



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2002/54
15 janvier 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-huitième session
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

La mondialisation et ses effets sur la pleine jouissance de tous les droits de l'homme

**Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme
présenté en application de la résolution 2001/32
de la Commission des droits de l'homme**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1 - 8	3
I. DROITS DE L'HOMME, MONDIALISATION ET AGRICULTURE	9 - 17	5
A. L'ordre international et social	9 - 10	5
B. Le commerce agricole, le droit à l'alimentation et le droit au développement	11 - 17	6
II. L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE	18 - 31	8
A. L'Accord	19 - 26	8
B. Mise en œuvre de l'Accord	27 - 31	11

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
III. LES DROITS DE L'HOMME, L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE ET LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE DE PRODUITS AGRICOLES	32 - 43	14
A. Questions découlant de la libéralisation du commerce de produits agricoles	32 - 39	14
B. Aborder l'Accord sur l'agriculture sous l'angle des droits de l'homme	40 - 43	17
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	44 - 54	18
Annexe.....		28

Introduction

1. La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme présente le présent rapport en application de la résolution 2001/32 de la Commission dans laquelle cette dernière priait la Haut-Commissaire, agissant en coopération avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de présenter à la Commission, aux fins d'examen, un rapport détaillé intitulé «La mondialisation et ses effets sur la pleine jouissance des droits de l'homme» en tenant compte des dispositions de la résolution.

2. Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement du rapport préliminaire du Secrétaire général sur la mondialisation et son incidence sur le plein exercice des droits de l'homme (A/55/342), dans lequel il constate «Plusieurs époques passées ont connu une certaine forme de mondialisation, mais l'époque actuelle est marquée par des traits distinctifs comme par exemple, pour ne citer que ceux-là, les progrès des nouvelles technologies – en particulier des technologies de l'information et de la communication – l'abaissement du coût et l'accroissement de la rapidité des transports, une libéralisation du commerce, l'accroissement des flux financiers, et l'accroissement de la taille et de la puissance des entreprises» (par. 5). Le Secrétaire général y constate également «Les normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme sont importantes parce qu'elles fournissent des principes pour la mondialisation» (par. 8). Dans un souci analytique, la Haut-Commissaire a pris la décision d'axer le présent rapport sur les incidences sous l'angle des droits de l'homme d'un processus particulier, en l'occurrence la libéralisation du commerce. Cette décision est inspirée par la nécessité de remédier au manque d'informations sur la problématique droits de l'homme – mondialisation. Peu d'attention a en effet été accordée jusqu'ici à la libéralisation du commerce alors que divers mécanismes des droits de l'homme ont déjà consacré des travaux aux programmes d'ajustement structurel – dont les trois rapports du Rapporteur spécial sur les programmes d'ajustement structurel – ainsi qu'aux technologies de l'information – en particulier le racisme sur l'Internet dans le contexte de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

3. La Haut-Commissaire a, pour diverses raisons, choisi d'examiner plus particulièrement la libéralisation du commerce des produits agricoles. L'accent mis sur ce commerce présente en particulier l'intérêt d'établir un lien pertinent entre les mandats respectifs de la Haut-Commissaire et de la CNUCED, comme demandé dans la résolution. La CNUCED a pris conscience de l'importante relation que le commerce des produits agricoles entretient avec la sécurité alimentaire et le développement. À sa dixième session, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a été chargée de déterminer, en se fondant sur des travaux de recherche et des observations empiriques et en évaluant les incidences sur le développement, les répercussions possibles des règles commerciales multilatérales existantes et nouvelles sur les perspectives de développement des pays en développement, en particulier sur «les moyens d'améliorer l'accès aux marchés pour leurs produits agricoles», sur «le soutien interne, notamment dans le cadre de leurs efforts pour accroître la productivité et la sécurité alimentaire» ainsi que sur «les subventions et autres types d'aides à l'exportation»¹. Dans le Programme d'action adopté par la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), tenue à Bruxelles en mai 2001, il est constaté que l'agriculture est le pilier de l'économie des PMA et que c'est sur elle que reposent la sécurité alimentaire, les recettes en devises, le développement industriel et rural et la création d'emplois. La Conférence des PMA a appelé à la poursuite du processus de libéralisation des échanges dans l'optique d'un accroissement de

la production vivrière. Dans ce contexte, le Programme d'action incite à l'adoption par l'Organisation des Nations Unies et autres organisations de mesures cohérentes constituant l'un des éléments essentiels d'une réforme d'ensemble visant à faire du commerce extérieur un puissant moteur au service de la croissance et de l'élimination de la pauvreté dans les PMA².

4. Si la Haut-Commissaire a décidé d'axer le présent rapport sur le commerce agricole c'est aussi en raison des mandats spécifiques dont elle est investie concernant le droit à l'alimentation et le droit au développement. Dans le Plan d'action adopté par le Sommet mondial de l'alimentation la Haut-Commissaire est invitée, en collaboration avec d'autres organisations et organismes, y compris des organismes des Nations Unies et les mécanismes intergouvernementaux appropriés, à mieux définir les droits concernant la nourriture et à proposer des moyens d'appliquer et de matérialiser ces droits afin de remplir les engagements et d'atteindre les objectifs du Sommet³. La résolution 48/141 de l'Assemblée générale établissant le mandat du Haut-Commissaire lui donne spécifiquement pour fonction de «promouvoir et protéger la réalisation du droit au développement et, à cet effet, obtenir un soutien accru des organismes compétents des Nations Unies» (par. 4 c)). Vu la relation unissant le commerce de produits agricoles au développement et à la sécurité alimentaire, la Haut-Commissaire ne doute pas que l'examen de la libéralisation du commerce des produits agricoles constituera une nouvelle étape dans l'accomplissement de son mandat.

5. La Haut-Commissaire voit en outre dans le présent rapport un moyen de contribuer aux travaux que la Sous-Commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme consacre aux répercussions sur les droits de l'homme des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatifs aux trois domaines suivants: le commerce des marchandises; le commerce des services; la propriété intellectuelle. La Haut-Commissaire a déjà présenté un rapport concernant l'impact sur les droits de l'homme de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (l'Accord ADPIC) de l'OMC (E/CN.4/Sub.2/2001/13). Dans sa résolution 2001/4, adoptée à sa dernière session, la Sous-Commission a commencé à examiner les incidences sur les droits de l'homme de l'Accord général de l'OMC sur le commerce des services (AGCS) et s'est déclaré préoccupée «par les effets de la libération des échanges de produits agricoles sur la promotion et la protection du droit à l'alimentation des membres de communautés vulnérables».

6. La Haut-Commissaire souligne en outre que l'accent mis sur la libéralisation du commerce agricole permettra d'exploiter les résultats des travaux des mécanismes spéciaux et des organes créés en application de traités relatifs aux droits de l'homme. Le mécanisme international des droits de l'homme s'intéresse de plus en plus aux répercussions des règles du commerce international sur le droit à la nourriture et le droit au développement. L'expert indépendant sur le droit au développement a récemment mis en évidence le lien entre la réalisation du droit au développement et les questions commerciales et macroéconomiques concernant l'accès à l'alimentation et la sécurité alimentaire. Dans son troisième rapport au Groupe de travail à composition non limitée sur le droit au développement (E/CN.4/2001/WG.18/2, par. 12), l'expert indépendant s'est référé aux principes sous-jacents à l'Observation générale sur le droit à une nourriture suffisante adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et a noté que le droit au développement requérait un examen des disponibilités alimentaires dans le cadre du programme global de développement du pays et, partant, l'adoption de mesures budgétaires, commerciales et monétaires et la prise en compte des questions d'équilibre macroéconomique. Dans son rapport à l'Assemblée générale (A/56/210) pour 2002, le Rapporteur spécial sur

le droit à l'alimentation a en outre souligné que le libre-échange ne donnait pas automatiquement à manger aux affamés.

7. Le présent rapport a été rédigé en collaboration avec la CNUCED et d'autres organisations internationales compétentes. Par une lettre en date du 22 juin 2001 adressée au Secrétaire général de la CNUCED, le Haut-Commissaire a, en réponse à la résolution, mis en route un processus de consultations avec la CNUCED (laquelle a examiné le présent rapport avant sa publication). Le Haut-Commissariat a eu des consultations avec plusieurs organisations internationales et des données provenant de plusieurs d'entre elles, en particulier l'OMC, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont été incorporées dans le rapport.

8. Le présent rapport a moins pour objet de procéder à une étude d'impact que de dégager les principales questions soulevées par la libéralisation du commerce des produits agricoles sous l'angle des droits de l'homme. En début du rapport sont récapitulés les normes et principes des droits de l'homme les plus pertinents dans l'optique des négociations au titre de l'Accord sur l'agriculture et de sa mise en œuvre. Dans le rapport, il est souligné que les États membres de l'OMC sont investis de la responsabilité tant de promouvoir et de protéger les droits de l'homme que de mettre en œuvre les règles commerciales, et que les normes et règles relatives aux droits de l'homme offrent un cadre juridique propre à promouvoir le volet social de la mondialisation. Dans le rapport sont ensuite exposés de façon succincte les principaux éléments de l'Accord sur l'agriculture – accès aux marchés, soutien interne, concurrence à l'exportation, traitement spécial et différencié des pays en développement et processus de réforme en cours. On y expose certaines des questions soulevées par la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture ainsi que certaines retombées générales de la libéralisation du commerce des produits agricoles – imputables à l'application des règles commerciales ou à des réformes macroéconomiques. Enfin, le rapport dégage les domaines appelant des éclaircissements ou un examen plus poussé.

I. DROITS DE L'HOMME, MONDIALISATION ET AGRICULTURE

A. L'ordre international et social

9. Dans son rapport à l'Assemblée générale (A/55/342), le Secrétaire général a pris pour point de départ de sa réflexion sur la mondialisation sous l'angle des droits de l'homme l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux termes duquel «Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration puissent y trouver plein effet». Le Secrétaire général a ensuite indiqué «cet ordre international et social sera un ordre qui défend la dignité inhérente de la personne humaine, qui respecte le droit des peuples à l'autodétermination, et qui vise le progrès social en favorisant le développement participatif ainsi que l'égalité et la non-discrimination dans un monde pacifique, interdépendant et responsable» (par. 7). Une libéralisation juste et équitable du commerce découlant d'une prise en considération des droits de l'homme dans les règles de l'OMC sous l'angle ne peut que représenter une étape importante sur la voie de l'instauration d'un ordre international et social juste, à défaut duquel les inégalités existantes risquent de se perpétuer voire de s'accroître. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a constaté dans sa récente déclaration sur la pauvreté (E/C.12/2001/10), l'absence d'un système multilatéral équitable en matière de commerce, d'investissement et de finance

– entre autres facteurs – constitue un obstacle structurel mondial à la réduction de la pauvreté (par. 21).

10. La Haut-Commissaire a déjà souligné la nécessité d'aborder les règles de l'OMC sous l'angle des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/2001/13, par. 60). Les 144⁴ membres de l'OMC ont tous ratifié au moins un instrument relatif aux droits de l'homme. Tous sauf un ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant, 112 ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et tous ont adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il importe donc que les membres de l'OMC ne perdent pas de vue l'obligation qu'ils ont souscrite de promouvoir et protéger les droits de l'homme lorsqu'ils négocient et mettent en œuvre des règles internationales relatives à la libéralisation du commerce, puisque, selon la Déclaration adoptée lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne, les droits de l'homme «incombent au premier chef aux gouvernements⁵». Toute approche axée sur les droits de l'homme doit tendre à donner les moyens de respecter de façon cohérente cette ensemble d'obligations et faire contrepoids à la libéralisation du commerce. Les accords de l'OMC fournissent le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les aspects économiques de la libéralisation du commerce alors que les normes et règles relatives aux droits de l'homme y font contrepoids en apportant un cadre juridique au volet social de la libéralisation du commerce.

B. Le commerce agricole, le droit à l'alimentation et le droit au développement

11. Vu la contribution de l'agriculture à la sécurité alimentaire et au développement dans de nombreux pays, la formulation et la mise en œuvre des règles de l'OMC concernant l'agriculture pourraient avoir des retombées sur les droits de l'homme, en particulier le droit à une nourriture suffisante et le droit au développement mais aussi le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale et les droits de groupes particuliers tels que les enfants, les populations autochtones ou les migrants. La section suivante précise ce que recouvrent les notions de droit à une nourriture suffisante et de droit au développement ainsi que les obligations connexes dans la perspective tant du développement du secteur agricole que de la négociation et de la mise en œuvre des règles de l'OMC relatives au commerce des produits agricoles.

12. Dans son Observation générale 12 (E/C.12/1999/5), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé le contenu du droit à une nourriture suffisante. À son sens, le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chacun a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer (par. 6). Le contenu essentiel de ce droit comprend les éléments suivants:

a) *La disponibilité de nourriture* exempte de substances nocives, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu. La disponibilité de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marchés opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires (par. 8 et 12);

b) *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 comprend à la fois l'accessibilité économique et l'accessibilité physique. L'accessibilité économique signifie que

les dépenses consacrées à la nourriture n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. L'accessibilité physique signifie que chacun, tous les groupes inclus, doit avoir accès à une nourriture suffisante (par. 8 et 13).

13. Les États ont l'obligation de protéger, respecter et faire appliquer le droit à l'alimentation aux niveaux national et international. Au niveau national, les États ont la responsabilité de définir des stratégies destinées à promouvoir et protéger le droit à une nourriture suffisante. Les stratégies diffèrent d'un État à l'autre, mais doivent passer par le respect intégral de principes liés aux droits de l'homme telles la responsabilité, la transparence et la participation de la population (par. 21 et suiv.). Des dispositions spéciales devraient être prises pour garantir le droit à une nourriture suffisante des groupes de population et des individus vulnérables (par. 28).

14. Au niveau international, le Comité considère que les États ont des responsabilités, notamment les suivantes (par. 36 et suiv.).

a) Respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays;

b) Faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire dans ce domaine en cas de besoin – notamment fournir l'aide alimentaire de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux. En outre, l'aide alimentaire devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire;

c) Faire en sorte que le droit à l'alimentation bénéficie de l'attention voulue dans les accords internationaux.

15. Le Comité a également précisé les actes qui constituent une violation du droit à l'alimentation, notamment (par. 19):

a) L'adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation;

b) Le fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation;

c) Le fait que l'État ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

16. Dans la Déclaration sur le droit au développement, les États ont en outre pris l'engagement de promouvoir et protéger le droit au développement. Deux aspects de ce droit concernent particulièrement la libéralisation du commerce des produits agricoles:

a) Premièrement, le droit au développement place l'être humain au centre du développement. Aux termes de l'article 1 de la Déclaration, le droit au développement est un «droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme puissent être pleinement réalisés»;

b) Deuxièmement, ce droit implique que les États ont le devoir de formuler des politiques de développement nationales appropriées ayant pour but la réalisation du droit au développement en vue du bien-être de l'ensemble de la population.

17. L'État peut recourir à des moyens d'action très divers pour promouvoir le droit à l'alimentation et le droit au développement. Même si ces moyens d'action se situent souvent au niveau local ou même au niveau des ménages en ce qui concerne le droit à l'alimentation, on peut supposer que les États emploieront tous les moyens d'ordre législatif, économique, social et politique nécessaires, y compris les mécanismes du marché, pour assurer la pleine réalisation de ces droits. Dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est du reste soulignée la nécessité de veiller à ce que le commerce international favorise la réalisation du droit à l'alimentation, ce au paragraphe 2 de l'article 11 qui stipule «Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets, pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires».

II. L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

18. Vu la nécessité de promouvoir le droit au développement et le droit à l'alimentation au moyen de la production agricole locale en protégeant les marchés intérieurs de la volatilité des prix sur les marchés internationaux, la libéralisation du commerce des produits agricoles a été traitée différemment des autres secteurs dans la première session de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et le maintien de niveaux élevés de protectionnisme a pu être autorisé. Toutefois, dans la période qui a précédé le Cycle d'Uruguay, le commerce des produits agricoles était en pleine confusion et le secteur se caractérisait par des niveaux substantiels de soutien interne, un large recours aux subventions à l'exportation de la part de certains pays développés et l'instabilité des cours mondiaux⁶. Cette situation a encouragé les États à inscrire à l'ordre du jour des négociations d'Uruguay l'examen de règles générales multilatérales pour la libéralisation du commerce des produits agricoles. Après un difficile processus de négociations, les États ont conclu l'Accord sur l'agriculture, qui est l'un des accords annexés à l'Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay et fait donc partie intégrante de l'Accord de l'OMC. L'Accord sur l'agriculture est entré en vigueur en 1995. Le Comité de l'agriculture surveille la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture et se réunit en général quatre fois par an.

A. L'Accord

19. Bien qu'ils ne soient pas expressément énoncés dans le texte de l'Accord sur l'agriculture, les objectifs de l'Accord peuvent être induits du préambule qui rappelle l'objectif à long terme du processus de réforme à savoir «établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché» et arriver à «des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture». À cette fin, l'Accord sur l'agriculture comprend des engagements de réduction du soutien et de la protection de l'agriculture portant sur trois rubriques – accès aux marchés, subventions à l'exportation et soutien interne. Les règles et engagements auxquels ont souscrit les membres de l'OMC au titre de chacune de ces rubriques

peuvent affecter de diverses manières le secteur agricole et peuvent donc avoir des incidences sur la capacité des États à garantir le droit à l'alimentation et le droit au développement.

20. *Accès aux marchés.* L'élimination des obstacles à l'accès aux marchés ouvre des perspectives commerciales et devrait stimuler les échanges. Les droits de douane et ce qu'il est convenu d'appeler les «obstacles non tarifaires au commerce» constituent deux importantes catégories d'obstacles à l'accès aux marchés. Les droits de douane sont des taxes prélevées sur les produits importés et sont des formes simples d'instruments de politique commerciale constituant une source de recettes publiques. Les obstacles non tarifaires prennent une autre forme, par exemple la limitation des importations sous forme de contingents. En augmentant artificiellement les prix intérieurs des produits importés, les obstacles aussi bien tarifaires que non tarifaires protègent les secteurs intérieurs – en l'occurrence, l'agriculture – contre la concurrence internationale. Le relèvement des tarifs douaniers et les mesures offrant une protection contre les hausses subites des importations sont des moyens qui permettent à l'État de protéger la production locale, donc de promouvoir le droit au développement des producteurs locaux, bien que, dans le même temps, les consommateurs se voient confrontés à une hausse des prix des produits alimentaires. L'élimination des droits de douane peut ouvrir de vastes marchés à des producteurs extérieurs ce qui, à plus long terme, pourrait permettre aux producteurs des pays en développement de bénéficier plus largement des avantages de la libéralisation des échanges. Les effets de l'élimination des droits de douane varient d'un pays à l'autre. L'Accord sur l'agriculture a établi des règles qui plafonnent et abaissent le niveau des tarifs et interdisent les obstacles non tarifaires au commerce des produits agricoles⁷, introduisent des possibilités d'accès minimales⁸, et prévoient un mécanisme de sauvegarde spécial offrant une protection contre une hausse soudaine des importations (voir annexe).

21. *Concurrence à l'exportation.* Les subventions à l'exportation sont perçues par beaucoup comme l'une des mesures ayant le maximum d'effet de distorsion des échanges. Elles ont tendance à accroître la part de marché de l'exportateur subventionné et à abaisser les cours mondiaux du produit visé. En outre, les subventions à l'exportation ne sont pas nécessairement stables car elles peuvent varier d'une année à l'autre, ce qui exacerbe les fluctuations de l'offre et des cours mondiaux des denrées. Pour les pays qui sont des exportateurs nets de produits alimentaires mais n'ont guère les moyens de financer des subventions, les subventions à l'exportation appliquées dans d'autres pays peuvent faire obstacle à la production locale en augmentant le volume de produits sur le marché mondial et en faisant pression sur les prix. Les pays importateurs nets de produits alimentaires pourraient bénéficier à court terme de l'abaissement des prix des produits en provenance d'un pays qui subventionne ces exportations. Néanmoins, l'instabilité des subventions à l'exportation rend imprévisible l'offre de produits meilleur marché et expose les pays importateurs à des hausses de prix lorsque les subventions sont supprimées. De même, la baisse des cours internationaux pourrait avoir des incidences négatives sur la production locale dans ces pays en inondant les marchés locaux de produits meilleur marché pour lesquels les producteurs locaux ne sont pas compétitifs⁹. Ces diverses incidences des subventions à l'exportation pourraient compromettre l'exercice de leur droit au développement par les producteurs et même par les consommateurs locaux. De même, le caractère aléatoire des subventions à l'exportation pourrait affecter l'offre de produits alimentaires et l'accès à ces produits, et en fin de compte l'exercice du droit à l'alimentation dans certains cas.

22. Au titre de l'Accord sur l'agriculture, les membres de l'OMC précisent pour chaque année la quantité maximale de produits pour laquelle ces subventions à l'exportation peuvent être accordées et le niveau maximal des dépenses au titre de ces subventions et s'engagent à réduire le niveau des subventions calculées par rapport à la période de base 1986-1990¹⁰. Les membres se sont également engagés à n'accorder aucune subvention nouvelle, si bien que les pays qui n'ont pas précisé le niveau maximal de leurs subventions à l'exportation ne peuvent à l'avenir introduire de nouvelles subventions à l'exportation. Étant donné que, de façon générale, seuls certains pays riches ont les moyens de subventionner les exportations, la réduction et en fin de compte l'élimination des subventions à l'exportation sera une étape importante vers l'instauration d'un ordre juste sur le plan social et sur le plan international, ainsi qu'il est envisagé à l'article 28 de la Déclaration universelle.

23. *Soutien interne.* Avant le Cycle d'Uruguay, le soutien aux producteurs locaux dans le secteur de l'agriculture – «soutien interne» – était excessif, surtout dans les pays développés, ce qui se traduisait par des excédents et des stocks de plus en plus importants de certains produits. L'effet induit était un effet de distorsion des échanges dû – par exemple, à l'augmentation du volume de produits sur le marché et à la baisse des cours. C'est pourquoi l'Accord sur l'agriculture prévoyait des mesures visant à réduire le soutien interne dans le secteur agricole. Ces dispositions offraient le moyen de réduire le soutien interne tout en permettant aux gouvernements d'élaborer des politiques agricoles répondant aux besoins nationaux. L'Accord sur l'agriculture distingue essentiellement deux grandes catégories de soutien interne: les subventions que les membres sont tenus de réduire et les subventions qu'ils ne sont pas tenus de réduire. Les subventions qui n'ont pas besoin d'être réduites comprennent un certain nombre de sous-catégories, à savoir les mesures de la catégorie verte, les mesures de la catégorie bleue, les mesures de développement et les niveaux de soutien *de minimis*. Les mesures de soutien qui doivent être réduites relèvent de la catégorie orange (voir annexe). Le soutien interne, par l'aide qu'il apporte aux producteurs, a le potentiel de promouvoir le développement agricole – et en conséquence le droit au développement des producteurs – même si cela se fait généralement au détriment des consommateurs imposés. Néanmoins, lorsque le soutien interne se concentre dans les pays riches et prend une telle ampleur qu'il fausse les échanges et fait obstacle à la concurrence aux dépens de producteurs et de négociants plus pauvres, on peut se poser des questions sur la compatibilité du soutien interne avec un ordre juste sur le plan international et sur le plan social de nature à favoriser la promotion et la protection des droits de l'homme.

24. *Traitement spécial et différencié.* L'accord prévoit un traitement spécial et différencié pour les pays en développement¹¹. En d'autres termes, il tient compte des problèmes particuliers auxquels pourraient se heurter les pays en développement dans la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, en disposant que les pays en développement et les pays les moins avancés bénéficieront de périodes de mise en œuvre plus longues et de taux de réduction plus faibles pour appliquer les engagements concernant l'accès aux marchés, les subventions à l'exportation et le soutien interne. Les pays en développement peuvent aussi continuer d'apporter un soutien en faveur de certaines mesures de développement et peuvent accorder des subventions afin de réduire les coûts de la commercialisation et du transport intérieur dans certains cas¹². En outre, tout en reconnaissant les avantages potentiels pour tous les pays du «processus de réforme» de l'agriculture à l'OMC, les États ont reconnu que les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de produits alimentaires risquaient de subir des effets négatifs pour ce qui est de disposer, à des conditions et suivant des modalités raisonnables, d'approvisionnement adéquats en produits alimentaires de base provenant de sources extérieures. Plus

particulièrement, les États ont reconnu que la libéralisation pouvait entraîner une hausse des cours mondiaux – en particulier du fait de l'abaissement des subventions à l'exportation – ce qui pouvait affecter l'approvisionnement de ces pays en produits alimentaires de base à des conditions raisonnables.

25. En conséquence, les membres de l'OMC ont adopté une Décision ministérielle (la Décision de Marrakech) où ces questions sont examinées à la lumière des résultats du Cycle d'Uruguay (l'Accord de l'OMC)¹³. La Décision prévoit quatre mécanismes d'intervention distincts concernant l'aide alimentaire, les crédits à l'exportation de produits agricoles, la mise en place d'une facilité de financement des importations commerciales et un accord visant à offrir une assistance technique et financière pour améliorer la productivité et l'infrastructure agricoles (voir annexe). Le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement est un élément important des règles commerciales dans le contexte des droits de l'homme. Prévoir un traitement spécial et différencié revient à reconnaître que différents pays se heurtent à des problèmes particuliers lorsqu'ils libéralisent leur secteur agricole, et c'est là une première étape dans l'acceptation de la nécessité d'un traitement préférentiel pour la libéralisation du commerce. Ainsi, un traitement spécial et différencié pourrait offrir un moyen de concrétiser les engagements de coopération internationale souscrits dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Déclaration sur le droit au développement.

26. *Programme incorporé.* Enfin, l'Accord sur l'agriculture comprend, au titre de l'article 20, un programme incorporé pour la poursuite des négociations sur le processus de réforme du secteur agricole à compter de 2000. La plupart des membres de l'OMC ont présenté des propositions de négociation. Ces propositions traduisaient des points de vue et des préoccupations d'une grande diversité, ce qui montre que le poids du secteur agricole varie considérablement selon les pays. En novembre 2001, les ministres des pays et territoires membres de l'OMC se sont réunis à Doha, Qatar, et ont adopté une déclaration où sont formulés des engagements en vue de négociations futures concernant l'agriculture. Les ministres se sont engagés, sans préjuger le résultat des négociations, à mener des négociations globales visant à «des améliorations substantielles de l'accès aux marchés; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne entraînant une distorsion des échanges»¹⁴. Fait important, les ministres sont également convenus que le traitement spécial et différencié pour les pays en développement ferait partie intégrante de tous les éléments des négociations, y compris, selon qu'il sera approprié, des règles et disciplines, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural. Le processus de réforme en cours offre donc la possibilité de réexaminer et améliorer les règles commerciales en vue de garantir la souplesse dont les États ont besoin pour libéraliser les échanges agricoles, tout en assurant le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme, en particulier le droit à l'alimentation et le droit au développement.

B. Mise en œuvre de l'Accord

27. La plus grande réussite de l'Accord sur l'agriculture a sans doute été de soumettre le commerce international de produits agricoles à un système basé sur des règles et plus transparent. C'est là en soi un premier pas important dans une démarche visant à s'attaquer effectivement au problème des obstacles au commerce et de la distorsion des échanges du point

de vue de l'accès aux marchés, du soutien interne et des subventions à l'exportation, afin d'annoncer le processus conduisant à un système commercial international plus juste. Néanmoins, selon une étude de l'OCDE «un certain nombre de faits empiriques donnent à penser que les conséquences de cet accord ont été dans l'ensemble modestes». En outre, selon la FAO et la CNUCED, la mise en œuvre de la Décision de Marrakech n'a pas donné de «résultats satisfaisants»¹⁵. Des questions se posent en ce qui concerne aussi bien la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture proprement dit que la Décision de Marrakech.

28. *Questions d'équilibre et d'équité.* L'étude de l'OCDE conclut que les tarifs agricoles frappant certains produits restent élevés, et même que des tarifs prohibitifs sont appliqués à certains produits jugés «sensibles» pour les pays en développement¹⁶ et que par ailleurs le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges reste fortement déséquilibré, étant concentré à raison de plus de 90 % dans les pays développés¹⁷. En particulier, l'étude de l'OCDE note que plus de 60 % du soutien apporté par les pays de l'OCDE à leur secteur agricole sont exclus des engagements de réduction du soutien interne au titre de l'Accord sur l'agriculture, bien que de nombreuses mesures de soutien exemptées continuent d'avoir des incidences sur la production et le commerce¹⁸ – même si elles faussent moins les échanges que les formes traditionnelles de soutien interne. L'étude de l'OCDE note que les engagements dont l'application a été la plus efficace sont les engagements concernant les subventions à l'exportation, mais précise que peu de pays ont eu à modifier sensiblement leur politique, la période de mise en œuvre ayant coïncidé avec une période de hausse des cours mondiaux des céréales, d'où la moindre utilité d'incitations à l'exportation¹⁹. Dans les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, le secteur agricole ne peut bénéficier de la même souplesse que dans certains pays de l'OCDE. Dans le cas de ces pays, le secteur agricole avait déjà été fortement libéralisé avant l'adoption de l'Accord sur l'agriculture à la suite des réformes économiques entreprises dans le cadre de programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Dans beaucoup de ces pays, la libéralisation du secteur agricole va en fait plus loin que ce qui est prévu dans les engagements au titre de l'Accord sur l'agriculture²⁰. En outre, alors que certains pays de l'OCDE continuent d'appliquer des niveaux élevés de soutien interne, tout en respectant l'Accord sur l'agriculture, les PMA et de nombreux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires n'ont tout simplement pas les moyens financiers de le faire. Un autre problème lié à l'équité concerne les pays accédants. La FAO a fait observer que les pays en développement qui négocient leur accession à l'OMC sont confrontés à de dures négociations, qui touchent en particulier le soutien interne, et bon nombre d'entre eux n'ont pas réussi à obtenir un traitement spécial et différencié dans les engagements qu'ils ont souscrits²¹.

29. *Disponibilité et efficacité de l'aide alimentaire ciblée.* Alors que, conformément à la Décision de Marrakech, les États ont conclu une nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire, celle-ci continue de poser des problèmes généraux qui pourraient avoir des incidences négatives sur la réalisation du droit à l'alimentation et mettre en question l'application efficace de la Décision de Marrakech. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a déclaré qu'il était essentiel que l'aide alimentaire touche les populations ciblées si l'on voulait respecter l'esprit de la Décision de Marrakech et répondre aux exigences du processus de réforme²². Le PAM a néanmoins souligné qu'au cours des années 90 la moitié seulement de l'aide alimentaire mondiale avait été effectivement ciblée sur ceux qui en avaient besoin, le PAM étant lui-même chargé de fournir environ les deux tiers de cette aide ciblée. En outre, l'aide alimentaire peut être très irrégulière dans la mesure où elle est généralement calculée en unités

monétaires plutôt qu'en tonnage. Ainsi, plus les prix sont élevés, plus l'aide alimentaire est faible et réciproquement. C'est ce qui s'est passé pour un fournisseur important d'aide alimentaire qui a doublé son aide alimentaire entre 1997 et 1998²³. Ce caractère anticyclique de l'aide alimentaire – qui réagit aux prix plutôt qu'aux besoins – va à l'encontre des intérêts des pays bénéficiaires. En particulier, l'apport de volumes importants d'aide alimentaire lorsque les prix des produits alimentaires sont déprimés peut avoir des incidences néfastes sur les moyens de subsistance des producteurs locaux qui ne peuvent faire face à la concurrence²⁴. Par ailleurs, le faible niveau de l'aide alimentaire lorsque les prix sont élevés peut aggraver l'insécurité alimentaire des pays bénéficiaires. Comme l'a fait observer le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, pour assurer la pleine réalisation du droit à l'alimentation, l'aide alimentaire doit être fournie par les États de façon à ne pas avoir de répercussions néfastes sur les producteurs locaux et les marchés locaux (E/C.12/1999/5, par. 36 et suiv.).

30. *Financement du développement agricole.* Au titre de la Décision de Marrakech, les Ministres sont convenus de prendre pleinement en considération les demandes d'assistance technique et financière des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour leur permettre d'améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles. La FAO a souligné qu'il est important de mobiliser davantage de ressources en faveur du développement agricole pour atteindre l'objectif consistant à réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici 2015²⁵. C'est pourquoi la FAO insiste sur la nécessité d'une volonté politique de la part des gouvernements nationaux et des donateurs étrangers internationaux. À l'échelon national, le niveau des dépenses publiques dans le secteur agricole est plus faible dans la catégorie de pays où la prévalence de la sous-alimentation est la plus forte. De même, au niveau international, l'aide publique au développement (APD) de donateurs bilatéraux et multilatéraux en faveur de l'agriculture est restée stationnaire dans les années 90 et les investissements étrangers directs de source privée ont généralement ignoré la plupart des pays pauvres, le développement agricole attirant relativement peu de capitaux. Par exemple, l'écart entre un scénario de «laisser-faire» en matière d'investissement et une démarche permettant de parvenir à l'objectif fixé pour 2015 est de 38 % en Afrique subsaharienne²⁶. Pour améliorer le fonctionnement du développement agricole, les pays en situation d'insécurité alimentaire doivent recenser les problèmes auxquels ils sont confrontés pour promouvoir le droit à l'alimentation dans le contexte de la mondialisation, l'aide financière étant accordée, selon la Décision de Marrakech, sur la base de demandes émanant des pays bénéficiaires. Toutefois, l'OMC a indiqué qu'elle n'avait aucune information au sujet de demandes formulées, conformément à la Décision de Marrakech, par des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

31. Néanmoins, le processus de réforme du commerce des produits agricoles dans le cadre de l'OMC doit être perçu comme un processus dynamique continu qui, sans être nécessairement un système parfait, a assujéti le commerce à un système plus transparent fondé sur des règles. Sur cette base, l'étude de l'OCDE suggère que pour poursuivre cette réforme les pouvoirs publics doivent pouvoir fixer des objectifs de politique intérieure de manière ciblée, transparente, efficace sur le plan des coûts et en évitant les distorsions de la production et des échanges²⁷. Une telle réforme aura également l'intérêt d'établir un système commercial international vraiment transparent, participatif et non-discriminatoire offrant un environnement favorable à la réalisation des droits de l'homme.

III. LES DROITS DE L'HOMME, L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE ET LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE DE PRODUITS AGRICOLES

A. Questions découlant de la libéralisation du commerce des produits agricoles

32. Avant d'aborder l'Accord sur l'agriculture sous l'angle des droits de l'homme il faut déterminer les incidences réelles et potentielles des règles commerciales sur l'exercice des droits de l'homme. Toutefois, il est difficile d'isoler les effets que l'Accord sur l'agriculture peut avoir sur les droits de l'homme des effets de la libéralisation du commerce en général – à la suite par exemple, d'une réforme macroéconomique – et même des effets des nombreux autres facteurs qui influent sur le secteur agricole, de même que la mise en œuvre des règles commerciales. L'évolution des conditions climatiques, la croissance démographique, les crises financières, les règlements sur la salubrité des aliments, la réforme d'ajustement structurel en cours, l'évolution des profils d'aide alimentaire et de l'APD, les politiques nationales de développement, sans mentionner le caractère spécifique des relations de chaque pays avec le marché, influent sur le secteur agricole. De même, la libéralisation des échanges aura des effets différents selon les pays – selon qu'un pays est un pays importateur net de produits alimentaires, un pays exportateur de produits alimentaires, un pays développé petit ou grand, un pays faisant partie du groupe des pays les moins avancés, un petit État insulaire, etc. En outre, l'Accord sur l'agriculture affecte les droits des personnes différemment, à l'intérieur d'un même pays; par exemple, ses conséquences seront souvent très différentes pour un petit paysan, un salarié agricole, un citadin ou une entreprise industrielle.

33. De façon générale, l'instauration d'un système commercial fondé sur des règles et l'ouverture des marchés peuvent favoriser la réalisation des droits de l'homme en améliorant les possibilités de développement, de croissance économique, de création d'emplois et la diffusion de la technologie et du capital. L'accroissement du volume des échanges de produits agricoles peut contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation en améliorant l'approvisionnement national en produits alimentaires de façon à satisfaire les besoins de consommation et en optimisant l'utilisation des ressources mondiales. De même, du fait de l'Accord sur l'agriculture, le commerce international des produits agricoles est maintenant assujéti à des règles, ce qui favorise la transparence et la mise en jeu de la responsabilité – préalable important à la réalisation des droits de l'homme²⁸. Il est noté dans une étude récente de l'OMC que «la libéralisation des échanges est en général un élément qui contribue de manière positive à atténuer la pauvreté – elle permet aux individus d'exploiter leur potentiel de production, soutient la croissance économique, fait obstacle aux interventions arbitraires des pouvoirs publics et constitue une protection contre les chocs»²⁹.

34. Toutefois, l'étude de l'OMC reconnaît également que la libéralisation des échanges fera aussi des perdants, même à long terme, et que les réformes commerciales pourraient exacerber provisoirement la pauvreté. La législation des droits de l'homme vise en particulier la situation des individus et des groupes qui pourraient pâtir lors du processus de réforme. En fait, il s'agit là d'une question clef dans le contexte de la mondialisation et des droits de l'homme. Même si le bénéfice social net de la libéralisation des échanges favorise la majorité dans un pays donné, le principe de non-discrimination inscrit dans la législation des droits de l'homme exige que des mesures soient prises immédiatement pour protéger les droits fondamentaux de ceux qui n'en bénéficient pas. Il s'ensuit, dans le cas de l'Accord sur l'agriculture, que les États devraient utiliser les flexibilités offertes par l'Accord lorsqu'elles existent, et que les membres de l'OMC

devraient envisager d'améliorer les flexibilités déjà prévues ou d'en ajouter de nouvelles, le cas échéant. Les principaux problèmes qui se posent dans le contexte de marchés ouverts et de l'ouverture des marchés en général sont examinés dans la présente section – qui ne se limite pas aux seuls effets de l'Accord sur l'agriculture.

35. *Agriculteurs et main-d'œuvre agricoles dotés de ressources limitées.* La protection des droits des individus et des groupes est un centre des études qui abordent la libéralisation des échanges sous l'angle des droits de l'homme. Les études de la FAO concernant les répercussions de l'Accord sur l'agriculture dans 14 pays en développement ont noté de possibles incidences néfastes de la libéralisation sur certains individus et certains groupes. Les études faisaient état de la tendance générale au regroupement des exploitations, sous l'effet des pressions de la concurrence suite à la libéralisation du commerce, ce qui, tout en contribuant à une amélioration de la productivité et de la compétitivité a eu pour conséquence le licenciement et la marginalisation de salariés agricoles. Les petits agriculteurs et les populations en situation d'insécurité alimentaire ont donc dû faire face à de grandes difficultés là surtout où les filets de sécurité font défaut³⁰. Par exemple, à Sri Lanka, les réductions tarifaires et l'accroissement des importations alimentaires qui les a accompagnées ont créé des tensions dans le secteur rural, y compris en ce qui concerne l'emploi. L'étude de la FAO cite le cas de 300 000 personnes employées dans la production et la commercialisation d'oignons et de pommes de terre qui ont subi le contre-coup des réductions tarifaires. L'étude note que les possibilités de diversification de ces cultures sont limitées³¹. La monographie consacrée à l'Inde souligne qu'il est important de tirer parti des flexibilités offertes par l'Accord sur l'agriculture. L'étude de la FAO démontre que si la libéralisation des échanges agricoles risque d'avoir une incidence négative sur la pauvreté rurale et urbaine en exposant les petits agriculteurs à la concurrence des importations et en induisant une hausse du niveau des prix des produits alimentaires, on a prévu pour répondre à ces problèmes des dispositifs de sécurité tels que des programmes pour l'emploi, des subventions ciblées pour les produits alimentaires et un programme de stabilisation des prix alimentaires, conformément aux dispositions de l'Accord sur l'agriculture³².

36. *Production vivrière locale.* La libéralisation des échanges peut avoir des incidences sur le droit à l'alimentation lorsqu'elle affecte la disponibilité, l'accessibilité et la viabilité des approvisionnements alimentaires. Par exemple, les études par pays de la FAO soulèvent la question de l'avenir des produits locaux dans les petits pays et leur capacité à concurrencer ceux de producteurs plus importants. À titre d'exemple, l'étude sur le Guyana indique qu'une grande partie de la production intérieure de jus de fruits a été supplantée par le jus de fruits importé en provenance de plus gros producteurs, et souligne que le Guyana est de plus en plus tributaire de produits importés. On craint donc au Guyana que sans une bonne protection des marchés, accompagnée de programmes de développement appropriés, nombre de produits locaux ne soient évincés ou leur production menacée, ce qui se traduirait par des changements dans le régime alimentaire local et une dépendance croissante vis-à-vis des denrées importées³³.

37. *Balance des paiements.* Les problèmes de balance des paiements – s'il s'agit de problèmes persistants et insoutenables – pourraient avoir un effet négatif sur la capacité des États à promouvoir le droit au développement. On a pu observer, dans certains pays en développement, une tendance à accroître les importations plus rapidement que les exportations. Les études de cas de la FAO montrent que pour 11 des 14 pays examinés, la valeur totale des importations de produits alimentaires a augmenté plus rapidement que la valeur des exportations et que le rapport entre les importations et les exportations de ces produits a plus fortement progressé dans

la période 1995-1998 que de 1990 à 1994 – ce qui traduit une expérience négative pour ces pays. Une étude plus générale de l'OMC note dans 59 des 107 pays non membres de l'OCDE une aggravation du déficit de la balance commerciale au titre des échanges agricoles³⁴. Les raisons à l'origine de ces résultats sont complexes et ne seraient pas nécessairement un sujet de préoccupation si, par exemple, une hausse relative des importations de produits alimentaires était compensée par une hausse des exportations dans d'autres secteurs, les produits industriels notamment³⁵. Toutefois, les chiffres mettent en évidence l'asymétrie qui existe dans certains pays entre l'aptitude à attirer les importations après ouverture des marchés et la capacité d'augmenter les exportations – l'accroissement des exportations exigeant bien plus de préparation et de capitaux. Les pays importateurs nets de produits alimentaires tributaires d'un seul produit d'exportation connaissent à cet égard des difficultés particulières, surtout s'ils sont confrontés à l'érosion des préférences commerciales qui pourrait être une conséquence de la libéralisation des échanges.

38. *Vulnérabilité aux fluctuations des prix.* Là encore, dans certains cas, la vulnérabilité aux fluctuations des prix résultant de la libéralisation des échanges pourrait exposer certains États aux aléas des marchés extérieurs, ce qui risque de compromettre leur capacité à financer le développement, voire même dans certains cas à garantir l'approvisionnement en produits alimentaires³⁶. L'exemple peut-être le plus remarquable de fluctuation des prix est la hausse des cours mondiaux des céréales observée entre 1995 et 1997, et la baisse qui a suivi en 1998. Selon la FAO, la hausse du cours des céréales a entraîné une augmentation de 49 % du coût des importations de céréales pour les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires³⁷. Toutefois, certaines données suggèrent également que de nombreux pays en développement ont pu compenser les hausses des cours mondiaux en abaissant les tarifs et en remplaçant les importations traditionnelles de céréales par des importations de céréales de moindre qualité, et il faut noter que la hausse des cours a été moins prononcée et les conséquences moins graves que lors de la flambée du cours des céréales des années 70 – antérieure à la libéralisation³⁸. L'observation la plus importante est peut-être que la vulnérabilité aux effets des fluctuations des cours internationaux varie en fonction de la taille du pays et de sa dépendance à l'égard des importations. Du point de vue des droits de l'homme, il est important que les règles commerciales offrent assez de souplesse pour que puissent être prises des mesures correctives garantissant que les fluctuations des prix n'affectent pas la disponibilité des denrées alimentaires ni la possibilité d'y avoir accès.

39. *Traitement préférentiel pour les pays en développement.* De nombreux PMA et des pays importateurs nets de produits alimentaires continuent de bénéficier d'un traitement préférentiel pour leurs exportations au titre de divers régimes multilatéraux, tels que l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, ou l'initiative des États-Unis concernant le Bassin des Caraïbes. Des régimes multilatéraux de ce type peuvent offrir à ces pays d'importantes possibilités d'accès au marché. Toutefois, lors des entretiens qui ont eu lieu à l'occasion des consultations dont s'est accompagnée l'élaboration du présent rapport, la question a été soulevée d'éventuelles discriminations entre pays en développement pouvant résulter d'accords commerciaux préférentiels, par exemple lorsque certains PMA et pays importateurs nets de produits alimentaires ne sont pas parties à ces accords.

B. Aborder l'Accord sur l'agriculture sous l'angle des droits de l'homme

40. La négociation et la mise en œuvre des règles de l'OMC concernant l'agriculture ne représentent qu'une des questions intéressant le développement de l'agriculture et la promotion et la protection du droit à l'alimentation et du droit au développement. Le développement agricole est tributaire de nombreux facteurs, notamment l'existence de systèmes de transport fiables, l'accès à une technologie agricole moderne, le maintien de la diversité végétale, l'accès au crédit, le niveau d'éducation rurale, l'existence d'un système national approprié de planification du développement, la stabilité politique, la bonne gouvernance au niveau national, etc. Les règles commerciales de l'OMC ne sont qu'une pièce du puzzle. Néanmoins, des règles commerciales qui laissent aux pays en développement, surtout aux pays en situation d'insécurité alimentaire, la flexibilité voulue pour un développement approprié du secteur agricole et qui favorisent des modes efficaces et opérationnels de coopération internationale tout en réduisant réellement les pires formes de mesures entraînant une distorsion des échanges, aideront les pays à faire face à leurs obligations de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme³⁹. Le processus de réforme en cours à l'OMC offre la possibilité d'y parvenir.

41. La question centrale qui se pose, quand on cherche à dégager une approche fondée sur les droits de l'homme pour aborder la libéralisation du commerce des produits agricoles, c'est de savoir dans quelle mesure un «système universel» qui serait le même pour tous, est approprié. Le rôle du secteur agricole dans le développement varie considérablement selon les pays. Dans le cas des pays à faible revenu, il joue un rôle essentiel pour assurer la sécurité alimentaire et atténuer la pauvreté. Dans ces pays, il reste le principal employeur, il apporte une contribution substantielle au PIB et représente une source importante de devises étrangères et de recettes. En outre, la consommation alimentaire constitue une part importante des dépenses des ménages dans de nombreux pays en développement. Comme l'a souligné la FAO, «[h]istoriquement, très peu de pays ont réussi à transformer leur économie en une économie de pays développés sans avoir au préalable développé leur agriculture»⁴⁰. Pour les pays développés, le secteur agricole est souvent moins important du point de vue de l'emploi et de la contribution au PIB, et la part de la consommation alimentaire dans le revenu des ménages est relativement faible et va en diminuant. L'application des mêmes règles à des populations et à des situations extrêmement différentes, si elle ne s'accompagne pas d'une action positive efficace en faveur des pauvres, risque d'exacerber les inégalités existantes. Dans ce contexte, la Haut-Commissaire souscrit à la déclaration liminaire faite par le Secrétaire général de la CNUCED à la dixième Conférence de la CNUCED dans laquelle il a fait observer que:

«D'aucuns soutiennent encore que la meilleure solution au problème est d'instaurer des règles du jeu uniformes, d'éliminer simplement les mécanismes qui faussent les prix, d'offrir des chances égales à tous. Mais la réalité est que les peuples et les pays partent de situations extraordinairement différentes. Peut-on véritablement parler d'égalité dans ce cas? Ne devrions-nous pas admettre que le jeu de la concurrence exige, comme tous les autres jeux, non seulement des règles claires et des arbitres impartiaux, mais aussi un entraînement, une préparation? Dans les pays où vivent des minorités pauvres et défavorisées depuis de longues années, l'objectif des programmes de "discrimination positive" n'est-il pas d'assurer une égalité, non pas hypothétique, mais bien réelle, en offrant à ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire à ceux qui sont inégaux, un traitement spécial et différencié pour qu'ils puissent apprendre les rouages de la concurrence, de la production, du commerce?»

42. Les difficultés liées à l'Accord sur l'agriculture tiennent en partie au fait que les auteurs de l'Accord cherchaient à remédier à une situation caractérisée par des excédents de production croissants pour plusieurs denrées alimentaires en provenance de pays développés, dus à un renforcement du soutien interne et au recours aux subventions à l'exportation. Cette approche ne correspondait pas – et ne correspond pas – nécessairement aux besoins des autres pays. Les pays en développement en situation d'insécurité alimentaire, en particulier, sont confrontés à un déficit de production et à une pénurie de ressources quand ils cherchent à accroître la productivité de l'agriculture et la production vivrière conformément à leurs besoins et à leur potentiel. L'ouverture des marchés dans des conditions qui favorisent la protection des droits de l'homme doit prendre des formes différentes et suivre un rythme différent selon le pays considéré. Pour ce faire, les règles commerciales doivent être formulées de façon à garantir des mesures en faveur des individus et des groupes vulnérables. Sinon, ces règles, y compris l'Accord sur l'agriculture, risquent d'aboutir à des règles du jeu uniformes pour des joueurs inégaux. Une approche soucieuse des droits de l'homme tiendrait compte des incidences de la libéralisation du commerce, eu égard non seulement à la nécessité de réduire les distorsions des échanges, mais aussi sur les différents groupes, en particulier les personnes et les groupes vulnérables, et définirait les règles en conséquence. L'Accord sur l'agriculture, bien qu'il prévoit plusieurs mesures spéciales et différenciées en faveur des pays en développement, ne tient pas encore suffisamment compte des niveaux de développement extrêmement différents du secteur agricole selon les pays – et des personnes dont la subsistance dépend de l'agriculture⁴¹.

43. L'application au droit commercial du principe de non-discrimination, qui fait partie intégrante des droits de l'homme, va dans le sens d'une action positive en faveur des pauvres. Si la non-discrimination est également un principe du droit commercial international, il y a une distinction à faire dans l'application de ce principe. Le «traitement national» envisage un traitement égal pour les ressortissants et les non-ressortissants – qu'il s'agisse d'agriculteurs pauvres ou de grandes sociétés du secteur agro-industriel ou industriel. Traiter comme égales des entités inégales est problématique du point de vue de la promotion et de la protection des droits de l'homme et pourrait entraîner l'institutionnalisation de la discrimination à l'encontre des pauvres et des groupes marginalisés. Dans la législation des droits de l'homme, le principe de non-discrimination n'est pas synonyme d'égalité de traitement pour tous dans tous les cas⁴². Une action positive est parfois nécessaire pour protéger les personnes et les groupes vulnérables. Un traitement spécial et différencié dans le contexte du droit commercial est certes une mesure positive mais la Haut-Commissaire encourage l'adoption de mesures allant au-delà de périodes de transition plus longues et d'engagements à «l'effort maximal» et préconise un traitement ciblé et exécutoire. Dans ce contexte, la Haut-Commissaire accueille avec satisfaction l'engagement pris dans la Déclaration ministérielle de Doha d'incorporer le traitement spécial et différencié dans les règles et disciplines de l'Accord sur l'agriculture, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à accorder aux pays en développement la flexibilité nécessaire pour tenir compte de leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire et de développement rural.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

44. La Haut-Commissaire rappelle que selon la Déclaration sur le droit au développement les États ont le devoir de formuler des politiques de développement nationales appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population. En particulier, la Haut-Commissaire souligne que, comme reconnu par la FAO, lorsque des politiques nationales sont en place pour redistribuer les bénéfices ou compenser les perdants, la libéralisation du

commerce peut jouer un rôle important dans l'amélioration de l'accès à la nourriture⁴³. Alors que la promotion du droit à l'alimentation exige des mesures prises essentiellement au niveau local et au niveau des ménages, une libéralisation équilibrée du commerce des produits agricoles qui s'efforce, par une action positive, de favoriser les groupes pauvres et vulnérables conformément aux principes des droits de l'homme et qui laisse aux États la souplesse nécessaire pour promouvoir les droits de l'homme dans le processus de développement a aussi son importance. La Haut-Commissaire propose que des mesures soient prises dans les grands domaines suivants pour permettre d'aborder la libéralisation du commerce sous l'angle des droits de l'homme.

45. *Donner une place appropriée aux droits de l'homme dans les règles commerciales.*

La Haut-Commissaire rappelle l'opinion du Comité des droits économiques, sociaux et culturels selon laquelle les États devraient «faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue» dans les accords internationaux. La Haut-Commissaire note que les règles et normes relatives aux droits de l'homme offrent le cadre juridique permettant de protéger les dimensions sociales de la libéralisation du commerce et complètent les règles commerciales. Dans le contexte du processus de réforme en cours au titre de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture, la Haut-Commissaire considère qu'il faudrait envisager plus sérieusement d'élaborer un cadre juridique permettant de tenir compte des dimensions sociales de la libéralisation du commerce des produits agricoles en incorporant dans l'Accord sur l'agriculture une référence expresse à la promotion et à la protection des droits de l'homme.

46. *Études de l'impact sur les droits de l'homme.* Les États, dans l'application et le suivi des règles commerciales, sont encouragés à envisager les mécanismes les plus appropriés qui d'une part favorisent le développement agricole, la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté et d'autre part ont un effet minimal de distorsion des échanges. La Haut-Commissaire rappelle l'observation selon laquelle une évaluation des incidences de l'Accord sur l'agriculture n'est possible qu'au niveau de chaque pays⁴⁴. Elle encourage les États à examiner de plus près les incidences positives et négatives de la libéralisation du commerce des produits agricoles sur les droits de l'homme – en particulier sur le droit à l'alimentation et le droit au développement – et à soulever la question des études d'impact au sein du Comité de l'agriculture, lors de l'examen consacré à l'Accord sur l'agriculture comme prévu à l'article 20.

47. *Traitement spécial et différencié ciblé sur des personnes et des groupes vulnérables.*

Actuellement, l'Accord sur l'agriculture n'établit pas de distinction entre différents types d'agriculture – tels que l'agriculture commerciale ou l'agriculture de subsistance – et entre différents acteurs – les producteurs à faibles revenus ou dotés de ressources limitées d'une part et les sociétés agro-industrielles nationales et internationales de l'autre. La Haut-Commissaire appelle l'attention sur le fait que le droit au développement place la personne humaine au centre du développement. Une approche de la libéralisation des échanges sous l'angle des droits de l'homme vise donc essentiellement à protéger les individus et les groupes vulnérables – en particulier les producteurs à faibles revenus ou dotés de ressources limitées, ainsi que les salariés agricoles et les communautés rurales. Dans de nombreux cas étant donné que la majorité des pauvres se trouvent dans les pays en développement, des dispositions spéciales en faveur des pays en développement pourraient être pour cela nécessaires. Toutefois, toute mesure devrait être conçue de telle sorte que le traitement spécial accordé bénéficie aux personnes vulnérables, mais pas aux riches exploitants et aux sociétés agro-industrielles des pays pauvres. Donner aux pays en développement davantage de flexibilité pour relever les tarifs et accorder un soutien interne peut avoir des effets positifs sur la réalisation des droits fondamentaux des agriculteurs dotés de

ressources limitées et des populations rurales, tout en ayant des effets de distorsion des échanges assez minimes vu l'impact relativement faible des PMA et des pays importateurs nets de produits alimentaires sur le commerce international. La Haut Commissaire souligne également que si les engagements en matière de libéralisation gagnent en souplesse il faudrait donner simultanément au niveau national une forte priorité à la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté qui améliorent l'accès des pauvres aux facteurs de production, à la terre, à la technologie et à l'emploi.

48. *Traitement spécial et différencié visant à promouvoir la sécurité alimentaire.* De nombreux faits suggèrent que des mesures ciblées sur des cultures essentielles pour garantir la sécurité alimentaire, contrairement à d'autres cultures vivrières, sont importantes pour la promotion du droit à l'alimentation. La FAO a noté que «[l]'histoire du développement au cours des 50 dernières années a amplement démontré que, dans une large mesure, la pauvreté rurale et l'insécurité alimentaire généralisée auxquelles sont en butte les pays en développement sont, dans une large mesure, imputables à des stratégies de développement qui méconnaissent l'importance du développement du secteur agricole, en particulier de la production de produits alimentaires de première nécessité» – c'est là une bonne raison de ne pas négliger ces produits dans les règles internationales qui affectent le soutien interne⁴⁵. Les cultures dont dépend la sécurité alimentaire sont souvent destinées à la consommation locale plutôt qu'à l'exportation, ce qui signifie que des mesures particulières ciblées sur ces cultures devraient améliorer la sécurité alimentaire au niveau national, avec un effet minimal de distorsion des échanges sur les marchés mondiaux. Parmi les mesures possibles, les États en situation d'insécurité alimentaire pourraient être autorisés, en ce qui concerne les mesures de soutien ayant un effet de distorsion des échanges, à appliquer un niveau *de minimis* plus élevés pour les denrées alimentaires de base que pour les cultures non vivrières ou les cultures vivrières autres que de sécurité⁴⁶.

49. *Mise en œuvre d'un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement.* La CNUCED et la FAO ont reconnu que si la mise en œuvre de la Décision de Marrakech n'avait pas donné de «résultats satisfaisants» l'une des raisons en était l'absence de moyens de contrainte appropriés. La Haut-Commissaire se félicite de la Déclaration ministérielle de Doha et encourage les États membres de l'OMC à envisager d'adopter des mécanismes opérationnels pour la mise en œuvre de la Décision, sous les formes suivantes: répartition des droits et responsabilités entre acteurs compétents; création d'un mécanisme centralisé de surveillance et de mise en œuvre tenu de faire rapport chaque année sur l'aide fournie et reçue; mécanisme chargé de rendre compte des réalisations nationales, y compris en proposant une assistance technique aux pays qui ne sont pas en mesure de suivre leurs propres résultats; définition d'objectifs réalistes d'aide technique et financière à atteindre dans des délais fixés; mise au point de repères et d'indicateurs relatifs aux droits de l'homme.

50. *Un financement en faveur du développement mieux ciblé.* La Haut-Commissaire souligne l'importance de la coopération internationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Elle note en particulier que s'il est vrai qu'une flexibilité accrue des règles commerciales donne à de nombreux pays la possibilité de mettre en œuvre des politiques visant à promouvoir le droit à l'alimentation et le droit au développement, beaucoup d'autres ne disposent pas des ressources financières nécessaires à cette fin. Par exemple, alors que des mesures tarifaires pourraient constituer une source de recettes fiscales, le soutien interne exige des capitaux et de nombreux pays ne seraient pas forcément en mesure de tirer vraiment parti d'une telle flexibilité. À cet égard, la Haut-Commissaire réitère l'appel qu'elle a lancé aux pays

développés les invitant à respecter l'engagement, pris à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale convoquée en 2000 pour faire suite au Sommet mondial pour le développement social, d'atteindre l'objectif consistant à consacrer à l'ensemble de l'aide publique au développement un montant au moins égal à 0,7 % de leur PNB⁴⁷.

51. *Une aide alimentaire plus ciblée.* La Haut-Commissaire rappelle aux États l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui recommande de recourir à la coopération internationale pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs. La Haut-Commissaire reconnaît que l'aide alimentaire internationale est parfois une réaction à l'évolution des cours mondiaux des denrées et peut même être une forme déguisée de subvention à l'exportation, et souligne donc l'importance d'une aide alimentaire ciblée et adaptée aux besoins. À cette fin, la Haut-Commissaire appuie les programmes d'aide alimentaire ciblés tels que les programmes «vivres contre travail».

52. *Libéralisation du commerce et pratiques commerciales équitables.* La Haut-Commissaire souligne la nécessité d'un ordre social et international équitable pour une libéralisation du commerce ayant pour objectif des pratiques commerciales équitables. Les ambiguïtés existant dans l'Accord sur l'agriculture ont permis à certains pays de l'OCDE de surévaluer les droits consolidés, de fixer des crêtes tarifaires sur des produits «sensibles» et de maintenir de hauts niveaux de soutien interne. Les règles commerciales internationales pour une concurrence loyale devraient être transparentes et favoriser la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, dans sa lettre comme dans son esprit. En outre, si l'amélioration de l'accès aux marchés pour les pays en développement est un des objectifs inscrits dans le préambule de l'Accord sur l'agriculture, la recherche des moyens d'y parvenir devrait retenir davantage l'attention. La Haut-Commissaire recommande donc d'éliminer les déséquilibres structurels qui, dans l'Accord sur l'agriculture, avantagent les pays riches par rapport aux autres. La Haut-Commissaire encourage également, de la part des pays de l'OCDE, des efforts plus concertés visant à réduire et éliminer les distorsions des échanges – en particulier les subventions à l'exportation – la plupart des autres pays ne pouvant offrir à leur population une protection analogue. Dans ce contexte, la Haut-Commissaire se félicite de l'engagements pris dans la Déclaration ministérielle de Doha d'améliorer de façon substantielle l'accès aux marchés et de réduire toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif, et encourage l'inclusion explicite de cet engagement dans les règles et disciplines de l'Accord sur l'agriculture.

53. *Négociations en vue de l'accession.* Il est important par ailleurs que les pays qui négocient actuellement leur accession à l'OMC préservent intégralement le traitement spécial et différencié offert aux pays en développement et puissent garder la flexibilité ménagée par de nombreux accords de l'OMC. Les pays engagés dans des négociations en vue de leur accession devraient veiller à ce que cette préférence ne soit pas éliminée. Certains pays petits ou pauvres peuvent se trouver dans une position vulnérable pour négocier leur accession. Il est noté dans l'Observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels que les États doivent également respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays. La Haut-Commissaire rappelle aux États que de façon plus générale ils doivent respecter les droits de l'homme dans les autres pays et elle encourage les membres de l'OMC à négocier de façon à permettre aux pays accédants de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme de leur propre peuple.

54. *Autres travaux de fond.* La Haut-Commissaire encourage la poursuite d'autres travaux de recherche en vue de dégager des modes d'approche permettant d'aborder la libéralisation du commerce des produits agricoles sous l'angle des droits de l'homme. En particulier, la Haut-Commissaire encourage la conduite de nouveaux travaux de fond portant sur les domaines suivants: clarification du principe de non-discrimination dans le contexte des règles commerciales de l'OMC, y compris le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée; mise au point de mécanismes garantissant un traitement spécial et différencié ciblé sur les individus et les groupes vulnérables, mais non sur les riches agriculteurs et l'agro-industrie; mise au point de mécanismes couvrant une protection efficace, avec un effet minimal de distorsion des échanges des cultures nécessaires à la sécurité alimentaire des pays en situation d'insécurité alimentaire; élaboration de principes directeurs pour la fourniture d'une aide alimentaire réagissant aux besoins plutôt qu'aux cours des denrées mondiaux; et mise au point de mécanismes opérationnels pour l'application de la Décision de Marrakech, y compris la définition d'objectifs, de délais, de repères et d'indicateurs et l'identification des responsables et des bénéficiaires.

Notes

¹ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement sur sa dixième session*, tenue à Bangkok, du 12 au 19 février 2000 (TD/390), par. 129, 133.

² Programme d'action en faveur des pays les moins avancés adopté par la Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, Bruxelles, 14-20 mai 2001 (A/CONF.191/11), p. 57, 62 et 65.

³ Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation adopté par le Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 13-17 novembre 1996, engagement 7, objectif 7.4 e), par. 61. L'engagement 7 se lit «Nous exécuterons ce Plan d'action, et assurerons son contrôle et son suivi, à tous les niveaux en coopération avec la communauté internationale». Dans le texte de l'objectif 7.4 e) le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme est invité «en consultation avec les organes pertinents des traités, et en collaboration avec les institutions et programmes spécialisés pertinents du système des Nations Unies et les mécanismes intergouvernementaux appropriés, à mieux définir les droits concernant la nourriture figurant à l'article 11 du Pacte [du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels] et à proposer des moyens d'appliquer et de matérialiser ces droits afin de remplir les engagements et d'atteindre les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation, prenant en compte la possibilité de formuler des lignes directrices facultatives en vue de la sécurité alimentaire pour tous».

⁴ La Chine est devenue membre le 11 décembre 2001 et le Taipei chinois le 1^{er} janvier 2002.

⁵ Déclaration et Programme d'action de Vienne de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (A/CONF.157/23), section I, par. 1.

⁶ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture: un manuel de référence*, «l'Agriculture dans le GATT: historique», première partie, module 4.

⁷ Voir Accord sur l'agriculture, art. 4.

⁸ Chaque pays indique dans les listes des pays annexées à l'Accord sur l'agriculture ses engagements contraignants en matière d'accès.

⁹ Toutefois, une disposition de l'article 9 4) de l'Accord sur l'agriculture fait bénéficier les pays en développement membres de l'OMC d'un traitement spécial et différencié leur permettant d'offrir certaines formes de subventions à l'exportation pendant la période de mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay.

¹⁰ Voir Accord sur l'agriculture, 9 2) a) et b).

¹¹ Accord sur l'agriculture, art. 15.

¹² Accord sur l'agriculture, art. 6 et 9 4).

¹³ Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Voir également, Accord sur l'agriculture, art. 16.

¹⁴ Déclaration adoptée à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, Doha, 9-14 novembre 2001, par. 13.

¹⁵ CNUCED, Incidences de la réforme de l'agriculture sur les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et moyens de répondre aux préoccupations de ces pays dans le cadre des négociations commerciales multilatérales (TD/B/COM.1/EM.11/2 et Corr.1), Note d'information du secrétariat de la CNUCED, juillet 2000. En ce qui concerne la Décision de Marrakech, la CNUCED a indiqué que sa mise en œuvre n'avait pas «donné de résultats satisfaisants». Cela tient principalement à trois raisons: premièrement, la Décision ne comporte pas de mécanisme opérationnel permettant de mettre à exécution les mesures de soutien qui y sont indiquées; deuxièmement, on n'a pas cherché, dans le cadre de l'OMC, à analyser systématiquement l'impact sur les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires de l'Accord sur l'agriculture; et troisièmement, peu d'études ont été consacrées aux répercussions de l'Accord sur l'agriculture dans les différents pays pendant la période de suivi de la Décision. La CNUCED a également noté que les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ont vu le coût total de leurs importations vivrières augmenter, alors que l'aide alimentaire diminuait entre 1995 et 1999, et elle a conclu que la capacité de ces pays à financer la hausse des coûts des importations de produits alimentaires ne prêtait guère à l'optimisme (voir TD/B/COM.1/EM.11/2, par. 25 et suiv.).

¹⁶ OCDE, *L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay – Une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris 2001. Sur l'accès aux marchés, le rapport de l'OCDE fait état de crêtes tarifaires supérieures à 200 % pour certains produits agricoles. La CNUCED note également que la manière dont le problème des réductions tarifaires est abordé dans l'Accord sur l'agriculture permet aux pays d'engager des réductions tarifaires inégales selon

les produits, ce qui a permis de maintenir des taux de droits d'un niveau prohibitif sur des produits «sensibles» – en particulier les droits de douane appliqués à d'importants produits d'exportation des pays en développement, comme le sucre, le tabac et le coton sont souvent fixés au niveau de crêtes tarifaires de plus de 200 % (voir également TD/B/COM.1/EM.11/2, par. 16).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ TD/B/COM.1/M.11/2, par. 12, 14 et 36.

²¹ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture: un manuel de référence*, deuxième partie, Module 1, «Les mesures de soutien interne».

²² Programme alimentaire mondial, examen de l'aide alimentaire, notes pour la Table ronde de la FAO sur certaines questions, en particulier l'aide alimentaire, dans le contexte des négociations de l'OMC sur l'agriculture, Genève, 30 novembre 2001.

²³ FAO, «Food aid in the context of the WTO negotiations on agriculture», document de travail établi par le secrétariat de la FAO pour la Table ronde de Genève, *ibid.*, p. 5 et tableau 3.

²⁴ South Centre, *Market Power in Agricultural Markets: Some Issues for Developing Countries*, Trade-Related Agenda, Development and Equity Working Papers No. 6, 1999, p. 2.

²⁵ FAO, Mobiliser des ressources pour combattre la faim, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, vingt-septième session, Rome, 2001.

²⁶ Ibid.

²⁷ OCDE, *op. cit.*

²⁸ FAO, *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture: un manuel de référence*, deuxième partie, Module 10, «Commerce et sécurité alimentaire: les options des pays en développement».

²⁹ D. Ben David, H. Nordstrom et L.A. Winters, *Commerce, disparité des revenus et pauvreté*. Étude spéciale de l'OMC n° 5, Genève, 2000.

³⁰ FAO, *L'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire, questions et alternatives concernant les négociations de l'OMC dans la perspective des pays en développement*, vol. II, Études de cas par pays, Division des produits et du commerce international, FAO, Rome, 2000. Ce rapport cite également l'exemple du Brésil où le secteur agricole s'est transformé par suite du processus de réforme. Dans le secteur laitier, la taille des exploitations augmente, le cheptel s'améliore, des entreprises de transformation industrielle à grande échelle s'implantent pour remplacer les coopératives traditionnelles. Néanmoins, la solution, selon l'étude, n'est pas dans

un retrait de ce processus de transformation, mais plutôt dans l'amélioration des sauvegardes en faveur des populations rurales et des petits exploitants, par exemple en créant de nouveaux établissements de crédit et en modifiant le droit contractuel de façon à protéger les intérêts des petits agriculteurs face à la pénétration des grandes sociétés dans l'agriculture.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ OMC, Effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles, Note d'information statistique du Secrétariat (G/AG/NG/S/11/Add.1), Comité de l'agriculture, 24 juillet 2000, tableau 6.

³⁵ Ibid. Par exemple, une réduction des subventions à l'exportation conformément aux engagements prévus dans l'Accord sur l'agriculture pourrait entraîner une hausse des cours mondiaux, donc augmenter le coût total des importations. De même, l'application de l'Accord sur l'agriculture dans le pays d'importation pourrait également, par exemple à la suite d'un abaissement des tarifs, entraîner un accroissement du volume des importations malgré le niveau des cours mondiaux.

³⁶ Ibid. Dans les études de cas de la FAO il était indiqué qu'en Inde le prix des denrées alimentaires avait augmenté plus vite que les autres prix à la consommation après 1991, ce qui pourrait expliquer, selon la FAO, pourquoi le taux de pauvreté n'avait pas diminué depuis 1991 malgré l'accélération de la croissance économique. L'étude souligne que la stabilité des prix est un facteur important pour protéger le bien-être des pauvres.

³⁷ FAO, La sécurité alimentaire dans le contexte des négociations de l'OMC sur l'agriculture, Document de discussion n° 2, préparé pour la Table ronde de Genève, op. cit., encadré 1.

³⁸ P. Pinstруп-Andersen, Rajul Pandya et Mark W. Rosegrant, *The World Food Situation: Recent Developments, Emerging Issues and Long-Term Prospects*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 20/20 Vision, Washington, D.C. 1997, p. 14 et suiv.

³⁹ La FAO a noté qu'on ne peut, dans la plupart des cas, encourager la croissance économique, lutter contre la pauvreté et accroître la sécurité alimentaire avec des résultats tangibles sans développer le potentiel de production du secteur agricole et sans accroître sa contribution au développement économique global. FAO, *L'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire, questions et alternatives concernant les négociations de l'OMC dans la perspective des pays en développement*, vol. II, Études de cas par pays, op. cit.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ L'Accord sur l'agriculture comporte en fait une flexibilité qui pourrait permettre aux États de s'acquitter de leurs responsabilités quant à la promotion et à la protection des droits de l'homme (voir, par exemple, les articles 6 2), 6 4) a) et b), 9 4), 11 et 12 2)). En ce qui concerne l'accès

aux marchés, l'Accord sur l'agriculture comporte la clause de sauvegarde spéciale qui permet à certains pays de prendre des mesures contre les hausses subites des importations. Alors que de nombreux pays en développement ne peuvent bénéficier de cette clause, un grand nombre d'entre eux appliquent généralement des tarifs peu élevés, ce qui leur laisse la possibilité de relever leurs tarifs en conformité de leurs engagements au titre de l'Accord sur l'agriculture (OMC, *Market Access: Unfinished Business – Post Uruguay Round Inventory* (Special Study No. 6), p. 52. En particulier, voir tableau III.5 qui montre par exemple: Bangladesh, taux moyen de droits consolidés simples de 188,3, avec un taux appliqué de 25,1 en 1999/2000, comparé au taux moyen de droits consolidés simples pour le Japon de 25,3 avec un taux appliqué de 26,3 en 1996). Pour ce qui est des mesures de soutien interne, l'Accord sur l'agriculture permet aux pays en développement de continuer de fournir un soutien à certaines mesures de développement, notamment des mesures destinées à protéger les producteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées (Accord sur l'agriculture, art. 6). Pour ce qui est des subventions à l'exportation, l'Accord prévoit un traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les pays les moins avancés Membres qui ne seront pas tenus de contracter des engagements pour ce qui est des subventions aux coûts de la commercialisation et des subventions au transport intérieur, à condition que celles-ci ne soient pas appliquées d'une manière qui reviendrait à contourner les engagements en matière de réduction (Accord sur l'agriculture, art. 9 4)). Néanmoins, si l'Accord sur l'agriculture laisse aux États une certaine latitude pour élaborer des politiques visant à promouvoir les droits de l'homme, il reste des zones de tension pour lesquelles il faut trouver des solutions. Et même la flexibilité évoquée ci-dessus n'est pas offerte à tous les pays. Par exemple, si la clause de sauvegarde spéciale accorde la flexibilité nécessaire pour éviter les effets d'une hausse subite des importations ou y remédier, elle vise uniquement les membres engagés dans la tarification. La plupart des pays membres en développement ont consolidé leurs tarifs à des taux plafonds et ne se sont pas engagés dans la tarification, si bien qu'ils ne peuvent se prévaloir de cette disposition. En conséquence, en cas d'augmentation subite des importations, certains pays pourraient prendre les mesures nécessaires pour garantir le droit à l'alimentation, mais d'autres n'auraient pas cette option. Alors que certains pays en développement ont des taux plafonds consolidés d'un niveau élevé, ce qui leur offre une certaine souplesse lorsqu'il s'agit de fixer des tarifs en cas de hausse subite des importations, d'autres ont des taux consolidés à des niveaux zéro si bien qu'ils ne bénéficient d'aucune flexibilité. Eu égard au soutien interne, les pays en développement qui invoquaient des engagements nuls, ne peuvent offrir qu'un niveau de soutien limité alors que de nombreux pays développés qui invoquaient des engagements considérables pendant la période de base se sont vus conférer légalement le droit de continuer à le faire (TD/B/COM.1/EM.11/2, op. cit., par. 44).

⁴² Le principe de non-discrimination est l'un des piliers de la législation des droits de l'homme et pourrait servir de point de départ dans les débats sur les droits de l'homme et le commerce. Dans le contexte du droit commercial, le principe de non-discrimination trouve son expression dans les principes du traitement national et du traitement de la nation la plus favorisée. En vertu de la législation des droits de l'homme, les États s'engagent à garantir que les droits seront exercés sans discrimination d'aucune sorte fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation (voir art. 2 commun aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme). Toutefois, dans la législation des droits de l'homme, le principe de non-discrimination

n'implique pas un traitement égal dans tous les cas. En vertu de la législation des droits de l'homme, la non-discrimination peut nécessiter une action positive visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui empêchent certains groupes de la population de bénéficier des droits de l'homme (voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 18, 1989, par. 8 et 10).

⁴³ FAO. *Les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture: un manuel de référence sur l'agriculture*, partie II, Module 10, op. cit.

⁴⁴ TD/B/COM.1/EM.11/2, op. cit., par. 9.

⁴⁵ FAO, Document de discussion n° 2 pour la Table ronde organisée à Genève par la FAO, op. cit.

⁴⁶ TD/B/COM.1/EM.11/2, op. cit., par. 46.

⁴⁷ Résolution de l'Assemblée générale S-24/2 du 1^{er} juillet 2000.

Annexe

La présente annexe offre un aperçu général des règles de l'Accord sur l'agriculture portant sur l'accès aux marchés et le soutien interne, ainsi que des quatre éléments de la Décision de Marrakech.

Accès aux marchés

L'accès aux marchés porte sur trois éléments à savoir, la consolidation tarifaire, la possibilité d'accès minimale aux marchés et une clause de sauvegarde spéciale en cas de hausse subite des importations de produits alimentaires.

a) *Consolidation tarifaire.* Dans le cadre du processus tendant à plafonner les niveaux tarifaires – **consolidation tarifaire** – l'Accord sur l'agriculture demandait aux Membres de transformer en droits de douane les mesures non tarifaires propres à l'agriculture. Ce processus – connu sous le nom de **tarification** – a abouti à un chiffre tarifaire total que l'on a plafonné – ou consolidé – sur la base des niveaux de 1986-1988^a. Il en est généralement résulté un relèvement – parfois sensible – du niveau des droits. Toutefois, chaque État s'est alors engagé à réduire ce chiffre total. Plutôt que de recourir à la tarification, les pays en développement avaient la possibilité de consolider les droits à des niveaux supérieurs aux niveaux réellement appliqués. Ces pays se sont alors engagés à maintenir les tarifs à ce niveau, voire à les diminuer^b.

b) *Accès minimal aux marchés.* Le processus de tarification risquant d'entraîner provisoirement une hausse des tarifs et un blocage de l'accès aux marchés, il a été fait appel à la notion de contingents minima, ce qui signifie que les Membres s'engagent à maintenir les possibilités courantes d'importer des produits agricoles – en fonction des niveaux d'importation de 1986 à 1988 – et, le cas échéant, à offrir des possibilités supplémentaires d'accès aux marchés. Il en résulte un abaissement des tarifs à l'intérieur des contingents et un relèvement des tarifs pour les quantités hors contingents.

c) *Clause de sauvegarde spéciale.* Cette clause donne aux Membres la possibilité de se protéger des fluctuations des prix au niveau international en permettant l'application de droits additionnels en cas de hausse subite des importations^c. Une hausse subite des prix ou un fort accroissement du volume déclenche l'application de cette clause. Cette disposition est le troisième volet du programme de tarification et ne peut être invoquée que pour les produits «tarifiés». En d'autres termes, seuls les membres engagés dans le processus de tarification peuvent bénéficier de cette clause.

Soutien interne

L'Accord sur l'agriculture prévoit des domaines où le soutien interne ne doit pas être diminué – catégorie verte, catégorie bleue, mesures de développement et niveau de soutien *de minimis*. La catégorie orange est soumise à des engagements de réduction.

a) *Mesures de la catégorie verte.* La catégorie verte comprend des mesures considérées comme ayant des incidences négligeables ou nulles sur les échanges et qui se répartissent en deux grands groupes: les versements directs aux producteurs qui ne sont pas liés à des décisions

concernant la production et les programmes de services publics. Ces mesures incluent, par exemple, la recherche agricole financée par les pouvoirs publics, les programmes de lutte contre les parasites et les maladies, les services de formation et les services de consultation dans le secteur agricole, une aide alimentaire intérieure, des secours en cas de catastrophe, etc.^d.

Les membres peuvent accroître leurs dépenses destinées aux mesures de la catégorie verte, sans aucune restriction.

b) *Mesures de la catégorie bleue.* Les mesures de la catégorie bleue prévoient un certain soutien interne sous forme de versements directs aux producteurs dans le cadre de programmes limitant la production qui concernent essentiellement certains pays européens.

c) *Mesures de développement.* L'Accord sur l'agriculture n'exige pas non plus de réductions concernant certaines mesures appliquées par des pays en développement en vue d'encourager le développement agricole et rural et qui font partie intégrante des programmes de développement^e. Les mesures de cette catégorie comprennent les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées, des subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées, et un soutien aux producteurs des pays en développement destiné à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites.

d) *Niveau de soutien de minimis.* Le niveau de soutien *de minimis* fixe un niveau minimum de soutien interne admissible ayant des effets de distorsion des échanges. Il y a deux niveaux minimaux en deçà desquels ce soutien interne est admissible: il s'agit du soutien interne par produit et du soutien interne autre que par produit. Tout d'abord, le niveau *de minimis* englobe tout soutien interne par produit si ce soutien n'excède pas 5 % de la valeur totale de la production du produit agricole considéré. Deuxièmement, le niveau *de minimis* inclut tout soutien interne autre que par produit qui est inférieur à 5 % de la valeur de la production agricole totale – en d'autres termes, de la valeur de tous les produits. L'Accord sur l'agriculture autorise donc un soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges dans ces deux domaines, jusqu'à ce niveau. Pour les pays en développement, le plafond *de minimis* est de 10 % dans les deux cas.

e) *Catégorie orange.* Toutes les autres mesures de soutien interne relèvent de la catégorie orange, ce qui signifie qu'elles doivent être réduites. La somme de toutes les mesures de soutien interne non exemptées constitue la mesure globale du soutien total (MGS). Au titre de l'Accord, les Membres devaient calculer et notifier leur mesure globale du soutien total de base (1986-1988), qui a été alors plafonnée. Les Membres sont convenus de réduire leur soutien interne à partir de ces niveaux.

Traitement spécial différencié

La Décision de Marrakech comprend les quatre éléments suivants:

a) *Aide alimentaire.* La Décision exprime la crainte que la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture ne soit préjudiciable à la mise à disposition d'une aide alimentaire en quantités suffisantes^f. Elle examine trois questions. Tout d'abord, les ministres sont convenus d'examiner

le niveau de l'aide alimentaire établi par le Comité de l'aide alimentaire en vertu de la Convention relative à l'aide alimentaire. Ensuite, les ministres sont convenus d'engager des négociations dans l'enceinte appropriée pour établir un niveau d'engagements en matière d'aide alimentaire qui soit suffisant pour répondre aux besoins légitimes des pays en développement. Enfin, les ministres sont convenus d'adopter des lignes directrices portant sur la fourniture de l'aide alimentaire.

b) *Crédits à l'exportation de produits agricoles.* Les ministres sont convenus que tout accord se rapportant à des crédits à l'exportation, comme demandé au titre de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture, soit conçu de façon à garantir un traitement différencié en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

c) *Facilités de financement.* Les ministres ont réitéré que les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de produits alimentaires pouvaient tirer sur les ressources disponibles au titre de facilités financières, «ou de facilités qui pourraient être créées» pour financer les niveaux normaux d'importations commerciales. Le FMI, par exemple, a une facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus.

d) *Assistance technique et financière au titre des programmes d'aide.* Les ministres sont également convenus de prendre pleinement en considération, dans le contexte de leurs programmes d'aide, les demandes d'assistance technique et financière des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour leur permettre d'améliorer leur productivité et leur infrastructure agricole.

Notes

^a Pour les pays Membres développés, la tarification ne s'appliquait qu'à 20 % de toutes les lignes tarifaires correspondant à des produits agricoles, mais ces positions comprenaient de nombreux produits «sensibles». Pour les pays Membres en développement, ce pourcentage est encore plus faible.

^b Une étude de la FAO démontre que beaucoup de pays en développement ont des taux plafonds nettement plus élevés que les taux tarifaires qu'ils appliquent, ce qui tient à plusieurs raisons; il est important de noter que ces pays s'assurent ainsi une certaine flexibilité, qui leur permet de fixer des tarifs plus élevés lorsque cela devient nécessaire pour des raisons de sécurité alimentaire ou de développement. Néanmoins, dans d'autres cas, par exemple en Inde, le niveau consolidé des tarifs est fixé à zéro pour certains produits sensibles – dans le contexte de la sécurité alimentaire – comme le riz. Voir FAO, *L'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire, questions et alternatives concernant les négociations de l'OMC dans la perspective des pays en développement*, vol. II. Études de cas par pays, Division des produits et du commerce international, FAO, Rome, 2000.

^c Accord sur l'agriculture, art. 5.

^d Voir Accord sur l'agriculture, annexe 2, pour une liste complète des mesures de la catégorie verte.

^e Accord sur l'agriculture, art. 6.

^f Décision de Marrakech, par. 3.
