

Une réforme de l'OMC pour des systèmes alimentaires équitables et durables

Geneviève Parent, Professeure en droit, Titulaire de la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaire

Jérôme Dupras, Professeur en économie écologique, Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie écologique

« Un système alimentaire durable est un système alimentaire qui garantit à chacun la sécurité alimentaire et la nutrition sans compromettre les bases économiques, sociales et environnementales nécessaires à la sécurité alimentaire et à la nutrition des générations futures » (HLPE, 2017).

Constats

Notre incapacité à atteindre une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable a un impact extrêmement préoccupant sur la santé humaine et celle de la planète. À la dénutrition s'ajoute le défi colossal de santé publique que posent les maladies chroniques sociétales (MCS) associées à une mauvaise alimentation. Dans le monde, 11 millions de décès leur sont annuellement imputables et une proportion grandissante d'enfants est en surplus pondéral ou obèse.

De plus, les impacts documentés du système alimentaire mondialisé (SAM) sur les bouleversements climatiques et la perte alarmante de la diversité agricole et alimentaire assombrissent davantage ce portrait. Plusieurs scientifiques estiment que les limites des écosystèmes terrestres en lien avec la biodiversité et le climat sont déjà dépassées. La pandémie de la COVID-19 met en exergue la fragilité du SAM et ses impacts négatifs sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de même que sur l'environnement. Cette pandémie souligne les liens inextricables existant entre sécurité alimentaire et sécurité nationale, portant certains États à préconiser une plus grande autonomie alimentaire.

Dans ce contexte, il devient plus que jamais évident que la sécurisation d'un accès équitable à une alimentation de qualité, compatible avec la santé humaine et celle de l'environnement, représente un défi urgent à relever pour les générations présentes et futures.

La prise de conscience mondiale qui accompagne la pandémie de la COVID-19 crée une conjoncture des plus favorables pour aborder de manière constructive la réforme des systèmes alimentaires autour du fait qu'il n'existe qu'une seule santé (humaine, animale, planète).

Plusieurs chercheur.e.s et organisations internationales sont d'avis qu'une réforme des systèmes alimentaires organisée autour d'une approche intégrée, systémique et unifiée de la santé humaine, animale et celle de la planète est un levier puissant pour optimiser

la santé humaine et celle de l'environnement en tandem, conformément aux objectifs du développement durable.

Les Nations Unies répondaient d'ailleurs à ce constat en octobre 2019, en convoquant un Sommet mondial sur les systèmes alimentaires qui doit avoir lieu à l'automne 2021.

Les bases d'une réforme porteuse

Les systèmes alimentaires sont nombreux et divers. Ils ont des tailles, des portées et des fonctions différentes, du très local au global et des plus traditionnels aux plus modernes. Ils sont interconnectés et leur somme constitue ce que l'on appelle le "système alimentaire mondial" (HLPE, 2014, 2017).

Pour parvenir à réfléchir efficacement à la réforme de l'OMC, il nous faut dépasser la vision binaire qui oppose généralement la libéralisation des marchés et l'autonomie alimentaire. Un retour vers plus d'autonomie alimentaire nationale et la transition du système alimentaire mondialisé vers plus de durabilité doivent s'opérer de manière concomitante. Il s'agit de rétablir l'équilibre entre la composante "territorialisée" et "mondialisée" de l'alimentation en permettant aux États de conserver les moyens pour et en les incitant à adopter les mesures nécessaires à la transition vers des systèmes alimentaires équitables et durables.

L'OMC impacte grandement les systèmes alimentaires actuels en ce que ses règles organisent et balisent la libéralisation des produits agricoles et alimentaires. La libéralisation des échanges agricoles contribue en partie à la sécurité alimentaire et nutritionnelle en ce qu'elle favorise l'accès économique aux denrées. Les recherches scientifiques issues de plusieurs disciplines démontrent toutefois que sa réforme doit donc être effectuée dans l'objectif, partagé par les Nations Unies et d'autres organisations internationales, d'opérer une transition vers des systèmes alimentaires équitables et durables.

Une prémisses fondamentale doit guider la réforme de l'OMC et la réflexion sur la réforme des systèmes alimentaires : la sécurité alimentaire, la nutrition, la santé humaine et celle de la planète ne constituent pas seulement un résultat potentiel des systèmes alimentaires, mais elles constituent également une condition préalable de la durabilité de ces systèmes.

C'est dans cette optique et selon l'approche qu'il n'existe qu'une seule santé, que les négociations de l'*Accord sur l'agriculture*, toujours en cours, doivent se poursuivre et se conclure. L'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, le *GATT*, l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* de même que l'*Accord sur les aspects de propriété intellectuelle liés au commerce* doivent également être abordés selon l'approche qu'il n'existe qu'une seule santé. Plus largement, l'OMC, comme organisation, doit devenir plus perméable aux autres sphères du droit international et s'impliquer activement dans le cadre d'une gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'environnement. L'atteinte d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale durable nécessite une plus grande cohérence entre le système juridique de l'OMC et celui des autres sphères du droit international comme le droit de l'environnement.

Des exemples d'avenues de réforme essentielles

La réforme de l'OMC, en particulier celle de l'*Accord sur l'agriculture* (AA) qui stagne depuis 2000, doit nécessairement se faire dans l'objectif de permettre la transition vers des systèmes alimentaires équitables et durables. Cela implique une plus grande perméabilité de l'OMC aux considérations autres que commerciales d'un même qu'un équilibre entre les trois composantes du développement durable : économie, sociale, environnementale. Les États doivent pouvoir protéger et promouvoir ces systèmes, qu'ils soient internationaux, nationaux ou locaux.

Plusieurs pistes de solutions et de réforme juridiques peuvent être envisagées en ce sens et prennent déjà naissance au cœur du texte de l'AA. Entre autres :

- Les clauses de sauvegarde spéciale au sein de l'AA devraient être maintenues et leur application élargit de manière à prendre en compte de nouvelles réalités, notamment celles dues aux chocs économiques, aux changements climatiques et aux différents contextes pandémiques, afin d'assurer une sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale durable. La flexibilité dont fait preuve l'AA en cette matière doit être non seulement conservée, mais augmentée.
- La sécurité alimentaire, la nécessité de protéger l'environnement et l'objectif de développement durable sont inscrits dans le Préambule de l'AA et de l'Accord instituant l'OMC. Ces concepts devraient déjà guider l'interprétation de l'AA et autres traités de l'OMC. Toutefois, il importe d'inscrire ces concepts dans le corps même du texte de l'AA.
- Il importe également de s'assurer que la définition de sécurité alimentaire inscrite dans l'AA soit celle reconnue par les multiples forums internationaux, notamment le *Comité de la sécurité alimentaire mondiale*. Cette interprétation de la sécurité alimentaire est nécessaire pour garantir une plus grande cohérence entre l'OMC et les organisations internationales qui traite de sécurité alimentaire, de nutrition, de santé et d'environnement.
- La progression vers plus de cohérence en droit international doit ainsi s'effectuer en s'assurant d'équilibrer les trois dimensions du développement durable et l'atteinte d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle ne devrait jamais être considérée comme pouvant faire l'objet d'un compromis (*trade-off*) (HLPE, 2017).
- L'Annexe 2 de l'AA doit être revue, augmentée et son accès facilité au regard de la conception d'une seule santé et dans l'objectif d'assurer la mise en place de systèmes alimentaires équitables et durables. Cette annexe doit permettre aux États d'avoir les coudées franches pour adopter des mesures efficaces et nécessaires à cet effet. La sécurité alimentaire, les modes de production et transformation durables qui favorisent la protection de l'environnement, la lutte et l'adaptation aux changements climatiques et qui évitent la perte et le gaspillage alimentaire devraient pouvoir être valorisés et encouragés par les États de manière plus importante, comme les systèmes de gestion durable des approvisionnements - *sustainable management*.

- Les règles de l'OMC en matière de soutiens publics pour la protection de l'environnement doivent être élargies afin de permettre la rémunération directe d'un agriculteur au titre et à la hauteur du service environnemental rendu par ses activités. Les contributions offertes par la nature à l'être humain devraient également pouvoir être considérées.
- Les études juridiques entourant l'état de nécessité peuvent notamment être utiles dans la poursuite du chantier inachevé de l'AA, tout comme une analyse plus poussée de l'émergence d'une « exception de sécurité alimentaire à l'OMC, fondée sur un ordre normatif alimentaire mondial en construction à l'extérieur de l'OMC.
- Les *Directives volontaires du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale sur les systèmes alimentaires et la nutrition*, adoptées le mois dernier, devraient guider la réforme de l'AA et de l'OMC [<http://www.fao.org/3/ne982fr/ne982fr.pdf>].

Plus largement,

- Le système de règlement des différends devrait être plus perméable aux considérations autres que commerciales et aux autres engagements internationaux des États en matière d'environnement et de droits humains. En plus de traduire cette perméabilité dans les dispositions des accords, il serait souhaitable de réformer la composition des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel afin d'y inclure des spécialistes des droits humains, de l'environnement et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- La réforme du mécanisme de prise de décisions au sein de l'OMC devrait être envisagée pour plus d'efficacité et d'équité.
- Les organisations de normalisation internationale comme la *Commission du Codex alimentarius* et l'*Organisation mondiale de la santé animale* (OIE), doivent prendre en compte cette conception élargie de la santé lors de l'élaboration et l'adoption de normes internationales puisque ces normes deviennent souvent, *de facto*, le droit applicable.
- Les négociations sur les services, débutées en 2000, doivent préconiser la réduction ou l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux afin de renforcer le soutien mutuel du commerce et de l'environnement.
- Les externalités sociales et environnementales des différentes composantes des systèmes alimentaires équitables et durables doivent pouvoir être internalisées. Cette action est nécessaire pour refléter le juste prix des biens et services et pour respecter les cadres réglementaires en vigueur au Canada et auxquels sont assujettis les producteurs d'ici.
- Les États doivent être en mesure d'assurer que les produits importés respectent les mêmes exigences environnementales et sociales qu'ils imposent aux différentes parties prenantes œuvrant dans leurs systèmes alimentaires équitables et durables.