


**Une perspective axée sur la sécurité alimentaire
pour les politiques du Canada
en matière de commerce international et d'aide au
développement**

**Document de travail sur l'examen des politiques
internationales
du gouvernement du Canada**



Présenté par le
Groupe canadien de réflexion sur
la sécurité alimentaire
Octobre 2004

Le **Groupe canadien de réflexion sur la sécurité alimentaire** (GRSA) réunit des organismes canadiens de développement international et d'aide humanitaire, des organisations d'agriculteurs et de producteurs, ainsi que des groupes de défense des droits de la personne qui travaillent depuis des décennies au progrès de la sécurité alimentaire dans les pays en développement et au Canada. Ses membres incluent les organismes suivants : Conseil canadien pour la coopération internationale, Canadian Foodgrains Bank, Réseau de radios rurales des pays en développement, Développement et paix, ETC Group, Inter Pares, Mennonite Central Committee Canada, National Farmers Union (Canada), Oxfam Canada, Partners in Rural Development, Droits et démocratie, UPA Développement international, USC Canada et Vision mondiale Canada.

En matière de commerce et d'aide au développement, le GRSA promeut l'adoption de règles qui préservent et favorisent la sécurité alimentaire dans les pays en développement. Notre engagement vise le développement d'un système de gouvernance mondiale qui contribuera à assurer le droit à l'alimentation, renforcera les moyens de subsistance des petits producteurs des pays en développement et favorisera la santé du secteur agricole pour les agriculteurs du Canada.

Résumé

Dans un monde qui produit assez de nourriture pour tous ses habitants, plus de 840 millions de personnes souffrent de la faim. Elles vivent en majorité dans des pays en développement. La persistance de la faim démontre que les gouvernements du Nord et du Sud n'ont pas su remplir leurs obligations découlant du droit à l'alimentation.

Le Groupe canadien de réflexion sur la sécurité alimentaire (GRSA) exhorte le Canada à faire de la sécurité alimentaire l'une des priorités majeures de ses politiques internationales. Le Groupe propose au Canada d'adopter pour cela un cadre axé sur les droits de la personne.

Une politique de sécurité alimentaire axée sur les droits de la personne exige que les gouvernements nationaux :

- gouvernement en fonction des droits qu'ils se sont engagés à respecter;
- appliquent des politiques favorables à la sécurité alimentaire et évitent celles qui la compromettent;
- s'engagent à promouvoir les droits des plus vulnérables et à les protéger;
- s'abstiennent de toute action susceptible de compromettre la sécurité alimentaire d'autres pays;
- veillent à ce que les autres ententes internationales soient cohérentes avec les traités sur les droits de la personne.

C'est cette approche qui a inspiré les propositions présentées dans ce document quant aux politiques internationales canadiennes en matière d'aide et de commerce.

Aide au développement

La production agricole à petite échelle est à la base de l'économie et de la sécurité alimentaire en milieu rural dans la plupart des pays en développement. Les politiques nationales et internationales doivent renforcer les capacités des petits producteurs plutôt que de les affaiblir.

Le GRSA félicite le gouvernement du Canada de l'engagement pris par l'ACDI en 2003 d'augmenter le soutien à l'agriculture dans une optique de réduction durable de la pauvreté, et l'exhorte à garder son rôle de chef de file dans le domaine. Il faut maintenir l'aide financière aux programmes en agriculture, et l'intensifier. Le financement doit cibler les moyens de subsistance et les stratégies entrepreneuriales des petits exploitants et des paysans pauvres. L'aide au développement des entreprises est plus efficace quand elle appuie la production et la distribution locales par les petits exploitants et les paysans pauvres, ce qui entraîne la revitalisation des économies locales. Un facteur essentiel au

succès de ces efforts est de renforcer les droits des femmes de milieu rural ainsi que leur niveau de participation.

Politiques en matière de commerce international

Il faut réformer en profondeur les règles du commerce international en agriculture. La combinaison de deux politiques commerciales majeures perpétue la faim dans le monde : les subventions agricoles dans les pays riches et le retrait forcé des droits tarifaires dans les pays pauvres. On inonde le marché international d'exportations vendues sous le prix coûtant, provoquant une chute des prix qui élimine toute possibilité de concurrence pour les paysans pauvres. Les subventions à l'exportation constituent de même une concurrence déloyale pour les producteurs canadiens. Même si le Canada dénonce à juste titre les subventions accordées par les États-Unis et l'Union européenne (UE), il appuie des règles commerciales qui forcent l'ouverture des marchés des pays en développement. Cela a des répercussions funestes sur la sécurité alimentaire.

Le Canada partage plusieurs préoccupations et intérêts avec les pays en développement : ils sont nos partenaires commerciaux, nos partenaires mondiaux pour l'atteinte d'objectifs de développement et nos alliés pour l'élimination des subventions à effet pervers. Nous avons aussi en commun d'aspirer à des règles commerciales permettant à tous les gouvernements d'adopter des solutions devenues la marque de commerce du Canada en matière de développement agricole – la promotion de marchés ordonnés, notamment par la gestion de l'offre et l'exportation à guichet unique.

Le Canada doit réévaluer ses positions et ses alliances à l'OMC afin de soutenir les besoins des pays en développement en matière de sécurité alimentaire et protéger les intérêts des agriculteurs canadiens au sein d'un système multilatéral viable.

Résumé des recommandations

- 1) Le gouvernement du Canada devrait adopter une approche globale de la sécurité alimentaire en s'inspirant d'un cadre axé sur les droits de la personne pour ses politiques en matière de commerce international et d'aide au développement.**
- 2) Le gouvernement du Canada devrait respecter – et renforcer – ses engagements financiers à l'égard des programmes agricoles favorisant la sécurité alimentaire et le développement rural.**
- 3) Le gouvernement du Canada devrait compléter ses engagements actuels en matière d'aide au développement en appuyant les activités entrepreneuriales des petits exploitants et des paysans pauvres.**

- 4) **Les politiques et programmes du gouvernement du Canada en vue de soutenir l'agriculture et les activités entrepreneuriales devraient inclure des stratégies spécifiquement destinées à renforcer la position des femmes.**
- 5) **Le gouvernement du Canada devrait soutenir une approche globale pour mettre fin au dumping.**
- 6) **Le gouvernement du Canada devrait soutenir activement les règles du commerce accordant aux pays en développement la flexibilité requise pour mettre en œuvre des initiatives favorisant la sécurité alimentaire.**
- 7) **Le gouvernement du Canada devrait défendre le droit des gouvernements à promouvoir des marchés ordonnés par l'adoption d'un éventail de stratégies nationales et internationales.**

1. Introduction

Le gouvernement du Canada a lancé un processus de révision de ses politiques internationales, soulignant la nécessité d'adopter une approche cohérente et intégrée en matière de politique étrangère. Le Groupe canadien de réflexion sur la sécurité alimentaire (GRSA) est heureux d'apporter sa contribution à ce processus d'une importance cruciale. Ce document de travail présente les principaux éléments de l'analyse réalisée par le Groupe, soulignant plus particulièrement l'impact exercé sur la sécurité alimentaire mondiale par les politiques officielles du Canada en matière de commerce international et d'aide au développement.

Les chefs de file mondiaux, dont le premier ministre Paul Martin, ont souvent répété que l'éradication de la pauvreté dans le monde constituait un impératif majeur du 21^e siècle. Malgré les engagements internationaux, les progrès réalisés sont bien minces dans la lutte à la faim et à la malnutrition – des indicateurs clés de la pauvreté. Dans un monde qui produit assez de nourriture pour tous ses habitants, plus de 840 millions de personnes souffrent de la faim. Toutes les sept secondes, un enfant de moins de dix ans meurt d'avoir manqué de nourriture – directement ou indirectement.¹ La plupart de ces personnes vivent dans des pays en développement et l'agriculture est leur seul moyen de subsistance.

Le Groupe de réflexion sur la sécurité alimentaire demande au gouvernement du Canada d'étudier ses politiques internationales dans l'optique de la sécurité alimentaire. Le Groupe demande aussi au gouvernement canadien de privilégier les politiques qui permettent aux États nationaux de remplir leurs obligations en matière de droits de la personne, dont le droit à l'alimentation. Cela suppose une nouvelle analyse des questions entourant la sécurité alimentaire, notamment les politiques en matière de commerce international et d'aide au développement.

Les États devraient avoir la flexibilité de légiférer dans l'intérêt public sans subir les entraves des politiques commerciales ou autres accords internationaux imposés dans le cadre de processus multilatéraux, bilatéraux ou régionaux. Pour favoriser cette flexibilité, le Canada doit considérer la sécurité alimentaire comme une priorité. Il doit miser sur son expérience dans l'élaboration de politiques et pratiques institutionnelles novatrices favorisant la viabilité des secteurs agricoles. Le Canada pourra ainsi affermir sa réputation de visionnaire et de gardien de la dignité au sein de la communauté mondiale.

Ce document de travail étudie le lien entre sécurité alimentaire et politique internationale, notamment en matière de commerce et d'aide au développement. Il souligne la nécessité de baser les interventions futures sur une stratégie cohérente. Le GRSA propose que le Canada adopte un cadre axé sur les droits de la personne pour favoriser la sécurité alimentaire. Il cerne les principales questions et propositions découlant d'un tel cadre en ce qui a trait aux politiques canadiennes relatives à l'aide et au commerce.

2. L'engagement international à éradiquer la faim

La communauté internationale, y compris le Canada, s'est engagée maintes fois à réduire l'insécurité alimentaire dans le monde. Malgré ces promesses, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) lance un cri d'alarme. Pour respecter l'engagement de réduire de moitié le nombre de victimes de la faim, il faudrait atteindre des réductions annuelles de 26 millions de personnes, soit douze fois plus que les résultats actuels – 2,1 millions de personnes par année, en moyenne.

Le droit à l'alimentation

La persistance de la faim dans le monde démontre que les États n'ont pas su respecter leurs obligations découlant du droit à l'alimentation, telles que stipulées à l'article 25 (1) de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* et codifiées à l'article 11 *du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC). Les États ayant ratifié le PIDESC doivent adopter et appliquer des politiques en vue d'augmenter le niveau de sécurité alimentaire, tout en évitant celles qui pourraient compromettre leurs possibilités dans le domaine. Cette obligation transcende les frontières, obligeant les États à s'assurer « par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, [de] faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue. »²

Le droit à l'alimentation est satisfait quand tous jouissent de la sécurité alimentaire, hommes, femmes et enfants. Ayant ratifié le PIDESC, le Canada reconnaît par le fait même le droit à l'alimentation et doit s'y conformer dans ses politiques internationales. Une politique de sécurité alimentaire axée sur les droits de la personne comporte de multiples avantages, à la fois pour les pays développés et les pays en développement. Son application adéquate règle la question de la volonté politique, puisqu'elle suppose que l'État national gouverne en fonction des droits qu'il s'est engagé à respecter.

Les États souscrivant au PIDESC sont incités à faire des efforts spécifiques pour favoriser les droits des groupes les plus vulnérables. Cela signifie qu'ils doivent décréter des politiques et des programmes spécialement destinés à réduire le nombre des affamés. De plus, les États s'engagent à ne pas adopter de mesures susceptibles d'entraver cet objectif ou d'aggraver la faim. Cet engagement s'applique également aux accords internationaux et aux positions prises à la Banque mondiale (BM) ou au Fonds monétaire international (FMI) qui risquent de miner la sécurité alimentaire d'autres pays.

Les Objectifs du millénaire pour le développement

Pour établir des jalons dans la lutte contre la faim, les États membres des Nations unies ont adopté à l'unanimité les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), en 2000. Le Canada était un vif partisan des OMD. Le premier de ces objectifs consiste à « réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim. »³ Il est

cependant de plus en plus évident que pour honorer cet engagement international et revitaliser la place du Canada dans le monde, il faudra modifier profondément le cadre global de notre politique internationale.

3. L'aide au développement au service des projets de sécurité alimentaire

Dans plusieurs pays en développement, 60 à 80 % des habitants vivent de l'agriculture, pour la plupart sur des fermes à petite échelle. La production agricole à petite échelle est à la base de l'économie et de la sécurité alimentaire en milieu rural; elle fournit des emplois aux paysans sans terre et de la nourriture aux ménages agricoles et aux marchés locaux. Les politiques nationales et internationales doivent absolument renforcer les petits producteurs agricoles et les soutenir. À tout le moins, elles ne doivent pas mettre en péril le patrimoine qui assure la subsistance de la majorité des habitants de la planète. Même si l'obligation de préserver le droit à l'alimentation s'applique de manière universelle, le type de soutien varie selon le contexte. Il est donc essentiel que les politiques internationales laissent aux communautés et aux États nationaux la latitude dont ils ont besoin pour élaborer et mettre en œuvre leurs propres cadres de sécurité alimentaire, favorisant ainsi l'épanouissement d'un éventail de stratégies de développement rural.

Les petits producteurs agricoles sont des intermédiaires d'une importance cruciale entre les politiques agricoles et la réduction de la faim. Le Canada a su utiliser de manière efficace son programme officiel d'aide au développement pour soutenir la sécurité alimentaire par ses projets ciblant des petits fermiers aux ressources limitées. Il faut féliciter le gouvernement du Canada – et plus particulièrement l'Agence canadienne de développement international (ACDI) – qui s'est engagé en 2003 à soutenir davantage l'agriculture pour réduire la pauvreté et favoriser le développement rural. Le Canada doit cependant accentuer son rôle de chef de file dans le domaine. Dans l'examen des politiques internationales, l'une de nos préoccupations majeures est de veiller à ce que le gouvernement maintienne et renforce ses engagements à l'égard des programmes agricoles favorisant la sécurité alimentaire.

L'application intégrale des recommandations incluses dans la politique de l'ACDI *L'agriculture au service du développement rural durable* devrait constituer une priorité essentielle du nouveau cadre des politiques internationales – il faut à tout le moins respecter les engagements actuels. Les prévisions pour l'aide à l'agriculture, soit 225 millions \$ en 2003-2004-2005 et 500 millions \$ d'ici 2007-2008, doivent être maintenues ou augmentées pour assurer l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement en ce qui a trait à la réduction de la faim et de la pauvreté.

Une campagne internationale visant à accroître l'aide à l'agriculture – en qualité et en quantité – a invité les pays donateurs à suivre le Canada.⁴ Les programmes de l'ACDI ont joué, et jouent encore, un rôle positif en mettant l'agriculture au service du

développement rural durable. Cela suppose que les populations rurales, notamment les petits exploitants des pays en développement, puissent demeurer sur leurs terres, améliorer leurs moyens de subsistance et produire la nourriture qu'ils consomment et qu'ils vendent sur le marché local et régional.

On décuplerait l'impact de nos politiques internationales en améliorant la cohérence entre ministères, mais cela doit se faire en accordant la primauté au droit à l'alimentation. On risque autrement d'annuler les avantages potentiels des politiques de l'ACDI en matière d'agriculture et de développement rural.

Favorisant la pérennité et la prise en charge par le milieu, les systèmes de sécurité alimentaire axés sur la collectivité sont un élément clé des stratégies de développement rural novatrices et viables. L'encadré ci-dessous en donne un exemple, illustrant la façon dont une organisation non gouvernementale locale a influé sur la sécurité alimentaire en appuyant un système de sécurité alimentaire local dans l'État d'Andhra Pradesh, en Inde.

**La sécurité alimentaire entre les mains des femmes :
une approche locale**

Dans l'État d'Andhra Pradesh, en Inde, dans le district semi-aride de Medak, un groupe de femmes est en train de révolutionner notre façon de concevoir la sécurité alimentaire. Le Medak est situé dans la *ceinture de la faim* de l'Inde, une partie du pays recevant régulièrement de l'aide alimentaire d'urgence. Historiquement, les familles ont utilisé une gamme de stratégies de survie : emprunts à taux usuraires, migration pour trouver du travail et demandes d'aide alimentaire. Les femmes ayant formé des groupes de villageoises, les *sanghams*, avec l'aide d'une ONG locale, la *Deccan Development Society* (DDS), ont pourtant été capables de se passer d'aide alimentaire, même en pleine sécheresse. Elles n'ont plus besoin d'emprunter de l'argent et quittent rarement la région pour trouver du travail. Elles ont de quoi manger à leur faim. Presque toutes de la caste dites « intouchables » ou *dalits*, les femmes du sangham ont créé leur propre système local de sécurité alimentaire à travers des banques de céréales communautaires.

Les banques de céréales du sangham sont entièrement dirigées par des femmes du milieu. Elles cultivent, achètent et entreposent des céréales traditionnelles comme le sorgho et le millet. Au moment de la récolte, les villageois(es) en gardent une partie pour leur propre consommation et déposent le reste dans une banque de céréales communautaire en vue de le redistribuer aux membres de la communauté en périodes de difficulté. On achète les céréales des villageois(es) à un prix équitable pour le revendre à un prix légèrement inférieur; la différence est assumée par les intérêts des sommes déposées à la banque après la vente des céréales. Viable sur le plan financier, ce système permet aux familles de cultiver et de manger des aliments nutritifs durant toute l'année, tout en favorisant l'emploi local.

Adaptées au fil des ans aux conditions locales du sol et des précipitations, ces variétés de sorgho et de millet constituent le fondement de la sécurité alimentaire axée sur la

collectivité.. De plus, comme les céréales traditionnelles des banques communautaires sont cultivées de manière biologique sans pesticides ni engrais chimiques, on trouve une profusion d'aliments non-cultivés tels que des légumes verts à feuilles, des légumes racines et des tubercules poussant à l'état sauvage dans les champs et aux alentours. Ces aliments non cultivés, extrêmement riches en éléments nutritifs, gratuits et disponibles localement, constituent jusqu'à 60 % de l'approvisionnement alimentaire des ménages pauvres, surtout en période de disette.

En appuyant ces sanghams, des groupes comme la DDS jouent un rôle modeste mais vital pour assurer la sécurité alimentaire à l'échelle locale, de même que la mobilisation de la communauté autour d'enjeux de développement plus larges. La production et la distribution locales génèrent à leur tour des bénéfices vraiment durables pour la population, jetant les bases d'une économie locale plus dynamique et qui fonctionne indépendamment des cultures d'exportation ou des programmes d'aide alimentaire de l'extérieur.

Lier les projets du secteur privé aux producteurs à petite échelle

Pour développer une approche cohérente en matière de sécurité alimentaire, le gouvernement du Canada devrait étendre son appui à des partenaires non traditionnels du secteur privé. L'ACDI et d'autres organismes gouvernementaux devraient travailler avec des organisations d'agriculteurs des pays en développement et des organisations de la société civile du Canada pour trouver des approches novatrices susceptibles d'optimiser l'impact. On pourrait ainsi accorder plus de soutien aux organismes et coopératives de mise en marché et aux systèmes de marchés communaux, dont ceux qui sont fondés sur les droits de propriété conjointe établis dans les systèmes de communage.

Une approche favorisant l'égalité entre hommes et femmes pourrait soutenir la contribution des paysannes pauvres à la sécurité alimentaire et la renforcer, tout en misant sur l'expertise actuelle de l'ACDI. Les femmes se sont souvent butées à de la discrimination de la part des systèmes juridiques et économiques qui nient leurs droits de citoyennes ou leur contribution à l'économie. Il est beaucoup plus difficile pour elles d'accéder à la propriété foncière ou d'obtenir du crédit et de la formation; elles ont aussi du mal à accéder aux intrants agricoles et à l'information. Les programmes d'appui aux projets entrepreneuriaux des populations pauvres doivent renforcer de manière explicite la position des femmes en reconnaissant la discrimination qu'elles subissent dans la sphère sociale, économique et politique, et en s'y attaquant.

Le GRSA est d'accord avec le Premier ministre Paul Martin quand il affirme que les petites entreprises locales et les microentreprises mises sur pied dans les villages recèlent un potentiel encore « inexploité » pour le développement économique.⁵ L'aide au développement de l'entreprise est de plus efficace quand elle appuie la production et la distribution locales par les petits exploitants et les paysans pauvres, ce qui entraîne la revitalisation des économies locales. Les règles du commerce international nuisent

cependant au marché local et national en autorisant le dumping de produits alimentaires subventionnés et en décourageant l'application de mesures de protection. Cette situation compromet les bénéfices éventuels des petites et moyennes entreprises et entrave la sécurité alimentaire. C'est une violation du droit à l'alimentation.

Nous avons un urgent besoin de politiques internationales *pangouvernementales* en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire. La politique étrangère du Canada sera efficace à condition que ses divers éléments se complètent plutôt que de s'opposer.

4. Repenser les règles du commerce agricole en fonction de la sécurité alimentaire

La communauté internationale doit réformer en profondeur les règles du commerce international en agriculture pour faire des progrès notables vers la sécurité alimentaire et la réalisation du droit à l'alimentation. En effet, l'agriculture est, à présent, l'élément clé du Programme de Doha pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le paragraphe 13 de la Déclaration de Doha demande explicitement aux membres de l'OMC de formuler des règles qui vont « 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. » C'est capital, puisque certaines règles et pratiques commerciales établies par les pays riches entravent l'application efficace de stratégies nationales pour combattre la faim et promouvoir le développement.

La combinaison de deux politiques commerciales majeures perpétue la faim dans le monde : les subventions agricoles dans les pays riches et le retrait forcé des droits tarifaires dans les pays pauvres. Les subventions et les mesures de soutien des prix consenties par les pays riches – totalisant 235 milliards \$ au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2002 – ont permis l'exportation de céréales à un prix inférieur de 40 % aux coûts de production.⁶ Les exportations massives en bas du prix coûtant font chuter les cours mondiaux et empêchent toute concurrence possible de la part des agriculteurs pauvres. Les subventions à l'exportation constituent de même une concurrence déloyale pour les agriculteurs canadiens.

Le Canada dénonce à juste titre les subventions accordées par les États-Unis et l'UE, mais il soutient par ailleurs des règles qui forcent l'ouverture des marchés et multiplient les dégâts. Les importations subventionnées sont en train de noyer les pays pauvres, grâce aux conditions de crédit du FMI et de la BM qui abolissent certains droits tarifaires, et aux règles de l'OMC qui interdisent de les augmenter. Des études d'Oxfam démontrent que les marchés de plusieurs pays pauvres sont maintenant beaucoup plus ouverts que ceux des pays riches. Le Pérou et la Bolivie sont deux fois plus ouverts que les États-Unis

ou le Canada. Le Mozambique, la Zambie et le Mali sont plus ouverts que le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne.⁷ Une étude de la FAO présente la situation de nombreux pays en développement : le boom des exportations ne maintient pas mais on constate une vague d'importation de produits agricoles à bas prix, souvent à des prix de dumping.

Tout cela a des répercussions funestes sur le développement. Alors que les pays pauvres sont prisonniers des politiques d'ouverture du marché, le cours mondial devient le prix local et les paysans pauvres sont incapables de vendre leur récolte, même dans leur propre village. On constate une augmentation du niveau de pauvreté et une concentration accrue des terres au fur et à mesure que les petits exploitants cèdent aux pressions économiques. C'est du développement à rebours.⁸

Le développement agricole, sous l'impulsion des agriculteurs à petite échelle, a toujours été une pierre angulaire du développement des économies nationales. Pour que l'agriculture prospère, les agriculteurs doivent obtenir un prix supérieur à leurs coûts de production. Si la production et la mise en marché de cultures majeures sont compromises par les importations à bas prix, les conséquences sont foudroyantes – les enfants quittent l'école faute de pouvoir payer leurs frais d'inscription, la famille mange moins et on note une baisse dans l'utilisation des intrants agricoles. Comme les agriculteurs sont à la fois producteurs de nourriture, acheteurs et fournisseurs d'autres services dans l'économie rurale et urbaine, l'État national doit disposer de la latitude voulue pour adopter des politiques favorisant le développement agricole à l'échelle locale et régionale.⁹

Nouveau contexte pour les accords commerciaux

La configuration du pouvoir dans le monde s'est modifiée depuis le cycle de l'Uruguay et le Nord ne peut plus imposer ses préférences au Sud. L'émergence du Groupe des 20 et du Groupe des 90¹⁰ a créé un tout nouveau contexte pour les accords commerciaux. Le Canada doit repenser ses positions et ses alliances à l'OMC pour respecter ses objectifs de développement et ses obligations en matière de droits de la personne, et pour promouvoir ses intérêts nationaux au sein d'un système multilatéral viable.

Le Canada partage plusieurs intérêts et préoccupations avec les pays en développement : ils sont nos partenaires commerciaux, nos partenaires mondiaux pour atteindre les OMD et nos alliés pour s'opposer à l'intransigeance des États-Unis et de l'UE en matière de subventions. Nous avons aussi en commun d'aspirer à des règles commerciales permettant à tous les gouvernements d'adopter des solutions devenues la marque de commerce du Canada en matière de développement agricole – la promotion de marchés ordonnés, notamment par la gestion de l'offre et l'exportation à guichet unique.

Il faut une approche sans œillères, où le commerce international est un moyen et non pas une fin en soi, où on établit les priorités en fonction d'un cadre axé sur les droits de la personne selon une conception élargie de la sécurité alimentaire et du développement.

5. Une politique commerciale avant-gardiste pour le Canada dans le domaine de l'agriculture

Pour adopter des politiques commerciales agricoles selon un cadre axé sur les droits de la personne, il faut agir dans trois domaines majeurs :

- A) Adopter des politiques globales en vue de mettre fin au dumping;
- B) Soutenir activement les règles commerciales favorisant la sécurité alimentaire;
- C) Faire la promotion des marchés ordonnés selon diverses stratégies.

A. Adopter des politiques globales en vue de mettre fin au dumping

Les subventions à l'agriculture doivent être soumises à un strict encadrement multilatéral puisqu'elles sont l'instrument des pays riches et qu'elles infligent des dommages importants à tous les autres pays, y compris le Canada – mais surtout aux pays les plus pauvres. Les subventions seront toutefois réduites de manière graduelle, et on constate de plus en plus que cela ne suffira pas à mater la surproduction, la flambée des prix ou le dumping.¹¹ Le Canada devrait donc adopter une approche plus globale.¹²

Subventions : À court et à moyen terme, le Canada doit maintenir les pressions en vue d'éliminer toute subvention à l'exportation et d'encadrer strictement les autres dépenses qui contribuent à la surproduction et au dumping. Il faut réviser les définitions et les catégories des dépenses admissibles de façon à les resserrer.

Mesures défensives : Il faut plus que des mesures incitatives pour mettre fin aux subventions à effet pervers. Il faut faire payer les contrevenants. Les politiques agricoles des États-Unis et de l'UE se traduiront par des subventions importantes pendant encore au moins cinq ans, probablement dix. Le trésor public des pays en développement ne permet pas de telles largesses. De nouvelles mesures de flexibilité d'un coût abordable sont essentielles pour leur permettre de s'attaquer au problème de la faim. Autrement dit, tant que persistera le dumping, les règles commerciales doivent permettre aux pays en développement de se défendre en augmentant les droits tarifaires sur les importations subventionnées. Il faut remettre sur la table de négociation et soutenir les propositions de ce genre que les pays riches – y compris le Canada – avaient rejetées avant Cancún.

Transparence accrue du soutien aux producteurs : Il faut tenir compte de l'ensemble des mesures de soutien quand on détermine les politiques qui contribuent à la baisse des prix sous les coûts de production.¹³ Comme l'a souligné l'Institute for Agriculture and Trade Policy, il faut inciter l'OCDE à publier chaque année une estimation des coûts réels de production de toutes les cultures exportées par les pays membres.

Commerce mondial du sucre : un arrière-goût amer

Les subventions européennes, de même que l'imposition de quotas et de droits tarifaires élevés biaisent le commerce international du sucre et le perturbent pour tous les pays, y compris ceux qui bénéficient de programmes d'accès privilégié. Selon Oxfam International, l'Union européenne (UE) consacre chaque année presque 2 milliards d'euros à l'industrie sucrière. Cela équivaut à une subvention de 3,30 euros pour du sucre qui vaut 1 euro. De plus, les quotas imposés en Europe bloquent l'accès aux produits sucriers de pays comme le Mozambique. Même avec les dispositions améliorées du projet *Tout sauf les armes* (TSA)¹⁴, le Mozambique n'a pas le droit de fournir aux marchés de l'UE plus que 10 116 tonnes de sucre, soit l'équivalent de quatre heures de la consommation annuelle de sucre des pays membres. En situation de concurrence, le Mozambique pourrait exporter en théorie 80 000 tonnes de sucre sur les marchés européens. Comme le souligne Oxfam, « ... chaque fois que l'UE donne 3 \$US au Mozambique sous forme d'aide, elle en reprend le tiers sous forme de restrictions de l'accès au marché du sucre. » On estime que les pertes encourues par le Mozambique en raison des quotas imposés par l'UE s'élèvent à 38 millions \$US, soit le total du budget consacré à l'agriculture et au développement rural par le gouvernement du Mozambique.

Plutôt que d'améliorer la situation de l'agriculture au Mozambique, l'Accord sur l'agriculture a légalisé les subventions, les quotas et les droits tarifaires de l'UE. Cela réduit à la fois les possibilités d'accès au marché international pour les agriculteurs du Mozambique, et leur capacité concurrentielle sur le marché intérieur. Le caractère biaisé du marché sucrier pénalise gravement les moyens de subsistance – et donc la sécurité alimentaire – des agriculteurs du Mozambique.

B. Soutenir activement les règles commerciales favorisant la sécurité alimentaire

Comme 60 à 80 % des habitants de plusieurs pays en développement vivent de l'agriculture, les besoins des agriculteurs de ces pays sont fondamentalement différents de ceux de leurs homologues des économies développées. Cela signifie que l'approche *universelle* en matière de politiques commerciales est vouée à l'échec. Amartya Sen soutient que des règles égales entre partenaires inégaux sont en fait des règles inégales. La Déclaration de Doha a reconnu qu'il est essentiel de réduire l'écart entre partenaires commerciaux à haut et à bas revenu pour garantir l'équité du système commercial.

Le Canada doit adopter une approche musclée à l'égard des engagements du cycle de Doha en ce qui a trait au traitement spécial et différencié s'il veut concrétiser les promesses de développement des négociations en cours. Le Canada devrait appuyer les propositions des pays en développement en rapport avec la sécurité alimentaire, y compris des mesures de protection spéciales pour réagir aux vagues d'importations et à la fluctuation des prix, ainsi que la désignation d'un nombre limité de produits considérés comme essentiels à la sécurité alimentaire qui seraient exemptés des réductions de droits

tarifaires. Le Canada devrait respecter le concept d'asymétrie des concessions, sans tenter de réduire la portée de ces stratégies, ni les lier à des concessions sur l'accès au marché susceptibles de nuire aux petits agriculteurs.

Il faut aussi accorder une attention particulière aux besoins des pays du G90 qui subissent l'érosion des accords de traitement préférentiel, des mesures d'une importance cruciale pour les stratégies nationales d'éradication de la pauvreté.

Même si les politiques douanières constituent leur option la plus *abordable*, certains pays en développement offrent aussi un appui modeste à leurs agriculteurs, souvent sous forme d'aide en rapport avec les intrants ou le transport. Ce type de programmes peut favoriser l'accroissement de la production dans les pays où l'approvisionnement en nourriture est insuffisant, et cibler les agriculteurs à bas revenu disposant de ressources minimales.

C. Promouvoir l'ordre des marchés selon diverses stratégies

L'expérience du Canada en matière de mise en marché ordonnée – dans le secteur soumis à la gestion de l'offre et par l'entremise de la Commission canadienne du blé – établit un précédent utile pour les pays en développement. À l'heure où les grandes sociétés contrôlent de plus en plus l'offre des intrants agricoles, ainsi que l'achat, la transformation et la mise en marché des produits de base, la mise en marché ordonnée a donné aux agriculteurs canadiens les moyens d'affermir leur position et d'assurer la pérennité de leurs moyens de subsistance. Il est crucial d'établir des mécanismes permettant aux agriculteurs de collaborer à la commercialisation de leurs produits pour renforcer les économies rurales. Cela permet aussi aux agriculteurs de se prononcer sur les processus influant directement sur leurs moyens de subsistance. Ces mécanismes sont pourtant soumis aux attaques constantes des membres les plus puissants de l'OMC.

Le Canada peut gagner l'appui des pays en développement pour la Commission du blé et son système de gestion de l'offre s'il soutient le droit de tous les pays à user d'instruments similaires, en fonction des besoins locaux. Si la Commission du blé doit faire l'objet de mesures disciplinaires, qu'on applique les mêmes mesures à tous les appareils détenant un poids similaire sur le marché, y compris les grandes sociétés privées.

À long terme, le Canada doit forger des alliances et rechercher de nouveaux appuis pour les approches favorisant la gestion internationale de l'offre. Cela comprendrait des accords sur les produits de base soutenus par des politiques nationales éclairées en vue de régler les problèmes de surproduction et la flambée des prix, des facteurs qui nuisent à tous les agriculteurs, quels qu'ils soient.

Gestion de l'offre dans l'industrie laitière et Commission canadienne du blé Des réactions novatrices aux pressions du marché mondial

Les agriculteurs canadiens ont trouvé des formules novatrices pour atténuer le déséquilibre des marchés agricoles. Souvent qualifiés de « systèmes de commercialisation ordonnée », le système de gestion de l'offre dans l'industrie laitière et le système de commercialisation de la Commission canadienne du blé ont doté les agriculteurs canadiens d'instruments favorisant la pérennité de leurs moyens de subsistance.

Vu l'extrême concentration de la structure des industries de transformation agricole, les agriculteurs ont nettement le petit bout du bâton dans la commercialisation de leurs produits – ils subissent les prix plutôt que de les imposer.¹⁵ Les producteurs de blé et les producteurs laitiers du Canada ont voulu accroître leur pouvoir de négociation en tant que vendeurs. Ils ont convenu de limiter l'offre de leurs produits ou de choisir un vendeur unique pour leur mise en marché.

Ces réactions institutionnelles et politiques reflètent les intérêts des agriculteurs qui veulent augmenter leur pouvoir dans un marché mondial instable, dominé par un petit nombre d'acheteurs devant une multitude de vendeurs. Il faut appuyer les efforts des agriculteurs des pays en développement en vue de mettre au point leur propre formule pour résoudre les problèmes similaires qu'ils doivent affronter sur les marchés agricoles.

6. Conclusion

L'agriculture et la sécurité alimentaire sont des éléments d'une importance vitale pour le succès du développement. Le gouvernement doit absolument réviser la politique du Canada dans le domaine s'il veut relever le défi du Premier ministre Paul Martin, revitaliser la place du Canada dans le monde. Le programme proposé ici en matière de commerce international et d'aide au développement remet en question des hypothèses fondamentales de l'approche actuelle du Canada. Il n'échappera pas à la controverse. Ce programme repose sur un principe primordial : c'est au gouvernement qu'il revient au premier chef de veiller au respect des droits de la personne, y compris le droit à l'alimentation.¹⁶

Le GRSA est persuadé que cette vision avant-gardiste du gouvernement du Canada suscitera un large appui au sein de la population et de la communauté internationale. Nous serons heureux de discuter plus avant des implications et des possibilités inhérentes à un cadre axé sur les droits de la personne dans l'élaboration de politiques relatives à la sécurité alimentaire et à l'éradication de la pauvreté.

Recommandations

- 1) **Le gouvernement du Canada devrait adopter une approche globale de la sécurité alimentaire en s’inspirant d’un cadre axé sur les droits de la personne pour ses politiques en matière de commerce international et d’aide au développement.** Cela suppose à tout le moins que les accords actuels et futurs sur l’aide et le commerce ne minent pas les droits de la personne. Plus précisément, le Canada devrait démontrer la façon dont ses politiques sur l’aide et le commerce contribuent à l’application graduelle de ses engagements relatifs au droit à l’alimentation.
- 2) **Le gouvernement du Canada devrait respecter – et renforcer – ses engagements financiers à l’égard des programmes agricoles favorisant la sécurité alimentaire et le développement rural.** On obtiendra un impact maximal en ciblant les programmes de sécurité alimentaire axés sur la collectivité, ainsi que la production et la distribution locales par les petits exploitants et les paysans pauvres, ce qui contribue à la revitalisation des économies rurales.
- 3) **Le gouvernement du Canada devrait compléter ses engagements actuels en matière d’aide au développement en appuyant les activités entrepreneuriales des petits exploitants et des paysans pauvres.** On pourrait ainsi accorder plus de soutien aux organismes et coopératives de mise en marché et aux systèmes de marchés communaux, dont ceux qui sont fondés sur les droits de propriété conjointe établis dans les systèmes de communage.
- 4) **Les politiques et programmes du gouvernement du Canada en vue de soutenir l’agriculture et les activités entrepreneuriales devraient inclure des stratégies spécifiquement destinées à renforcer la position des femmes.** On peut adopter pour cela des programmes ciblés s’attaquant à la discrimination que subissent les femmes dans la sphère économique, sociale et politique, notamment – sans s’y limiter – en matière de droit à la propriété foncière et d’accès au crédit.
- 5) **Le gouvernement du Canada devrait soutenir une approche globale pour mettre fin au dumping.** Cela englobe la poursuite des pressions en vue d’éliminer les subventions à l’exportation et autres mesures de soutien favorisant le dumping; une redéfinition des mesures de soutien acceptables et l’imposition de limites; la flexibilité permettant aux pays en développement d’adopter des mesures douanières pour protéger leurs agriculteurs contre le dumping. Le Canada devrait aussi favoriser une transparence accrue en exigeant une estimation des coûts réels de production des produits de base exportés par les pays de l’OCDE.
- 6) **Le gouvernement du Canada devrait soutenir activement les règles du commerce accordant aux pays en développement la flexibilité requise pour mettre en œuvre des initiatives favorisant la sécurité alimentaire.** Cela englobe – sans s’y limiter –

d'appuyer des mesures de protection musclées, d'exempter les cultures nécessaires à la sécurité alimentaire de l'obligation d'ouverture des marchés, d'accorder la latitude requise pour soutenir l'accroissement de la production des paysans pauvres, et d'adopter des mesures particulières en vue d'atténuer l'érosion des dispositions privilégiées accordées aux pays les moins avancés.

- 7) **Le gouvernement du Canada devrait défendre le droit des gouvernements à promouvoir l'ordre des marchés par l'adoption d'un éventail de stratégies nationales et internationales.** Le Canada devrait appuyer les règles commerciales qui permettent aux gouvernements de favoriser le pouvoir des agriculteurs au sein du marché; demander à l'OMC d'établir des exigences quant à la transparence des activités commerciales des grandes sociétés dans le domaine des produits agricoles de base; adopter les *Normes [des Nations unies] sur la responsabilité en matière de droits de l'Homme des sociétés transnationales et autres entreprises*¹⁷; et, bâtir un consensus autour de la réglementation internationale dans la production des produits de base.

Nous serons heureux de discuter plus avant des implications et des possibilités inhérentes à un cadre axé sur les droits de la personne dans l'élaboration de politiques relatives à la sécurité alimentaire et à l'éradication de la pauvreté.

Notes de fin

¹ L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 4^e édition, 2002

² E/C.12/1999/5, Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, *Observation générale 12 : Le droit à une nourriture suffisante*, avril 1999.

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/737fcad1d79d4b028025677f003bfeb8?OpenDocument>.

³ OMD, <http://www.un.org/french/millenniumgoals/index.html> ratifiés par l'ensemble des 191 pays membres des Nations unies.

⁴ Plus et mieux : Campagne internationale pour l'aide à l'alimentation, à l'agriculture et au développement rural pour éliminer la pauvreté et la faim (www.moreandbetter.org).

⁵ Premier ministre Paul Martin, *Présentation au Secrétaire général des Nations Unies du Rapport de la Commission : Libérer l'entrepreneuriat : mettre le monde des affaires au service des pauvres*, 1^{er} mars 2004, www.pm.gc.ca.

⁶ IATP (2003), *United States Dumping on World Agricultural Markets*, Cancun Series Paper no 1, www.tradeobservatory.org

⁷ Oxfam International (2002), *Deux poids, deux mesures : commerce, globalisation et lutte contre la pauvreté*.

⁸ FAO (2000), *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, Rome : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

⁹ La croissance du revenu agricole exerce des effets multiplicateurs au-delà de ce seul secteur. Une étude réalisée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) en Afrique subsaharienne suggère que chaque dollar généré dans le secteur agricole peut en produire trois en liaison avec d'autres secteurs. Watkins (2004), *WTO Negotiations in Agriculture : Problems and Ways Ahead*, document préparatoire en vue de la conférence *Breaking the Deadlock in Agricultural Trade Reform and Development: How Could a Leaders' Level G20 make a Difference*, Oxford, 8-9 juin;: 3.

¹⁰ Mené par le Brésil, le G20 est un groupe de pays en développement formé en prévision du sommet ministériel de l'OMC à Cancún. Sa composition varie. Comptant présentement 22 membres, le G20 inclut tout un éventail de pays en développement, parmi lesquels l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud, le Nigeria, les Philippines et le Chili.

Le G90 réunit les regroupements suivants : Afrique, Pacifique et Caraïbes (APA), pays les moins avancés (PMA) et Union africaine (UA). À Cancún, il représentait 91 pays en développement, dont 60 étaient membres de l'OMC. Les objectifs du G90 sont, entre autres, de préserver l'accès préférentiel aux marchés du Nord et de s'opposer à l'introduction des *questions de Singapour*. Parmi ses membres, on retrouve les pays suivants : Bangladesh, Jamaïque, Botswana, Chine, Cuba, Égypte, Inde, Indonésie, Kenya, Malaisie, Nigeria, Philippines, Tanzanie, Venezuela, Zambie et Zimbabwe.

¹¹ L'économiste agricole Daryll Ray, de l'Université du Tennessee, a fait une analyse en profondeur pour démontrer comment la superficie cultivée exerçait un impact plus important sur les niveaux de production que les subventions, par exemple. "Subsidies and Production", 12 mars 2004, disponible à www.apacweb.ag.utk.edu/articles04.

¹² Ces propositions ont été étoffées par l'IATP (2003), *op. cit.*

¹³ En incluant les coûts payés par le gouvernement pour les intrants, les subventions au transport et à la manutention, etc.

¹⁴ Le projet TSA a été entrepris en 2001 par l'UE pour éliminer les quotas à l'importation et les droits de douanes sur tous les produits, sauf les armes, exportés par les 48 pays les plus pauvres. Le projet prévoit une application très graduelle dans le cas de produits clés tels que le sucre, le riz et les bananes.

¹⁵ Sophia Murphy, "Managing the Invisible Hand: Markets, Farmers and International Trade" IATP, avril 2002.

¹⁶ L'article 1 du document *Déclaration et programme d'action de Vienne* (Conférence mondiale des Nations unies sur les droits de l'Homme, 1993) stipule que « La promotion et la protection des droits de l'homme incombent au premier chef aux gouvernements. »

¹⁷ Texte intégral disponible à <http://www1.umn.edu/humanrts/links/norms-Aug2003.html>