

Les expressions de la spécificité agricole

Geneviève Parent et Kader Léonide Modou

IL EXISTE UNE DIALECTIQUE complexe entre le marchand et le non marchand qui dirige l'évolution de l'encadrement juridique du commerce international des produits agricoles depuis le XIX^e siècle. Cette dialectique, qui exprime la spécificité agricole, s'est particulièrement enrichie ces dernières décennies à l'occasion de conférences et de sommets mondiaux mettant régulièrement à jour ce qu'on considère aujourd'hui comme étant des objectifs de développement durable convenus au niveau global. Elle entraîne l'*Accord sur l'agriculture*, issu du cycle de négociations de l'Uruguay, dans un paradoxe qui tend à mettre fin à l'exception agricole dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1947 (GATT de 1947), tout en tenant compte de préoccupations autres que commerciales, comme la sécurité alimentaire. Les récents résultats de la poursuite des négociations sur l'agriculture à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) montrent d'ailleurs l'émergence possible d'une exception de sécurité alimentaire.

THERE EXISTS A COMPLEX dialectic between market and non-market entities that directs the evolution of the legal framework surrounding the international trade of agricultural products since the 19th century. This dialectic, which expresses agricultural specificity, has been particularly enriched in recent decades, especially during conferences and World Summits, as it is regularly updating what we now consider as sustainable development objectives that have been agreed upon at the global level. This puts the Uruguay Round's *Agreement on Agriculture* into a paradox that ends the agricultural exceptionalism under the *General Agreements on Tariffs and Trade* of 1947 (GATT of 1947), while taking into account non-trade related concerns, such as food security. The recent results of the continuation of the World Trade Organisation (WTO) negotiations show the possible emergence of an exception related to food security.

TABLE DES MATIÈRES

Les expressions de la spécificité agricole

Geneviève Parent et Kader Léonide Modou

- I. Introduction **101**
- II. Les origines du paradoxe de l'*Accord sur l'agriculture* de l'OMC **105**
 - A. La difficile libéralisation des échanges agricoles du XIX^e siècle à la première moitié du XX^e siècle **105**
 - B. L'«exception agricole» sous le GATT de 1947 **108**
- III. De l'«exception agricole» à l'«exception de sécurité alimentaire» **112**
 - A. L'*Accord sur l'agriculture*: l'exercice d'équilibriste **112**
 - 1. Accès aux marchés **113**
 - 2. Soutien interne **114**
 - 3. Subventions à l'exportation **117**
 - B. L'émergence d'une «exception de sécurité alimentaire» **119**
 - 1. L'émergence d'un «ordre normatif» alimentaire mondial **119**
 - 2. Les Décisions de Bali et le «Paquet de Nairobi»: la naissance d'une «exception de sécurité alimentaire» au sein de l'OMC? **124**
- IV. Conclusion **128**

Les expressions de la spécificité agricole*

Geneviève Parent** et Kader Léonide Modou***

I. INTRODUCTION

Une dialectique complexe entre le marchand et le non marchand dirige l'évolution de l'encadrement juridique du commerce international des produits agricoles depuis le XIX^e siècle¹. Plusieurs réflexions sur les transformations de l'ordre juridique² en relation avec une réalité socioécono-

* Les auteurs tiennent à remercier la Fondation du Barreau du Québec pour son soutien financier à cette recherche. Ce texte est issu de la conférence donnée dans le cadre du *Colloque: Vingt ans de droit de l'OMC: Regards critiques sur un système en constante évolution*, 17 au 19 septembre 2015, Université Laval.

** Geneviève Parent est professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval et titulaire de la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires.

*** Kader Léonide Modou est docteur en droit et auxiliaire de recherche au sein de la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires à la Faculté de droit de l'Université Laval.

- 1 L'idée d'une dialectique qui dirige l'évolution du droit international est tirée par Philippe Weckel des auteurs comme Pierre-Marie Dupuy «qui ne se satisfont pas de ce discours convenu sur les risques de la complexification du droit international, sur l'antagonisme que susciteraient les nouvelles valeurs qu'il intègre, la crainte du changement en somme. Il développe une théorie de l'ordre en mouvement qui est aussi une approche pacifiée du droit international. Les tensions antagonistes sont dans la nature de ce droit, parce qu'il reflète la société qu'il régit». Voir Philippe Weckel, «Ouverture de la réflexion sur le droit international à la science des systèmes» dans Denis Alland et al, dir, *Unité et diversité du droit international: Écrits en l'honneur du professeur Pierre-Marie Dupuy*, Leiden (Pays-Bas), Martinus Nijhoff, 2014, 131 à la p 131.
- 2 Voir notamment Edmond Laskine, «Les transformations du droit au XIX^e siècle» (1914) 22:2 R Métaphysique & Morale 221; Edmond Laskine, «Les transformations du droit au XIX^e siècle» (1914) 22:3 R Métaphysique & Morale 382; Léon Husson, *Les transformations de la responsabilité: Étude sur la pensée juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1947; Léon Duguit, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris,

mique dont la problématisation, notamment en termes de «paupérisme»³ et de «risque»⁴, coïncide avec les débuts de la sociologie en Europe occidentale, ont émergé dans ce contexte. Alors que nous sommes invités à réfléchir au chantier inachevé de l'*Accord sur l'agriculture*⁵ [ci-après «AA»] de l'Organisation mondiale du commerce [ci-après «OMC»], il nous apparaît opportun d'inscrire l'analyse de l'évolution de l'encadrement juridique de la libéralisation des échanges agricoles dans une double démarche diachronique et synchronique⁶.

En effet, alors que le secteur agricole *de facto* exclut des efforts de libéralisation des échanges au temps de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*⁷ de 1947 [ci-après «GATT de 1947»], l'AA de l'OMC, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995, est interprété par plusieurs comme mettant fin à l'«exception agricole» en poursuivant l'objectif à long terme d'établir un système de commerce des produits agricoles qui est équitable et axé sur le marché⁸. En d'autres mots, selon cette conception des choses, on tend vers un idéal dont le fondement est traduit par le concept d'«*agricultural normalism*», proposé par certains auteurs et auteures, pour interpréter cette évolution⁹. La question de savoir si l'agriculture est en voie

Félix Alcan, 1912; Léon Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris, Armand Colin, 1913; Joseph Charmont, *Les transformations du droit civil*, Paris, Armand Colin, 1912; Gabriel Tarde, *Les transformations du droit: étude sociologique*, Paris, Félix Alcan, 1893.

3 Voir Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940: essai sur les origines de la sécurité sociale en France*, Paris, Armand Colin, 1971.

4 Voir François Ewald, *L'État providence*, Paris, Grasset & Fasquelle, 1986 à la p 173.

5 OMC, *Accord sur l'agriculture*, OMC Doc LT/UR/A-1A/2 (1994), en ligne: OMC <docs.wto.org> [perma.cc/SJA5-56JY] [AA].

6 Voir Groupe Polanyi, *La multifonctionnalité de l'agriculture: Une dialectique entre marché et identité*, Versailles, Quae, 2008 à la p 9.

7 30 octobre 1947, 55 RTNU 187 (entrée en vigueur: 1^{er} janvier 1948) [GATT de 1947].

8 Voir Bob Kieffer, *L'Organisation mondiale du commerce et l'évolution du droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2008 à la p 198; Hervé Agbodjan Prince, *Le droit de l'OMC et l'agriculture: Analyse critique et prospective du système de régulation des subventions agricoles*, Montréal, Thémis, 2012 à la p 139; Geneviève Parent, «La reconnaissance du caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'*Accord sur l'agriculture*» (2003) 44:3 C de D 471 à la p 484; Antoine Bouët, «La fin de l'exception agricole» dans *L'économie mondiale 2001*, Paris, La Découverte, 2000, 77 aux pp 77-89.

9 Voir Carsten Daugbjerg et Alan Swinbank, *Ideas, Institutions, and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford (R-U), Oxford University Press, 2009 à la p 12:

A new basic understanding of the nature of agricultural markets and production was emerging, which we refer to as *agricultural normalism*. In agricultural normalism, agricultural markets are perceived to be basically stable and capable of

de devenir un secteur «normal» au sein de l'OMC¹⁰ demeure centrale en 2018 alors que les négociations, entamées depuis 2000, stagnent toujours, principalement en raison du dossier agricole.

Cependant, comme nous le constaterons, la réalité du régime de l'OMC en agriculture est beaucoup plus complexe et l'histoire menant à ce régime porte en elle une reconnaissance certaine de la spécificité de ce secteur d'activités¹¹. D'autres chercheurs et chercheuses posent au contraire la question de savoir si l'agriculture est compatible avec le libre-échange¹².

Aux fins de cet article, ces positions opposées invitent à préciser la nature de l'«exception agricole» qui relève du GATT de 1947—c'est-à-dire l'exclusion *de facto* du secteur agricole des engagements de libéralisation des échanges—par rapport à celle qui relève de l'«*agricultural normalism*»¹³.

Selon Daugbjerg et Swinbank, le concept d'«exception agricole» peut se définir ainsi:

providing society's desired outcomes. Imbalances and instability in agricultural markets are the consequence of government intervention, not the result of imperfections in agricultural markets. Both agricultural markets and production operate in a similar fashion to those of other economic sectors. The world market is stable, and not necessarily characterized by depressed prices, and indeed there is a growing market for processed and differentiated foods offering good returns. Price instability on world markets could be decreased by encouraging increased linkage of national markets: by reducing or removing the tariffs, non-tariff barriers, and export subsidies which in effect isolate domestic markets from price movements on a small and residual world market [italiques dans l'original].

- 10 Voir Stefan Tangermann, «Agriculture on the way to firm international trading rules» dans Daniel L M Kennedy et James D Southwick, dir, *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec*, Cambridge (R-U), Cambridge University Press, 2002, 254 à la p 257.
- 11 Voir Stefan Tangermann, «L'Accord sur l'Agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-t-il?» (2001) 87 *Économie Intl* 15 [Tangermann, «L'Accord sur l'Agriculture»]; Tim Josling, *Farm Policies and World Markets: Monitoring and Disciplining the International Trade Impacts of Agricultural Policies*, Singapore, World Scientific, 2015 aux pp 122–35.
- 12 Voir par ex Geneviève Parent, «Droit économique et sécurité alimentaire: un couple mal assorti?» (2012) 26 *RIDE* 15; Wanki Moon, «Is agriculture compatible with free trade?» (2011) 71 *Ecological Economics* 13; Jean-Marc Boussard, «Faut-il libéraliser l'agriculture mondiale?» (2006) 15:5 *Cahiers Agricultures* 405; Alex F McCalla, «Liberalizing Agricultural Trade: Will It Ever Be a Reality?» (2003) 28:3 *J Agricultural & Resource Economics* 419 aux pp 423–34 [McCalla, «Liberalizing Agriculture»].
- 13 Daugbjerg et Swinbank, *supra* note 9 aux pp 12–13. Voir aussi Grace Skogstad, «Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States» (1998) 11:4 *Governance* 463; Wyn Grant, «Is Agricultural Policy Still Exceptional?» (1995) 66:3 *Political Q* 156.

The concept of agricultural exceptionalism is often used to describe the special treatment of agriculture in the nation state [...], but it can also be applied at the global level. It is an *elite assumption*, or idea, on the nature of agricultural production and markets. To some extent, this assumption, or idea, is supported by logical reasoning and evidence, such as theories on the farm income problem and the treadmill providing the intellectual underpinnings of agricultural exceptionalism. At an *ideational* (or abstract) level, agricultural exceptionalism holds that the farming industry is different from most economic sectors in modern societies [italiques dans l'original]¹⁴.

Ces auteurs ont souligné les implications en matière de politiques publiques de ce concept dans le cadre de nombreux travaux¹⁵.

La dialectique complexe entre le marchand et le non marchand, dans laquelle ces concepts («*agricultural normalism*» et «*agricultural exceptionalism*») s'expriment, plonge ses racines profondes dans l'expérience des sociétés et des peuples¹⁶. Le projet libre-échangiste que sous-tend l'AA étant de ce point de vue relativement récent, on peut mesurer, à la lumière des expériences passées, la complexité du chantier en cours, et ainsi prendre toute la mesure du paradoxe qu'il porte (Partie II).

L'abondante littérature qui s'inscrit dans cette dialectique¹⁷ est enrichie aujourd'hui par des thèmes nouveaux et émergents, et particulièrement

14 Daugbjerg et Swinbank, *supra* note 9 à la p 6.

15 *Ibid* à la p 7. Voir aussi Jean-Pierre Butault et Chantal Le Mouël, «Pourquoi et comment intervenir en agriculture?» dans Jean-Pierre Butault, dir, *Les soutiens à l'agriculture: Théorie, histoire, mesure*, Paris, INRA, 2004, 11.

16 Voir notamment Karl Polanyi, *La subsistance de l'homme: La place de l'économie dans l'histoire et la société*, traduit par Bernard Chavance, Paris, Flammarion, 2011; Achille Laurent, *Droit romain de l'assistance publique à Rome*, Paris, A Giard, 1889 aux pp 43 et s; Théodore Grancoin, *Des subsistances et des moyens de les mettre en équilibre avec la population*, Paris, E Marc-Aurel, 1850; Jean Meuvret, *Le problème des subsistances à l'époque Louis XIV*, vol 1: La production des céréales dans la France du XVII^e et du XVIII^e siècle, Paris, Mouton, 1977; Fernand Braudel, «Alimentation et catégories de l'histoire» (1961) 16:4 *Annales Économies Sociétés Civilisations* 723; Christophe Meyer, *Le système doctrinal des aliments: Contribution à la théorie générale de l'obligation alimentaire légale*, Bern (Suisse), Peter Lang, 2006.

17 Voir notamment Véronique Guèvremont, *Valeurs non marchandes et droit de l'OMC*, Bruxelles, Bruylant, 2013; Stefan Zleptnig, *Non-Economic Objectives in WTO Law: Justification Provisions of GATT, GATS, SPS and TBT Agreements*, Leiden (Pays-Bas), Martinus Nijhoff, 2010; Geneviève Parent et Laurence Mayer-Robitaille, «Agriculture et culture: le défi de l'OMC de prendre en compte les considérations non commerciales» (2007) 52:3 *RD McGill* 415; Christine Noiville, «Brèves réflexions sur la reconnaissance d'un "droit à la différence alimentaire" dans le commerce international» (2003) 45:1 *Sociologie travail* 63.

par le poids pris par le concept de sécurité alimentaire au niveau global¹⁸. L'AA se présente alors comme un «hybride de [...] tendances opposées, un état d'équilibre instable entre elles, donc de déséquilibre potentiel ou prochain, susceptible d'évoluer vers un nouveau type d'arrangement»¹⁹. C'est dans la signification et la transcription juridique de ce paradoxe, pour des raisons à la fois internes et externes à l'AA, que pourraient se situer l'émergence d'une «exception de sécurité alimentaire» des négociations récentes sur l'agriculture (Partie III).

II. LES ORIGINES DU PARADOXE DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE DE L'OMC

Afin de comprendre les origines du paradoxe traduit au sein de l'AA, il convient de rappeler les fondements historiques de la spécificité des échanges agricoles marquée par la théorie économique²⁰ et les facteurs nationaux et internationaux d'ordre social et politique qui ont traditionnellement été un frein à la libéralisation de ce secteur d'activités, et ce, depuis le XIX^e siècle (A). Le GATT de 1947 n'échappe pas à cette influence et marque l'avènement de l'«exception agricole», comprise comme la mise à l'écart *de facto* des produits agricoles du mouvement de libéralisation (B). L'histoire de la libéralisation des échanges agricoles avant l'AA est clairement marquée d'une dialectique complexe entre le marchand et le non marchand et nous démontre que l'équilibre entre ces deux pôles est difficilement traduit par le droit international, entraînant un effet continu de balancier entre la libéralisation des échanges agricoles et le protectionnisme.

A. La difficile libéralisation des échanges agricoles du XIX^e siècle à la première moitié du XX^e siècle

Le premier système de commerce international sous l'hégémonie britannique fut pensé au milieu du XVIII^e siècle avant de se concrétiser au siècle suivant. Le tournant majeur dans l'histoire de la libéralisation des échanges agricoles fut la levée de deux obstacles juridiques au commerce

18 Voir Joseph A McMahon et Melaku Geboye Desta, dir, *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement: New and Emerging Issues in International Agricultural Trade Law*, Cheltenham (R-U), Edward Elgar, 2012.

19 Groupe Polanyi, *supra* note 6 à la p 9.

20 Voir Alain Clément, «La spécificité du fait alimentaire dans la théorie économique: Les fondements historiques et les enjeux» (2000) 7 *Ruralia* 1.

contraire à la doctrine du *laissez-faire*. L'ensemble législatif dénommé *Corn Laws*, réputé servir les intérêts liés à la propriété foncière («*landed interest*») ²¹, fut le premier obstacle juridique incarnant le protectionnisme dans le secteur agricole à tomber en 1846 sous les pressions de l'*Anti Corn Law League*, préconisant le libre-échange. Son abolition complète en 1849 intervint la même année que celle des *Navigation Acts* ²². Ces deux obstacles levés, la Grande-Bretagne se positionnait alors comme le *leader* mondial en matière de libre-échange ²³.

Les *Corn Laws* ne furent pas abolis sans débats. Les idées sur lesquelles le concept d'«exception agricole» s'appuie étaient déjà présentes dans les termes du différend qui opposait alors Ricardo et Malthus, différend dans le cadre duquel les considérations relatives à l'indépendance alimentaire et la stabilité sociale étaient débattues. Pour Malthus, «le commerce international, c'est-à-dire celui qui a lieu entre des pays qui peuvent se déclarer la guerre, et faire cesser ainsi toute relation, doit [...] être jugé autrement que le commerce que font entre elles les provinces d'un même État. On aurait tort de considérer la question des droits sur le blé comme un problème purement économique» ²⁴. Malthus exprimait clairement le risque pour un pays d'être privé de ses moyens de subsistance en cas de conflit faisant cesser toute relation. Le lien entre la sécurité des approvisionnements alimentaires et la stabilité sociale autorise un parallèle avec la question de la détention des stocks à des fins de sécurité alimentaire débattue à l'OMC ces dernières années ²⁵.

D'ailleurs, le mouvement libre-échangiste lancé à partir de 1850 après l'abolition des *Corn Laws* ne parviendra pas à s'imposer comme nouvel ordre mondial à l'ensemble des pays qui s'inscrivaient encore dans cette perspective d'autosuffisance («*self-sufficiency*») ²⁶.

21 Voir Norman McCord, *The Anti-Corn Law League, 1838–1846*, Londres (R-U), George Allen & Unwin, 1958 («[f]or the first half of the nineteenth century Parliament sought to preserve the prosperity of British agriculture by a series of statutes designed to hamper foreign competition in the home market. These protective laws affected a wide variety of agricultural produce» à la p 15).

22 Voir Alex F McCalla, «Protectionism in International Agricultural Trade, 1850–1968» (1969) 43:3 *Agricultural History* 329 à la p 331 [McCalla, «Protectionism»].

23 *Ibid.* Voir aussi Cheryl Schonhardt-Bailey, *From the Corn Laws to Free Trade: Interests, Ideas, and Institutions in Historical Perspective*, Cambridge (Mass), MIT Press, 2006; Henry Dunckley, *The Charter of the Nations*, Londres (R-U), W and F G Cash, 1854 à la p 236.

24 Guillaume Roscher, *Du commerce des grains et des mesures à prendre en cas de cherté*, Paris, Guillaumin, 1854 aux pp 166–67.

25 Voir la partie II-B, section 2, ci-dessous.

26 Voir McCalla, «Protectionism», *supra* note 22 à la p 331.

Il est vrai que le *Traité commercial franco-britannique de 1860* (le *Traité Cobden-Chevalier*)²⁷ est un fait marquant dans l'histoire économique internationale parce qu'il ouvre la «*golden era of free trade*»²⁸ ou le «*free trade epidemic*»²⁹. Mais, cette ère n'a pas longtemps entraîné le secteur agricole³⁰. Selon Yves Charbit, «la cause principale de l'échec des libre-échangistes est que la France, contrairement à l'Angleterre, ne dépendait pas de l'extérieur pour son approvisionnement en grains; l'ouverture des frontières n'apparut donc jamais comme le moyen de résoudre les crises de subsistances. C'est pourquoi le libre-échange demeura une attitude intellectuelle, assez étrangère aux préoccupations des masses»³¹. Ceci dit, le retour au protectionnisme dans le secteur agricole s'explique aussi par de nombreuses crises mondiales.

Le secteur agricole a donc commencé à suivre une trajectoire contraire au mouvement général de libéralisation des échanges à partir des années 1870, avec la montée rapide du protectionnisme, malgré les traités favorisant les échanges agricoles³². La crise de 1929 marque la fin du premier système de libre-échange, avec une chute de 40% des échanges mondiaux pour la période de 1929 à 1932. Ainsi, à l'exception d'une brève période à la fin des années 1860 et au début des années 1870, le secteur agricole a été laissé en marge du mouvement de libéralisation des échanges³³.

C'est dans ce contexte que l'*Agricultural Adjustment Act*³⁴, dans le cadre du *New Deal* du président Roosevelt, intervient en 1933 avec «l'idée

27 Voir notamment David Lazer, «The Free Trade Epidemic of the 1860s and Other Outbreaks of Economic Discrimination» (1999) 51:4 *World Politics* 447 aux pp 470–72.

28 Voir Nicholas D Kristof, «A Better System in the 19th Century» dans Michael Veseth, dir, *The Rise of the Global Economy*, Londres (R-U), Fitzroy Deadborn, 2002, 13 («[t]he 1860's and 1870's were a golden era for free trade, and goods moved easily across borders» à la p 13).

29 Voir notamment Lazer, *supra* note 27.

30 Voir Yves Charbit, *Du malthusianisme au populationnisme: Les Économistes français et la population, 1840–1870*, Paris, Presses Universitaires de France, 1981 («la vaste majorité des intérêts industriels et agricoles étaient protectionnistes; seule une minorité était favorable à l'établissement du libre-échange, et les Économistes ne réussirent pas à élargir leur audience. Le contraste avec l'Angleterre où Cobden et les libre-échangistes réussirent à créer un mouvement de masse en faveur de l'abrogation des "Corn-Laws" est saisissant» à la p 19).

31 *Ibid* aux pp 19–20.

32 Voir McCalla, «Liberalizing Agriculture», *supra* note 12 («while general trade was being liberalized, agricultural trade liberalization lagged or even retrogressed. In the post-World War I period, a rapid fall in agricultural prices made agriculture the leading sector in increasing protection. We all know what happened in the 1930s» à la p 423).

33 Voir McCalla, «Protectionism», *supra* note 22 à la p 333.

34 7 USC § 601 (1933).

de déconnecter l'agriculture du marché»³⁵, idée qui s'immiscera dans le résultat des différentes négociations qui suivront la fin de la Deuxième Guerre mondiale et dans les réactions politiques face au GATT de 1947 qui mèneront à l'«exception agricole».

B. L'«exception agricole» sous le GATT de 1947

Déjà avant le GATT de 1947, les fondements légitimant l'«exception agricole» étaient posés. On peut les retrouver d'abord dans les conditions d'une future paix mondiale durable formulées par la *Charte des Nations Unies*³⁶ en 1945. L'humanité libérée de la faim est l'une de ces conditions qui prendront forme à travers la création de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [ci-après «FAO»]. L'idéal de l'être humain libéré de la misère oriente également les articles 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*³⁷ [ci-après «PIDESC»] et 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*³⁸, qui sont des dispositions de référence en matière alimentaire.

La *Charte de La Havane*³⁹, issue de la *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi* tenue à La Havane au Cuba du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, prévoyait d'instituer l'Organisation internationale du commerce [ci-après «OIC»]. Son «but général»⁴⁰ était d'«[a]tteindre les objectifs fixés par la Charte des Nations Unies, particulièrement le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social envisagés à l'article 55 de cette Charte»⁴¹. Selon Jean-Christophe Graz, cette *Charte* mettait en avant une conception intégrée et différenciée de la régulation commerciale :

Intégrée, parce qu'elle inclut des engagements ne portant pas seulement sur l'application des mécanismes de marché, mais aussi un ensemble de dispositions relatives aux fonctions économiques et sociales investies par les États. *Différenciée*, parce que la prise en compte de ces divers objectifs

35 Boussard, *supra* note 12 à la p 406.

36 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7, art 55.

37 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 art 11 (entrée en vigueur: 3 janvier 1976, accession du Canada 19 mai 1976).

38 Rés AG 217A (III), Doc off AG NU, 3^e sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) 71, art 25.

39 OIC, Commission intérimaire, *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi tenue à La Havane, Cuba du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948: Acte final et documents connexes*, Doc E/CONF.2/78 (1948) [*Charte de La Havane*].

40 *Ibid.*, art 1.

41 *Ibid.*

signifiait circonscrire de façon différente les mécanismes de marché pour tel ou tel aspect des conditions de l'échange [italiques dans l'original]⁴².

Le traitement spécial de l'agriculture était prévu par la *Charte de La Havane*, à l'article 55 du chapitre VI sur les produits de base, en ces termes:

Les États 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 des 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 États membres reconnaissent que ces difficultés peuvent, le cas échéant, exiger un traitement spécial du commerce international de ces produits par le moyen d'accords intergouvernementaux⁴³.

Les objectifs des accords intergouvernementaux sur ces produits sont, aux termes de l'article 57 de la *Charte de La Havane*, notamment:

- e) assurer le développement de la production d'un produit de base, lorsque ce développement peut se faire à l'avantage des consommateurs et des producteurs; ces mesures comprendront, dans des cas appropriés, la répartition de denrées alimentaires essentielles à des prix spéciaux;
- f) assurer une répartition équitable d'un produit de base en cas de pénurie⁴⁴.

Comme le soulignent Daviron et Ponte, les accords internationaux sur les produits agricoles étaient alors plutôt envisagés à titre d'outil provisoire de gestion de crises agricoles ponctuelles⁴⁵ et pour protéger la vie ou la santé des personnes et des animaux, la préservation des végétaux et la conservation des ressources naturelles⁴⁶. Il n'était pas question de libéralisation des marchés agricoles. L'OIC prévue par la *Charte de La Havane* devait donc être une organisation conciliant les questions

42 Jean-Christophe Graz, *Aux sources de l'OMC: La Charte de La Havane, 1941-1950*, Genève, Droz SA, 1999 aux pp 122-23.

43 *Charte de La Havane*, supra note 39, art 55.

44 *Ibid*, art 57(e)-(f).

45 Voir Benoît Daviron et Stefano Ponte, *Le paradoxe du café*, traduit par John Baker, Versailles, Quae, 2007 à la p 39.

46 Voir *Charte de La Havane*, supra note 39, art 70(c)-(d).

économiques, sociales et environnementales accordant un traitement spécial aux produits agricoles et alimentaires⁴⁷.

Cette *Charte* n'étant jamais entrée en vigueur, les négociations donneront cependant le jour au *GATT* de 1947 que plusieurs présentent comme un «accident historique»⁴⁸. Ces règles générales poseront toutefois les bases d'une coopération économique internationale et formeront plus tard le cœur des accords de l'OMC.

Le *GATT* de 1947 s'applique à tous les produits, y compris les produits agricoles. Il ne reprend pas les dispositions de la *Charte de La Havane* prévoyant le traitement spécial de l'agriculture, mais contient toutefois quelques exceptions, au sens juridique du terme, à la règle de l'élimination des restrictions quantitatives à l'importation. En vertu du paragraphe XI(2), des prohibitions ou des restrictions à l'importation pourront être appliquées dans certaines situations⁴⁹, notamment en cas de pénurie alimentaire (alinéa a)⁵⁰ ou si elles sont nécessaires à des mesures gouvernementales restreignant la production nationale (alinéa c)⁵¹. Cet article peut être lu conjointement avec celui traitant des mesures sanitaires et phytosanitaires (article XX)⁵² et celui traitant des exceptions concernant la sécurité (article XXI)⁵³. En ce qui concerne les subventions à l'exportation, le paragraphe XVI(3) indique que les parties contractantes devraient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation des produits primaires⁵⁴. L'exigence de cesser toute subvention ne concerne d'ailleurs que «tout produit autre qu'un produit primaire»⁵⁵.

-
- 47 Voir Christian Deblock, «OMC: le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme» (2010) 45:1 *L'Économie politique* 35 («le système commercial international [...] fut à l'origine conçu, après la Seconde Guerre mondiale, pour ouvrir les marchés, mais de manière ordonnée et en conciliant libéralisme et progrès économique et social» à la p 35). Voir aussi Karim Benyekhlef et al, *Une possible histoire de la norme: Les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Thémis, 2008 aux pp 295-96.
- 48 Voir Richard Toye, «Developing Multilateralism: The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947-1948» (2003) 25:2 *Intl History Rev* 282 à la p 282; Richard N Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, éd révisée, New York, McGraw-Hill Book Company, 1969 à la p xxxiv.
- 49 *GATT de 1947*, *supra* note 7, art XI(2).
- 50 *Ibid*, art XI(2)(a).
- 51 *Ibid*, art XI(2)(c).
- 52 *Ibid*, art XX.
- 53 *Ibid*, art XXI. Voir aussi OCDE, *Au-delà des tarifs: le rôle des obstacles non tarifaires dans le commerce mondial*, Paris, OCDE, 2005 à la p 229.
- 54 *GATT de 1947*, *supra* note 7, art XVI(3).
- 55 *Ibid*, art XVI(4).

On constate donc à la lecture de ces exceptions que, même sous le GATT de 1947, le marché n'est pas le seul instrument régulateur pour les produits agricoles et l'État conserve un rôle de premier plan.

Malgré la présence de cet encadrement particulier des produits agricoles au sein du GATT de 1947, ce qu'on appelle communément «exception agricole» nait d'une dérogation temporaire accordée aux États-Unis en 1955 au regard de l'article II et de l'alinéa XI(2)(c)(i) du GATT de 1947, dérogation temporaire qui perdura jusqu'à l'avènement de l'AA⁵⁶. En raison de cette dérogation accordée aux États-Unis, le secteur agricole demeurera *de facto* en marge de ce système commercial multilatéral.

L'«exception agricole» dans le contexte du GATT de 1947 confirme non seulement la réticence historique des États à libéraliser le secteur agricole, mais également la difficulté qu'a le droit international économique à traduire l'équilibre nécessaire entre le marchand et le non marchand en matière agricole. Après les États-Unis, ce fut au tour de la Communauté économique européenne (CEE) de construire une «forteresse agricole»⁵⁷. Jusqu'à l'adoption de l'AA d'Uruguay, les négociations seront marquées par un affrontement entre ces deux puissances agricoles du moment⁵⁸. Les pays en développement [ci-après «PED»] sont quant à eux à l'origine de l'introduction du traitement spécial et différencié [ci-après «TSD»] dans le système commercial multilatéral en reconnaissance de leur situation particulière⁵⁹.

Comme le fait remarquer Richard Toye, le GATT de 1947, bien qu'amendé substantiellement, demeure au sein de l'OMC, mais avec

56 *Ibid*, arts II, XI(2)(c)(i). Voir aussi GATT, *Octroi aux États-Unis d'une dérogation en ce qui concerne les restrictions à l'importation instituées au titre de l'article 22 de l'«Agricultural Adjustment Act» (de 1933) tel qu'il a été amendé*, GATT PC Déc du 5 mars 1955, 9^e sess, supp n° 3 IBDD (1955) 33 à la p 36.

57 Gilbert Noël, «Agriculture et commerce; le dilemme de la politique extérieure des États-Unis (1920-1960)» (2003) 22:1 *Histoire, Économie & Soc* 41 aux pp 41, 56.

58 Voir Jean-Claude Martinez et Jeanne-Isabelle Martinez, *Europe-États-Unis: la guerre agricole de 40 ans*, Paris, Harmattan, 2003.

59 Voir notamment Charles-Emmanuel Côté, «De Genève à Doha: genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC» (2010) 56:1 *RD McGill* 115; Tomonori Mizushima, «“L'État situé” in the Context of the Accession of Developing Countries to the WTO» dans Shotaro Hamamoto, Hironobu Sakai et Akiho Shibata, dir, *“L'être situé”, Effectiveness and Purposes of International Law: Essays in Honour of Professor Ryuichi Ida*, Leiden (Pays-Bas), Brill Nijhoff, 2015, 23; Mohamed Lotfi M'Rini, *De La Havane à Doha: Bilan juridique et commercial de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral*, Saint-Nicolas (QC), Presses de l'Université Laval, 2005 aux pp 233-34.

l'esprit de l'OIC⁶⁰. Alors que certains et certaines voient dans l'«exception agricole» du GATT de 1947 la simple expression du protectionnisme américain, il y a, dans le point de vue de Toye, une certaine continuité qui positionne l'«exception agricole» en tant que concept mettant en lumière la nécessité du traitement spécifique de l'agriculture au sein de l'OMC.

III. DE L'«EXCEPTION AGRICOLE» À L'«EXCEPTION DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE»

Alors que les négociations du cycle d'Uruguay (1986 à 1994) avaient comme objectif de soumettre les échanges de produits agricoles à des règles contraignantes visant la réduction des obstacles au commerce, la spécificité de ce secteur est toutefois confirmée par le fait que cela s'effectue au sein d'un accord particulier⁶¹, soit l'AA.

Bien que l'AA met fin à l'«exception agricole» du GATT de 1947 en réintroduisant les produits agricoles dans le mouvement de libéralisation des échanges, il demeure toutefois porteur d'un paradoxe qui se traduit notamment par la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial (A)⁶². L'«exception agricole», en tant que concept, continue également d'animer les négociations en vue d'un nouvel AA (Doha) pour se manifester sous une forme différente fondée sur des considérations relatives à la sécurité alimentaire. Il est ainsi possible de constater l'émergence d'une «exception de sécurité alimentaire» (B).

A. L'Accord sur l'agriculture: l'exercice d'équilibriste

L'objectif à long terme de l'AA est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui est équitable et axé sur le marché. Pour tendre vers

60 Voir Toye, *supra* note 48 à la p 282.

61 Voir Tangermann, «L'Accord sur l'Agriculture», *supra* note 11 («sous le cadre légal de l'OMC, l'agriculture est maintenant un cas beaucoup plus particulier qu'il ne l'a jamais été sous le GATT de 1947» à la p 18).

62 Voir *ibid* à la p 15:

L'Accord sur l'Agriculture a modifié en particulier les conditions d'octroi de subventions à l'exportation, contribuant à ramener ce secteur dans le cadre général du GATT. Néanmoins, sur d'autres aspects, la réalité est plus complexe, comme dans les aspects sanitaires, où paradoxalement les accords signés en 1995 contribuent à rendre plus «spécifique» le traitement accordé à l'agriculture par le recours à des procédures d'évaluation scientifique particulières, ceci à un point tel que se posent des problèmes d'acceptabilité sociale de ces accords.

cet équilibre, l'AA reconnaît l'importance de la prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial, dont la sécurité alimentaire, et prévoit, à travers le TSD, l'individualisation des règles en faveur des PED et des pays les moins avancés [ci-après «PMA»].

Le paradoxe que porte l'AA en son sein se traduit donc par la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial au cœur même de la discipline contraignante, encadrant la réduction des obstacles au commerce agricole, et la réintégration de l'agriculture dans le mouvement de libéralisation des échanges.

Les dispositions de l'AA s'articulent autour de trois axes, généralement désignés comme étant les piliers de ce traité. L'AA vise d'abord la réduction des obstacles relatifs à l'accès aux marchés agricoles (articles 4 et 5 et annexe 5)⁶³, il encadre ensuite l'octroi de subventions internes (articles 6 et 7 et les annexes 3 et 4)⁶⁴ et l'AA s'attache enfin à la réduction des subventions à l'exportation (articles 8 à 10)⁶⁵.

Comme l'analyse détaillée de l'AA n'est pas utile à notre propos et que son texte est en renégociation depuis 2000, nous mettrons plutôt l'accent sur certaines des dispositions de l'AA qui permettent la prise en compte de considérations autres que commerciales.

1. Accès aux marchés

La discipline relative à l'accès aux marchés se traduit par la tarification, la consolidation de tous les tarifs et l'interdiction d'appliquer des restrictions à l'importation autres que des tarifs. Cette discipline contribue grandement à réduire la différence entre les produits agricoles et les produits industriels⁶⁶.

Cependant, en plus de l'existence et de l'ampleur des contingents tarifaires qui témoignent pour plusieurs auteurs de la spécificité du secteur agricole, l'AA prévoit des exceptions à la discipline assurant l'accès aux marchés qui obligent une réduction générale des tarifs douaniers aux frontières et qui rapproche les produits agricoles des autres. Les exceptions au principe de la tarification, qui maintiennent une certaine spécificité de l'agriculture, sont contenues dans l'article 5 («[c]lause de sauvegarde

63 AA, *supra* note 5, arts 4-5, annexe 5.

64 *Ibid*, arts 6-7, annexes 3-4.

65 *Ibid*, arts 8-10.

66 Voir Jean-Pierre Butault, Sophie Drogué et Chantal Le Mouël, «Les soutiens à l'agriculture: une mise en perspective internationale» dans Butault, *supra* note 15, 121 («la quasi-totalité des droits de douane agricoles ont été consolidés, plaçant même l'agriculture devant l'industrie» aux pp 133-34).

spéciale»⁶⁷ et dans l'annexe 5 («[t]raitement spécial en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 4»⁶⁸). La section B de l'annexe 5 mentionne que le paragraphe 4(2) ne s'applique pas à un produit qui «est l'aliment de base prédominant du régime traditionnel de la population d'un pays en développement Membre»⁶⁹. Seuls quatre pays ont bénéficié de l'annexe 5: le Japon, la Corée et les Philippines pour le riz, et l'Israël pour le fromage et la viande ovine⁷⁰.

Alors que le sort de l'article 5 et de l'annexe 5 de l'AA dans leur forme actuelle est plus qu'incertain, une nouvelle clause de sauvegarde plus accessible aux PED est incluse dans les nouvelles négociations⁷¹. En ce qui concerne l'annexe 5, ces pays négocient aussi une clause «produits spéciaux» qui devrait leur permettre une réduction moins importante des droits de douane pour des produits entrant dans cette catégorie⁷².

2. Soutien interne

La discipline entourant l'octroi de soutien interne est certainement au cœur du paradoxe de l'AA. En effet, le paragraphe 6(1) de l'AA prévoit que

67 AA, *supra* note 5, art 5. Voir aussi Daugbjerg et Swinbank, *supra* note 9 («the creation of *Special Safeguard Provisions* for agriculture (Article 5 of the URAA) pulled in the opposite direction and reinforced agricultural exceptionalism» à la p 56); Tangermann, «L'Accord sur l'Agriculture», *supra* note 11 («[l']exception légale importante qui a fait de l'agriculture un cas vraiment à part dans l'UR réside dans les nouvelles Clauses de Sauvegarde Spéciales (CSS)» à la p 19).

68 AA, *supra* note 5, annexe 5.

69 *Ibid.*, annexe 5, al 7.

70 Voir notamment «Annex 5: Special Treatment with Respect to Paragraph 2 of Article 4» (dernière consultation le 24 décembre 2018) aux pp 3-4, en ligne (pdf): OMC <www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/agriculture_ann5_oth.pdf> [perma.cc/VJ88-LHGP].

71 Voir Kerstin Mechlem, «Harmonizing Trade in Agriculture and Human Rights: Options for the Integration of the Right to Food into the Agreement on Agriculture» (2006) 10 *Max Planck Yearbook United Nations L* 127 («[a] new and better accessible safeguard mechanism for developing countries is currently under discussion» à la p 146). Les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont parmi les pays qui sont pour son élimination, l'Union européenne [ci-après «UE»] pour son maintien.

72 Voir notamment «Glossaire: Produits spéciaux (PS)» (dernière consultation le 12 décembre 2018), en ligne: OMC <www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/sp_f.htm> [perma.cc/RN8E-HSRS] (le Groupe africain a introduit en 2002 la notion de «produits spéciaux» «[d]ans le cadre des négociations du cycle de Doha sur l'agriculture: produits pour lesquels les pays en développement doivent bénéficier d'une flexibilité supplémentaire en ce qui concerne l'accès aux marchés pour les produits alimentaires, la garantie des moyens d'existence et le développement rural»). Voir aussi «Groups in the WTO» (dernière modification le 18 décembre 2017), en ligne (pdf): OMC <www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.pdf> [perma.cc/SQ2V-5GX8] (le Groupe africain comporte 43 pays qui sont des membres africains de l'OMC).

le soutien interne doit désormais être calculé et réduit⁷³. Ce facteur d'érosion de l'«exception agricole» remonte, selon Daugbjerg et Swinbank, à la déception profonde essuyée par ceux et celles qui étaient favorables à la libéralisation du commerce agricole lors des cycles précédents⁷⁴.

Quoique pouvant être considérée comme une érosion de la reconnaissance de la spécificité agricole, la discipline entourant l'octroi de soutien interne prévoit tout de même une prise en compte très claire de considérations autres que commerciales. En effet, alors que le paragraphe 6(5) prévoit que les subventions au titre de programme de limitation de la production n'ont pas à être réduites⁷⁵, l'annexe 2 figure parmi les mesures de l'AA qui permettent le plus de prendre en compte des considérations autres que commerciales⁷⁶. Cette annexe détermine une liste de subventions internes utiles à l'atteinte de la sécurité alimentaire nationale qui ont des effets minimes ou nuls sur la production nationale agricole ou sur les échanges agricoles mondiaux. Moyennant le respect de certaines conditions, ces subventions n'ont pas à être réduites et ne peuvent se voir imposer des droits compensateurs. Il s'agit notamment de subventions au regard de la détention des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, d'aide alimentaire intérieure, de protection de l'environnement et d'aide régionale.

Cependant, bien que l'annexe 2 serve à la prise en compte de considérations autres que d'ordre commercial et qu'elle prévoit un traitement spécial et différencié pour les PED, elle demeure au cœur des controverses, puisqu'elle est difficilement accessible aux PED, qu'elle est utilisée par les pays développés afin de contourner leurs engagements de réduction et qu'elle ne fait pas l'objet de négociations⁷⁷.

Mentionnons cependant que les PED voient leurs mesures de soutien, qui sont pour le développement agricole et rural, exclues de l'obligation de réduction par le biais du paragraphe 6(2) de l'AA. Par exemple, ces pays

73 AA, *supra* note 5, art 6(1).

74 Voir Daugbjerg et Swinbank, *supra* note 9 aux pp 71–89.

75 AA, *supra* note 5, art 6(5).

76 *Ibid*, annexe 2.

77 Voir Jesús Antón, «An analysis of EU, US and Japanese green box spending» dans Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann et Jonathan Hepburn, dir, *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, Cambridge (R-U), Cambridge University Press, 2009, 137 aux pp 156–58; Joseph A McMahon, *The Negotiations for a New Agreement on Agriculture*, Leiden (Pays-Bas), Martinus Nijhoff, 2011 à la p 30; Geneviève Parent, «L'OMC, l'Accord sur l'agriculture et la sécurité alimentaire» dans Francis Snyder, dir, *Sécurité alimentaire internationale et pluralisme juridique mondial*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 23.

peuvent adopter des mesures d'aide directe ou indirecte pour encourager le développement agricole et rural, et accorder des subventions à l'investissement pour l'agriculture ainsi qu'aux intrants agricoles destinées aux producteurs et productrices qui ont de faibles revenus. Comme l'agriculture occupe une place prépondérante dans le produit intérieur brut de ces pays et qu'une partie importante de la population se livre aux activités agricoles, cette exclusion est essentielle pour assurer la sécurité alimentaire des PED.

La facture des dispositions balisant l'octroi du soutien interne nous porte à conclure qu'elles ne pouvaient être adoptées sans tenir compte de manière considérable des considérations autres que commerciales liées à la sécurité alimentaire. Nous constatons que le concept, ou le paradigme, d'« exception agricole » est notamment traduit par une distinction entre l'agriculture et l'industrie :

Les nouvelles distinctions entre l'agriculture et l'industrie créées dans le domaine des subventions internes étaient, semble-t-il, un prix raisonnable à payer pour progresser vers des règles moins spéciales pour l'agriculture dans les domaines des subventions aux exportations et de l'accès au marché. En fait, si les gouvernements n'avaient pas eu la possibilité de donner certaines formes de soutien direct au revenu agricole, ils n'auraient sûrement pas accepté la réduction du soutien des prix de marché, ni l'ouverture de leurs marchés à la concurrence internationale⁷⁸.

L'importance du soutien agricole est démontrée par plusieurs études récentes⁷⁹. À notre avis, cela confirme que l'AA représente un équilibre

78 Tangermann, « L'Accord sur l'Agriculture », *supra* note 11 à la p 27.

79 Voir OCDE, *Politiques agricoles: suivi et évaluation 2014*, Paris, OCDE, 2014 à la p 52 (dans ce rapport de 2014, il est mentionné que le soutien à l'agriculture reste sensiblement identique pour le Japon, la Suisse, le Canada, et l'UE). Voir aussi OCDE, *Politiques agricoles: suivi et évaluation 2015*, Paris, OCDE, 2015 aux pp 40-41 (dans ce document de 2015, il est mentionné qu'entre 2013 et 2014 :

[L]e soutien aux producteurs s'est accru significativement en Islande et en Suisse (respectivement de 6 et 4 points de pourcentage), mais aussi en Israël, en Indonésie et aux États-Unis (de 3 points de pourcentage dans chaque), et dans une moindre mesure au Mexique, au Brésil, en Chine et en Norvège (de 2 points de pourcentage au Mexique et d'un point de pourcentage dans chacun des trois autres pays). En revanche, le soutien aux producteurs a significativement diminué au Kazakhstan (de 8 points de pourcentage), et dans une moindre mesure au Japon (de 3 points de pourcentage), en Russie (de 3 points de pourcentage), dans l'Union européenne (de 2 points de pourcentage), en Colombie (de 2 points de pourcentage) et au Canada (de 2 points de pourcentage). En Ukraine, la taxation des agriculteurs s'est encore renforcée, ce qui reflète l'instabilité économique et politique actuelle de ce pays. Ailleurs, le soutien aux producteurs est resté à peu près inchangé).

dynamique, mais précaire, qui oscille notamment entre la rigueur des objectifs de réduction du soutien à l'agriculture et la souplesse des termes de l'annexe 2⁸⁰. Le caractère vague de certaines dispositions de l'annexe 2 et la souplesse de cette dernière font partie intégrante de cet équilibre fragile que les Membres de l'OMC doivent, à notre avis, préserver⁸¹.

3. Subventions à l'exportation

Les préceptes du concept ou du paradigme d'«exception agricole» transparaissent également dans les dispositions de l'AA qui balisent l'octroi de subventions à l'exportation et qui sont propres au secteur agricole (articles 8 à 11)⁸². L'article 8 de l'AA pose la règle de base de l'engagement de chaque membre «à ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité»⁸³ avec l'accord et avec les «engagements qui sont spécifiés dans la Liste de ce Membre»⁸⁴. L'article 9 précise les subventions à l'exportation qui font l'objet des engagements de réduction en vertu de l'AA en prévoyant quelques exceptions notamment pour les PED⁸⁵. L'article 10 porte quant à lui sur la «[p]révention du contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation»⁸⁶. C'est le cas de l'«aide alimentaire internationale» (paragraphe 10(4))⁸⁷ qui, pour ne pas être considérée comme une subvention à l'exportation au sens de l'alinéa 1(e) de l'AA⁸⁸, doit être conforme aux dispositions de l'accord et aux

80 AA, *supra* note 5, annexe 2.

81 Voir Geneviève Parent et al, «Analyse multidisciplinaire des avantages et des inconvénients à préciser l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture en matière de découplage des soutiens directs à l'agriculture» (2011) 2:2/3 Bull Dr économique 1 à la p 9, en ligne (pdf) : <www.droit-economique.org/wp-content/uploads/2013/12/Parent_et_al.pdf> [perma.cc/V2E7-BQT3].

82 AA, *supra* note 5, arts 8–11. Voir aussi Tangermann, «L'Accord sur l'Agriculture», *supra* note 11 à la p 40. Selon Tangermann:

[L']agriculture s'est beaucoup plus singularisée que sous le GATT de 1947 [...]. Non seulement il y a maintenant un texte de trois pages de dispositions légales pour un certain type de subvention qui est totalement prohibé pour les échanges industriels, mais encore les Listes nationales contiennent désormais des engagements quantitatifs (sur le montant des exportations subventionnées et des dépenses en subvention aux exportations) alors que ce n'est pas le cas hors du secteur agricole (*ibid* à la p 23).

83 AA, *supra* note 5, art 8.

84 *Ibid*.

85 *Ibid*, art 9.

86 *Ibid*, art 10.

87 *Ibid*, art 10(4).

88 *Ibid*, art 1(e) («l'expression «subventions à l'exportation» s'entend des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation, y compris les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9 du présent accord»).

normes spécifiques que sont les *Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives*⁸⁹. L'aide doit être fournie à titre de dons ou conformément à l'article IV de la *Convention relative à l'aide alimentaire de 1986*⁹⁰.

Les subventions agricoles sont certes plus encadrées sous l'AA que sous le GATT de 1947⁹¹, notamment avec la création du Comité de l'agriculture pour la surveillance du respect des engagements. Mais, ce pilier de l'encadrement juridique du commerce des produits agricoles n'échappe pas lui non plus au paradoxe que porte l'AA. Selon Hervé Agbodjan Prince:

[L]e cadre normatif des subventions agricoles est entaché d'un péché originel. Celui de l'affirmation du statut particulier de l'agriculture et par ce fait même, de la non-condamnation expresse des subventions à l'exportation des produits agricoles. Ce péché originel a créé un réel précédent. C'est que malgré la réintégration de l'agriculture dans le droit commun de l'OMC, le régime juridique des subventions agricoles se distingue toujours de celui des produits industriels de sorte qu'aujourd'hui, si le principe de prohibition des subventions à l'exportation des produits industriels est admis depuis le GATT de 1947, les subventions agricoles ne sont prohibées que dans la limite des engagements pris par les États⁹².

À l'issue de ce qui précède, force est de constater que l'AA joue un rôle d'équilibriste en tentant d'évoluer sur la voie du libre-échange. D'ailleurs, l'article 20 de l'AA prévoit que cet effort soit maintenu dans la poursuite du processus de réforme en incitant la prise en compte des considérations autres que commerciales dans le cadre des négociations débutées en 2000 avec le cycle de Doha⁹³. Rien ne sera moins facile.

89 *Ibid*, art 10(4)(a). Voir aussi FAO, *Procédures de notification et obligations consultatives en vertu des principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents*, Rome, FAO, 2001, en ligne (pdf): <www.fao.org/docrep/pdf/007/y1727f/y1727foo.pdf> [perma.cc/5CD3-F2CE].

90 13 mars 1986, 1429 RTNU 176 art IV (entrée en vigueur: 1^{er} juillet 1986). Deux autres conventions ont été adoptées après celle de 1986. Il s'agit de la *Convention relative à l'aide alimentaire de 1999*, 13 avril 1999, 2073 RTNU 135 (entrée en vigueur: 1^{er} juillet 1999) et, plus récemment, de la *Convention relative à l'assistance alimentaire*, 25 avril 2012, 2884 RTNU 3 (entrée en vigueur: 1^{er} janvier 2013).

91 Voir Tangermann, «L'Accord sur l'Agriculture», *supra* note 11 aux pp 23–24.

92 Prince, *supra* note 8 à la p 403.

93 AA, *supra* note 5, art 20. Voir aussi McMahon, *supra* note 77 aux pp 33–82.

B. L'émergence d'une «exception de sécurité alimentaire»

Dans le cadre des négociations de Doha, l'AA est confronté, avec encore plus de force que les autres accords de l'OMC, au problème d'intégration des différents intérêts et valeurs alimentaires. Ajoutons à cela les contraintes politiques, socioéconomiques (famine, pauvreté, prix des denrées alimentaires par rapport aux revenus des consommateurs, etc.) et environnementales (effet des changements climatiques, sécheresses, désertifications, inondations et autres risques naturels) de chacun des Membres⁹⁴. Ce sont autant de «situations de nécessité»⁹⁵ qui mettent en relief, d'une part, les inégalités et les différences entre les Membres de l'OMC sur le plan de la sécurité alimentaire et, d'autre part, la grande interdépendance qui existe entre ces Membres en cette matière.

Ce portrait hétéroclite confirme que la flexibilité, déjà au cœur de l'AA, doit être conservée et augmentée afin d'éviter que l'AA ne devienne tout simplement inapplicable et non respecté en raison du «coût social excessif»⁹⁶ qu'il engendrerait, surtout pour les PED. Tout bien considéré, le droit de l'OMC ne peut être isolé des autres domaines du droit international qui s'intéressent également à la sécurité alimentaire⁹⁷.

C'est dans ce contexte et à la lumière des récents développements dans les négociations sur l'agriculture que nous observons l'émergence d'une «exception de sécurité alimentaire» à la fois pour des raisons qui sont externes (1) et internes (2) à l'AA.

1. L'émergence d'un «ordre normatif» alimentaire mondial

Les développements quant au concept de sécurité alimentaire sont nombreux depuis la tenue du *Sommet mondial de l'alimentation* de la FAO en

94 Voir Mireille Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit*, vol 1: Le relatif et l'universel, Paris, Seuil, 2004 aux pp 230-31; Pierre-François Mercure, «La sécurité alimentaire du tiers-monde: cadre conceptuel de l'action des pays en développement dans le contexte de la mondialisation» (2003) 44:4 C de D 779.

95 Sarah Cassella, *La nécessité en droit international: De l'état de nécessité aux situations de nécessité*, Leiden (Pays-Bas), Martinus Nijhoff, 2011 à la p 11.

96 *Ibid* à la p 114. Voir aussi *ibid*, ch 2.

97 Voir notamment Johanne Brodeur et al, *Improving the Coherence of International Standards: Recognizing Agricultural and Food Specificity to Respect Human Rights*, Toronto, Thomson Reuters, 2010; Alain Pellet, «Notes sur la "fragmentation" du droit international: Droit des investissements internationaux et droits de l'homme» dans Alland, *supra* note 1, 757; Mario Prost, *Unitas multiplex: Unités et fragmentations en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

1996 au point où l'on pourrait envisager l'émergence d'un « ordre normatif » alimentaire mondial.

D'abord, on peut le constater à l'analyse de l'évolution de la définition de ce concept⁹⁸. Le *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation* de 1996 dépasse ainsi la vision étroite d'une sécurité alimentaire uniquement axée sur l'augmentation de la quantité de nourriture en situation de famines posée en 1974 et considère que « [l]a 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 »⁹⁹.

Après la crise alimentaire de 2007 à 2008, le concept de sécurité alimentaire est de nouveau précisé dans un document de 2009 portant sur la réforme du Comité sur la sécurité alimentaire [ci-après « CSA »] en ajoutant l'élément « social »:

On peut parler de sécurité alimentaire quand toutes les personnes ont, à tout moment, un accès physique, social 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. Les quatre piliers de la sécurité alimentaire sont la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité. La dimension nutritionnelle fait partie intégrante du concept de sécurité alimentaire et des travaux du CSA [notre soulignement]¹⁰⁰.

D'un concept de « sécurité alimentaire mondiale minimale », la communauté internationale travaille désormais avec un concept de sécurité alimentaire élargi, qui s'inscrit dans la durabilité et qui place l'humain au cœur des démarches en lui assurant la disponibilité et l'accessibilité physique et économique à une nourriture qui est non seulement suffisante en quantité, mais également salubre, saine, nutritive et conforme à ses préférences alimentaires et culturelles¹⁰¹.

98 Voir Geneviève Parent, « Sécurité alimentaire (approche juridique) » dans Jean-Pierre Poulain, dir, *Dictionnaire des cultures et des modèles alimentaires*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, 1230 [Parent, « Sécurité alimentaire »].

99 FAO, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, FAO, 1996, art 1, en ligne: <www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm> [perma.cc/5FBP-EMTG].

100 *Réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale: version finale*, Doc off FAO NU, 35^e sess, annexe, point 3, Doc NU CFS:2009/2 Rev. 2 (2009) 1 à la p 1.

101 Voir Parent, « Sécurité alimentaire », *supra* note 98.

Ensuite, l'ampleur de la place prise par le concept de sécurité alimentaire dans le corpus juridique international peut être constatée à travers l'évolution du droit à l'alimentation dans différents forums internationaux. Les conditions d'existence de la sécurité alimentaire (disponibilité, accessibilité, adéquation et durabilité) ont en effet été intégrées dans la détermination du contenu normatif de l'article 11 du *PIDESC* par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels [ci-après «CDESC»]¹⁰².

Parallèlement au travail du CDESC et de celui du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, la production normative de la FAO à travers le CSA est notable. Des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*¹⁰³ ont été adoptées en 2004, suivies des *Directives sur le droit à l'alimentation*¹⁰⁴. La production normative du CSA s'intéresse également à des problématiques plus spécifiques au sujet de la sécurité alimentaire, notamment avec les *Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*¹⁰⁵, et les *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*¹⁰⁶, lesquels consacrent le principe de responsabilité.

Enfin, l'importance accrue de la sécurité alimentaire dans le cadre normatif mondial est également confirmée par la présence de ce concept et même de la reconnaissance de la spécificité agricole dans plusieurs accords régionaux d'intégration politique et économique. Sans être exhaustif, mentionnons la mise sur pied par l'Organisation de la Coopération Islamique [ci-après «OCI»] en 2013 de l'Organisation islamique

102 Voir *Le droit à une nourriture suffisante*, Doc off CESCR NU, 20^e sess, annexe, point 7, Doc NU E/C.12/1999/5 (1999) 1 aux para 6–13.

103 FAO, *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, FAO, 2005, en ligne (pdf): <www.fao.org/docrep/pdf/009/y7937f/y7937f00.pdf> [perma.cc/9E2C-JYYS] (ces directives ont été adoptées à la 127^e session du Conseil de la FAO à Rome en 2004).

104 FAO, *Les directives sur le droit à l'alimentation: documents d'informations et études de cas*, Rome, FAO, 2006, en ligne (pdf): <www.fao.org/docrep/pdf/010/a0511f/a0511f00.pdf> [perma.cc/Y6YY-ZHNV].

105 FAO, *Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, FAO, 2012, en ligne (pdf): <www.fao.org/3/a-i2801f.pdf> [perma.cc/6G3P-QKKC].

106 CSA, *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*, Rome, CSA, 2014, en ligne (pdf): <www.fao.org/3/a-au866f.pdf> [perma.cc/JB35-7JQR] (ces principes ont été approuvés par le CSA le 15 octobre 2014).

pour la sécurité alimentaire¹⁰⁷, qui définit la sécurité alimentaire comme une « condition dans laquelle tous les individus disposent, à tout moment, d'un accès physique, social, économique et financier à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour pouvoir mener une vie saine et active »¹⁰⁸. Cette organisation prévoit notamment de s'attaquer aux problèmes posés par la désertification, le déboisement, l'érosion et la salinité, ainsi que la mise en place de réseaux de sécurité sociale et d'élaborer et mettre en œuvre des projets nationaux et régionaux appropriés, des programmes internationaux, des règlements juridiques et autres en matière de sécurité alimentaire pour la réalisation des buts et objectifs de l'Organisation¹⁰⁹.

L'article 36 de l'*Accord relatif à une union douanière et à une zone économique commune*¹¹⁰ fait également de la sécurité alimentaire l'un des objectifs de la politique agricole de la Communauté économique eurasiennne (EURASEC) et affirme clairement la spécificité de l'activité agricole :

Les États Parties mènent une politique agraire coordonnée [...]. Dans l'application d'une politique agraire commune, les Parties tiennent compte :
De la nécessité *d'assurer la sécurité alimentaire* des États Parties au Traité ;
De la *nature spéciale d'une activité agricole* définie par la structure productive et sociale de l'agriculture et des conditions naturelles spécifiques des Parties [nos italiques]¹¹¹.

Précurseur en matière de sécurité alimentaire, la spécificité du secteur agricole est également affirmée par l'article 12 du *Traité de Montevideo de 1980*¹¹² qui mentionne que « [l]es accords agricoles ont pour objet de stimuler et de réglementer le commerce agricole interrégional. Ils doivent être

107 Voir OCI, *Statut de l'Organisation islamique pour la sécurité alimentaire*, Conakry (Guinée), OCI, 2013, arts 1(13), 3(1)-(2), en ligne (pdf) : <www.oic-oci.org/upload/pages/conventions/fr/STATUTE-IOFS-FR-FINAL.pdf> [perma.cc/M3M2-UE2J] (ce Statut, qui n'est pas encore entré en vigueur, a été adopté par la 40^e session du Conseil des Ministres des Affaires étrangères de l'OCI tenue à Conakry (Guinée) du 9 au 11 décembre 2013. L'OISA est une institution spécialisée de l'OCI qui « jouit du statut juridique d'entité morale en tant qu'organisation internationale pleinement habilitée à user de sa capacité légale pour exercer ses fonctions et réaliser ses buts et objectifs » art 3(2)).

108 *Ibid*, art 1(13).

109 *Ibid*, art 4.

110 26 février 1999, 2212 RTNU 103 (entrée en vigueur: 23 décembre 1999).

111 *Ibid*, art 36.

112 12 août 1980, 1329 RTNU 225 (entrée en vigueur: 18 mars 1981).

assez souples pour tenir compte des caractéristiques socio-économiques de la production des pays participants»¹¹³.

Le *Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)*¹¹⁴ énonce le but d'atteindre la sécurité alimentaire à son aliéna 25(1)(a): «Les États membres conviennent de coopérer en vue de développer l'agriculture, la sylviculture, l'élevage et la pêche, dans le but d'assurer: (a) la sécurité alimentaire»¹¹⁵. On retrouve également des objectifs similaires dans plusieurs instruments adoptés dans le cadre de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine [ci-après «UEMOA»]¹¹⁶.

La sécurité alimentaire figure également en bonne place parmi les objectifs de développement durable du nouveau programme post-2015 et l'*Accord de Paris*¹¹⁷, qui reconnaît «la priorité fondamentale consistant à protéger la sécurité alimentaire et à venir à bout de la faim, et la vulnérabilité particulière des systèmes de production alimentaire aux effets néfastes des changements climatiques»¹¹⁸.

Ainsi, les efforts de la communauté internationale en matière de sécurité alimentaire vont bien au-delà de ceux déployés dans le cadre du Réseau de prévention des crises alimentaires [ci-après «RPCA»] créé en 1984¹¹⁹ qui ont notamment mené à l'adoption de la *Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest*¹²⁰ en

113 *Ibid*, art 12.

114 24 juillet 1993, 2373 RTNU 233 (entrée en vigueur: 23 août 1995).

115 *Ibid*, art 25(1)(a).

116 Voir notamment «Protocole additionnel n° 2 relatif aux Politiques sectorielles de l'UEMOA» (8 décembre 2015), art 14(1)(a), en ligne (pdf): *UEOMA* <www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/pages_-_protocole_additionnel_li.pdf> [perma.cc/HTP4-Y2CB]; «Acte additionnel n° 03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA» (19 décembre 2001), art 3, en ligne (pdf): *UEOMA* <www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/pages_-_acte_additionnel_03_2001.pdf> [perma.cc/G9BH-N8EY]; «Acte additionnel n° 01/2008/CC/UEMOA portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA» (17 janvier 2008), art 10, en ligne (pdf): *UEOMA* <www.droit-afrique.com/upload/doc/uemoa/UEMOA-Acte-additionnel-2008-01-PCAE.pdf> [perma.cc/64KY-N7KC].

117 *Convention-cadre sur les changements climatiques*, Doc off UNFCCC NU, 21^e sess, annexe, point 4b, Doc NU FCCC/CP/2015/L.9 (2015).

118 *Ibid*, préambule.

119 Créé en 1984, le RPCA réunit aujourd'hui les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'UEMOA et du Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), les agences de coopération des pays membres de l'OCDE (Canada, France, États-Unis, etc.), des organisations internationales comme la FAO, etc.

120 «Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest» (février 2012), en ligne (pdf): *RPCA* <www.oecd.org/fr/csao/publications/41281118>.

2011. Il est désormais difficile d'ignorer cette évolution conceptuelle et normative de la sécurité alimentaire, ainsi que l'omniprésence de celle-ci dans les textes internationaux hors de l'OMC.

2. *Les Décisions de Bali et le «Paquet de Nairobi»: la naissance d'une «exception de sécurité alimentaire» au sein de l'OMC?*

Dans le contexte difficile du cycle de Doha, les résultats de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC à Bali en 2013 étaient très attendus. Certains États, dont les États africains, ont commencé à se positionner sur un ton qui annonçait des négociations ardues. Cela apparaît clairement à la lecture de la *Déclaration d'Addis-Abeba sur les questions concernant l'OMC*¹²¹ adoptée en octobre 2013:

Nous **opposons fermement** à toute tentative visant à lier des questions non commerciales ou à ajouter de nouvelles questions au PDD¹²², avant que les questions de développement, telles que l'agriculture (y compris le coton), les questions intéressant les PMA, le TSD et les questions liées à la mise en œuvre, n'aient été traitées de manière satisfaisante et que le PDD n'ait été entièrement examiné et conclu avec succès [caractères gras dans l'original]¹²³.

Le point d'achoppement principal concernant l'agriculture portait sur la question de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Il est vrai que l'AA autorisait déjà cette détention dans le cadre de la catégorie verte, mais «à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la [mesure globale de soutien] [ci-après «MGS»]»¹²⁴. La flexibilité n'était donc pas suffisante pour les PED.

Dans le contexte de la crise alimentaire de 2007 à 2008, un conflit opposant l'Inde et les États-Unis est né, ce qui a fait émerger la sécurité alimentaire de «[l']impasse du triptyque “agriculture, commerce et développement” à l'OMC»¹²⁵. La position de l'Inde était ferme, car le Conseil

pdf> [perma.cc/J9CS-PZAC].

121 OMC, *Déclaration d'Addis-Abeba sur les questions concernant l'OMC*, OMC Doc WT/MIN(13)/7 (2013), en ligne: OMC <docs.wto.org> [perma.cc/XZ4X-5LQZ] [*Déclaration d'Addis-Abeba*].

122 Programme de Doha pour le développement.

123 *Déclaration d'Addis-Abeba*, supra note 121, art 7.

124 AA, supra note 5, n 5.

125 Éric Adam, *Droit international de l'agriculture: Sécuriser le commerce des produits agricoles*, Paris, LGDJ, 2012 aux pp 172-73.

des ministres indiens avait demandé de rejeter tout accord qui empêcherait l'Inde de maintenir ses programmes de stocks publics, afin d'être en phase avec la nouvelle loi indienne sur la sécurité alimentaire¹²⁶. « Pour l'Inde la sécurité alimentaire n'[était] pas négociable », tout comme pour l'ensemble des pays du G33¹²⁷. Dans la déclaration faite lors de la séance plénière de la neuvième session de la Conférence ministérielle du 3 au 6 décembre 2013, l'Inde précise :

A trade agreement must be in harmony with our shared commitments of eliminating hunger and ensuring the right to food. These are an integral part of the MDGs.

For India food security is non-negotiable. Governments of all developing nations have a legitimate obligation and moral commitment towards food and livelihood security of hundreds of millions of their hungry and poor¹²⁸.

La « Proposition présentée par le G-33 sur certains éléments du document TN/AG/W/4/Rev.4 en vue de parvenir rapidement à un accord pour traiter les questions liées à la sécurité alimentaire »¹²⁹ s'est heurtée à l'opposition des pays développés parce qu'elle visait, entre autres, l'inclusion de ce type de soutien parmi les mesures de soutien interne n'ayant pas à être réduites de l'annexe 2 de l'AA. La proposition de modification de l'annexe 2 de l'AA sur ce point est ainsi formulée :

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

126 Voir 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*, Rome, FAO, 2014, en ligne (pdf) : <www.fao.org/docrep/019/i3658f/i3658f.pdf> [perma.cc/57S4-Q8TY].

127 Agence France-Presse, « OMC — L'Inde refroidit les négociateurs à Bali » (5 décembre 2013), en ligne: *Le Devoir* <www.ledevoir.com/economie/394371/l-inde-refroidit-les-negociateurs-a-bali> [perma.cc/H5W8-JDQH] (le G-33 compte en réalité plus de 33 pays en développement membres).

128 « Address by Shri Anand Sharma Union Minister of Commerce and Industry at the Plenary Session of the 9th Ministerial Conference of the WTO » (4 décembre 2013) à la p 3, en ligne (pdf) : OMC <www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/stat_e/ind.pdf> [perma.cc/U32A-Q6CH].

129 Cette proposition, contenue dans le document JOB/AG/22 du 13 novembre 2012, est reprise dans une « Note du Secrétariat » du Comité de l'agriculture de l'OMC. Voir OMC, Comité de l'agriculture, *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, OMC Doc TN/AG/W/8 aux pp 3-4, en ligne: OMC <docs.wto.org> [perma.cc/2JHY-RZY8].

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. *Cependant, il ne sera pas exigé que l'acquisition de stocks de produits alimentaires par les pays en développement Membres avec pour objectif de soutenir les producteurs ayant de faibles revenus ou dotés de ressources limitées soit prise en compte dans la MGS* [nos italiques]¹³⁰.

Compte tenu de la forte opposition des pays développés, la solution contenue dans la Décision ministérielle du 7 décembre 2013 se présente comme une clause de paix provisoire, car elle prévoit ce qui suit au paragraphe 2:

Durant la période provisoire, jusqu'à ce qu'une solution permanente soit trouvée, et sous réserve que les conditions énoncées ci-après soient remplies, les Membres s'abstiendront de contester, dans le cadre du Mécanisme de règlement des différends de l'OMC, le respect par un Membre en développement de ses obligations au titre des articles 6:3 et 7:2 b) de l'Accord sur l'agriculture en ce qui concerne le soutien accordé pour les cultures vivrières essentielles traditionnelles conformément aux programmes de détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire existant à la date de la présente décision, qui sont compatibles avec les critères énoncés au paragraphe 3, dans la note de bas de page 5 et dans la note de bas de page 5&6 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture lorsque le Membre en développement respectera les termes de la présente décision¹³¹.

La Conférence ministérielle tenue à Nairobi en 2015 confirme que cette solution permanente n'est pas encore trouvée¹³². On pourrait dès lors se poser la question de savoir si l'on ne tend pas vers une clause de paix permanente sur cette question, une «exception de sécurité alimentaire».

La neuvième conférence ministérielle de Bali révèle d'autres avancées significatives pour les considérations liées à la sécurité alimentaire au sein de l'OMC. La décision «Services de caractère général» répond à la

¹³⁰ *Ibid* à la p 4.

¹³¹ OMC, *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, OMC Doc WT/MIN(13)/38 et WT/L/913, art 2, en ligne: OMC <docs.wto.org> [perma.cc/NW6N-JDUH].

¹³² Voir OMC, *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, OMC Doc WT/MIN(15)/44 et WT/L/979, en ligne: OMC <docs.wto.org> [perma.cc/AT76-XANP].

demande formulée par le G-33 et le Groupe africain avant lui, d'élargir les services de caractère général (catégorie verte) à différentes considérations liées à la sécurité alimentaire :

Les Membres reconnaissent la contribution que les programmes de services de caractère général peuvent apporter au développement rural, à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté, en particulier dans les pays en développement. Il s'agit de divers programmes de services de caractère général concernant la réforme foncière et la garantie des moyens d'existence en milieu rural qu'un certain nombre de pays en développement ont mis en évidence comme étant particulièrement importants pour la réalisation de ces objectifs¹³³.

Cette décision ministérielle augmente en conséquence des programmes de services de caractère général figurant à l'annexe 2, paragraphe 2, de l'AA par six nouveaux types de programmes : « i) restauration des terres ; ii) conservation des sols et gestion des ressources ; iii) gestion des situations de sécheresse et lutte contre les inondations ; iv) programmes d'emploi en milieu rural ; v) délivrance de titres de propriété ; et vi) programmes de peuplement agricole »¹³⁴. Tout ceci, « afin de promouvoir le développement rural et la réduction de la pauvreté »¹³⁵.

Alors que plusieurs observateurs et observatrices étaient sceptiques quant aux résultats possibles de la Conférence ministérielle de Bali, les décisions qui en sont issues témoignent au contraire qu'une place sans précédent est accordée aux considérations liées à la sécurité alimentaire, ouvrant la porte à une « exception de sécurité alimentaire » applicable à certaines règles de l'AA. Cette tendance semble se confirmer puisque le Paquet de Nairobi contient une décision ministérielle intitulée « Mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des pays en développement membres »¹³⁶ dans laquelle les PED auront le droit d'avoir recours à un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix. Les PED pourront en outre déterminer un nombre approprié de lignes tarifaires, comme produits spéciaux, guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la

133 OMC, *Services de caractère général*, OMC Doc WT/MIN(13)/37 et WT/L/912, en ligne : OMC <docs.wto.org> [perma.cc/3JSW-AAHP].

134 *Ibid.*

135 *Ibid.*

136 OMC, *Mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des pays en développement membres*, OMC Doc WT/MIN(15)/43 et WT/L/978, en ligne : OMC <docs.wto.org> [perma.cc/85E8-PHN3].

sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural.

IV. CONCLUSION

Certes, des balises aux échanges commerciaux dans le domaine agroalimentaire sont essentielles. À notre avis, l'idée de complètement déconnecter l'agriculture du marché est désormais révolue. De toute façon, les impératifs de la sécurité alimentaire mondiale ne le commandent pas. De ce point de vue, l'AA met fin à l'«exception agricole» qui prévalait sous le GATT de 1947 en réintégrant le secteur agricole dans le mouvement de libéralisation du commerce, le soumettant à un régime visant la réduction des obstacles aux échanges. Mais, la facture de l'AA et les tribulations du cycle de négociations de Doha nous rappellent les liens inextricables qu'entretiennent l'agriculture et l'alimentation avec l'expérience des sociétés et des peuples, et avec la réalité de chaque être humain dans ce qu'il a de plus fondamental. Nier cette réalité dans les négociations internationales en vue d'un nouvel AA, c'est provoquer presque inévitablement la résistance des États, principalement ceux qui sont porteurs de préférences collectives solidement ancrées dans l'histoire de leurs peuples.

Les émeutes de la faim provoquées par la crise alimentaire mondiale de 2007 à 2008 dans plusieurs pays rappellent la précarité de la sécurité alimentaire mondiale et les impacts des mouvements de subsistance dans l'histoire des sociétés¹³⁷. Lorsque la paupérisation des populations par la mondialisation économique rencontre l'affaiblissement de ce qui fait en principe la «force d'un État et, par conséquent, son aptitude à durer», à savoir la justice¹³⁸, c'est le mouvement de mondialisation lui-même qui est menacé¹³⁹. La sécurité de l'État¹⁴⁰ est ainsi inextricablement liée à la sécurité alimentaire de son peuple.

L'histoire de la libéralisation des échanges agricoles illustre combien la mondialisation est un phénomène réversible. «En effet, l'histoire nous

137 Voir Cynthia Bouton, «Les mouvements de subsistance et le problème de l'économie morale sous l'ancien régime et la Révolution française» (2000) 319 *Annales historiques Révolution française* 71.

138 Voir Charles Dunan, «La responsabilité» (1902) 10:4 *R Métaphysique & Morale* 422 aux pp 431-34.

139 Voir Jean Salmon, «Quelle place pour l'État dans le droit international d'aujourd'hui?» (2010) 347 *Rec des Cours* 39.

140 Voir dans cet esprit Théodore Christakis, «L'État avant le droit? L'exception de "sécurité nationale" en droit international» (2008) 112:1 *RGDIP* 5.

enseigne que les politiques publiques de libéralisation et de dérégulation peuvent plier devant des impératifs politiques liés notamment à la sécurité. Ainsi, «les liens internationaux d'un système économique mondial ne génèrent pas spontanément l'ordre et la sécurité» et l'idée d'un monde sans frontières s'évanouit rapidement devant la menace»¹⁴¹.

Aussi, alors que l'«exception agricole» qui prévalait sous le GATT de 1947 n'est plus, les éléments forgeant le concept d'une «exception agricole» («*agricultural exceptionalism*») imprègnent l'AA et les négociations pour poursuivre la réforme qu'il a entreprise. Le futur de cette «exception agricole», qui exprime en fait la spécificité du secteur agricole lui-même, semble donc se conjuguer en ces termes:

In the context of multilateral trade rules, the URAA introduced exceptionalism in a permanent rather than transitory way [...]. While the URAA removes many of the exceptions in GATT Articles XI and XVI it does so by creating a new and separate set of rules for trade in agricultural goods. *It is difficult to argue that agricultural policy should lose its place as a matter of national, cultural and social identity when it is treated more leniently than other sectors in trade rules* [nos italiques]¹⁴².

L'émergence d'un ordre normatif alimentaire mondial hors OMC nous semble aller en ce sens et démontre l'importance que les États accordent à la sécurité alimentaire et l'intérêt grandissant qu'ils ont à en témoigner dans le cadre d'instruments juridiques internationaux.

Au terme de cette étude exploratoire, il ressort de cela que la prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial et particulièrement celles qui sont relatives à la sécurité alimentaire mondiale est inévitable et nécessaire pour la poursuite des négociations commerciales multilatérales. La flexibilité dont fait preuve l'AA en cette matière doit être non seulement conservée, mais augmentée. Les études juridiques entourant l'état de nécessité peuvent notamment être utiles dans la poursuite de ce chantier inachevé, tout comme une analyse plus poussée de l'émergence d'une «exception de sécurité alimentaire» à l'OMC, fondée sur un ordre normatif alimentaire mondial en construction à l'extérieur de l'OMC¹⁴³.

141 Benyekhlef, *supra* note 47 à la p 80.

142 Josling, *supra* note 11 à la p 128.

143 Voir Jacques Werner, «Revisiting the Necessity Concept» (2009) 10:4 J World Investment & Trade 549.

