

# LES ENJEUX D'UN COMMERCE DURA- BLE ET SOLIDAIRE

Sarah Berger Richardson et Laura Dehaibi  
Clotilde Jourdain-Fortier  
Carla Gomez  
Geneviève Dufour et Richard Ouellet  
Hugues Hellio  
Wolfgang Alschner et Laurie Durel  
Anoush der Boghossian et Lolita Laperle Forget



## **9. — L'AGRICULTURE ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE: UN DÉFI INSURMONTABLE POUR L'OMC?**

**Sarah Berger Richardson  
et Laura Dehaibi**

#### SARAH BERGER RICHARDSON

est professeure adjointe à la Faculté de Droit civil de l'Université d'Ottawa où elle enseigne le droit agroalimentaire, le droit administratif et la responsabilité civile. Elle est présidente et co-fondatrice de l'Association canadienne de droit et politiques agroalimentaires ainsi que membre du Barreau de l'Ontario.

#### LAURA DEHAIBI

Membre du Barreau du Québec et détentrice d'un doctorat en droit de l'Université McGill, Laura Dehaibi est professeure adjointe au Département des relations industrielles à l'Université Laval et co-chercheure pour le Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail. Ses travaux de recherche portent sur la protection juridique des travailleurs précaires dans une perspective transnationale. Elle s'intéresse particulièrement aux dimensions spatiales de la marginalisation au travail, qu'elle a exploré notamment dans le secteur agricole.

## Introduction

En 2021, dans le cadre de la Décennie d'action pour réaliser les objectifs de développement durable d'ici à 2030, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), M. António Guterres, convoquait le plus récent Sommet sur les systèmes alimentaires. Lors du Sommet, le Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a mené une concertation indépendante sur les politiques agroalimentaires. Dans un récent article, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Michael Fakhri, partage ses observations sur le déroulement de cette concertation<sup>1</sup>. Il remarque que la volonté de l'OMC de participer au Sommet est un revirement important, l'Organisation ayant déjà refusé de considérer la politique alimentaire comme une question de commerce international lors de la crise alimentaire de 2007-2008<sup>2</sup>. En revanche, lors du Sommet de 2021, l'OMC semblait reconnaître explicitement que la sécurité alimentaire est effectivement une préoccupation commerciale, et la question a été au cœur des échanges à la douzième Conférence ministérielle de 2022 tenue à Genève.

Toutefois, si l'OMC a concédé ce que les mouvements sociaux réclament depuis des années, le Rapporteur spécial exprime ses réserves à l'égard de l'impact réel de ce changement discursif. En effet, la question aujourd'hui n'est pas de savoir si le commerce et la sécurité alimentaire sont liés (ils le sont), mais plutôt si l'OMC est en mesure de superviser une politique commerciale qui facilite plutôt qu'elle n'entrave la libre circulation des produits agricoles. Selon Fakhri, l'OMC fait partie des obstacles à la réalisation de cet objectif et non de la solution. Il suggère par conséquent de canaliser les efforts actuels vers la construction d'accords agroalimentaires régionaux/territoriaux, un nouveau type de traité qui mettrait l'accent sur des marchés territoriaux intégrés, diversifiés et solidaires. Autrement dit, le Rapporteur spécial lance un appel pour une reconceptualisation profonde du commerce agricole.

L'harmonisation entre le commerce et la sécurité alimentaire constitue-t-elle un défi insurmontable pour l'OMC? Pour répondre à cette question, nous commençons ce chapitre avec une courte introduction au concept de la sécurité alimentaire ainsi qu'au concept adjacent du droit international à l'alimentation. Compte tenu de la place importante, voire essentielle, de l'alimentation dans nos sociétés, nous tournons ensuite notre attention vers l'histoire du traitement exceptionnel de l'agriculture au sein du système international de commerce et de libre-échange. Malgré la vocation de l'*Accord sur l'agriculture*<sup>3</sup> de mettre fin à la spécificité agricole, nous décrivons les multiples échecs de l'OMC tant dans sa promesse de libéraliser entièrement le secteur que dans son rôle dans la lutte contre l'insécurité alimentaire mondiale. Nous poursuivons avec un aperçu de certaines des perturbations les plus récentes des chaînes d'approvisionnement mondiales et de leur impact sur les objectifs mondiaux de sécurité alimentaire. Pour conclure, nous analysons les dernières mesures adoptées par l'OMC en matière de sécurité alimentaire afin d'évaluer si elles créent un réel changement de paradigme ou bien si elles confirment les limites de l'OMC à mettre en œuvre un commerce inclusif.

1. Michael Fakhri, « A Trade Agenda for the Right to Food » (2021) 64:3/4 Development 212.

2. *Ibid* à la p 214; Michael Fakhri, « Food as a Matter of Global Governance » (2015) 11:2 Journal of International Law and International Relations 68.

3. *Accord sur l'agriculture*, 15 avril 1994, arts 3, 4, 6, 8 et 9 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1995) [Asa].

# I. – Qu'est-ce que la sécurité alimentaire?

## A. – La définition de la sécurité alimentaire

La première Conférence mondiale de l'alimentation a été organisée en 1974 à Rome par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La Conférence trouvait son origine dans la situation alimentaire de l'époque, caractérisée entre autres par des épisodes de famines catastrophiques, des baisses substantielles de la production alimentaire mondiale et l'inflation des prix des denrées alimentaires. La reconnaissance de cette crise humanitaire a permis l'adoption de la proclamation solennelle selon laquelle « [c]haque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition afin de développer pleinement ses facultés physiques et mentales »<sup>4</sup>. Aussi louable que cette proclamation puisse être, elle brosse un portrait très étroit de ce qu'est la sécurité alimentaire : être à l'abri de la faim en produisant davantage de produits de base sans tenir compte de la multiplicité des raisons pour lesquelles les individus peuvent avoir du mal à se nourrir et à nourrir leur famille dans la dignité. Heureusement, au cours du dernier demi-siècle, notre compréhension de la sécurité alimentaire a grandement évolué, ayant délaissé ce que Parent appelle une « appréhension minimaliste » axée uniquement sur l'angle quantitatif de l'alimentation<sup>5</sup>.

En effet, vingt ans plus tard, lors du Sommet mondial de l'alimentation à Rome en 1996, une définition plus nuancée de la sécurité alimentaire est adoptée, intégrant cette fois-ci des aspects qualitatifs de l'alimentation :

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<sup>6</sup>.

Au-delà de la disponibilité des denrées alimentaires, nous trouvons dans cette définition des références à l'accessibilité physique et économique (l'accessibilité sociale sera ajoutée en 2021<sup>7</sup>), à la stabilité de l'approvisionnement, ainsi que les qualificatifs saine, nutritive et culturellement acceptable des aliments. Ensemble, elles constituent les quatre piliers de la sécurité alimentaire : 1) la disponibilité; 2) l'accessibilité; 3) la stabilité; et 4) l'adéquation.

Si la définition de la sécurité alimentaire adoptée est relativement simple, assurer la sécurité alimentaire mondiale ne l'est pas<sup>8</sup>. La crise alimentaire de 2007-2008 a mis en lumière les défis extraordinaires de millions de personnes, familles et communautés en situation d'insécurité alimentaire, de malnutrition et de faim. Qui plus est, malgré des efforts impressionnants à

4. *Report of the World Food Conference (Rome)*, Doc off NU, 1974, Doc NU E/CONF.65/20 (1974), à la page 2.

5. Geneviève Parent, « Droit économique et sécurité alimentaire : un couple mal assorti? » (2012) 26:4 RIDE 15 à la p 15; Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, « Sécurité alimentaire et nutrition : énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030 » (2020) aux pp 6-7, en ligne (pdf) : FAO <[www.fao.org/3/ca9733fr/ca9733fr.pdf](http://www.fao.org/3/ca9733fr/ca9733fr.pdf)> [HLPE].

6. *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, art 1 du Plan d'action, Rome, 13 au 17 novembre 1996.

7. Office of Assistant Director-General (Economic and Social Department), « The State of Food Insecurity in the World 2001 » (2001), en ligne (pdf) : FAO <[www.fao.org/3/y1500e/y1500e.pdf](http://www.fao.org/3/y1500e/y1500e.pdf)>.

8. Traduction de « *The concept of food security is deceptively simple... ensuring global food security is, however, not simple* » dans Rosemary Rayfuse et Nicole Weisfelt, *The Challenge of Food Security: International Policy and Regulatory Frameworks*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012 à la p 3.

l'échelle internationale pour lutter contre la faim dans les années subséquentes, la FAO estime qu'en 2020 près d'une personne sur trois dans le monde n'avait pas accès à une nourriture adéquate et que presque neuf cent vingt-huit millions de personnes étaient en situation d'insécurité alimentaire grave<sup>9</sup>.

## B. – L'intersection entre la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation

La sécurité alimentaire est un concept descriptif, un outil pour évaluer si des personnes sont en situation d'insécurité alimentaire ou non. Il s'agit d'un point de référence, mais l'idée de sécurité alimentaire ne dit pas *comment* atteindre la situation idéale qu'elle décrit ni *qui* est responsable de sa réalisation. Le contrepoint normatif de la sécurité alimentaire est le droit individuel à l'alimentation. L'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 prévoit le droit « à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation [...] »<sup>10</sup>. L'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)* de 1966 prévoit également « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [...] suffisant[e], ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence » et « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim »<sup>11</sup>. Le droit à l'alimentation est également présent dans plusieurs autres sources de droit international, notamment la *Convention relative aux droits de l'enfant* (article 6)<sup>12</sup>, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (articles 12 et 14)<sup>13</sup>, la *Charte sociale européenne* (articles 4, 12 et 13)<sup>14</sup> et la *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* (article 14)<sup>15</sup>, pour n'en citer que quelques-unes.

En 1999, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a clarifié la portée de l'article 11 du *PIDESC* et le droit individuel à une nourriture suffisante comme suit :

Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend [...] 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; [et] 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 [...] L'accessibilité est à la fois économique et physique<sup>16</sup>.

9. FAO et al, « L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde » (2021), en ligne (pdf) : FAO <[www.fao.org/documents/card/fr/c/cb4474fr](http://www.fao.org/documents/card/fr/c/cb4474fr)>.

10. *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), résolution 217 A (III), 10 décembre 1948.

11. *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, adopté par l'AGNU, résolution 2200 A (XXI), 16 décembre 1966, art 11 aux para 1 et 2.

12. *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990).

13. *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, adoptée par l'AGNU, résolution 34/180, 18 décembre 1979.

14. *Charte sociale européenne*, 18 octobre 1961, 529 RTNU 89 (entrée en vigueur : 26 février 1965).

15. Organisation de l'unité africaine, *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, 1<sup>er</sup> juillet 1990, Doc CAB/LEG/153/Rev2 (entrée en vigueur : 29 novembre 1999).

16. Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12. Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, UN doc. E/C.12/1999/5.

Comme le font remarquer Thériault et Otis, il existe une coïncidence parfaite entre les quatre piliers de la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation, faisant en sorte qu'une bonne gouvernance en matière de sécurité alimentaire est essentielle à l'accomplissement du droit à l'alimentation<sup>17</sup>. Néanmoins, un cadre axé sur les droits de la personne permet de mettre un accent supplémentaire sur les obligations corrélatives de l'État envers ses citoyens<sup>18</sup>. En effet, les États ont l'obligation de *respecter*, de *protéger* et de *mettre en œuvre* le droit à l'alimentation<sup>19</sup>. Plus précisément, les États doivent s'abstenir de prendre des mesures qui empêchent l'accès à l'alimentation adéquate (*respect*), ils doivent prendre des mesures proactives pour que les personnes physiques et morales ne privent pas les individus de cet accès (*protection*) et ils doivent promouvoir des politiques destinées à contribuer à la réalisation progressive du droit des personnes à une alimentation adéquate (*mise en œuvre*)<sup>20</sup>.

Ayant offert un aperçu des définitions courantes de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, nous nous tournons maintenant vers une discussion sur le traitement exceptionnel du secteur agroalimentaire au sein de l'OMC.

## II. – La spécificité agricole et les origines de l'Accord sur l'agriculture

Pour bien saisir le rôle de l'OMC dans les débats sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation, il faut retourner dans l'histoire afin d'évaluer le traitement de l'agriculture au sein du système international de commerce et de libre-échange. L'agriculture a toujours été une épine dans le pied du commerce international et pose aujourd'hui un défi de taille pour la pérennité de l'OMC<sup>21</sup>. C'est que l'agriculture recoupe plusieurs enjeux au-delà du commerce, tels que la santé et l'hygiène, la protection de l'environnement, la souveraineté nationale et le développement rural et, évidemment, l'alimentation. Ainsi, l'agriculture est souvent perçue comme un secteur « à part », un discours de spécificité et d'exceptionnalisme qui combine mythe et réalité et qui est souvent instrumentalisé par les lobbys agricoles et les gouvernements qui les soutiennent<sup>22</sup>.

### A. – L'agriculture dans le GATT

La spécificité agricole a joué un rôle direct dans la négociation de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)* qui, bien que consacrant les grands principes du libre-échange, a créé un régime d'exception pour les produits agricoles. Les principaux négociateurs

**17.** Sophie Thériault et Ghislain Otis, « Le droit et la sécurité alimentaire » (2003) 44:4 C de D 573 à la p 583.

**18.** Christophe Golay et Michaela Büschi, « The Right to Food and Global Strategic Frameworks: The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action » (2012), en ligne (pdf) : FAO <[www.fao.org/3/ap556e/ap556e.pdf](http://www.fao.org/3/ap556e/ap556e.pdf)>.

**19.** FAO, « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » (2004), en ligne (pdf) : FAO <[www.fao.org/3/y7937f/y7937f00.pdf](http://www.fao.org/3/y7937f/y7937f00.pdf)>.

**20.** *Ibid* au para 17.

**21.** Geneviève Parent et Kader Léonide Modou, « Les expressions de la spécificité agricole » (2018-2019) 50:1 RD Ottawa 99; Antoine Martin et Bryan Mercurio, « Doha Dead and Buried in Nairobi: Lessons for the WTO » (2017) 16:1 J of Intl Trade & Policy 49.

**22.** Wyn Grant, « Is Agricultural Policy Still Exceptional? » (1995) 66:3 Political Quarterly 156; Michael Trebilcock et Kristen Pue, « The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy » (2015) 18:2 J Intl Econ L 233.

de l'époque, avec en tête les États-Unis et les pays européens, considéraient qu'il était économiquement et politiquement impossible de libéraliser leur secteur agricole, déjà massivement subventionné<sup>23</sup>. Au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, ils imposaient des tarifs douaniers beaucoup plus élevés sur les produits agricoles que sur les biens manufacturés, et malgré cela, les règles finales adoptées par les États membres dans le GATT n'imposèrent pas d'obligation substantielle de réduction de ces mesures de distorsion des échanges commerciaux<sup>24</sup>. D'ailleurs, une des raisons invoquées à l'époque pour ce traitement exceptionnel était l'importance de maintenir un stock alimentaire minimal en cas de crise<sup>25</sup>. De nombreuses tentatives ont été faites entre l'adoption du GATT et la création de l'OMC pour changer cette situation, mais toutes ont été infructueuses<sup>26</sup>. Pendant ce temps, les mesures protectionnistes continuaient : en 1990 par exemple, les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avaient injecté autour de trois cents milliards de dollars en agriculture<sup>27</sup>.

## B. – Le contexte de l'Accord sur l'agriculture

Dans ce contexte, un accord sur l'agriculture était nécessaire afin de corriger le déséquilibre commercial et d'éliminer les doubles standards applicables dans les échanges commerciaux, tout en adoptant une perspective globale de la question de la sécurité alimentaire. Cette dernière préoccupation était particulièrement soulevée par les pays à faible revenu et émergents<sup>28</sup> (PFRE) pour qui le protectionnisme agricole des pays du Nord affectait directement la disponibilité des stocks alimentaires et l'accessibilité aux marchés internationaux. En effet, des produits agricoles subventionnés tendent à accaparer une grande part du marché, souvent à des prix en deçà du coût de production<sup>29</sup>. Or l'agriculture est un secteur économique dominant dans plusieurs PFRE : elle représente 5,6 % du produit intérieur brut en Amérique latine, 15,5 % en Afrique subsaharienne et 18,2 % en Asie du Sud<sup>30</sup>. Dans un contexte de libre-échange, cela devrait donner un avantage comparatif à ces régions sur les marchés mondiaux. En réalité, la maintenance de barrières au commerce et le contrôle des coûts des denrées de base font en sorte que les paysans des PFRE peinent à rester compétitifs, ce qui mène à une réduction de la production agricole et à la perte du pouvoir d'achat des populations rurales, deux facteurs mettant en péril la sécurité alimentaire<sup>31</sup>. L'application de règles équitables était donc un enjeu important pour les PFRE dans les négociations sur l'agriculture dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

**23.** Parent et Modou, *supra* note 20 aux pp 107-108; Carmen G Gonzalez, « Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries » (2002) 27:2 Colum J Envtl L 433 à la p 441.

**24.** Gonzalez, *supra* note 23 à la p 441. Voir les exceptions agricoles dans *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187, arts 11(2)(c) sur les restrictions quantitatives et 16(3) sur les subventions à l'exportation (entrée en vigueur: 1<sup>er</sup> janvier 1995).

**25.** Matias E Margulis, « The Forgotten History of Food Security in Multilateral Trade Negotiations » (2017) 16:1 World Trade Review 25.

**26.** Parent et Modou, *supra* note 21 à la p 111; Jordana Hunter, « Broken Promises: Trade, Agriculture and Development in the WTO » (2003) 4 Melbourne J of Intl L 299 à la p 306; Alan Barkema, David Henneberry

et Mark Drabenstott, « Agriculture and the GATT: A Time for Change » (1989) 74:2 Economic Review 21 aux pp 23-24.

**27.** Gonzalez, *supra* note 23 à la p 441.

**28.** Bien que l'Accord sur l'agriculture adopte les catégories de pays développés, pays en développement et pays les moins avancés, nous privilégions une classification plus actualisée, basée sur le critère objectif du revenu national (revenu élevé, économie émergente, faible revenu).

**29.** Gonzalez, *supra* note 23 aux pp 448-49.

**30.** Voir les données de la Banque mondiale sur la valeur ajoutée en agriculture sur le site « Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB) » (dernière consultation le 7 avril 2022), en ligne : La Banque mondiale <<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NV.AGR.TOTL.ZS>> [Les données de la Banque mondiale].

## C. – L'Accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire

Après près de dix années de négociations, les États ont adopté en 1995 l'*Accord sur l'agriculture* en même temps qu'ils créaient l'OMC. L'objectif de cet accord est de mener à une libéralisation progressive du commerce en agriculture, au moyen de mesures d'accès au marché, d'un plafonnement des subventions à l'exportation et d'objectifs de réduction des mesures de soutien interne calculé sur la base de la mesure globale du soutien totale de chaque pays<sup>32</sup>. Cet accord vise également à tenir compte de la sécurité alimentaire et de l'environnement, les deux « considérations autres que d'ordre commercial » que le préambule mentionne expressément. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, bien qu'il ne s'agisse pas d'un thème dominant, il existe toutefois quelques dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* qui s'y appliquent, notamment pour protéger les pays à faible revenu et les pays importateurs nets de produits alimentaires. D'abord, l'*Accord* indique que si un pays à revenu élevé ou exportateur net d'un produit alimentaire donné envisage d'instituer une nouvelle restriction à l'exportation, il doit prendre en compte l'impact de cette restriction sur la sécurité alimentaire des Membres importateurs (article 12(1)a)).

Ensuite, la sécurité alimentaire est prise en compte sur le plan des règles applicables au soutien interne. D'une part, il existe une certaine flexibilité pour les PFRE dans la mesure où le soutien interne vise à encourager le développement agricole et rural et fait partie intégrante des programmes de développement de ces pays (article 6.2)<sup>33</sup>. D'autre part, les mesures de soutien interne à l'agriculture qui n'ont pas (ou peu) pour effet de fausser les échanges commerciaux ne sont pas soumises aux plafonds et aux engagements de réduction : dans cette catégorie entrent par exemple toute subvention publique à la recherche en milieu agricole, les programmes de protection environnementale, mais également les mesures prises pour assurer la sécurité alimentaire intérieure<sup>34</sup>. Ainsi, l'annexe 2 de l'*Accord sur l'agriculture* prévoit que les dépenses en lien avec la formation et la détention de stocks publics de produits exclusivement dans le cadre de programmes de sécurité alimentaire sont exemptes des obligations de réduction, tout comme les dépenses encourues afin de fournir une aide alimentaire intérieure aux populations dans le besoin, y compris la subvention des prix des produits alimentaires. Finalement, mentionnons que le GATT de 1947 prévoit également des mesures de protection de la sécurité alimentaire en temps de crise : en effet, comme exception à l'élimination générale des restrictions quantitatives, le GATT permet des prohibitions et restrictions temporaires à l'exportation afin de prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires (article XI(2)a)).

31. Gonzalez, *supra* note 23 aux pp 474-78; Melissa Blue Sky, « The WTO, Agriculture, and Developing Countries: The Need for Trade Reforms » (2008) 9:1 Sustainable Development L & Policy 41; James Scott, « The Future of Agricultural Trade Governance in the World Trade Organization » (2017) 93:5 Intl Affairs 1167.

32. Asa, *supra* note 3 aux arts 3, 4, 6, 8 et 9.

33. De manière générale, l'article 15 de l'*Accord sur l'agriculture* prévoit un système de traitement spécial et différencié pour les pays en développement, leur accordant une plus longue période de mise en œuvre (dix ans au lieu de six) et aucun engagement de réduction pour les pays les moins avancés.

34. Voir Asa, *supra* note 3, annexe 2.

### III. – Les limites de l'Accord sur l'agriculture en matière de sécurité alimentaire

#### A. – La critique de l'Accord sur l'agriculture

L'Accord sur l'agriculture a été fortement critiqué du fait que, loin de mener à des changements concrets, il ne présente qu'au plus l'expression de bonnes volontés qui favorisent massivement les producteurs des pays à revenu élevé alors que les PFRE, marginalisés durant les négociations, continuent de faire face à une mondialisation déséquilibrée<sup>35</sup>. Dans les faits, les mesures protectionnistes des pays développés demeurent très élevées. À titre d'exemple, alors que l'agriculture représente 1,9 % du produit intérieur brut canadien, le secteur reçoit plus de 10 % de l'ensemble des subventions gouvernementales accordées, une donnée surprenante sachant que le Canada fait partie du groupe de Cairns, créé en 1986 pour défendre la libéralisation de l'agriculture au sein des négociations internationales du Cycle d'Uruguay<sup>36</sup>. En 2016, les pays de l'OCDE injectaient encore plus de deux cent vingt-huit milliards de dollars dans les programmes agricoles, favorisés par l'ambiguïté dans les catégories admises de soutien interne<sup>37</sup>. Plusieurs de ces programmes de soutien visent des « considérations autres que d'ordre commercial », comme garantir la sécurité alimentaire, la salubrité alimentaire, le développement rural, la protection de l'environnement ou le bien-être animal. Cependant, certains observateurs suggèrent que ces politiques sociales de haute importance sont parfois utilisées pour contourner les obligations créées par l'Accord sur l'agriculture et maintenir les vieilles pratiques protectionnistes<sup>38</sup>.

#### B. – Les négociations depuis l'Accord sur l'agriculture

Cela étant, l'Accord sur l'agriculture crée explicitement l'obligation de continuer les négociations afin d'atteindre une libéralisation définitive du commerce en agriculture, tel qu'il est prévu à son article 20. Selon cette disposition, les fameuses « considérations autres que d'ordre commercial » font partie des points à considérer dans le cadre de ces négociations pour mener à une libéralisation équitable. Le Cycle de Doha initié en 2001, aussi appelé le Cycle du développement, est donc une réponse directe à cet appel, mais plus de vingt ans plus tard, les États membres ne réussissent pas à conclure de manière satisfaisante le dossier, notamment en matière de sécurité alimentaire<sup>39</sup>. Il faut noter que le Cycle de Doha consacre la montée des

**35.** Gonzalez, *supra* note 23 à la p 438; Hunter, *supra* note 25 à la p 307; Michael Fakhri, *Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international*, Doc off AG NU, 75<sup>e</sup> sess, Doc NU A/75/219 aux para 27-29 [Fakhri, « Droit à l'alimentation »]; Kristen Hopewell, « Heroes of the Developing World? Emerging Powers in WTO Agriculture Negotiations and Dispute Settlement » (2021) 49:3 J of Peasant Studies 561.

**36.** Laurence Hamel-Roy et al, « Le "Grand confinement" et l'action publique durant la première vague de la COVID-19 au Québec : regards croisés sur les rapports de genre, de race et de classe dans quatre secteurs d'emploi » (2021) n°11 Cahiers de recherche du GIREPS à la p 31; Les données de la Banque mondiale, *supra* note 30; Sur la position du groupe de Cairns post-Accord sur l'agriculture, voir

« Background on the Cairns Group and the WTO Doha Round » (dernière consultation le 15 avril 2022), en ligne: *The Cairns Group* <[https://www.cairnsgroup.org/Pages/wto\\_negotiations.aspx](https://www.cairnsgroup.org/Pages/wto_negotiations.aspx)> [The Cairns Group]; Voir aussi P Lynn Kennedy et al, « Key Issues and Challenges for the 1999 World Trade Organization Agriculture Round » (1999) 81:5 *American J of Agricultural Economics* 1134.

**37.** Vincent H Smith et Joseph W Glauber, « Trade, Policy, and Food Security » (2020) 51:1 *Agricultural Economics* 159 à la p 167; Geneviève Dufour et David Pavot, « Le Paquet de Bali et la sécurité alimentaire : évolution des techniques de négociation à l'OMC » (2016) 39:2 *L'Observateur des Nations Unies* 109.

**38.** Hunter, *supra* note 26 aux pp 319-21.

économies émergentes à la table des négociations<sup>40</sup>. Pour les PFRE, l'agriculture et le développement vont de pair, et la question de la sécurité alimentaire est donc considérée comme étant centrale dans les négociations ainsi qu'une des causes de ces échecs répétitifs<sup>41</sup>.

En effet, bien que le développement et la sécurité alimentaire soient au centre des débats, la préoccupation première de l'OMC demeure toujours d'assurer la libéralisation du commerce<sup>42</sup>, et cette priorité transparaît dans les décisions prises au cours des dernières années en matière de sécurité alimentaire. Par exemple, dans la Décision ministérielle sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, partie intégrante du paquet de Bali de 2013<sup>43</sup>, les États membres se sont entendus pour permettre temporairement le dépassement des plafonds fixés pour les mesures de soutien interne (ou, plus exactement, de s'abstenir de contester ces dépassements) pour l'exécution de programmes de maintien de stocks alimentaires, même si ces programmes contreviennent à l'interdiction de mesures de soutien aux prix. Toutefois, cette décision ne permet pas de créer de tels programmes : elle s'applique seulement aux programmes déjà existants et les Membres ne peuvent bonifier ces programmes, par exemple en y intégrant d'autres produits de base<sup>44</sup>. Dans les faits, cela favorise certaines économies émergentes qui possèdent déjà des programmes de sécurité alimentaire, comme l'Inde, la Thaïlande et l'Indonésie, alors que les pays à faible revenu voisins s'en voient pénalisés étant donné le contrôle des prix que cela entraîne<sup>45</sup>. Ainsi, la Décision ministérielle sur les stocks alimentaires, sous l'apparence de la protection de la sécurité alimentaire, vise tout au plus à contrôler les mesures d'exception en faveur de celle-ci.

Ce même contrôle s'observe dans la Décision ministérielle sur la concurrence à l'exportation adoptée à Nairobi en 2015<sup>46</sup>. Mettant en place l'élimination immédiate des subventions à l'exportation sur les produits agricoles pour les pays à revenu élevé, la Décision réitère également l'engagement des Membres face à l'aide alimentaire internationale. Or, dans le même souffle, la Décision indique qu'il faut éviter le détournement commercial de l'aide alimentaire (paragraphe 22). Pour ce faire, l'aide alimentaire internationale doit être déterminée par les besoins, fournie intégralement sous forme de dons, ne doit pas être liée directement ou indirectement aux exportations commerciales de produits agricoles, ni aux objectifs de développement des marchés donateurs, et les produits agricoles ne doivent pas être réexportés (paragraphe 23). La Décision encadre donc de manière serrée l'aide alimentaire internationale afin d'éviter les distorsions commerciales qui pourraient en découler. Il faut mentionner que la Décision ministérielle tient compte de la réalité des PFRE en stipulant que l'aide internationale ne doit pas avoir d'effet adverse sur la production locale (paragraphe 24) et qu'elle doit être assurée, dans la mesure du possible, par des sources locales ou régionales (paragraphe 26). Ces objectifs sont louables, mais témoignent encore une fois du souci des États membres à ce que l'aide internationale ne soit pas utilisée de manière détournée pour adopter des pratiques commerciales déloyales.

39. Martin et Mercurio, *supra* note 21.

40. Dufour et Pavot, *supra* note 37 à la p 123; Marcel Ambomo, « Le cycle de Doha 15 ans après : l'OMC ou l'illusion du développement » (2016) 49:2 R Belge de Dr Intl 542 à la p 544.

41. Martin et Mercurio, *supra* note 21 à la p 51; Hopewell, *supra* note 35; Margulis, *supra* note 25.

42. Ambomo, *supra* note 40 à la p 545.

43. OMC, *Décision ministérielle sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, OMC Doc WT/MIN(13)/38-WT/L/913 (2013).

44. Martha Getachew Bekele, « Offer of a Truce: The Peace Clause Agreement on Food Stockholding in Bali », CUTS International, Genève, 2014 à la p 3.

45. *Ibid* à la p 4.

46. OMC, *Décision ministérielle du 19 décembre 2015*, OMC Doc WT/MIN(15)/45-WT/L/980.

### C. – Les divisions entre pays importateurs et pays exportateurs

Même si les décisions à Bali sur les stocks alimentaires étaient temporaires et que la Décision ministérielle à Nairobi indiquait de manière explicite qu'une solution permanente était nécessaire, la onzième Conférence ministérielle en 2017 à Buenos Aires se conclut avec peu d'avancements autres que des engagements répétés à poursuivre les travaux. Cela dit, plusieurs observateurs ont conclu que la rencontre de Nairobi en 2015 avait déjà enfoncé le dernier clou dans le cercueil du Cycle de Doha, le Directeur de l'OMC notant d'ailleurs la persistance de positions divergentes sur l'agriculture<sup>47</sup>. En effet, face aux difficultés observées au sein de l'OMC, plusieurs pays regardent ailleurs, en fonction de leurs intérêts. Pour les pays exportateurs nets de produits agricoles, regroupés en grande partie dans le groupe de Cairns et dont fait partie le Canada, mais également plusieurs économies émergentes comme l'Argentine, le Brésil, l'Indonésie, le Pakistan et le Pérou, l'objectif principal demeure toujours la pleine libéralisation du secteur agricole<sup>48</sup>.

De l'autre côté, les PFRE s'imposent de plus en plus dans les marchés agricoles mondiaux, leur part des exportations mondiales augmentant d'année en année<sup>49</sup>. Ils possèdent ainsi un pouvoir sans précédent pour mener les négociations, et bien que la sécurité alimentaire soit en principe une préoccupation dominante, le potentiel économique du commerce international ne leur échappe pas. Les intérêts diffèrent évidemment au sein de ce vaste groupe représentant la majorité des États membres de l'OMC. D'un côté, les pays émergents exportateurs nets de produits agricoles, comme la Chine, l'Inde, le Brésil ou l'Afrique du Sud, cherchent à accéder aux marchés occidentaux et vont donc encourager la réduction des barrières tarifaires. Pour les pays à faible revenu ou importateurs nets, la diminution des mesures de soutien interne dans les pays à revenu élevé et des subventions à l'exportation peut être bénéfique afin de maintenir les prix bas et de favoriser l'accessibilité alimentaire<sup>50</sup>. Toutefois, les bas prix dont bénéficient les consommateurs peuvent entraîner des revenus moindres pour les paysans, sans compter que dans plusieurs pays où l'agriculture est prédominante, les consommateurs sont simultanément les producteurs, faisant en sorte que l'effet positif de la baisse des prix est neutralisé<sup>51</sup>. Cela signifie surtout que les pays à faible revenu et importateurs nets de produits alimentaires nécessitent une certaine flexibilité afin d'adopter des programmes alimentaires adaptés à leur réalité sociogéographique<sup>52</sup>.

Par ailleurs, les risques d'instrumentaliser la sécurité alimentaire dans les discussions commerciales sont bien réels. L'exemple des négociations de Bali montre en effet que la sécurité alimentaire a été utilisée comme cheval de bataille politique par l'Inde pour défendre une loi qui avait récemment été adoptée à l'échelle nationale et prévoyant un programme de soutien des prix des denrées alimentaires de base<sup>53</sup>. Alors que l'Inde s'était portée à la défense des PFRE, très peu de pays parmi eux avaient des programmes de sécurité alimentaire qui pouvaient être protégés par la Décision ministérielle. Hopewell constate de l'histoire récente des négociations en agriculture que les économies émergentes au sein du système de l'OMC, telles que l'Inde, la

<sup>47</sup>. Voir par exemple Mihir Kanade, « Chronicles of the Doha Wars: The Battle of Nairobi – Appraisal of the Tenth WTO Ministerial » (2016) 2:1 *Strathmore L J* 155 aux pp 162–63; Martin et Mercurio, *supra* note 21; Rorden Wilkinson, Erin Hannah et James Scott, « The WTO in Nairobi: The Demise of the Doha Development Agenda and the Future of the Multilateral Trading System » (2016) 7:2 *Global Policy* 247.

<sup>48</sup>. Voir The Cairns Group *supra* note 36.

<sup>49</sup>. Smith et Glauber, *supra* note 37 à la p 164.

<sup>50</sup>. Smith et Glauber, *supra* note 37 à la p 160; Margulis, *supra* note 25 (généralement sur les divisions entre pays importateurs et exportateurs nets).

<sup>51</sup>. Blue Sky, *supra* note 31 à la p 41.

<sup>52</sup>. Bekele, *supra* note 44; Martin et Mercurio, *supra* note 21 à la p 51.

<sup>53</sup>. Dufour et Pavot, *supra* note 37; Hopewell, *supra* note 35.

Chine et le Brésil, se présentent régulièrement comme des leaders du groupe des PFRE alors que dans les faits, elles défendent leurs intérêts nationaux<sup>54</sup>. Le jeu politique demeure donc fort important dans le commerce international en agriculture, si ce n'est qu'il n'est plus exclusivement joué par les économies du Nord.

## IV. – L'état des lieux actuel en sécurité alimentaire

### A. – La nouvelle normalité des perturbations de la chaîne d'approvisionnement

Malgré les divisions persistantes entre les pays à revenu élevé et à faible revenu, et entre les pays importateurs nets et les pays exportateurs nets de produits alimentaires, ces dernières années ont également montré à quel point nous sommes tous inextricablement liés en tant que citoyens d'un monde de plus en plus instable. La sécurité alimentaire, si elle a été traditionnellement considérée comme une préoccupation des PFRE dans les négociations commerciales, est aujourd'hui en péril pour l'ensemble des populations. La pandémie de COVID-19 est révélatrice de la fragilité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et de l'étendue des liens internationaux et transnationaux qui nous unissent de la ferme à la fourchette.

Prenons, par exemple, l'impact de la pandémie sur la main-d'œuvre agricole. Malgré l'industrialisation d'une grande partie du secteur agroalimentaire, de nombreuses cultures sont encore récoltées à la main et l'industrie est fortement tributaire des travailleurs migrants. Les restrictions de mobilité imposées par plusieurs États membres ont contribué à des pénuries de main-d'œuvre à tous les niveaux des chaînes d'approvisionnement alimentaire et agricole<sup>55</sup>. Les mesures de confinement instaurées partout dans le monde ont également contribué à une baisse dramatique de la demande pour divers produits agroalimentaires. La demande pour le lait en est un bon exemple. Au Québec, il a été rapporté que 35 % du marché des produits laitiers s'est effondré dans les deux premières semaines de la crise<sup>56</sup>. Parallèlement, en Chine, le confinement a provoqué un déclin important de l'importation de produits laitiers des États-Unis et d'Europe<sup>57</sup>. Ensuite, l'European Milk Board, une association représentative des intérêts d'environ cent mille producteurs laitiers européens, proposait l'adoption d'un programme de responsabilisation face au marché en mars 2020 afin de réduire l'offre de leurs produits alors que le marché était menacé de déséquilibre<sup>58</sup>. Pour pallier certaines pertes, l'industrie a proposé de convertir des excédents de lait liquide en poudres de lait écrémé réengraissées pour exportation en Afrique, provoquant une réaction forte chez une douzaine d'associations paysannes et de solidarité en Afrique de

54. Hopewell, *supra* note 35.

55. OMC, « COVID-19 and Agriculture: A Story of Resilience » (26 août 2020) à la p 4, en ligne (pdf) : OMC <[www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/agric\\_report\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/agric_report_e.pdf)>.

56. France Beaudouin, « COVID-19 : la production laitière frappée de plein fouet par la crise », *Radio-Canada* (3 avril 2020), en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1690995/producteurs-jeter-lait-coronavirus-prix>>.

57. Shefali Sharma, « Rising Calls for Supply Management Amidst COVID-19 Crisis » (13 mai 2020), en ligne : *IATP* <[www.iatp.org/blog/202005/](http://www.iatp.org/blog/202005/)>

[rising-calls-supply-management-amidst-covid-19-crisis](https://www.euro-milk-board.org/fr/programme-de-responsabilisation-face-au-marche-amidst-covid-19-crisis)>.

58. *Ibid*; voir aussi « Programme de responsabilisation face au marché » (dernière consultation le 15 avril 2022), en ligne : *European Milk Board* <<https://www.europeanmilkboard.org/fr/programme-de-responsabilisation-face-au-marche.html>>.

59. Le Monde avec AFP, « L'Afrique de l'Ouest et le Sahel tentent d'éviter une crise laitière venue d'Europe », *Le Monde* (30 juin 2020), en ligne : <[www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/30/l-afrique-de-l-ouest-et-le-sahel-tentent-d-eviter-une-crise-laitiere-venue-d-europe\\_6044670\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/30/l-afrique-de-l-ouest-et-le-sahel-tentent-d-eviter-une-crise-laitiere-venue-d-europe_6044670_3212.html)>.

l'Ouest qui se déclaraient très inquiètes du dumping de produits qui déstabilise le marché et les éleveurs locaux<sup>59</sup>.

En outre, les effets de la crise climatique de ces dernières années contribuent aux perturbations des chaînes d'approvisionnement et au commerce agricole. Par exemple, sur la côte ouest de l'Amérique du Nord, des inondations et des feux de forêt ont détruit les récoltes et tué des millions d'animaux d'élevage<sup>60</sup>. La Californie, épice de d'une grave pénurie d'eau, constitue également la principale source de nombreux fruits et légumes importés par le Canada. Tandis que le commerce agricole bilatérale Californie-Canada a atteint 6,2 milliards de dollars en 2021<sup>61</sup>, la sécheresse remet en question la capacité de la Californie à continuer d'approvisionner les marchés étrangers. Les économies importatrices de produits alimentaires doivent agir rapidement pour cibler de nouveaux partenaires commerciaux ou trouver des moyens pour soutenir la production locale. Pendant ce temps, dans la Corne de l'Afrique, la pire sécheresse depuis plus de quarante ans pousse près de treize millions de personnes vers la famine<sup>62</sup>. Cette sécheresse fait suite à une vague d'infestation de criquets pèlerins dans la Corne de l'Afrique et au Yémen en 2020-2021 qui a déjà eu des effets dévastateurs sur la sécurité alimentaire régionale<sup>63</sup>.

En plus des phénomènes météorologiques extrêmes et des chocs économiques, les conflits armés font également grimper les chiffres de l'insécurité alimentaire mondiale. Le Réseau mondial contre les crises alimentaires sonne l'alarme : les conflits ont poussé cent trente-neuf millions de personnes vers l'insécurité alimentaire aiguë en 2021, soit une augmentation de quarante millions comparativement à 2020<sup>64</sup>. En 2022, l'agression continue de la Russie en Ukraine met à nouveau en péril la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale. Les deux pays se classent parmi les trois premiers exportateurs mondiaux de céréales, et la Russie est également un important exportateur d'engrais<sup>65</sup>. À un moment où les marchés alimentaires mondiaux sont déjà aux prises avec l'inflation et les défis liés aux pandémies, la guerre envoie de nouvelles ondes de choc dans les chaînes d'approvisionnement. Les observateurs craignent une autre crise alimentaire à l'échelle de celle de 2007-2008<sup>66</sup>. De plus, le Yémen, en proie à un conflit armé depuis 2015, connaît actuellement l'une des pires crises alimentaires au monde. L'ONU estime que dix-sept

**60.** Voir Brian Hill, « 1.3 million farm animals dead due to climate change: What can B.C. do to stop the next catastrophe? », *Global News* (7 décembre 2021), en ligne : <[www.globalnews.ca/news/8427762/b-c-flooding-kills-650000-farm-animals/](http://www.globalnews.ca/news/8427762/b-c-flooding-kills-650000-farm-animals/)>; Rhianna Schmunk, « Thousands of animals have died on flooded B.C. farms in "agricultural disaster" », *CBC News* (17 novembre 2021), en ligne : <[www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/bc-flooding-2021-lives-tack-deaths-abbotsford-1.6252774](http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/bc-flooding-2021-lives-tack-deaths-abbotsford-1.6252774)>.

**61.** Agriculture et Agroalimentaire Canada, « Commerce agricole Californie-Canada » (sans date) en ligne : *Gouvernement du Canada* <<https://agriculture.canada.ca/fr/commerce-international/reseignements-marches/etats-unis-mexique/echanges-bilateraux-canada-etats-unis/commerce-agricole-californie-canada>>.

**62.** Nations Unies, « Corne de l'Afrique : des millions de familles se rapprochent chaque jour de la catastrophe, alerte le PAM » (19 avril 2022), en ligne : *ONU Info* <<https://news.un.org/fr/story/2022/04/1118522>>.

**63.** Nations Unies, « Les criquets menacent la sécurité alimentaire de millions de personnes en Afrique

australe » (4 septembre 2020), en ligne : *ONU Info* <<https://news.un.org/fr/story/2020/09/1076592>>.

**64.** Global Network Against Food Crises « 2022 Global Report on Food Crises » (2022), en ligne (pdf) : *World Food Programme* <[https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000138913/download/?\\_ga=2.197550124.2066089008.1651753802-1172807162.1651753802](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000138913/download/?_ga=2.197550124.2066089008.1651753802-1172807162.1651753802)>.

**65.** FAO, « Impact du conflit russo-ukrainien sur la sécurité alimentaire mondiale et questions connexes relevant du mandat de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture » (2022), en ligne (pdf) : *FAO* <[www.fao.org/3/n1734fr/n1734fr.pdf](http://www.fao.org/3/n1734fr/n1734fr.pdf)>.

**66.** Joel K Bourne Jr, « War in Ukraine could plunge world into food shortages », *National Geographic* (25 mars 2022), en ligne : <[www.nationalgeographic.com/environment/article/war-in-ukraine-could-plunge-world-into-food-shortages](http://www.nationalgeographic.com/environment/article/war-in-ukraine-could-plunge-world-into-food-shortages)>; Aine Quinn et Volodymyr Verbyany, « Ukraine's Farmers Fight on the Front Line of Global Food Crisis », *Bloomberg* (24 avril 2022), en ligne : <[www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-24/replacing-ukraine-sunflower-oil-is-one-thing-food-crisis-is-a-bigger-issue-now](http://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-24/replacing-ukraine-sunflower-oil-is-one-thing-food-crisis-is-a-bigger-issue-now)>.

millions de personnes sont en situation d'insécurité alimentaire et la malnutrition aiguë continue de s'aggraver chez les enfants et les femmes enceintes et allaitantes<sup>67</sup>.

## B. – La réactivité de l'OMC face à l'insécurité alimentaire grimpan

Ces différentes crises n'ont pas laissé la communauté internationale insensible, notamment au sein de l'OMC. Au cours de la douzième Conférence ministérielle qui a eu lieu en juin 2022, la question de la sécurité alimentaire a été centrale dans les discussions, menant d'ailleurs à l'adoption de déclarations et de décisions ministérielles qui en tiennent compte directement ou indirectement. On peut souligner l'adoption de la Déclaration ministérielle sur la réponse urgente à l'insécurité alimentaire<sup>68</sup> qui expose les nombreux enjeux affectant la sécurité alimentaire mondiale, notamment le niveau record des prix et la volatilité excessive des produits alimentaires et agricoles. La Déclaration reconnaît que l'insécurité alimentaire s'est aggravée depuis la pandémie<sup>69</sup>, retardant l'objectif de créer un système de commerce des produits agricoles équitable et durable. Cependant, au-delà de ces considérations, les engagements pris dans la Déclaration n'apportent rien d'innovant. Les États membres conviennent que « le commerce, associé à la production nationale, joue un rôle vital pour ce qui est d'accroître la sécurité alimentaire mondiale dans toutes ses dimensions et d'améliorer la nutrition » (paragraphe 2), mais réitère essentiellement les engagements déjà pris par le passé, comme respecter les principes de l'OMC dans l'imposition de restrictions à l'exportation (paragraphe 4) et mettre en œuvre les engagements de l'Accord sur l'agriculture et de la Décision de Nairobi quant à la concurrence à l'exportation (paragraphe 7). La Déclaration affirme l'importance du maintien des stocks alimentaires (paragraphe 10), mais insiste sur le fait que toute mesure d'urgence pour répondre à la crise alimentaire doit être temporaire, ciblée et transparente et doit éviter le plus possible les distorsions des échanges (paragraphe 5).

Sinon, la Déclaration prévoit un engagement « à prendre des dispositions concrètes pour faciliter les échanges et améliorer le fonctionnement et la résilience à long terme des marchés mondiaux des produits alimentaires et agricoles » (paragraphe 3), mais ne s'étaye pas sur ces dispositions, outre qu'elles doivent tenir compte des circonstances spécifiques des pays en développement membres<sup>70</sup>. Le seul développement concret ayant découlé de la Conférence ministérielle en matière de sécurité alimentaire est l'adoption de la Décision ministérielle sur l'exemption des prohibitions ou restrictions à l'exportation pour les achats de produits alimentaires du Programme alimentaire mondial, empêchant les Membres d'imposer des restrictions à l'exportation de produits alimentaires « achetés à des fins humanitaires non commerciales par le Programme alimentaire mondial »<sup>71</sup>.

**67.** « Conflict and economic crisis drive food insecurity and malnutrition in Yemen » (26 mai 2023), en ligne : *World Food Programme* <<https://www.wfp.org/news/conflict-and-economic-crisis-drive-food-insecurity-and-malnutrition-yemen>>.

**68.** OMC, *Déclaration ministérielle sur la réponse urgente à l'insécurité alimentaire*, OMC Doc WT/MIN(22)/28 WT/L/1139, 22 juin 2022 [OMC, *Déclaration sur la réponse urgente à l'insécurité alimentaire*].

**69.** Cet aspect est également souligné dans OMC, *Déclaration ministérielle sur la réponse de l'OMC à la pandémie de COVID-19 et la réparation aux pandémies futures*, OMC Doc WT/MIN(22)/31 WT/L/1142, 22 juin 2022 aux para 21 et 22.

**70.** À noter cependant que les États membres ont aussi convenu que l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires devait être mis en œuvre de manière à favoriser la sécurité alimentaire mondiale. Voir OMC, *Déclaration relative aux questions sanitaires et phytosanitaires pour la douzième Conférence ministérielle de l'OMC : relever les défis SPS du monde moderne*, OMC Doc WT/MIN(22)/27 WT/L/1138, 22 juin 2022, para 8.

**71.** OMC, *Décision ministérielle sur l'exemption des prohibitions ou restrictions à l'exportation pour les achats de produits alimentaires du Programme alimentaire mondial*, OMC Doc WT/MIN(22)/29 WT/L/1140, 22 juin 2022 au para 1.

Ce que l'on constate d'emblée des résultats de la Conférence ministérielle de 2022, c'est que bien que les États membres aient abordé ces enjeux de front, le lien entre sécurité alimentaire et commerce demeure négligé. En effet, le texte de la Déclaration ministérielle sur la réponse urgente à l'insécurité alimentaire semble indiquer que l'insécurité alimentaire actuelle est le résultat de crises exceptionnelles, renforcées dans les pays à faible revenu et importateurs nets de produits alimentaires par leur faiblesse institutionnelle<sup>72</sup>. En insistant sur des facteurs intrinsèques, l'OMC passe sous silence l'impact des règles du commerce sur la marginalisation des pays à faible revenu dans les marchés mondiaux de l'agriculture.

De plus, les exemples ci-dessus démontrent que l'insécurité alimentaire touche tous les pays et que le commerce international joue un rôle clé dans la gestion et la distribution des stocks alimentaires mondiaux. Autrement dit, même si la libéralisation des pratiques commerciales en agriculture peut améliorer la sécurité alimentaire, notre dépendance à des chaînes d'approvisionnement de plus en plus intégrées crée des situations de vulnérabilité, notamment en temps de crise, qui sont difficiles à aborder du seul point de vue de la libéralisation des marchés commerciaux. Si l'on peut s'accorder sur le fait que les restrictions à l'exportation peuvent avoir des effets négatifs sur la libre circulation des marchandises, leur élimination ne résoudra pas à elle seule les problèmes complexes qui sous-tendent aujourd'hui l'insécurité alimentaire dans le monde. Fait particulier à noter : si la Déclaration ministérielle sur la réponse de l'OMC à la pandémie de COVID-19 fait référence à la nécessité d'une approche globale et multidimensionnelle à la crise de la sécurité alimentaire engendrée par la pandémie<sup>73</sup>, cette dimension est absente de la Déclaration ministérielle visant spécifiquement la sécurité alimentaire.

### C. – Les appels pour une reconceptualisation de la sécurité alimentaire

Les impacts des perturbations des chaînes d'approvisionnement, de la pandémie de COVID-19, de la crise climatique, du resserrement financier et des conflits armés mettent en relief la fragilité et la complexité inhérentes aux systèmes alimentaires. Ceci nous ramène à la définition de la sécurité alimentaire et de l'obligation des États d'assurer la réalisation du droit à l'alimentation présentée plus tôt. Bien que le commerce puisse favoriser la sécurité alimentaire dans certaines circonstances, il ne peut pas résoudre tous les problèmes de disponibilité, d'accessibilité, de stabilité et d'adéquation des denrées alimentaires dans le monde. En effet, les défis auxquels font face nos systèmes alimentaires aujourd'hui ne peuvent être surmontés simplement en augmentant la quantité de stocks achetés et vendus sur les marchés mondiaux. Un principe normatif consistant à « faire croître la taille de la tarte » et à « élever tous les bateaux »<sup>74</sup> ne saura pas répondre à la crise humanitaire et alimentaire découlant de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, ou à la perte des récoltes due aux phénomènes météorologiques extrêmes. Il est donc essentiel de recentrer la raison d'être du commerce dans nos discussions sur l'OMC et la sécurité alimentaire. Le commerce est un outil, parmi d'autres, pour atteindre l'objectif d'un monde sans faim. Le commerce n'est pas une fin en soi.

L'idée que le commerce doit être au service de la sécurité alimentaire et non l'inverse est le fondement du mouvement mondial des paysans et de la souveraineté alimentaire qui se bat

<sup>72</sup>. Le premier considérant fait en effet mention « des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires qui, en raison de leurs difficultés budgétaires et autres difficultés liées aux capacités, ainsi que de la détérioration des termes de l'échange, sont affectés de manière disproportionnée par la crise », OMC, *Déclaration sur la réponse urgente à l'insécurité alimentaire*, supra note 69.

<sup>73</sup>. OMC, *Déclaration ministérielle sur la réponse de l'OMC à la pandémie de COVID-19 et la préparation aux pandémies futures*, OMC Doc WT/MIN(22)/31WT/L/1142 au para 22.

<sup>74</sup>. Harlan Grant Cohen, « What Is International Trade Law For? » (2019) 113:2 Am J Intl L 326 à la p 326..

contre l'OMC depuis sa création. En 1993, La Via Campesina, un mouvement transnational de paysans et d'agriculteurs à petite échelle, est fondée à Mons, en Belgique. Dans sa déclaration inaugurale, La Via Campesina conteste la logique productiviste et les politiques de promotion d'exportation qui dominaient à l'époque, et réclame le droit des paysans de vivre de leurs terres, le droit à une agriculture diversifiée et le droit de chaque pays de définir ses propres politiques agricoles en fonction de leurs besoins spécifiques et en consultation avec les paysans et peuples autochtones<sup>75</sup>. Quelques années plus tard, La Via Campesina a adopté la définition suivante de la souveraineté alimentaire : « La souveraineté alimentaire est 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. »<sup>76</sup> Ce fut le début d'un mouvement social qui dure depuis maintenant trois décennies et qui continue de rassembler des millions de personnes dans le monde entier pour réfléchir à ce que signifie se nourrir et nourrir les autres avec dignité<sup>77</sup>.

Le droit à la souveraineté alimentaire a été réaffirmé en 2007 avec l'adoption de la Déclaration de Nyéléni, qui a clarifié les implications économiques, sociales, écologiques et politiques de ce droit<sup>78</sup>. Bien qu'il ne soit pas formellement reconnu comme le droit international à l'alimentation énoncé dans le *PIDESC* ou la *Déclaration des droits de l'homme*, sa force normative ne cesse de croître. En effet, l'adoption en 2019 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales* témoigne d'une nouvelle compréhension des contributions et des besoins des paysans et des travailleurs agricoles qui produisent la majorité de la nourriture dans le monde et qui ont pourtant été historiquement exclus des décisions de haut niveau en matière de politique agricole<sup>79</sup>. Le mouvement pour la souveraineté alimentaire a également contribué à faire avancer la recherche dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

Par exemple, le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale souligne que la définition actuelle de la sécurité alimentaire avec ses quatre dimensions est incomplète si elle n'intègre pas deux dimensions supplémentaires qui découlent directement du principe du droit à l'alimentation, et plus particulièrement du mouvement de la souveraineté alimentaire<sup>80</sup>. Ces dimensions sont l'« agencéité » et la « durabilité ». Le concept d'agencéité<sup>81</sup> reflète l'importance de l'autodétermination et du rééquilibrage des rapports de force entre les individus (ou les pays) marginalisés et les acteurs les plus puissants (États ou sociétés multinationales). L'agencéité implique également la création des espaces politiques de débat sur les politiques agricoles et la valorisation de l'autodétermination pour se nourrir dans la dignité. Pour sa part, la durabilité assure que la réalisation d'objectifs en matière de sécurité alimentaire se fait « sans compromettre les bases environne-

**75.** La Via Campesina, « Mons Declaration (May 1993) » (20 avril 2006), en ligne : *La Via Campesina* <<https://viacampesina.org/en/mons-declaration/#>>.

**76.** La Via Campesina, « 1996 : Déclaration de Rome de la Via Campesina qui définit la souveraineté alimentaire pour la première fois » (17 avril 2021), en ligne : *La Via Campesina* <<https://viacampesina.org/fr/1996-declaration-de-rome-de-la-via-campesina-qui-definit-la-souverainete-alimentaire-pour-la-premiere-fois/>>.

**77.** Michael Fakhri, « Human Rights Principles for Trade » (2022) 116 *Am J Int Law* 119 à la p 121.

**78.** Forum for Food Sovereignty, « Declaration of Nyéléni » (2007), en ligne (pdf) : *nyeleni* <<https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf>>.

**79.** Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, Rés AG 73/165, Doc Off AGNU, 73<sup>ème</sup> sess, supp n° 49, Doc NU A/RES/73/165 (2018).

**80.** HLPE, *supra* note 5 à la p 7.

**81.** Traduction du Groupe d'experts de haut niveau de l'anglais : « *agency* ».

**82.** HLPE, *supra* note 5 à la p 8.

mentales, économiques et sociales » nécessaires aux générations futures<sup>82</sup>. Compte tenu de la nature des chocs actuels subis par les chaînes d'approvisionnement mondiales, il faut désormais considérer que la sécurité alimentaire est inextricablement liée aux préoccupations en matière de durabilité. Si les arguments en faveur d'un élargissement du concept de la sécurité alimentaire pour inclure six piliers plutôt que quatre sont persuasifs, les efforts du Groupe d'experts pour faire reconnaître cette nouvelle définition par des organismes internationaux comme la FAO ont jusqu'à présent échoué. Le temps nous dira si cela pourra changer dans un avenir proche.

## Conclusion

Le préambule de l'*Accord sur l'agriculture* énonce que l'objectif à long terme du système commercial multilatéral « est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché » et que la réalisation de cet objectif exige « des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture »<sup>83</sup>. Depuis son adoption en 1995, les négociations sur la mise en œuvre de la libéralisation du secteur agricole n'ont pas arrêté. Malgré un engagement en 2001 avec la Déclaration de Doha à réduire le soutien interne « ayant des effets de distorsion d'échanges »<sup>84</sup> et les réussites limitées des paquets de Bali et de Nairobi sur la détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire, la place qu'occupent l'agriculture et la sécurité alimentaire à l'OMC demeure paradoxale. Par exemple, la FAO, dans un résumé d'un symposium tenu sur le commerce et le développement en préparation à la Conférence ministérielle de Bali, notait que les règles commerciales empêchent les PFRE d'adopter les mêmes politiques « [...] qui se sont avérées efficaces dans des pays développés à un stade antérieur de leur développement »<sup>85</sup>. Pour Parent et Modou, il s'agit d'un « effet continu de balancier entre la libéralisation des échanges agricoles et le protectionnisme »<sup>86</sup>. Malheureusement, cette conception du « tout ou rien » de la politique agricole crée une impasse en droit international qui ne peut être surmontée. L'absence de flexibilité à ce niveau démontre le manque de coordination internationale sur les interactions entre commerce et sécurité alimentaire.

L'OMC possède-t-elle les mécanismes nécessaires pour s'adapter aux changements en matière de sécurité alimentaire? Malgré la persistance de pratiques protectionnistes sous le couvert de cette spécificité, la succession de crises alimentaires au XXI<sup>e</sup> siècle nous rappelle dramatiquement l'intégration des marchés agricoles dans le commerce mondial. Ainsi, plutôt que de choisir un camp entre protectionnisme et libéralisation, il nous incombe d'examiner comment la politique agricole peut concilier ces deux objectifs politiques tout en s'alignant sur les règles du commerce international et le droit international à l'alimentation. Pour ce faire, nous pouvons commencer en changeant la perspective selon laquelle nous abordons ces concepts dans le contexte agricole.

La position des PFRE, bien qu'également politique, peut servir d'illustration dans ce contexte. En effet, d'un point de vue exclusivement commercial, il peut sembler contradictoire d'exiger d'une part la libéralisation des marchés occidentaux tout en poussant pour la maintenance d'un traitement spécial et différencié pour tenir compte de leur situation particulière. Or il s'agit d'une contradiction seulement si l'on considère les principes du libre-échange comme une fin en soi, comme l'OMC a tendance à le faire.

**83.** *Asa*, *supra* note 3, préambule.

**84.** OMC, *Conférence ministérielle de l'OMC, Doha, 2001 : Déclaration ministérielle*, OMC Doc WT/MIN(01)/DEC/1 (2001) au para 13.

**85.** FAO, « Dossiers de la FAO sur les politiques commerciales concernant des questions liées aux

négociations de l'OMC sur l'agriculture. No. 16 Le paquet de Bali et ses répercussions pour le commerce et la sécurité alimentaire » (2014) à la p 3, en ligne (pdf) : [FAO <www.fao.org/docrep/019/i3658f/i3658f.pdf>](http://www.fao.org/docrep/019/i3658f/i3658f.pdf).

**86.** Parent et Modou, *supra* note 21 à la p 105.

Pourquoi désirons-nous libéraliser l'agriculture? Une libéralisation à tout prix met en péril l'accessibilité des denrées alimentaires de base en temps de crise, encore plus pour les pays importateurs nets. Les États doivent pouvoir assurer à leurs citoyens l'accomplissement de leur droit à l'alimentation, et cela passe parfois par la création de mesures qui favorisent l'autonomie alimentaire. D'autre part, nous savons également qu'un commerce équitable est essentiel pour garantir le droit à l'alimentation à l'échelle mondiale, en particulier pour les pays dont une grande partie de la population vit de l'agriculture. La souveraineté alimentaire d'un pays ne peut être invoquée de manière à compromettre la capacité des autres pays à remplir leurs propres obligations<sup>87</sup>. Néanmoins, les conceptions contemporaines de la souveraineté alimentaire, de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation soulignent toutes l'importance de l'agencité et de l'autodétermination dans la gouvernance du système alimentaire et le besoin critique de réseaux alimentaires locaux résilients et durables. Cela signifie que le commerce est une dimension parmi plusieurs à considérer pour assurer la sécurité alimentaire, et les politiques agricoles axées sur un commerce équitable ne peuvent se limiter à une dichotomie dépassée entre libre-échange et protectionnisme. Ainsi, la suggestion du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de recentrer les efforts vers la création d'accords agroalimentaires régionaux ou territoriaux, présentée en introduction, vise d'une certaine manière à changer le discours et à explorer de nouvelles voies pour concilier commerce et sécurité alimentaire.

D'ailleurs, vu la stagnation du côté de l'OMC, on note déjà un recours accru à des forums plus petits, tels que des accords de commerce régionaux ou des accords commerciaux préférentiels<sup>88</sup>. Bien que ces forums commerciaux régionaux cherchent principalement à accroître le flux des échanges et n'ont pas mené jusqu'à maintenant à des avancements substantiels en lien avec la sécurité alimentaire<sup>89</sup>, ils offrent tout de même un cadre prometteur pour revoir les priorités en matière agricole sur la base de l'identification des besoins alimentaires à plus petite échelle. De tels forums permettraient plus facilement de concilier les attentes légitimes des citoyens de garantir un stock alimentaire national tout en élaborant des règles de libre-échange équitables et responsables, adaptées aux attentes régionales. Pour atteindre un tel objectif, ces forums devront toutefois assurer une plus grande transparence dans les débats, notamment en ouvrant leur porte à une participation horizontale accrue de la société civile afin de représenter des points de vue différents, non seulement des lobbys agricoles des pays riches, traditionnellement actifs au sein des négociations commerciales internationales<sup>90</sup>, mais également d'associations de travailleurs agricoles, de paysans et de consommateurs, bref de ceux pour qui la sécurité alimentaire est une préoccupation réelle. Ainsi, une réponse solide à la question de la sécurité alimentaire dans le cadre du commerce international requiert d'avoir une perspective tant globale (impact de mesures protectionnistes sur la sécurité alimentaire des PFRE) que locale (repenser les mesures protectionnistes de manière à répondre aux besoins pressants en matière d'agriculture communautaire responsable).

**87.** Eyal Benvenisti, « Sovereigns as Trustees of Humanity: On the Accountability of States to Foreign Stakeholders » (2013) 107:2 Am J Intl L 295.

**88.** Martin et Mercurio, *supra* note 21 à la p 58.

**89.** Fakhri, « Droit à l'alimentation », *supra* note 35 au para 88; voir notamment l'exemple récent des négociations sur le lait dans le cadre de l'Accord

*Canada-États-Unis-Mexique* : Geneviève Dufour et Michelle Hurdle, « Les nouvelles obligations du Canada en matière de produits laitiers » (2022) hors-série RQDI 217.

**90.** Robert Wolfe, « Harvesting Public Policy? Private Influence on Agricultural Trade Policy in Canada » (2007) Canadian Agricultural Trade Policy Research Network Document de travail 7339.