de la 63^{ème} session du Comité des Produits, CL 120/6, Rome, mars 2001, texte disponible sur le site Internet : http://www.fao.org/docrep/MEETING/003/Y0119f.HTM#P94_12697 (consulté le 28 octobre 2017)

FAO, *L'avenir des arrangements commerciaux préférentiels en faveur des pays en développement et le nouveau cycle de négociations de l'OMC sur l'agriculture*,

Rome, 2001, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/3/a-y2732f/index.html> (consulté le 2 août 2016)

FAO, *Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, in FAO, *Rapport du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, Rome, 10 – 13 juin, 2002, pp. 85 – 96

FAO, *Rapport du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, Rome, 10 – 13 juin, 2002, 96p.

FAO, *Répertoire des organes statutaires et listes d'experts de la FAO*, Rome, août 2002, texte disponible sur le site Internet : http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/006/Y7713F/Y7713f03.htm#P1696_94874 (consulté le 28 octobre 2017)

FAO, *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, Rome, 2002, 321p.

FAO, *Déclaration de l'Organisation des Nations Unies concernant l'utilisation des produits alimentaires génétiquement modifiés envoyés au titre de l'aide alimentaire en Afrique australe*, Rome, 2002, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/french/newsroom/news/2002/8660-fr.html> (consulté le 2 août 2016)

FAO, *Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents : 39^{ème} Rapport au Comité des produits*, adopté par la 64^{ème} session du Comité des produits, Rome, les 18 – 21 mars 2003, 10p.

FAO, *Trade Reform and Food Security : Conceptualizing the Linkages*, Rome, 2003, 315p.

FAO, *Glossaire de la biotechnologie pour l'alimentation*, Etude FAO recherche et technologie n°9, Rome, 2004, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/docrep/004/y2775f/y2775f08.htm#bm08> (consulté le 22 septembre 2016)

FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : suivi des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et de la Déclaration du Millénaire*, Rome, 2004, 43p.

FAO, *Directives volontaires : à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, adoptées à la 127^{ème} session du Conseil de la FAO, Rome, novembre 2004, 42p.

FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005 : le commerce agricole et la pauvreté : le commerce peut-il être au service des pauvres ?*, Rome, 2005, 228p.

FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 : l'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire ?* Rome, 2006, 183p.

FAO, *Sécurité alimentaire*, Notes d'orientation n°2, Rome, juin 2006, 4p., texte disponible sur le site Internet : ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_fr.pdf (consulté le 18 septembre 2017)

FAO, *La situation des marchés des produits agricoles 2006*, Rome, 2006, 62p.

FAO, *Les directives sur le droit à l'alimentation : documents d'information et études de cas*, Rome, 2006, 234p.

FAO, *Assessing the Impact of Food Aid on Recipient Countries : A Survey*, Rome, 2006, 34p.

FAO, *Analyse des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments : guide à l'usage des autorités nationales responsables de la sécurité sanitaire des aliments*, Etude FAO alimentation et nutrition n°87, Rome, 2007, 129p.

FAO, *Introduction aux concepts de la sécurité alimentaire*, Rome, 2008, 4p.

FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, n°2, Rome, 2008, 48p.

FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire – menaces et perspectives*, Rome, 2008, 60p.

FAO, *La flambée des prix des denrées alimentaires : faits, perspectives, effets et actions requises*, HLC/08.INF/1, Document d'information présenté à la Conférence de Haute niveau sur la sécurité alimentaire mondiale : les défis du changement climatique et des bioénergies, Rome, 3 – 5 juin 2008, 52p.

FAO, *Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire*, WSFS 2009/2, adoptée par le Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, 16 – 18 novembre 2009, Rome, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Declaration/K6050REV10F.pdf> (consulté le 26 octobre 2017)

FAO, *La situation des marchés des produits agricoles : flambée des prix et crise alimentaire – expériences et enseignements*, Rome, 2009, 61p.

FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : crises économiques – répercussions et enseignements*, Rome, 2009, 66p.

FAO, *Droit à l'alimentation et accès à la justice : exemples au niveau national, régional et international*, Rome, 2009, 68p.

FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées*, Rome, 2010, 68p.

FAO, *Produire plus avec moins : guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne*, Rome, 2011, 116p.

FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : comment la volatilité des cours internationaux porte-t-elle atteinte à l'économie et à la sécurité alimentaire des pays?*, Rome, 2011, 62p.

FAO, *World Agriculture towards 2030/2050 : The 2012 Revision*, ESA Working Paper No. 12-03, Rome, 2012, 154p.

FAO, *Food Security and Sovereignty (Base Document for Discussion)*, FAO, Rome, 2013, 41p.

FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : créer un environnement plus propice à la sécurité alimentaire et à la nutrition*, Rome, 2014, 57p.

FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : ouvrir l'agriculture familiale à l'innovation*, Rome, 2014, 183p.

FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim : des progrès inégaux*, Rome, 2015, 66p.

FAO, *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde : renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire*, Rome, 2017, 144p.

FAO, Comité des Produits, *Négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce*, CCP 10/3, adopté à l'occasion de la 68^{ème} session du Comité des produits, Rome, 14 – 16 juin 2010, 6p.

FAO, Comité des produits, *Gestion des fluctuations importantes des cours internationaux des produits : expériences et réponses des pouvoirs publics aux niveaux national et international*, CCP 10/4, adopté à l'occasion de la 68^{ème} session du Comité des produits, Rome, 14 – 16 juin 2010, 12p.

FAO, *Biotechnologie*, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/biotechnology/fr/> (consulté le 14 octobre 2016)

FAO, CIPV, *Analyse du risque phytosanitaire pour les organismes de quarantaine, incluant l'analyse des risques pour l'environnement et des organismes vivants modifiés : normes internationales pour les mesures phytosanitaires*, n°11, Rome, 2004, 28p.

FAO/OMS, *Aspects de la salubrité des aliments génétiquement modifiés d'origine végétale*, Rapport d'une consultation conjointe d'expertes FAO/OMS sur les aliments produits par biotechnologie, Genève, 29 mai – 2 juin, 2000, 39p.

FAO/OMS, *Evaluation de l'allergénicité des aliments génétiquement modifiés*, Rapport de la Consultation mixte FAO/OMS sur les aliments dérivés des biotechnologies, Rome, 22 – 25 janvier 2001, 30p.

FAO/OMS, *Safety Assessment of Foods Derived from Genetically Modified Microorganisms*, Repport of a joint FAO/OMS expert consultation on foods derived from biotechnology, Geneva, 24 – 28 september 2001, 29p

FAO/OMS, *L'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments issus d'animaux génétiquement modifiés (y compris des poissons)*, Rapport de la Consultation mixte FAO/OMS d'experts, Rome, 17 – 21 novembre 2003, 45p.

FMI, *Review of the Compensatory Financing Facility*, Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, New York, 18 février 2004, 27p.

FMI, *Establishment of an Exogenous Shocks Facility under the Poverty Reduction and Growth Facility Trust*, document préparé par Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, New York, 4 octobre 2005, 10p.

FMI, *Proposed Reforms to the Exogenous Shocks Facility (ESF)*, document préparé par Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, New York, 25 juillet 2008, 17p.

FMI, *Composante à accès élevé de la facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE)*, fiche technique du FMI, New York, 30 septembre 2013, 1p.

FMI, *La Facilité de crédit de confirmation (FCC) du FMI*, fiche technique du FMI, New York, 25 avril 2014, 3p.

Forum des ONG/OSC, *Une déclaration du forum des ONG adressée au Sommet mondial de l'alimentation*, Sommet mondiale de l'alimentation, Rome, le 17 novembre 1996, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/wfs/begin/paral/cngo-f.htm> (consulté le 30 janvier 2017)

G8, *L'Aquila Joint Statement on Global Food Security : L'Aquila Food Security Initiative*, adopté le 10 juillet 2009 au Sommet du G8 à l'Aquila, texte original est en anglais et disponible sur le site Internet : http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5b1%5d%2c0.pdf (consulté le 11 janvier 2016)

GIANESSI L. P. et al., *Plant Biotechnology: Current and Potential Impact for Improving Pest Management in US Agriculture: An Analysis of 40 Case Studies*, Washington D.C., National Center for Food and Agricultural Policy, 2002, 76p.

GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques : rapport de synthèse*, Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, publié sous la direction de R. K. Pachauri et A. Reisinger, Genève, 2008, 103p.

GOLAY Ch., *Droit à l'alimentation et accès à la justice : exemples au niveau national, régional et international*, Rome, FAO, 2009, 68p.

GRAIN, *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, Barcelone, octobre 2008, 13p., texte disponible sur le site Internet : <http://www.grain.org/article/entries/140-main-basse-sur-les-terres-agricoles-en-pleine-crise-alimentaire-et-financiere> (consulté le 20 mars 2015)

GRANT J. H. et MEILKE K. D., *Triggers, Remedies and Tariff Cuts: Assessing the Impact of a Special Safeguard Mechanism for Developing Countries*, Canadian Agricultural Trade Policy Research Network Working Paper 2008 – 09, October 2008, 35p.

GRET, *Les enjeux de l'encadrement de l'aide alimentaire*, note rédigée par le groupe de travail politiques agricoles et sécurité alimentaire, 9p., texte disponible sur le site Internet : http://hubrural.org/IMG/pdf/redev_note_aide_alim_omc.pdf (consulté le 10 septembre 2014)

GUYOMARD H., *La multifonctionnalité de l'agriculture : éléments d'analyse de la position française dans la perspective des prochaines négociations agricoles multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce*, Note rédigée pour le Cabinet du Ministère de l'agriculture et de la pêche, INRA ESR Rennes, 1999, 32 p.

HANSCH S. et al., *Genetically Modified Food in the Southern Africa Food Crisis of 2002 – 2003*, Washington D.C., Institute of the Study of International Migration, Georgetown University School of Foreign Service, 2004

HATHAWAY D. E., INGCO M. D., *Agricultural Liberalisation and the Uruguay Round*, Report presented at the World Bank Conference on « *The Uruguay Round and Developing Economies* », 26-27 January 1995, 33p.

HAWKES S. et PLAHE J. K., *The WTO's Agreements on Agriculture and The Right to Food in Developing Countries*, Department of Management Working Paper 4/10, Monash University, 2010, 23p.

HERREN H. R., *Potentials and Threats of the Genetic Engineering Technology: Quest for an African Strategy at the Dawn of a New Millennium*, Nairobi, International Center of Insect Physiology and Ecology, 1999, 9p.

HERTEL T. W., KEENEY R. et VALENZUELA E., *Global Analysis of Agricultural Trade Liberalization : Assessing Model Volatility*, working paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Denver, 2004, 27p.

HLPE, *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2011, 98p.

HLPE, *Agro-carburants et sécurité alimentaire*, Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2013, 156p.

HLTF, *Cadre global d'action actualisé*, ONU, septembre 2010, 94p., texte disponible sur le site Internet : http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA_French.pdf (consulté le 15 septembre 2016)

HODDINOTT J. et COHEN M. J., *Renegotiating the Food Aid Convention : Background, Context and Issues*, IFPRI Discussion Paper 00690, Washington D.C., 2007, 42p.

HUDDLESTON B., KONANDREAS P. et RAMANGKURA V., *Food Security: An Insurance Approach*, Rapport de recherche n°4, Washington D.C., I.F.P.R.I., 1978, 96p.

HUDEC R. E., *Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper #98-2, 1998, 47p.

IFPRI, *Hausse des prix alimentaires et actions stratégiques proposées : que faire, par qui et comment*, Washington D.C., 2008, 12p., texte disponible sur le site Internet : <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/FoodPricesPolicyActionfr.pdf> (consulté le 20 mars 2015)

IISD, *The Development Box*, IISD Trade and Development Brief n°5 of a series, Winnipeg, 2003, 4p.

INGCO M. D., *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, rapport supplémentaire préparé pour la Conférence de la Banque mondiale sur « Le Cycle de l'Uruguay et les pays en voie de développement », Washington D.C., 26 – 27 January 1995, 68p.

JAMES C., *Vingtième Anniversaire de la commercialisation mondiale des plantes GM (1996 – 2015) et principaux faits concernant les plantes GM en 2015*, International Service for the Acquisition of Agri-Boitech Applications (ISAAA), Brief N°51 (Résumé), 2015, 25p.

KONANDREAS P., *Multilateral Mechanisms Governing Food Aid and the Need for An Enhanced Role of the CSSD in the Context of the New WTO Disciplines on Agriculture*, Background paper presented at the FAO Informal Expert Consultation on Food aid, Rome, 27 – 28 January 2005, 15p.

KONANDREAS P., *Trade Policy Measures during Food Price Swings: WTO-Compatible Instruments to Respond to World Price Instability*, Rome, FAO, 2010, 28p.

KONANDREAS P., SHARMA R. et GREENFIELD, J., *The Uruguay Round, the Marrakech Decision and the Role of Food Aid*, Rapport présenté au Workshop on Food and Human Society: the Role of Food Aid and Finance for Food, Lysebu, Oslo, 26 – 29 Avril 1998

KOWALSKI P., *Impact of changes in tariffs on developing countries' government revenue*, OECD Trade Policy Working Paper n° 18, OCDE, Paris, 2005, 104p.

LAIRD S., PETER R. et VANZETTI D., *Southern Discomfort: Agricultural Policies, Trade and Poverty*, CREDIT research paper 04/02, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham., 2004, 42p.

LAIRD S., VANZETTI D. et FERNANDEZ DE CORDOBA S., *Smoke and Mirrors, Making Sense of the WTO Industrial Tariff Negotiations*, UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series N°30, Genève, 2006, 69p.

LAMY P., *Allocution du 2 décembre 2008*, Discours prononcé lors de la Réunion multipartenaires de haut niveau sur le coton de la CNUCED, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl110_f.htm (consulté le 31 août 2016)

LAPLANTE M., *L'agriculture familiale*, Avis du Conseil économique social et environnemental, Journal officiel de la République française, Mandature 2010-2015, Séance du 9 décembre 2014, 74p.

LAROCHE DUPRAZ C. et POSTOLLE A., *Le concept de souveraineté alimentaire constitue-t-il un outil politique utile pour les PED dans le cadre des négociations commerciales internationales agricoles ?*, Communication présentée au Séminaires Sécurité Alimentaire de l'UMR MOISA, Montpellier, le 8 avril 2010, 18p.

LAROCHE DUPRAZ C. et POSTOLLE A., *Le concept de souveraineté alimentaire est-il incompatible avec les négociations agricoles à l'OMC*, travail présenté au Symposium « *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food* » (ISDA) organisé par l'UMR Innovation à Montpellier du 28 juin 2010 au 1 juillet 2010, 18p.

LEVESQUE-MARTEL A., *L'origine de la politique de souveraineté alimentaire du gouvernement du Québec*, Rapport de stage de l'Université de Montréal, Montréal, 2014, 67p.

LINDLAND J., *The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products*, ESCP n° 3, FAO, Rome, 1997, 74p.

LINLAND J., *Non-Trade Concerns in A Multifunctional Agriculture : Implications for Agricultural Policies and the Multilateral Trading System*, document présenté lors de l'OCDE Workshop on Emerging Trade Issue in Agriculture, les 26 – 27 octobre 1998, OCDE, Paris, 29p.

MACKENZIE R. et al., *Guide explicatif du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*, Gland, UICN – Union mondiale pour la nature, 2003, 301p.

MATTHEWS A., *The Impact of WTO Agricultural Trade Rules on Food Security and Development: An Examination of Proposed Additional Flexibility for Developing Countries*, IIS Discussion Paper N° 371, 2011, 24p.

McCALLA A. F. et REVOREDO C. L., *Prospects for Global Food Security: A Critical Appraisal of Past Projects and Predictions*, Food, Agricultural, and the Environment Discussion Paper 35, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., 2001, 71p.

MICHELLE D., *A Note on Rising Food Prices*, World Bank Policy Research Working Paper, Washington D.C., 2008, 21p.

Ministère de l'Agriculture de la France, *Contribution de la France à la Conférence OAA/FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*, Conférence OAA/FAO, Maastricht, 12 – 17 septembre 1999, 13p.

Ministère des affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, *L'action extérieure de la France contre la dégradation des terres et la désertification*, Paris, 2011, 12p., texte disponible sur le site Internet : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Degradation_des_terres_et_desertification-FR.pdf (consulté le 11 novembre 2016)

MIROUDOT S., *Quel avenir pour l'initiative sectorielle en faveur du coton après l'échec de Cancun ? – Rapport de recherche*, Paris, OCDE, 2014, 32p.

MITTAL A., *The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies*, G24 Discussion Paper Series n°56, Genève, CNUCED, 2009, 40p.

MURPHY S., *Concentrated Market Power and Agricultural Trade*, EcoFair Trade Dialogue Discussion Papers No. 1, 2006, 41p.

MURPHY S., *Trade and Food Reserves: What Role Does the WTO Play?*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2010, 16p.

MURPHY S. et SUPPAN S., *Introduction to the Development Box: Finding Space for Development Concerns in WTO's Agriculture Negotiations*, Winnipeg, IISD, 2003, 42p., texte disponible sur le site Internet: http://www.iisd.org/pdf/2003/trade_intro_dev_box.pdf (consulté le 18 septembre 2017)

OCDE, *Problems of Agricultural Trade*, Paris, 1980, 178p.

OCDE, *Agricultural Trade with Developing Countries*, Paris, 1984, 113p.

OCDE, *National Policies and Agricultural Trade*, Paris, 1987, 333p.

OCDE, *Considérations de sécurité relatives à la biotechnologie*, Paris, 1992, 58p.

OCDE, *Safety Evaluation of Foods Derived by Modern Biotechnology: Concepts and Principles*, Paris, 1993, 77p.

OCDE, *Le Cycle d'Uruguay : évaluation préliminaire des conséquences de l'Accord sur l'agriculture dans les pays de l'OCDE*, Paris, 1995, 106p.

OCDE, *Tariff escalation and the environment*, Paris, 1996, 56p.

OCDE, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products*, Paris, 1997, 117p.

OCDE, *L'agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain*, Communiqué de presse de la réunion du Comité de l'agriculture au niveau des

ministres, Paris, 5 – 6 mars 1998, texte disponible sur le site Internet : <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/communiqueministerielssurlespolitiquesagricoles.htm> (consulté le 7 septembre 2016)

OCDE, *Politiques agricoles dans les pays de l'OCDE : suivie et évaluation*, Paris 1999, 304p.

OCDE, *La biotechnologie moderne et l'OCDE : synthèse*, Paris, 1999, 8p.

OCDE, *L'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay : une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, Paris, 2001, 192p.

OCDE, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, Paris, 2001, 172p.

OCDE, *Découplage : une vue d'ensemble du concept*, Paris, 2001, 45p.

OCDE, *Les entreprises commerciales d'Etat dans le secteur agricole*, Paris, 2001, 112p.

OCDE, Direction des échanges, *Arrangements relatifs à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public – Proposition révisée de la présidente concernant un Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation de produits agricoles*, TD/CONSENSUS (2000)25/Rev.4, 9 juillet 2002, 20p.

OCDE, *Multifonctionnalité : conséquences pour l'action publique*, Paris, 2003, 124p.

OCDE, *La norme du traitement juste et équitable dans le droit international des investissements*, Paris, 2004, 44p.

OCDE, *Agriculture et développement : vers des politiques cohérentes*, Paris, 2005, 144p.

OCDE, *La multifonctionnalité dans l'agriculture : quel rôle pour le secteur privé ?*, Paris, 2005, 152p.

OCDE, *Le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture de biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité : quel niveau d'administration ?* Paris, 2005, 78p.

OCDE, *Etudes de l'OCDE sur la politique commerciale au-delà des tarifs : le rôle des obstacles non tarifaires dans le commerce mondiale*, Paris, 2005, 338p.

OCDE, *The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?*, Paris, 2006, 97p.

OCDE, *Rapport final sur les normes privées et l'évolution de la filière agroalimentaire*, AGR/CA/APM(2006)9/FINAL, Paris, 2006, 65p.

OCDE, *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, Document préparé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) dans le cadre du premier Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA à Niamey en novembre 2006, Paris, 2007, 63p.

OCDE, *Politiques agricoles des économies émergentes : suivi et évaluation 2009*, Paris, 2009, 216p.

OCDE, *Multifonctionnalité en Agriculture: Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications*, Paris, 2008, 252p.

OCDE, *Measuring Aid to Agriculture*, Paris, 2010, 7p.

OCDE, Direction des échanges et de l'agriculture, *Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public*, TAD/PG(2015)7, mise en vigueur le 15 octobre 2015, 168p.

OCDE – FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2006 – 2015*, Paris, 2006, 63p.

OCDE – FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007 – 2016*, Paris, 2007, 97p.

OCDE – FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2009 – 2018*, Paris, 2009, 89p.

OCDE – FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013 – 2022*, Paris, 2013, 309p.

OIE, *Rapport de la Réunion du Groupe ad hoc de l'OIE sur la biotechnologie*, Paris, 12-14 juin 2007, in OIE, *Rapport de la Réunion de la Commission des normes biologiques*, Paris, 25-27 septembre 2007, Annex III, pp. 13 – 39

OIE, *Rapport de la Réunion de la Commission des normes biologiques*, Paris, 25-27 septembre 2007, 40p., texte disponible sur le site Internet : http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationala_Standard_Setting/docs/pdf/BSC/F_BSC_sept2007.pdf (consulté le 29 mars 2017)

OIE, *Rapport de la Réunion de la Commission des normes biologiques de l'OIE*, 78 SG/12/CS2 B, Paris, 26 au 28 janvier 2010, 49p., texte disponible sur le site Internet : http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Internationala_Standard_Setting/docs/pdf/BSC/F_BSC_jan2010.pdf (consulté le 29 mars 2017)

OIF, *De Bali à Nairobi : éclairages sur les négociations multilatérales*, Note d'analyse, Paris, 2015, 33p.

OMC, *Accessions : Travaux de l'OMC : Protocoles d'accession des nouveaux Membres depuis 1995, y compris les engagements concernant les marchandises et les services*, texte disponible sur le site Internet :

https://www.wto.org/French/thewto_f/acc_f/completeacc_f.htm (consulté le 16 octobre 2017)

OMC, *Accessions : tableau récapitulatif des accessions en cours*, mise à jour mai 2017, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/French/thewto_f/acc_f/status_f.htm (consulté le 16 octobre 2017)

OMC, *Agriculture : analyse : concurrence/subventions à l'exportation*, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro04_export_f.htm (consulté le 2 août 2016)

OMC, *Agriculture : analyse : accès aux marchés*, texte disponible sur le site internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro02_access_f.htm (consulté le 15 septembre 2016)

OMC, *Agriculture : analyse : paye en développement importateurs nets de produits alimentaires*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro06_netfood_f.htm (consulté le 2 août 2016)

OMC, *Agriculture : questions. Sécurité alimentaire*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/food_security_f.htm (consulté le 15 septembre 2016)

OMC, *Comprendre l'OMC : les Accords ; Agriculture : des marchés plus équitables pour les agriculteurs*, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm3_f.htm (consulté le 2 août 2016)

OMC, *Comprendre l'OMC : l'Organisation : pays les moins avancés*, texte disponible sur le site Internet : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org7_f.htm (consulté le 2 août 2016)

OMC, *Glossaire : contingent tarifaire*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/tariff_quota_f.htm (consulté le 15 septembre 2016)

OMC, *Règlement des différends : les différends : indice des différends par Accord : mesures sanitaires et phytosanitaires*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_agreements_index_f.htm?id=A19# (consulté le 16 octobre 2017)

OMC, *Négociations de l'OMC sur l'agriculture : aperçu générale – première phase : considérations « autres que d'ordre commercial » : l'agriculture peut servir à des fins multiples*, mise à jour le 10 octobre 2002, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd11_nontrade_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

OMC, *Note d'information : Décisions en faveur des pays les moins avancés*, Neuvième conférence ministérielle de l'OMC, BALI, 2013, *texte disponible sur le site Internet* : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/brief_ldc_f.htm (consulté le 2 août 2016)

OMC, *Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'Article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, 15 avril 1994, 2p.

OMC, *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*, 15 avril 1994, 2p.

OMC, *Opérations des entreprises commerciales d'Etat qui ont trait au commerce international. Note d'information du Secrétariat*, G/STR/2, 26 octobre 1995, 25p.

OMC, *Rapport du Comité de l'agriculture sur la Décision ministérielle de Marrakech 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*, Rapport pour la Conférence ministérielle de Singapour, G/L/125, 24 octobre 1996, 7p.

OMC, *Rapport annuel 1998*, Genève, 1998, 198p.

OMC, *Préparation de la conférence ministérielle de 1999 : proposition canadienne en vue de la création d'un groupe de travail sur la biotechnologie à l'OMC*, WT/GC/W/359, 12 octobre 1999, 2p.

OMC, *Préparation de la conférence ministérielle de 1999 : proposition du Japon concernant les organismes génétiquement modifiés (OGM)*, WT/GC/W/365, 12 octobre 1999, 2p.

OMC, *Déclaration ministérielle de Doha*, WT/MIN(01)/DEC/1, 14 novembre 2001, 11p.

OMC, *Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août 2004*, WT/L/579, 2 août 2004, 22p.

OMC, *Négociation de l'OMC sur l'agriculture : questions visées et état d'avancement*, Notes du Secrétariat de l'OMC, mise à jour le 1^{er} décembre 2004, 99p.

OMC, *Sauvegarde spéciale pour l'agriculture*, Notes d'information du Secrétariat, TN/AG/S/12, 20 décembre 2004, 442p.

OMC, *Programme de travail de Doha : Déclaration ministérielle adoptée le 18 décembre 2005*, WT/MIN(05)/DEC, 22 décembre 2005, 44p.

OMC, *Agriculture : négociations - un guide non officiel des sauvegardes pour l'agriculture. GATT, ancienne sauvegarde pour l'agriculture (SGS) et nouveau mécanisme (MSS)*, corrigé le 5 août 2008, *texte disponible sur le site internet* :

https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/guide_agric_safeg_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

OMC, *Agriculture : négociations – guide non officiel du « Projet révisé de modalités » du 6 décembre 2008*, 9 décembre 2008, 25p.

OMC, *Agriculture : négociations. Textes du Président 2008*, mis à jour 9 décembre 2008, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/chair_texts08_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

OMC, *Manuel sur les prescriptions en matière de notification au titre de l'Accord sur l'agriculture*, Genève, 2010, 136p.

OMC, *Index analytique du GATT*, Genève, 2012, 1151p.

OMC, *Travaux du Comité des accords commerciaux régionaux*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/regcom_f.htm (consulté le 15 septembre 2016)

OMC, *Nouvelles 2016 : négociation sur l'agriculture : réunion informelle - Négociations sur l'agriculture : de nouvelles propositions, mais des progrès inégaux*, 18 et 21 juillet 2016, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/news_f/news16_f/agng_27jul16_f.htm (consulté le 7 septembre 2016)

OMC, Comité de l'agriculture, *Programme de travail préparatoire relatif au paragraphe 3 i) et ii) de la Décision ministérielle de Marrakech 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 : note du Secrétariat*, G/AG/W/20, 14 mars 1996, 20p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Exercice annuel de surveillance de la suite donnée à la Décision ministérielle 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*, G/AG/GEN/15, 18 décembre 1997, 8p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Mise en œuvre 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 : note du Secrétariat*, G/AG/W/42, 10 février 1999, 16p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Rapport succinct de la Réunion des 25 et 26 mars 1999*, G/AG/R/18, le 7 mai 1999, 47p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Communications du Groupe de Cairns*, 19^{ème} réunion ministérielle du Groupe de Cairns, WT/L/312, Buenos Aires, 3 septembre 1999, 2p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Mise en œuvre 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 : note du Secrétariat, G/AG/W/42, 10 février 1999, 16p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Accord sur l'agriculture : traitement spécial et différencié et catégorie développement : proposition à l'intention de la session extraordinaire de Juin 2000 du Comité de l'agriculture présentée par Cuba, la République Dominicaine, le Honduras, le Pakistan, Haïti, le Nicaragua, le Kenya, l'Ouganda, le Zimbabwe, Sri Lanka et El Salvador, G/AG/NG/W/13, 23 juin 2000, 6p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition concernant une réforme globale à long terme du commerce des produits agricoles : communication des Etats-Unis, G/AG/NG/W/15, 23 juin 2000, 7p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Deuxième session extraordinaire du Comité de l'agriculture 29 – 30 juin 2000, G/AG/NG/W/27, 11 juillet 2000, 4p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Déclaration des Etats-Unis introduisant une proposition concernant une réforme globale à long terme du commerce des produits agricoles, G/AG/NG/W/32, 12 juillet 2000, 3p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations de l'OMC sur l'agriculture : proposition de négociation du Groupe de Cairns : soutien interne, G/AG/NG/W/35, 22 septembre 2000, 3p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Note sur les préoccupations non commerciales : révision, note technique déposée par la Barbade, le Burundi, Dominique, Chypre, les Communautés européennes, la Corée, l'Estonie, les Fidji, l'Islande, Israël, le Japon, la Lettonie, le Liechtenstein, Madagascar, Malte, Maurice, Mauritanie, la Mongolie, la Norvège, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, Sainte-Lucie, la Slovaquie, la Suisse et la Trinité-et-Tobago, G/AG/NG/W/36/Rev.1, 9 novembre 2000, 68p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition globale de négociation des Communautés européennes, G/AG/NG/W/90, 14 décembre 2000, 6p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition du Japon concernant les négociations sur l'agriculture de l'OMC, G/AG/NG/W/91, 21 décembre 2000, 28p.*

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, 6p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations de l'OMC sur l'agriculture proposition de la Norvège, G/AG/NG/W/101, 16 janvier 2001, 12p.*

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, 53p.*

OMC, Comité de l'agriculture, *Proposition relative à la mise en œuvre de la Décision ministérielle de Marrakech en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires : Présentée par la Côte d'Ivoire, Cuba, l'Égypte, le Honduras, la Jamaïque, le Kenya, le Maroc, Maurice, le Pakistan, la République dominicaine, le Sénégal, Sri Lanka, Sainte-Lucie, la Trinité-et-Tobago, la Tunisie et le Venezuela*, G/AG/W/49, 19 mars 2001, 4p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Mise en œuvre 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 : note du Secrétariat : révision*, G/AG/W/42/Rev.4, 27 novembre 2001, 33p.

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, 6p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC : propositions de l'Inde dans les domaines suivants : i) sécurité alimentaire, ii) accès aux marchés, iii) soutien interne et iv) concurrence à l'exportation*, G/AG/NG/W/102, 15 janvier 2001, 20p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Sauvegarde spéciale pour l'agriculture*, Notes d'information du Secrétariat, G/AG/NG/S/9/Rev.1, 19 février 2002, 394p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Contingents tarifaires et autres*, Note d'information du Secrétariat, TN/AG/S/5, 21 mars 2002, 213p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations sur l'agriculture – premier projet de modalités pour les nouveaux engagements*, TN/AG/W/1, 17 février 2003, 25p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Négociations sur l'agriculture : premier projet de modalités pour les nouveaux engagements : révision*, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 mars 2003, 31p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, 135p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Projet révisé des Modalités concernant l'agriculture : Produits sensibles : Désignation*, TN/AG/W/5, 6 décembre 2008, 2p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Groupe de négociation sur l'agriculture – Rapport du Président, S.E.M. David Walker, au Comité des négociations commerciales aux fins du bilan dans le cadre du CNC*, TN/AG/25, 22 mars 2010, 7p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Groupe de négociation sur l'agriculture – Rapport du Président, S.E.M. David Walker, au Comité des négociations commerciale*, TN/AG/26, 21 avril 2011, 157p.

OMC, Comité de l'agriculture, *Liste de l'OMC des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires aux fins de la Décision ministérielle de Marrakech 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*, G/AG/5/Rev.10, 23 mars 2012, 1p.

OMC, Comité SPS, *Directives pour favoriser la mise en œuvre de l'article 5.5 dans la pratique*, 18 juillet 2000, G/SPS/15, 7p.

OMC, Conférence ministérielle de Cancun, *Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton – Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad*, WT/MIN (03) /W/2 et WT/MIN (03) /W/2/Add.1, 15 août 2003, 4p.

OMC, Conférence ministérielle, *Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle*, WT/MIN(05)/DEC, adoptée le 18 décembre 2005 à la 6^{ème} session de la Conférence ministérielle tenue à Hong Kong, 51p.

OMC, Conférence ministérielle, *Mémorandum d'accord sur les dispositions relatives à l'administration des contingents tarifaires pour les produits agricoles, tels que définis à l'article 2 de l'Accord sur l'agriculture*, Décision ministérielle adoptée le 7 décembre 2013 à la 9^{ème} session de la Conférence ministérielle tenue à Bali, WT/MIN (13) /39, WT/L/914, 11 décembre 2013, 5p.

OMC, Conférence ministérielle, *Allocution prononcée par le DG Azevêdo à la cérémonie de clôture de la dixième Conférence ministérielle*, 19 décembre 2015, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra108_f.htm (consulté le 13 septembre 2016)

OMC, Conférence ministérielle, *Mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des pays en développement Membres*, Décision ministérielle du 19 décembre 2015, WT/MIN(15)/43, WT/L/978, 21 décembre 2015, 1p.

OMC, Conférence ministérielle, *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, Décision ministérielle du 19 décembre 2015, WT/MIN(15)/44, WT/L/979, 21 décembre 2015, 1p.

OMC, Conférence ministérielle, *Concurrence à l'exportation*, Décision ministérielle du 19 décembre 2015, WT/MIN(15)/45, WT/L/980, 21 décembre 2015, 9p.

OMC, Conférence ministérielle, *Dixième conférence ministérielle de l'OMC, Nairobi 2015 : Note d'information : questions relatives à l'agriculture*, texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc10_f/briefing_notes_f/brief_agriculture_f.htm (consulté le 13 septembre 2016)

OMC, Conseil du commerce des marchandises, *Demande de dérogation concernant le traitement spécial pour le riz accordé par les Philippines*, G/C/W/665/Rev.1, 16 novembre 2012, 8p.

OMC, Conseil général, *Annexe A, Cadre pour l'établissement des modalités concernant l'agriculture, Programme de travail de Doha*, WT/L/579, 2 août 2004, 22p.

OMC, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, *Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme*, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993, 23p.

OMC, Sous-Comité du Coton, *Propositions d'éléments de modalités dans le cadre de l'initiative sectorielle en faveur du coton, Communication du Groupe africain*, TN/AG/SCC/GEN/2, le 22 avril 2005, 5p.

OMC-PNUE, *Commerce et changement climatique*, Rapport établi par le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Organisation mondiale du commerce, Genève, 2009, 212p.

OMS, *Résolution de l'Assemblée mondiale de la santé sur la sécurité sanitaire des aliments*, WHA 53.15, 20 mai 2000, 4p.

OMS, *Biotechnologie alimentaire moderne, santé et développement : étude à partir d'exemples concrets*, Genève, 2005, 99p.

OMS, *Vingt questions sur les aliments transgéniques*, 8p., texte disponible sur le site Internet : http://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-technology/faq-genetically-modified-food/fr/ (consulté le 15 octobre 2016)

ONU, *Conférence des Nations-Unis sur le commerce et l'emploi, Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du commerce, Acte final et Documents connexes*, E/CONF.2/78, New-York, avril 1948, 181p., texte disponible sur le site Internet : https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf (consulté le 18 septembre 2017)

ONU, *Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition*, adoptée le 16 novembre 1974 par la Conférence mondiale de l'alimentation, texte disponible sur le site Internet : <http://www2.ohchr.org/french/law/malnutrition.htm> (consulté le 25 juillet 2016)

ONU, *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977, texte disponible sur le site Internet : <http://www2.ohchr.org/french/law/detenus.htm> (consulté le 18 septembre 2017)

ONU, *Public Emergency : General Comment n. 6(16) (article 6)*, A/37/40, 1982, Annexe V

ONU, *Agenda 21*, adopté par la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, Rio, 14 juin 1992, texte disponible sur le site Internet :

<http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action0.htm> (consulté le 7 septembre 2016)

ONU, *Déclaration de l'Organisation des Nations Unies concernant l'utilisation des produits alimentaires génétiquement modifiés envoyés au titre de l'aide alimentaire en Afrique australe*, Rome, 27 août 2002, texte disponible sur le site Internet : <http://www.fao.org/french/newsroom/news/2002/8660-fr.html> (consulté le 30 octobre 2016)

ONU, *Halving Hunger: It Can Be Done*, Report of UN Millennium Project Task Force on Hunger, 2005, 245p.

ONU, *Le Comité des politiques de développement : affaires économiques et sociales*, février 2014, 2p., texte disponible sur le site Internet : http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/2013_cdp_flyer_fr.pdf (consulté le 23 octobre 2017)

ONU, *Objectifs du Millénaire pour le développement : rapport 2010*, New York, 2010, 80p.

ONU, *Objectifs du Millénaire pour le développement : rapport 2015*, New York, 2015, 75p.

ONU, Assemblée générale, *Le Programme alimentaire mondial*, Résolution 1714 (XVI) adoptée le 19 décembre 1961, 3p.

ONU, Assemblée générale, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies*, Résolution adoptée à la 78ème séance plénière de la 46ème session, A/RES/46/182, 19 décembre 1991, 3p.

ONU, Assemblée générale, *Clause de la nation la plus favorisée*, Rapport du Groupe de travail, A/CN.4/L.719, adopté le 20 juillet 2007 par la 59ème session de la Commission du droit international, Genève, 16p.

ONU, Assemblée générale, *Le droit à l'alimentation : rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, A/63/278, 21 octobre 2008, 21p.

ONU, Assemblée générale, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 1^{er} septembre 2015 : Projet de document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015*, A/RES/69/315, 15 septembre 2015, 38p.

ONU, Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant : observations finales : El Salvador*, CRC/C/15/Add.232, 30 juin 2004, 16p.

ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°3 : la nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1, du Pacte)*, E/1991/23, 14 décembre 1990, texte disponible sur le site Internet :

<http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/french/epcom3-f.htm> (consulté le 18 septembre 2017)

ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°8 : relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/1997/8, 12 décembre 1997, 5p.

ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°12 : Le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte)*, E/C.12/1999/5, 11 mai 1999, 9p.

ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte : Observation finale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Equateur*, E/C.12/1/Add.100, 7 juin 2004, 8p.

ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Guatemala*, CEDAW/C/GUA/CO/6, 2 juin 2006, 8p.

ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Philippines*, CEDAW/C/PHI/CO/6, 25 août 2006, 8p.

ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Colombie*, CEDAW/C/COL/CO/6, 2 février 2007, 8p.

ONU, Commission du droit international, *Projet d'articles sur les clauses de la nation la plus favorisée*, adopté en 1978 par la 30^{ème} session de la Commission du droit international, soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session, et reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1978, Vol. II, 2^{ème} partie, 10p.

ONU, Commission du droit international, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international, A/CN.4/L/702*, 28 juillet 2006, 25p.

ONU, Commission des droits de l'homme, *Les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, E/CN.4/1987/17, 8 janvier 1987, 16p.

ONU, Commission des droits de l'homme, *Libéralisation du commerce des services et droit de l'homme*, Rapport du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2002/9, 25 juin 2002, 38p.

ONU, Commission des droits de l'homme, *Etude analytique du principe fondamental de non-discrimination dans le contexte de la mondialisation*, Rapport du Haut-Commissaire, E/CN.4/2004/40, 15 janvier 2004, 22p.

ONU, Commission des droits de l'homme, *Intégration du droit au développement dans le droit et la politique du commerce international à l'Organisation mondiale du commerce*, Note du secrétariat, E/CN.4/Sub.2/2004/17, 9 juin 2004, 22p.

ONU, Commission des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, E/CN.4/2005/47, 24 janvier 2005, 25p.

ONU, Conseil des droits de l'homme, *Preliminary Report to the Drafting Group of the Human Rights Council Advisory Committee on the Right to Food*, Working Paper by Jean Ziegler submitted to the Advisory Committee, A/HRC/AC/2/CRP.2, 19 janvier 2009, 22p.

ONU, Conseil des droits de l'homme, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Addendum, A/HRC/10/5/Add.2, 4 février 2009, 29p.

ONU, Conseil de droit de l'homme, *Renforcer la capacité d'adaptation : un cadre fondé sur les droits de l'homme pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, A/HRC/9/23, 8 septembre 2008, 43p.

ONU, Conseil des droits de l'homme, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Addendum, A/HRC/10/5/Add.2, 4 février 2009, 29p.

ONU, Conseil des droits de l'homme, *Promotion et protection de tous les droits de l'homme civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement : faire de la crise un atout : renforcer le multilatéralisme*, A/HRC/12/31, 21 juillet 2009, 26p.

ONU, Conseil des droits de l'homme, *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, A/HRC/19/59/Add.5, 19 décembre 2011, 15p.

ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*, Rapport final présenté par le Rapporteur spécial A. Eide, E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 juillet 1987, 76p.

ONU, Conseil économique et social, *La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels*, Rapport actualisant l'étude sur le droit à l'alimentation établi par A. Eide, E/CN.4/Sub.2/1998/9, 29 juin 1998, 15p.

ONU, Conseil économique et social, *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme*, Document de travail établi par M. Marc Bossuyt, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000, 44p.

ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation*, Rapport établi par J. Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2001/53, 7 février 2001, 34p.

ONU, Conseil économique et social, *Le droit à l'alimentation*, Rapport présenté par J. Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2002/58, 10 janvier 2002, 52p.

ONU, Conseil économique et social, *Observations finales concernant le troisième rapport de l'Equateur, adoptées par le Comité à sa quarante-neuvième session (14 – 30 novembre 2012)*, E/C.12/ECU/CO/3, 13 décembre 2012, 9p.

ONU, Conseil mondial de l'alimentation, *Organisations et organismes internationaux principaux s'intéressant aux faits nouveaux liés à l'alimentation*, WFC – 1981/7, 19 février 1981, et Add. 1, 62p.

ONU, Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, *World Population Prospects : The 2012 Revision : Key Findings and Advance Tables*, Working Paper No. ESA/P/WP.227., New York, 2013, 54p.

ONU, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *The Right to Food : Achievements and Challenges, World Food Summit : Five Years Later*, rapport de M. Robinson au Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 10-13 juillet 2002, 16p.

ONU, Millennium Project, *Halving Hunger: It Can Be Done*, Rapport du Groupe de travail sur la faim, 2005, 245p.

ONU, UN Water, *Managing Water under Uncertainty and Risk*, The United Nations World Water Development Report 4, Vol. 4, UNESCO, Paris, 2012, 407p.

OPM, *The decline in Public Spending to Agriculture – Does it matter ?*, Oxford Policy Management Briefing Notes, 2007, 4p., texte disponible sur le site Internet : <http://siteresources.worldbank.org/EXTRESPUBEXPANAAGR/Resources/opm1.pdf> (consulté le 23 octobre 2017)

OXFAM, *Q+A on GM Food Aid*, OXFAM GB, 25 octobre 2002

OXFAM, *Food Aid or Hidden Dumping?: Separating Wheat from Chaff*, Document d'information d'OXFAM, 2005, 37p., texte disponible sur le site Internet : http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp71_food_aid.pdf (consulté le 23 octobre 2017)

PAARLBERG R. L., *Gouvernance and Food Scurity in an Age of Globalization*, Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 36, IFPRI, Washington D.C., 2002, 64p.

PAL P. et WADHWA D., *An Analysis of the Special Safeguard Mechanisms in the Doha Round of Negotiations: A Proposed Price-trigger-based Safeguard Mechanism*, Indian Council for Research on International Economic Relations Working Paper N°189, 2006, 56p.

PAM, *Crise rizicole, évolution des marchés et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest*, Rome, 2011, 61p.

PARENT G., *La promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles*, Québec, 2007, pp. 2 – 4, texte disponible sur le site Internet : <http://www.caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Mandats%20etude/Diversiteagricole.pdf> (consulté le 18 mars 2017)

PEEL J., *Risk Regulation under the WTO SPS Agreement : Science as an International Normative Yardstick ?*, Jean Monnet Programme Working Paper 02/04, New York University School of Law, 2004, 99p.

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005 : La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, ECONOMICA, Paris, 2005, 385p.

REARDON T., *Private Standards and the Supermarket Revolution*, Standards and Trade Course, The World Bank, Washington D.C., 27 – 28 janvier 2004

REUTLINGER S. et VAN HOLST PELLEKAAN J., *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington D.C., Banque mondiale, 1986, 82p.

RODRIK D., *The Global Governance of Trade: As If Development Really Mattered*, Report submitted to the United Nations Development Programme, New York, 2001, 58p.

ROE T. L., et GOPINATH M., *World Trade Issues and Food Security*, Staff Paper P96-2, Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota, Oct. 1996, 28p.

ROUDART L., *Terres cultivables et terres cultivées : apports de l'analyse croisée de trois bases de données à l'échelle mondiale*, Document inscivant dans le cadre de l'étude n° 8 financée par le Ministre de l'agriculture et de la Pêche de la France, Notes et études socio-économiques, n° 34, 2010, 59p.

De SCHUTTER O., *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce*, A/HRC/10/005/Add.2*, 25 juin 2008, 28p.

De SCHUTTER O., *International Trade in Agriculture and the Right to Food*, Dialogue on Globalization, Occasional Paper N°46, Genève, novembre 2009, 49p.

De SCHUTTER O., *L'Organisation mondiale du commerce et l'agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du*

système commercial international, Note d'information du Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation, N° 4, novembre 2011, 24 p.

Société royale du Canada, *Rapport du Groupe d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire*, Ottawa, 2001, 286p., texte disponible sur le site Internet : <http://rsc.ca/sites/default/files/pdf/GMreportFR.pdf> (consulté le 14 octobre 2016)

STEVENS C., GREENHILL R., KENNAN J. et DEVEREUX S., *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, rapport du DFID (*Department for International Development*), London, 2000, 75p.

TANGERMANN S., *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by Major Developed Countries*, UNCTAD/ITD/16, Rapport préparé pour la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 3 octobre 1995

TANGERMANN S., *The European Union Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO*, Rapport présenté au Département de l'Economie agricole et du Business, Université de Guelph, Ontario, 1999, 46p.

TIETJE C. et BAETENS F., *The Impact of Investor-State-Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Etude préparée pour le Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, 2014, 153p.

UNNEVEHR L. et HIRSCHHORN N., *Food Safety Issues in the Developing World*, World Bank Technical Paper No. 469, Washington D.C., World Bank, 2000, 72p.

USAID, *U.S. International Food Assistance Report 2004*, Washington D.C., 2008, 49p.

VAN DER STEEN D., DANAU A. et POZNANSKY M., *L'organisation mondiale du commerce et l'agriculture : La souveraineté alimentaire menacée par les accords commerciaux*, Bruxelles, Collectif Stratégies Alimentaires, 1999, 96p.

Via Campesina, Déclaration de Maputo: V Conférence internationale de la *Via Campesina*, Maputo, Mozambique, 19 – 22 octobre 2008, texte est disponible sur le site Internet : <http://viacampesina.org/fr/index.php/nos-confnces-mainmenu-28/darations-mainmenu-66/308-daration-de-maputo-v-confnce-internationale-de-la-via-campesina> (consulté le 2 février 2016)

WIKIPEDIA, *Altermondialisme*, texte disponible sur le site Internet : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Altermondialisme> (consulté le 6 juin 2016)

WIKIPEDIA, *Amartya Sen*, texte disponible sur le site Internet : http://fr.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen (consulté le 16 juin 2016)

WIKIPEDIA, *Conseil mondial de l'alimentation*, texte disponible sur le site Internet : http://translate.google.fr/translate?hl=fr&langpair=en|fr&u=http://en.wikipedia.org/wiki/World_Food_Council (consulté le 19 juin 2016)

WIKIPEDIA, *David Ricardo*, texte disponible sur le site Internet : http://fr.wikipedia.org/wiki/David_Ricardo (consulté le 29 août 2016)

WIKIPEDIA, *Ecole de Salamanque*, dans *Conquêt de l'Amérique*, texte disponible sur le site d'Internet : http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89cole_de_Salamanque (consulté le 19 juin 2016)

WIKIPEDIA, *Génie génétique*, texte disponible sur le site Internet : https://fr.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9nie_g%C3%A9n%C3%A9tique (consulté le 25 septembre 2016)

WIKIPEDIA, *Organisme génétiquement modifié*, texte disponible sur le site Internet : https://fr.wikipedia.org/wiki/Organisme_g%C3%A9n%C3%A9tiquement_modifi%C3%A9 (consulté le 25 septembre 2016)

WIKIPEDIA, *Quatre libertés*, texte disponible sur le site Internet : https://fr.wikipedia.org/wiki/Quatre_libert%C3%A9s#Extrait_du_discours (consulté le 18 septembre 2017)

WINDFUHR M. et JONSEN J., *Food Sovereignty: Towards Democracy in Localized Food System*, ITDG Working Papers, 2005, 57p.

WINTERS L. A., *Trade Policies for Poverty Alleviation in Developing Countries*, Paper for the Series of Advanced International Policy Seminars (SAIPS) on Trade and Development, Brussels, 2001, 13p.

ZARRILLI S., *International Trade in GMOs and GM Products: National and Multilateral Legal Frameworks*, Genève, CNUCED, 2005, 55p.

ZOELLICK R. B., *De la conduite des affaires économiques en des temps difficiles*, Banque mondiale, le 2 avril 2008, texte disponible sur le site Internet : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:21711581~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html> (consulté le 15 septembre 2016)

VII. Législations nationales :

Food, Drug and Cosmetic Act des Etats-Unis

Loi de la sécurité alimentaire de 2009 de la Chine

National Food Authority Act de 1991 de l'Australie

VIII. Instruments internationaux et régionaux:

ONU

- *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1966

- *Les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, E/CN.4/1987/17
- *Lignes directives de Maastricht sur la violation des droits économiques, sociaux et culturels* de 1997

Sommet Mondiale de l'alimentation de 1996

- *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*
- *Plan d'Action du Sommet mondiale d'alimentation*
- *Une déclaration du forum des ONG adressée au Sommet mondial de l'alimentation*
- *Déclaration de la Via Campesina pour la souveraineté alimentaire* de 1996

Sommet Mondiale de l'alimentation : cinq ans après 2002

- *Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après*
- *La souveraineté alimentaire : un droit pour tous, Déclaration du Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire*

FAO

- *Principles of surplus disposal and consultative obligations of member nations*, 1992
- *Council Resolution I/75: Plan of Action on World Food Security*, in FAO, Report of the Council of FAO Seventy-Fifth Session, Rome 11 – 22 1979, Rome, 1979, I (ii) et (iii)
- *Engagement deux du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, 1996
- *Déclaration mondiale sur la nutrition de la Conférence international sur la nutrition*, Rome, 1992

G-8

- *L'Initiative de L'Aquila pour la sécurité alimentaire*, adopté par le Sommet de G-8 au 10 juillet 2009, paragraphe 7, texte original est en anglais et sur le site Internet : http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf (consulté le 29 octobre 2015)

GATT/OMC

- *Charte de la Havane instituant une organisation internationale du commerce*, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi tenue à la Havane, du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948
- *La protection agricole : premier rapport du Comité II sur l'expansion du commerce*, COM.II/5, 16 mars 1959, 12p.
- *La protection agricole : deuxième rapport du Comité II*, L/1192, 19 mai 1960, 25p.
- *La protection agricole : Troisième Rapport du Comité II*, L/1461, 10 mai 1961, 37p.
- *Déclaration ministérielle sur le Cycle d'Uruguay*, MIN.DEC, 20 septembre 1986, Punta del Este
- *Négociations commerciales multilatérales Négociations d'Uruguay, Comité des négociations commerciales réuni à l'échelon des hauts fonctionnaires*, Genève, MTN.TNC/9, 11 avril 1989, 10p.
- *Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, Genève, 1994, 14p.
- *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, 15 avril 1994, Genève, 1994, 2p.

Union européenne

- *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951
- *Convention relative au statut des apatrides* de 1954
- *Traité instituant la Communauté économique européenne*, adoptée le 25 mars 1957 à Rome
- *Déclaration des droits de l'enfant* de 1959
- *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* de 1965
- *Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid* de 1973
- *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* de 1979
- *Convention relative aux droits de l'enfant* de 1989
- *Règlement (CE) n°258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires*, Journal officiel des Communautés européennes, 14 février 1997, L43/1, 6p.
- *Directive du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement*, Journal officiel des Communautés européennes, 8 mai 1990, L117/15, 13p.
- *Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil*, Journal officiel de l'Union européenne, 17 avril 2001, L106/1, 38p.
- *Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés*, Journal officiel de l'Union européenne, 18 octobre 2003, L268/1, 23p.
- *Règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE*, Journal officiel de l'Union européenne, 18 octobre 2003, L268/24, 5p.
- *Règlement 178/2002* du 28 janvier 2002

IX. Jurisprudence:

CJCE

Firma Max Neumann c. Hauptzollant Hof/Saale, Arrêt du 13 décembre 1967, Aff. 17/67, Rec. XIII, pp. 573 – 594

Commission c. Allemagne, Manquement – « *Loi de pureté* » pour la bière, Arrêt du 12 mars 1987, Affaire 178/84, 16p.

CPJI

Oscar Chinn, arrêt du 12 décembre 1934, *série A/B, n°63*, pp. 65 – 90

CIJ

Plates-formes pétrolière (Iran- Etats Unis d'Amérique), exceptions préliminaires, arrêt du 12 décembre 1996, 41p.

GATT

Etats-Unis – Restrictions à l'importation des produits laitiers, Résolutions adoptées par les parties contractantes le 26 octobre 1951 et le 8 novembre 1952, BISD II/16, 1S/31, 2S/28

France – Mesures d'encouragement appliqué à l'exportation du blé et de la farine, Rapport de Conciliation adopté le 21 novembre 1958, L/924 – 7S /48, 12p.

CEE – Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et de légumes, Rapport du Groupe spécial adopté le 18 octobre 1978, L/4687 - 25S/68, 31p.

CEE – Restrictions à l'importation de pommes en provenance du Chili, Rapport du Groupe spécial adopté le 10 novembre 1980, L/5047 – 27S/107, 17p.

CEE - Subventions à l'exportation de farine de froment, Rapport du Groupe spécial (non adopté), 21 mars 1983, SCM/42 , 77p.

Japon – Commerce des semi-conducteurs, Rapport du Groupe spécial adopté le 4 mai 1988, L/6309 BISD 35S/126, 46p.

Japon – Restriction à l'importation de certains produits agricoles, Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988, L/6253 - 35S/180, 72p.

Canada – Importation, distribution et vente de boissons alcooliques au Canada par les organismes provinciaux de commercialisation, Rapport du Groupe spécial adopté le 22 mars 1988, L/6304 – 35S/38, 48p.

CEE – Restrictions à l'importation de pommes de table – Plainte du Chili, Rapport du Groupe spécial adopté le 22 juin 1989, L/6491 - 36S/100, 44p.

Etats-Unis – Restrictions à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre appliquées au titre de la Dérogation de 1955 et de la note introductive de la liste de concessions tarifaires, Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1990, L/6631 – 37S/245, 32p.

OMC

Etats-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 29 janvier 1996, WT/DS2/R, 56p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 29 avril 1996, WT/DS2/AB/R, 34p.

Australie – Mesures visant les importations de saumons

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 12 juin 1998, WT/DS18/R, 312p.

- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 20 octobre 1998, WT/DS18/AB/R, 95p.

Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés

- Rapport du Groupe spécial Etats-Unis, adopté le 18 août 1997, WT/DS26/R/USA, 420p.,
- Rapport du Groupe spécial Canada, adopté le le 18 août 1997, WT/DS48/R/CAN, 454p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 janvier 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, 136p.

Communautés européennes – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 12 mars 1998, WT/DS69/R, 96p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 13 juillet 1998, WT/DS69/AB/R, 73p.

Japon – Mesures visant les produits agricoles

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 27 octobre 1998, WT/DS76/R, 191p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 22 février 1999, WT/DS76/AB/R, 51p.

Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels

- Rapport du Groupe spécial, 6 avril 1999, WT/DS90/R, 230p.

Corée – Mesure de sauvegarde définitive appliquée aux importations de certains produits laitiers

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 21 juin 1999, WT/DS98/R, 237p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 14 décembre 1999, WT/DS98/AB/R, 61p.

Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 17 mai 1999, WT/DS103/R, WT/DS113/R, 249p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 13 octobre 1999, WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, 47p.
- *Recours des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21 :5 du Mémoire d'accord*, Rapport du Groupe spécial, adopté le 11 juillet 2001, WT/DS103/RW, WT/DS113/RW, 83p.
- *Recours des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21 :5 du Mémoire d'accord*, Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 3 décembre 2001, WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, 45p.

Etats-Unis – Traitement fiscal des sociétés de vente à l'étranger

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 8 octobre 1999, WT/DS108/R, 372p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 24 février 2000, WT/DS108/AB/R, 77p.

Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 31 juillet 2000, WT/DS161/R, WT/DS169/R, 279p.

- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 11 décembre 2000, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, 71p.

Chili – Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles

- Rapport du Groupe spécial, 3 mai 2002, WT/DS207/R, 200p.
- Rapport de l'Organe d'appel, 23 septembre 2002, WT/DS207/AB/R, 109p.

Egypte – Prohibition à l'importation de thon en boîte à l'huile de soja

- Demande de consultations présentée par la Thaïlande, 27 septembre 2000, G/L/392, G/SPS/GEN/203, 1p.

Japon – Mesures visant l'importation de pommes

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 15 juillet 2003, WT/DS245/R, 304p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 26 novembre 2003, WT/DS245/AB/R, 115p.

Etats-Unis – Subventions concernant le coton upland

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 8 septembre 2004, WT/DS267/R, 441p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 3 mars 2005, WT/DS267/AB/R, 352p.

CE – L'Accord de partenariat ACP-CE – Recours à l'arbitrage conformément à la décision du 14 novembre 2001

- Décision de l'Arbitre, 1er août 2005, WT/L/616, 33p.

CE – L'Accord de partenariat ACP-CE – Deuxième recours à l'arbitrage conformément à la décision du 14 novembre 2001

- Décision de l'Arbitre, 27 octobre 2005, WT/L/625, 34p.

Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 29 septembre 2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, 1277p.

Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 31 mars 2008, WT/DS321/R, 344p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 16 octobre 2008, WT/DS321/AB/R, 380p.

Inde – Droits additionnels et droits additionnels supplémentaires sur les importations en provenance des Etats-Unis

- Rapport du Groupe spécial, adopté le 9 juin 2008, WT/DS360/R, 209p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 30 octobre 2008, WT/DS360/AB/R, 109p.

Australie – Mesures affectant l'importation de pommes en provenance de Nouvelle-Zélande

- Rapport du Groupe spéciale, adopté le 9 août 2010, WT/DS367/R, 686p.
- Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 29 novembre 2010, WT/DS367/AB/R, 199p.

ORGANES JUDICIAIRES NATIONAUX

Plyler v. Doe (457 US 202(1982), décision de la Cour suprême des Etats-Unis du 15 juin 1982

Jón Kristinsson c. Islande, Affaire n° 13/1989/173/229, décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 1 mars 1990

Gebrüder V. v. Regierungsrat des Kanton Berns, voir *Recueil de la jurisprudence*, décision du Tribunal fédéral de la Confédération suisse, octobre 1995, ATF 121 I 367, 371, 373

Eldridge v. British Columbia (Attorney General), Affaire n° [1997] 3 S.C.R.624., décision de la Cour suprême du Canada du 9 octobre 1997

O Salish Kendro (AKS) & Ors v. Government of Bangladesh & Ors [1999] ICHRL 118, décision du 3 août 1999

Carlos Torres Benvenuto et al. c. Pérou, Affaire n° 12.034., décision de la Commission interaméricaine des droits de l'homme du 27 septembre 1999

Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council, 2000 (6) BCLR 625 (W), Affaire 01/12312, décision de la Haute Cour de l'Afrique du Sud

Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c. Nigéria, décision de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples concernant la Communication n° 155/96, case n°ACHPR/COMM/A044/1 du 27 mai 2002

Minister of Health and others v. Treatment Action Campaign and others, Affaire n° CCT8/02, décision du Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud du 5 juillet 2002

Gosselin c. Québec (Procureur général), Affaire n° 2002 SCC 84, décision de la Cour suprême du Canada du 19 décembre 2002

People's Union for Civil Liberties v. Union of India and others, requête [civil] n° 196 de 2001, décision de la Cour suprême de l'Inde du 13 mars 2003

Grootboom v. Oostenberg Municipality and Others 2003 (3) BCLR 277 (C), décision de la Cour constitutionnelle d'Afrique du sud

Khosa and others v Minister of Social Development, Affaire n° CCT 13/03, décision du Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud du 4 mars 2004

X. Press :

Le Figaro, « En Europe, l'épidémie liée aux concombres s'étend », le 27 mai 2011, texte disponible sur le site Internet : <http://www.lefigaro.fr/sante/2011/05/27/01004-20110527ARTFIG00673-en-europe-l-epidemie-liee-aux-concombres-s-etend.php> (consulté le 26 août 2016)

Le Figaro, « Concombre contaminés : trois cas suspects en France », le 29 mai 2011, texte disponible sur le site Internet : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/05/28/01016-20110528ARTFIG00524-concombres-contamines-trois-cas-suspects-en-france.php> (consulté le 26 août 2016)

Libération, « L'ONU est coupable de génocide en Irak'. L'ex-onusien Denis Halliday était hier à Paris », le 19 janvier 1999, texte disponible sur le site Internet : <http://www.liberation.fr/monde/0101270711-l-onu-est-coupable-de-genocide-en-irak-l-ex-onusien-denis-halliday-etait-hier-a-paris> (consulté le 19 juin 2016)

XI. Sites d'Internet:

Chinese Ministry of Health – Statistics:

<http://www.moh.gov.cn/statistics/digest01/Ty5-86.htm>

<http://www.moh.gov.cn/statistics/digest03/t102.htm>

Le Dispositif français de sécurité alimentaire:

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/securite-alimentaire/dispositif-francais/#>

EU food safety – GMOs – Labelling:

http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/gmfood/labelling_en.htm

FAO – Biotechnology:

http://www.fao.org/ag/agn/agns/biotechnology_en.asp

FAO – De la famine à la sécurité alimentaire:

<http://www.fao.org/DOCREP/W5849T/w5849t00.htm>

FAO – The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries (Bibliography):

<http://www.fao.org/DOCREP/004/W7814E/W7814E14.htm>

Forum pour la souveraineté alimentaire de Nyéléni 2007, 23 – 27 février 2007, Sélingué, Mali :

<http://nyeleni.org/spip.php?page=forum&lang=fr>

U.S.FDA – biotechnology:

<http://www.cfsan.fda.gov/~lrd/biotechm.html#label>

WHO – Biotechnology:

<http://www.who.int/foodsafety/biotech/en/>

Le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture :

<http://www.fao.org/ag/cgrfa/French/itpgr.htm>

Index

A

Accès à l'alimentation, 45, 48, 64, 85, 104
Accès au marché, 37, 190, 213, 308, 432, 436, 482
Accès courant, 186, 187, 188
Accès minimal, 187, 188, 217, 218
Accord de Blair House, 196
Accord de Blair House II, 216
Accord SMC, 9
Accord SPS, 7, 9, 37, 349, 647
Accord sur la sécurité alimentaire mondiale, 45, 82
Acide désoxyribonucléique (ADN) recombinant, 330
Agriculture familiale, 561-565
Agro-carburants, 279, 280, 281, 282, 616
Aide alimentaire, 61, 66-70, 74, 129, 130, 153-157, 160-163, 206, 214, 231, 233-264, 287-313, 316, 458, 466-470, 474, 510, 514, 572
Aide au développement, 245, 257
Ajustement structurel, 275, 305, 323, 527, 566
Aliment, 31-38
Alliance pour la révolution verte en Afrique, 9, 287
Altermondialisme, 30, 634
Amis de la multifonctionnalité, 421, 426, 429, 430, 432, 437
Analyse des risques, 374, 613
Année internationale de l'agriculture familiale, 565
Approvisionnement alimentaire, 40, 64, 65, 86, 145, 220, 223, 265, 280, 313, 314, 320, 324, 502, 536, 558
Article 2.2 de l'Accord SPS, 57, 362, 365
Article 5.1 de l'Accord SPS, 365
Article 5.5 de l'Accord SPS, 214, 383

Article 5.6 de l'Accord SPS, 386

Article 5.7 de l'Accord SPS, 399, 589

Australie – Saumons, 352, 358, 366, 370, 373, 384, 386

Autosuffisance alimentaire, 60, 70, 150, 536, 537, 538

Avantages absolus, 99

Avantages comparatifs, 87, 101, 102, 125, 127, 150, 190, 322, 451, 480, 481, 503, 540

B

Banque mondiale, 41, 47, 89, 150, 157, 177, 186, 191, 242, 244, 246, 248, 275, 276, 281, 283, 286, 287, 411, 412, 481, 497, 500, 519, 527, 537, 558, 565, 605, 606, 617, 633, 635

Barrières non tarifaires, 174-177, 181

Biodiversité, 276, 279, 345, 421, 503, 544, 547, 559, 564

Biotechnologies modernes, 269, 333, 336, 389

Boîte développement (*Development Box*), 438

Boîte de sécurité alimentaire, 439, 440

C

Canada – Maintien de la suspension, 357, 368, 379, 380, 400, 404, 640

Canada – Produits laitiers, 298

Catégorie sûre, 469, 470

CE – Hormones, 352, 354, 357, 358, 359, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 376, 379, 380, 382, 383, 384, 387, 389, 392, 400, 404, 640

CE – Produits biotechnologiques, 343, 346, 356, 366, 369, 370, 371, 388, 394, 395, 404

CE – Produits de volailles, 211, 214

CEE – Subventions à l’exportation de farine de froment, 251, 252, 258

Changement climatique, 277, 278, 279, 324, 329

Charge de la preuve, 136, 207, 387, 389

Charte de la Havane, 14, 130, 137, 138, 152, 164, 165, 166, 167, 628, 636

Clause de la nation la plus favorisée, 118, 629

Clause de sauvegarde, 212, 215, 432, 478

Clause du traitement national, 118

Codex Alimentarius (Commission de), 33, 345, 363

Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 107, 237, 275, 279, 326, 610, 616

Commerce international, 25, 28, 37, 59, 61, 63, 65, 86, 67, 90, 98, 100, 102, 104, 108, 110, 116, 120, 124

Commission des mesures phytosanitaires (CMP), 364

Concessionnalité, 250, 252, 253

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 116, 164, 167, 169, 212, 244, 307, 308

Consolidation du tarif, 177, 181, 182, 183, 290, 435

Consommation supplémentaire, 156, 260, 261

Contingent tarifaire, 444, 531

Considérations autres que l’ordre commercial (Considérations non commerciales), 29, 219, 415, 427, 428, 430, 434, 437, 440, 442, 449, 458, 461, 474, 576

Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), 364

Convention relative à l’aide alimentaire, 9, 14, 67, 74, 160, 161, 235, 241, 314

Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, 561

Corn Law, 112

Cour internationale de justice, 117

Crédits à l’exportation, 206, 207, 242, 244, 247, 249, 299, 301, 302, 474, 486

Crise alimentaire, 306, 316, 319, 519, 595

Croissance de besoins alimentaires, 271-273

Cycle de Doha (2001-), 207, 268, 299, 309, 310, 311, 325, 413, 420, 430, 436, 441, 444-447, 451, 453, 456, 461, 465, 466, 471, 477, 479, 488, 490, 513, 514, 517, 522, 530, 571, 572, 576

Cycle de Kennedy (1964-1967), 176

Cycle de Tokyo (1973-1979), 139

Cycle de l’Uruguay (1986-1994), 91, 144, 171, 174, 175, 176, 178, 181, 186, 192, 202, 216, 230, 233, 234, 237, 243, 246, 290, 292, 301, 304, 312, 313, 318, 322, 349, 426, 427, 432, 436, 442, 448, 458, 467, 502, 521, 522, 527, 530, 539

D

Décision de Marrakech, 16, 234, 235, 236, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 312, 313, 321, 502

Déclaration commune de l’Aquila, 519

Déclaration de Nyéléni, 543

Déclaration universelle des droits de l’homme, 39, 50, 78

Droit à l’alimentation, 48, 51, 583, 593, 613, 615

Directives volontaires de la FAO, 109

Dispersion des droits de douane, 291, 292, 442

Disponibilité alimentaire, 24, 39, 40, 41, 44, 67, 68, 83, 84, 98, 101, 102

Droit d’accès, 13, 60, 61, 66

Droit d’accès fondé sur la production (*production-based entitlement*), 13, 60

Droit d’accès foncé sur l’échange (*trade-based entitlement*), 61-66

Droit d’accès lié au transfert (*transfer-based entitlement*), 13, 66

E

Ecoulement des excédents, 153, 154, 609

Effets minimes, 295

Engagements d'anti-contournement, 200, 205-208, 300, 314

Entreprises commerciales d'Etat (ECE), 296, 459, 467, 471

Equipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, 286

Equivalence en substance / Equivalence substantielle, 337

Etats-Unis – Coton Upland, 300, 301, 302, 309, 310

Evaluation des risques, 365-377, 379-382, 385-388, 393-405, 417-438, 469-470, 491, 494, 496

F

Facilité de crédit de confirmation (FCC), 321, 615

Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI), 246

Facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE), 321

Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), 321

FAO, 9, 14, 23, 24, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 53, 54, 55, 57, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 73, 74, 75, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 89, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 109, 110, 130, 142, 143, 144, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 187, 191, 204, 222, 230, 235, 236, 237, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 246, 248, 251, 255, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 267, 268, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 283, 284, 285, 286, 287, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 303, 312, 316, 317, 325, 326, 329, 330, 336, 337, 344, 345, 364, 374, 418, 419, 423, 424, 438, 446, 447, 448, 450, 452, 453, 466, 467, 479, 502, 503, 504, 510, 511, 513, 519, 520, 526, 528, 538, 540, 546, 547, 556, 562, 563, 565, 575, 589, 590, 591, 592, 593, 596, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 617, 618, 619, 621, 636, 642

Fondement scientifique, 375-380, 382, 387

Fonds international de développement agricole, 286, 287

Fonds monétaire international (FMI), 157, 287

Formule étagée de réduction tarifaire, 442, 444, 445, 450

Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, 542, 543, 567, 636

Forum mondial pour la souveraineté alimentaire, 543

Fragmentation du droit international, 492, 630

G

Garanties de crédit à l'exportation, 206, 299, 300, 301, 467, 486

GATT, 9, 14, 37, 88, 90, 91, 96, 112, 116, 118, 119, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 142, 144, 145, 148, 151, 152, 161, 170, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 189, 190, 191, 194, 196, 197, 199, 200, 201, 202, 204, 207, 208, 210, 211, 214, 216, 219, 220, 221, 228, 230, 247, 251, 296, 297, 299, 300, 314, 332, 337, 338, 345, 347, 348, 349, 350, 353, 358, 362, 363, 364, 365, 366, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 378, 380, 381, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 390, 392, 395, 400, 402, 403, 404, 405, 426, 430, 431, 438, 448, 453, 454, 458, 471, 472, 478, 528, 529, 537, 579, 580, 581, 582, 583, 586, 590, 597, 598, 608, 623, 624, 636, 638

Génie génétique, 330, 635

Gestion des risques, 339, 341, 344, 374

Groupe 33, 456

Groupe Cairns, 464, 465

Groupe d'Optique commune (*Like-minded Group*), 438-439

I

Importations commerciales habituelles (*Usual Marketing Requirements*), 156, 250, 259, 260
Incertitude scientifique, 347, 360, 375, 391, 396, 399, 403, 405
Inde – Droits d’importation additionnels, 478
Initiative africaine sur le coton, 471
Insuffisance des preuves scientifiques, 399-401

J

Japon – Pommes, 356, 366, 373, 378, 382, 390, 398, 399
Japon – Produits agricoles, 355, 356, 366, 371, 377, 386, 401
Justiciabilité de droit à l’alimentation, 47, 51
Justification scientifique, 351, 365, 374, 382, 384, 387, 390, 391

L

Lien objectif ou rationnel, 377, 387
Liste de concessions tarifaires, 182

M

Mécanisme de sauvegarde spéciale, 11, 443, 448, 454, 486, 532, 627
Memorandum d’accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, 376, 387, 389
Memorandum d’accord sur l’interprétation de l’article XVII du GATT de 1994
Mesure d’effets équivalents aux subventions à l’exportation, 296, 299
Mesure globale du soutien total (MGS Totale), 193, 194, 197, 198, 228, 295, 302, 321, 431, 460, 462, 463, 515, 516, 520
Mesure sanitaire et phytosanitaire (Mesure SPS), 352, 353, 357-369

Modalités de l’établissement des engagements contraignants et spécifiques, 184, 186, 202

Modèle HOS, 87, 100

Monoculture, 503, 559

Multifonctionnalité de l’agriculture, 416, 417, 423, 587, 598

N

Niveau de protection approprié, 350, 381-383, 385

Nouveaux aliments, 340

Nouvelle donne alimentaire, 519

O

Objectifs de développement durable (ODD), 575

Objectifs du Millénaire pour le développement, 23, 24, 629

Offices de commercialisation (Marketing Board), 307

Office international des épizooties ou Organisation mondiale de la santé animale (OIE), 364

Organisations communes des marchés, 146

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 70, 104, 129, 191, 207, 212, 222, 244, 247, 272, 275, 290, 292, 294, 296, 302, 417-422, 446, 472, 481, 482

Organisation mondiale du commerce (OMC) , 28, 87, 128, 134, 137

Organisation mondiale de la santé (OMS) , 75, 335, 336, 344, 345

Organismes génétiquement modifiés (OGM), 37, 256, 332-334

P

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 39, 46, 57, 58, 60, 61, 68, 78, 79, 107, 108, 152, 500, 630, 635, 636

Paralysie réglementaire (*Regulatory chill*), 493

Pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV),
277, 317

Pays les moins avancés (PMA), 233-242, 244-248,
252, 265, 272, 308-311, 317, 469, 480, 483-486,
495, 514, 521, 529, 530

Pays en développement importateurs nets de
produits alimentaires (PDINPA), 215, 233-236,
237-242, 244-248, 265, 292, 315, 323, 480, 483,
486, 502, 514, 529, 530

Période de base, 181, 185, 186, 194, 202, 204,
217, 290, 302, 465

Pics tarifaires, 292, 432, 436, 485

Politique agricole commune (PAC), 14, 126, 145

Politiques agricoles, 190, 220, 620, 621

Politique agricole de la Communauté économique
des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP), 549

Préférence commerciale (Arrangements
commerciaux préférentiels), 237, 483

Prélèvements variables à l'importation, 127, 147,
178, 179

Principe de dissociation, 250, 255-258

Principe de non-discrimination Principe de
précaution, 405, 599

Principes de la FAO en matière d'écoulement des
excédents et obligations consultatives, 260, 314

Produits de base, 163-169

Produits essentiels, 452

Produits sensibles, 626

Produits spéciaux, 443-453

Programme alimentaire mondial, 9, 14, 69, 73, 74,
155, 157, 242, 244, 246, 469, 609, 629

Programme d'assurance, 299, 302

Programme de développement durable à l'horizon
2030, 575

Programme des Nations Unies pour le
développement (PNUD), 157

Programme des Nations Unies pour
l'environnement (PNUE), 344

Programme intégré de la CNUCED, 15, 164, 167

Progressivité des droits de douane, 292, 293, 432,
435, 422, 484, 499

QIN Quan | Thèse de doctorat | Novembre 2017

Projet des modalités de 2008, 442, 444, 445, 449,
451, 452, 454, 455, 458, 461, 462, 463, 464,
465, 468, 469, 470, 474, 477, 485, 512, 518,
531, 532

Proportionnalité, 387, 390

Protocole de Carthagène sur la prévention des
risques biotechnologiques relatif à la
Convention sur la diversité biologique
(Protocole de Carthagène), 329

R

Rapport de la Banque mondiale sur le
développement de 2008, 412

Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à
l'alimentation, 306

Réserve alimentaire (internationale), 513-518

Restitution à l'exportation, 147-149, 412

Restriction à l'exportation, 65, 219-222, 314, 315,
499

Restrictions quantitatives, 104, 119, 131, 132, 136,
139, 142, 143, 151, 178, 210, 215, 218, 219,
348

Révolution verte, 304, 407

S

Sécurité alimentaire, 42, 43, 62, 83, 90, 91, 116,
122, 123, 124, 185, 265, 332, 348, 352, 382,
390, 488, 535, 584, 589, 592, 597, 599, 600,
602, 613, 622

Sécurité sanitaire des aliments, 25, 40-43, 46, 54,
110, 120-122, 131, 333, 336, 339, 347, 348,
405, 575

Soft law, 27, 170, 344

Sommet mondial de l'alimentation, 23, 39, 42, 43,
69, 74, 82, 84, 87, 102, 108, 109, 150, 191, 244,
267, 419, 502, 539, 541, 542, 543, 567, 575,
610, 612, 615, 632, 636

Soutien à l'agriculture, 295, 326, 434

Soutien interne, 192-194, 198, 222, 230-231, 316-319, 435-439, 447, 460, 464, 487, 514, 519-523, 550, 568

Soutien de minimis, 195-198, 302, 318-321, 325, 514, 515, 523, 524, 530

Souveraineté alimentaire, 19, 534, 537, 538, 541, 548, 550, 551, 552, 554, 555, 558, 559, 564, 566, 568, 569, 587, 588, 590, 591, 595

Spécificité de l'agriculture, 124-130

Subventions agricoles, 130, 189, 190, 192, 208, 239, 247, 279, 302, 309, 477, 480, 499

Subventions à l'exportation, 251, 255, 256, 258, 638

Subventions croisées aux ventes (Cross Subsidy), 298

QIN Quan | Thèse de doctorat | Novembre 2017
Sur-tarification (Dirty tarification), 290, 441

T

Traitement spécial et différencié, 184, 242, 308, 428, 437, 473, 516

Tarification, 119, 176-181

Traité international sur la sécurité alimentaire, 85

Traité international sur les ressources
phytogénétiques pour l'alimentation et
l'agriculture, 642

V

Via campensina, 540, 541

Volatilité des prix alimentaires, 285, 525-533

La sécurité alimentaire en droit international du commerce

Résumé :

Garantir la sécurité alimentaire demeure une responsabilité primordiale des gouvernements et de la communauté internationale. Le droit international, moyen principal d'encadrer les comportements des Etats et de rendre exécutoires les stratégies internationales, n'a toutefois pas pu faciliter effectivement la lutte contre la faim dans le monde. C'est particulièrement le cas des normes juridiques élaborées dans le cadre de l'OMC. En définissant les termes et conditions du commerce international des produits agricoles, ces normes exercent une influence majeure sur la sécurité alimentaire tant au niveau international qu'au niveau national. Si les accords de l'OMC offrent à ses Membres certains moyens pour faire face au problème alimentaire, ces moyens ne sont ni suffisants ni efficaces pour atteindre cet objectif. Ayant privilégié constamment les considérations commerciales par rapport aux impératifs alimentaires, les règles de l'OMC relatives au commerce agricole contribuent à restreindre sérieusement l'autonomie des Membres qui souhaitent améliorer leur situation de sécurité alimentaire. Ainsi, les politiques internationales régissant le commerce agricole devraient être reformulées, de sorte que les Membres de l'OMC puissent répondre aux besoins vivriers des peuples. Si une telle réforme ne parvient pas, pour l'instant, à établir des règles permettant aux Membres de l'OMC en déficit alimentaire de générer effectivement des ressources pour se procurer des aliments, elle doit viser au minimum à neutraliser les impacts négatifs des politiques commerciales en vigueur. Faute de cela, le système actuel d'échanges multilatéraux risque de perdre sa légitimité et sa crédibilité.

Descripteurs : sécurité alimentaire – sécurité sanitaire des aliments – commerce international des produits agricoles – Accord sur l'agriculture – Accord SPS – multifonctionnalité de l'agriculture – droit à l'alimentation – souveraineté alimentaire

Food Security in International Trade Law

Abstract:

Today's world food situation is particularly disturbing. To guarantee food security for all remains the primary responsibility of governments and international society. As one of the major instruments to implement international strategy for food security, international law has failed to provide effective solution to mitigate the factors that contribute to food insecurity. This is particularly what happened when food problem was treated within WTO. Having established the terms and conditions of international trade in food and agricultural products, WTO trade regulations have major influence on food security both at international level and at national level. Even if the relevant WTO agreements did offer certain policy approaches to its Members to tackle their food problem, these policy approaches are neither sufficient nor efficient to achieve this goal. By constantly prioritizing commercial considerations over food concerns, WTO rules related to trade in agriculture seriously restrict the exercise of discretionary power of those Members who wish to improve their food situation. Therefore, international trade policies must be reformed, so that WTO Members can take creative measures to meet their people's basic needs. Even it appears still difficult at present to create new rules that may allow food-deficit Members to generate sufficient income to guarantee their access to food; this reform must at least search for effective solutions to offset the negative impacts of trade policies on food security. Otherwise, the legitimacy and credibility of current global trading system will be at risk.

Keywords: food security – food safety – international trade in agriculture – Agreement on Agriculture – SPS Agreement – multifunctionality of agriculture – right to food – food sovereignty

Nota : cette page, dernière de couverture, sera retournée avant reliure.