

À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ?

Eve Fouilleux

► **To cite this version:**

Eve Fouilleux. À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires?. Revue Française de Science Politique, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, L'Étranger ou la question des modèles et transferts, 59, pp.757-782. 10.3917/rfsp.594.0757 . hal-02910109

HAL Id: hal-02910109

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02910109>

Submitted on 31 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

À PROPOS DE CRISES MONDIALES...

Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ?

ÈVE FOUILLEUX

« L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture joue un rôle de chef de file dans les efforts internationaux de lutte contre la faim. La FAO, qui est au service des pays développés et des pays en développement, est une tribune neutre au sein de laquelle tous les pays se réunissent sur un pied d'égalité pour négocier des accords et débattre de politiques. La FAO est également une source de savoir et d'informations. Elle aide les pays en développement et les pays en transition à moderniser et à améliorer les pratiques agricoles, forestières et halieutiques et à garantir une bonne nutrition pour tous. »¹

A partir de cette description de l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) par elle-même, cet article s'interroge sur le rôle de cette organisation dans le débat international sur les questions de politiques agricoles et rurales². Paradoxalement, puisqu'elle est en fait la principale organisation internationale spécialisée sur les questions agricoles et alimentaires, la capacité d'influence de la FAO en la matière semble particulièrement faible.

Alors qu'elle répète à l'envi que l'agriculture est un enjeu crucial pour le développement et que la soutenir activement favorise la sécurité alimentaire, la croissance et la lutte contre la pauvreté³, les ressources accordées à ce secteur par l'aide publique internationale au développement connaissent une baisse drastique et continue depuis deux décennies⁴. Si

1. Dépliant « La FAO au travail » distribué à l'entrée du siège de la FAO, également disponible sur son site Internet, 2005.

2. Cet article se fonde en grande partie sur des matériaux empiriques recueillis au cours de deux années d'observation participante au sein de la division d'assistance aux politiques (TCA) de la FAO (2002-2004) – je tiens d'ailleurs à remercier mes collègues romains pour la gentillesse et l'ouverture d'esprit avec laquelle ils m'ont accueillie et pour le temps qu'ils ont passé à répondre à mes questions. D'autres entretiens et un suivi des activités de l'organisation en matière de politiques publiques ont également été réalisés en 2006-2007. Cet article a néanmoins été rédigé, soumis et accepté pour publication avant la réforme de la FAO adoptée le 23 novembre 2008.

3. On retrouve ce motif dans la plupart de ses interventions devant des bailleurs de fonds, avec la justification suivante : « 852 millions de femmes, d'hommes et d'enfants se couchent le soir en ayant faim. 95 % de ces personnes vivent dans les pays en développement, la plupart en zone rurale, et sont dépendants de l'agriculture pour leur survie » (allocation de Jacques Diouf au Dansk Landbrugspressen, Copenhague, 6 juin 2005).

4. Alors qu'ils atteignaient 14 223 millions de dollars US en 1988, les engagements des principaux donateurs bilatéraux au titre de l'aide publique au développement pour l'agriculture au sens large ne représentaient plus que 8 095 millions de dollars US en 1999 (prix 1995), passant de 9 300 millions de dollars US en 1988 à 3 822 millions de dollars US en 1999 pour l'agriculture au sens strict. De même, alors que les prêts à l'agriculture représentaient 18 % des prêts de la Banque mondiale en 1990, ils sont passés à 9 % en 2000 (FAO, FIDA, PAM, « Réduction de la pauvreté : le rôle déterminant du financement de l'alimentation, de l'agriculture et du développement rural », Conférence sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002). De 1994 à 2005, les ressources financières totales de la FAO (au net des fonds spéciaux pour

elle ne lui est certainement pas entièrement imputable, cette tendance – qui menace directement son fonctionnement du fait des coupes budgétaires induites – reflète néanmoins les difficultés de la FAO à faire passer un message positif sur les questions d'agriculture pour le développement auprès des bailleurs de fonds. On peut citer également le sommet organisé par la FAO du 3 au 5 juin 2008 dans le contexte de flambée des prix alimentaires et des « révoltes de la faim » qui ont sévi en 2008 de par le monde et en particulier en Afrique : organisée en catastrophe (en « récupérant » une réunion prévue de longue date sur le réchauffement climatique) en vue de proposer des solutions à la crise alimentaire, elle n'a débouché sur aucune disposition concrète, hormis quelques propositions « creuses et décevantes », et a été qualifiée de « d'échec total » par de nombreux observateurs¹. On ne peut pas dire non plus que la FAO soit considérée comme un interlocuteur important dans de grandes négociations multilatérales comme celle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans le cadre actuel du cycle de Doha par exemple, lors de la conférence de Cancún en 2003, moment clé des négociations centré sur les deux thèmes de prédilection de la FAO que sont l'agriculture et le développement², l'allocution de son représentant s'est faite devant une salle presque vide, disant clairement l'absence d'intérêt des acteurs de la communauté de politique publique concernée³.

Plus généralement, le rôle et l'efficacité de l'organisation sont remis en question au sein même du système des Nations unies, comme en atteste le résumé particulièrement alarmant du rapport de la toute première évaluation indépendante de la FAO depuis sa création, rendu public en septembre 2007.

« L'Organisation traverse actuellement une crise financière et des problèmes au niveau des programmes qui risquent à l'avenir de l'empêcher de fournir des services essentiels à la communauté internationale. [...] L'évaluation a relevé que la FAO continue à fournir une série de biens et de services fondamentaux qu'aucune autre organisation n'est en mesure d'offrir mais qu'à l'heure actuelle, ces secteurs sont gravement compromis. Si la FAO devait disparaître, il faudrait la recréer en grande partie, mais en fixant de manière plus précise les priorités et en concentrant les efforts dans des domaines pour lesquels il faudrait démontrer l'existence de besoins et qui correspondent à ses avantages comparatifs. La difficulté consiste à faire avancer la réforme accompagnée de croissance avant qu'un déclin irréversible ne frappe l'Organisation. »⁴

En contrepoint à ces défaillances, au moment même où sortait ce rapport d'évaluation, la Banque mondiale publiait de son côté un « rapport sur le développement dans

les situations d'urgence) ont reculé en termes réels de 31 % et ses effectifs totaux ont diminué de 40 % (FAO CC-EEI, « FAO : le défi du renouveau », Rapport de l'Évaluation externe indépendante de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), présenté au comité du conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (CC-EEI), Rome, septembre 2007).

1. « Crise alimentaire : le Sommet de la FAO à Rome est un échec total », *Le Monde*, 6 juin 2008. Voir aussi N. Bricas, B. Daviron, « De la hausse des prix au retour du productivisme, les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome », *Hérodote*, 131, 2008, p. 31-39.

2. L'enjeu officiel majeur du cycle de Doha (« cycle du développement ») est de mieux intégrer les pays en développement dans les échanges internationaux et de mieux prendre en compte leurs intérêts dans le texte des accords. Le point d'achoppement majeur des discussions concerne le volet agricole des négociations.

3. Débriefing des fonctionnaires de la FAO présents à Cancún (Rome, septembre 2003). N'ayant pas le statut d'observateur et n'étant pas autorisés à accéder aux salles de négociation, les fonctionnaires romains étaient en outre « réduits à courir après » des collègues d'autres organisations autorisés à entrer pour essayer de suivre les débats.

4. FAO CC-EEI « FAO : le défi du renouveau » cité

le monde 2008 » entièrement consacré au thème de l'agriculture au service du développement¹, qui a clairement fait date dans les débats.

Cet article a pour objectif d'éclairer une telle situation, autrement dit de chercher à expliquer le faible crédit dont jouit la FAO sur la scène internationale sur le thème des politiques agricoles et alimentaires, enjeux *a priori* au cœur de sa spécialisation, voire de son identité institutionnelle. À partir d'un cadre analytique mêlant approche cognitive des politiques publiques et relations internationales, l'hypothèse principale que nous avançons pour expliquer ces difficultés renvoie à des défaillances dans l'emploi de ses ressources analytiques et dans la qualité de sa production discursive, qui empêchent la FAO d'apporter une valeur ajoutée au débat international et d'apparaître comme un interlocuteur légitime. Trois catégories de facteurs explicatifs de ces dysfonctionnements sont avancées : manque d'ouverture intellectuelle et cloisonnement bureaucratique, poids des pays développés au sein des organes de décision interne, incapacité à inclure la société civile et à développer une expertise autonome.

ORGANISATIONS INTERNATIONALES, DISCOURS ET DÉBATS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Comme cela a déjà été très bien exposé et défendu dans cette revue, il y a un grand intérêt à rapprocher les deux sous-disciplines du politique que sont l'analyse des politiques publiques et les relations internationales, notamment pour étudier « l'action publique multilatérale produite par les grandes organisations internationales »². C'est autour d'une telle convergence que nous situerons donc notre cadre analytique, qui emprunterait plutôt aux approches sociologiques et/ou insistant sur le rôle des idées³ du côté des relations internationales, et au courant dit de l'« analyse cognitive » du côté des politiques publiques, prenant en compte à la fois les structures, les acteurs et leurs marges de manœuvre⁴ dans le cadre d'une approche dialectique⁵, que l'on peut rapprocher également du courant dit de l'institutionnalisme discursif⁶.

1. Banque mondiale, « L'agriculture au service du développement. Rapport sur le développement dans le monde 2008 », Washington, 2007.

2. F. Petiteville, A. Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56 (3), juin 2006, p. 357-366.

3. P. Haas, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), hiver 1992, p. 1-35 ; K. R. McNamara, *The Currency of Ideas : Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, Cornell University Press, 1998 ; D. Stone, S. Maxwell (eds), *Global Knowledge Networks and International Development : Bridges Across Boundaries*, Londres, Routledge, 2004 ; D. Stone, « Think Tanks beyond Nation-States », dans D. Stone, A. Denham (eds), *Think Tank Traditions : Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 291-298.

4. P. Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 155-187.

5. B. Jobert, « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de *L'État en action* », *Pôle Sud*, 21, 2004, p. 43-54.

6. V. A. Schmidt, « Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, 11, 2008, p. 119-135 ; et aussi *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; V. A. Schmidt, C. Radaelli, « Policy Change and Discourse in Europe : Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, 27 (2), mars 2004, p. 183-210.

En vue d'analyser les mécanismes et processus internationaux de construction du sens et de fabrication des recettes d'action publique dans le domaine de l'agriculture, nous reprendrons les concepts de forum et d'arène, déjà utilisés ailleurs dans des contextes d'analyse de politiques et d'organisations internationales¹. Une grande variété d'idées, valeurs et visions du monde sont susceptibles de se retrouver sur le forum de politique publique, où sont discutés les alternatives possibles en termes d'instruments mais également de cadres d'analyse et d'outils d'évaluation des politiques, tandis que le nombre d'alternatives possible est beaucoup plus réduit sur l'arène, correspondant aux moments et lieux de négociation destinés à l'émission de normes et instruments formels (institutionnalisation des idées)². On retrouve sous un vocable différent cette même opposition arène/forum pour étudier l'activité d'organisations internationales chez un auteur comme Martin Marcussen par exemple, qui analyse le fonctionnement de l'OCDE en distinguant le « jeu des vraies règles » (*real rule-game*) du « jeu des idées » (*idea-game*), défini comme concernant « la formulation, le transfert, la vente, et l'enseignement, non pas de régulation formelle, mais de principes ou de croyances causales, aidant à contraindre ou à permettre certains types de comportements sociaux »³.

Si la négociation en vue de l'institutionnalisation des instruments peut donner lieu à la marge à des phénomènes de conviction, d'apprentissage, de recherche commune de la vérité⁴, ceux-ci sont plus importants sur le forum, où, en tant que lieux de sélection progressive d'options et recettes de politique publique, la diversité des acteurs en jeu (administratifs, scientifiques, organisations de la société civile, etc.) est plus marquée et les alternatives en discussion plus nombreuses, variées et ouvertes que sur l'arène. Partant, une hypothèse centrale de notre cadre d'analyse est qu'en termes stratégiques, États ou organisations internationales auront d'autant plus de chances d'accroître leur influence sur les décisions prises sur l'arène qu'ils auront influencé les controverses à l'œuvre sur les forums pertinents dans la période précédente, autrement dit qu'ils auront été capables d'imposer leur façon de voir, en terme de formulation des problèmes, de choix et d'utilisation de concepts analytiques et d'outils d'évaluation, bien en amont de la négociation finale.

Dans le cas d'États, une telle capacité renvoie aux questions de puissance et de rapports de force classiquement étudiés en relations internationales, d'une part, et à leur activité de veille politique internationale, d'autre part, autrement dit à leur présence sur les forums importants, à l'affût – sinon à l'origine – des débats risquant d'avoir des répercussions dans le futur, notamment en plaçant leurs fonctionnaires aux endroits considérés comme les plus stratégiques au sein des organisations internationales. Autant de

1. È. Fouilleux, « CAP and Multilateral Trade Negotiations, Another view on Discourse Efficiency », *West European Politics*, 27 (2), 2004, p. 235-255 ; *La PAC et ses réformes. Une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; « Entre production et institutionnalisation des idées, La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 277-306.

2. Cf. B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; et È. Fouilleux, *La PAC et ses réformes...*, op. cit.

3. M. Marcussen, « The OECD in Search of a Role : Playing the Idea Game », ECPR 29th Joint Session of Workshops, Grenoble, 6-11 avril 2001.

4. F. Risse, « "Let's Argue !" Communicative Action in World Politics », *International Organization*, 54 (1), 1998, p. 1-39 ; Y. Schemeil, « Expertise and Political Competence : Consensus Making Within the World Trade and the World Meteorological Organizations », dans B. Reinalda, B. Verbeek (eds), *Decision-Making Within International organizations*, Londres, Routledge, 2004, p. 77-89

tâches que certains États remplissent plus efficacement que d'autres¹. Dans le cas des organisations internationales, acteurs autonomes puisant leur pouvoir dans le jeu politique mondial contemporain, à la fois dans l'autorité légale rationnelle qu'elles incarnent et dans leur contrôle de l'expertise et de l'information², cela renvoie aux différents types d'interactions qu'elles entretiennent entre elles. Ces relations peuvent être soit complémentaires – une organisation internationale « peut être importante non pas pour ce qu'elle fait en termes légaux, mais pour ce qu'elle aide d'autres organisations à faire »³ – soit concurrentes. Sur ce dernier point, il peut d'ailleurs paraître étonnant qu'alors que l'existence d'une concurrence entre organisations internationales pour l'émission d'idées apparaît immédiatement quand on interroge les acteurs travaillant en leur sein, cet aspect n'ait pas donné lieu à une littérature très abondante. Barnett et Finnemore évoquent cette idée⁴, mais en restent à une approche normative sans lien avec la réalité empirique, se référant à une mesure de leur efficacité relative en termes de degré de réalisation de leur mission. Plus proches de notre façon de voir, certains travaux évoquent la concurrence pour les idées comme élément du « décor » ou comme enjeu pour une organisation donnée⁵ mais sans pour autant en mettre les enjeux et mécanismes au centre de l'analyse. Nous envisageons pour notre part ce phénomène de concurrence comme concret et « traçable » sur le terrain et, dans la suite de cet article, nous nous intéressons à ses répercussions dans le cas de la FAO.

La question est alors de savoir ce qui fait qu'une organisation internationale est reconnue ou non comme producteur d'idées, peut ou ne peut pas entrer dans la compétition pour l'influence sur la fabrication des normes – c'est-à-dire réussi ou non à exporter ses idées vers les arènes de fabrication des politiques publiques. Qu'est-ce qui lui confère la capacité d'une part et la légitimité suffisante d'autre part pour intervenir, être « écoutée » et avoir une influence sur les décisions prises ?

EFFICACITÉ DISCURSIVE ET ENJEUX DE LÉGITIMATION

Étant elle-même constituée de plusieurs États membres – donc étant le siège d'échanges politiques et de concurrences entre eux – la capacité d'influence d'une organisation internationale est plus complexe que pour un État isolé. Cet article soutient qu'elle dépend de ses capacités analytiques et discursives, le discours étant entendu comme un ensemble d'idées concernant la nécessité et le caractère approprié d'un programme donné

1. Pour une analyse du cas français, cf. J. Lanxade, N. Tenzer, *Organiser la politique européenne et internationale de la France. Rapport du Commissariat général du plan*, Paris, La Documentation française, 2002.

2. M. N. Barnett, M. Finnemore, « The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, 53 (4), automne 1999, p. 699-732.

3. M. Marcussen, « The OECD in Search of a Role... », cité. Pour une illustration de ce type de complémentarité dans le cas de l'OCDE (et ses liens avec l'OMC) dans le domaine des politiques agricoles, voir É. Fouilleux, « Entre production... », art. cité ; *La PAC et ses réformes...*, *op. cit.*

4. M. N. Barnett, M. Finnemore, « The Politics... », art. cité, p. 723.

5. Voir T. G. Weiss, R. S. Jordan, « Bureaucratic Politics and the World Food Conference : The International Policy Process », *World Politics*, 28 (3), 1976, p. 422-439 ; S. Ilcan, L. Phillips, « Making Food Count : Expert Knowledge and Global Technologies of Government », *Canadian Review of Sociological Anthropology*, 40 (4), 2003, p. 441-461 ; M. Marcussen, « The OECD in Search of a Role... », cité, et « The OECD : Soft Regulation and Solid Reputation », communication à l'Annual Meeting of the International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii mars 2005

de politique publique (dimension de coordination) et un processus interactif de construction et de communication autour de cette politique (dimension de légitimation). Autrement dit, la capacité d'une organisation internationale à s'imposer et à affirmer ses idées dans la concurrence pour la production internationale des normes et recettes de politiques publiques est fonction à la fois de la qualité de ses ressources analytiques et de sa capacité à produire un discours de coordination, et de son efficacité dans l'utilisation de ces ressources à travers le déploiement de stratégies d'entreprise politique servies par un discours de légitimation adapté, c'est-à-dire lui permettant d'affirmer tant sa propre légitimité à participer au débat que la « supériorité » de ses idées ¹.

Tout d'abord, sur un plan strictement « matériel », émettre un discours et entrer dans la compétition internationale pour l'influence sur les recettes et instruments de politique publique implique de disposer d'un minimum de ressources institutionnelles, financières et humaines, ainsi que d'une certaine capacité analytique et prospective dans ce domaine (qui peut aider à compenser des ressources institutionnelles défaillantes, par exemple). La FAO dispose d'indéniables ressources institutionnelles ², financières (749,1 millions de dollars US de budget en 2004-2005) ³, humaines (avec 3 450 fonctionnaires, dont 1 450 cadres et 2 000 agents des services généraux), analytiques (avec FAOSTAT, créée en 1986 sous le nom d'AGROSTAT, qu'elle présente comme « la plus grande base internationale de données statistiques sur l'agriculture »), ainsi que d'une présence sur le terrain à travers ses bureaux décentralisés à travers le monde, où travaille la moitié environ de son personnel.

Pour autant, disposer de ces ressources ne suffit pas pour être un entrepreneur efficace. Trois catégories d'éléments spécifiques nous semblent susceptibles de conditionner l'efficacité analytique et discursive d'une organisation.

La première se réfère à son fonctionnement interne : en termes théoriques, elle renvoie aux analyses de sociologie politique qui, s'inspirant de travaux sur les phénomènes d'inertie dans les organisations ⁴, ont fait le lien entre processus bureaucratiques et succès/échecs des organisations internationales. Plusieurs éléments cruciaux de fonctionnement interne sont ainsi susceptibles de jouer : culture organisationnelle ⁵, cloisonnements/décloisonnements bureaucratiques ⁶, management et *leadership* ⁷.

La deuxième catégorie de déterminants dépend des contraintes imposées par les pays membres et des marges de manœuvre laissées à l'organisation pour la production d'un discours original. Elle renvoie à la volumineuse littérature sur le pouvoir des États dans les organisations internationales et leur tendance à en faire des instruments à leur service. D'un point de vue « discursif » et dans une perspective d'entreprise politique efficace, cela implique pour l'organisation d'être capable de convaincre ses États membres de la justesse

1. È. Fouilleux, « CAP and Multilateral Trade... », art. cité.

2. Créée en 1943 par 44 pays, elle devint officiellement agence des Nations unies en 1945. La FAO a son siège à Rome depuis 1951. Elle compte 187 pays, plus une organisation membre (la Communauté européenne).

3. 950 millions de dollars US en 2002-2003, dont 651,8 millions de dollars US pour son programme dit « régulier », plus 300 millions de dollars US environ de programme dit « de terrain » cofinancé (fonds fiduciaires et PNUD).

4. C. E. Lindblom, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, 19 (1), 1959, p. 79-88 ; M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

5. M. Cini, « La Commission européenne, lieu d'émergence de cultures administratives : l'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de science politique*, 46 (3), juin 1996, p. 457-472.

6. M. N. Barnett, M. Finnemore, « The Politics... », art. cité.

7. T. G. Weiss, R. S. Jordan, « Bureaucratic Politics... », art. cité ; D. Kapur, « Who Gets to Run the World ? » *Foreign Policy*, 121, novembre-décembre 2000, p. 44-50.

et du bien-fondé des idées qu'elle avance pour pouvoir en faire ses positions officielles, ou bien de les défier à travers des prises de position risquant d'en fâcher certains.

La troisième catégorie de déterminants renvoie aux capacités de l'organisation à convoquer des « alliés » – au sens traductionnel du terme ¹ – en dehors des États. Adapter son discours de légitimation n'est pas une affaire simple pour une organisation internationale. Cela implique de maîtriser les règles du jeu encadrant la production du discours dans plusieurs échanges politiques (international/domestique ; sectoriel/non sectoriel ; expert/généraliste ou profane) et de mobiliser de façon différentielle des arguments adaptés à chacun de ces échanges. Pour faire passer une même idée, une organisation internationale « efficace » doit être capable de mobiliser des alliés variables en fonction des publics auxquels elle s'adresse (bailleurs de fonds, grand public, organisations sectorielles, bénéficiaires de l'aide internationale, etc.), sans pour autant que cela n'obscurcisse son discours de coordination. Cette troisième catégorie de déterminants renvoie aux experts scientifiques et aux capacités de l'organisation à produire ou à « instrumentaliser » l'expertise dans le sens de ses idées/intérêts. Elle renvoie aussi à l'importance croissante des mobilisations transnationales ², qui, si elles n'ont pas de pouvoir de pression direct, peuvent jouer un rôle important dans la fabrication des cadres cognitifs ; en les ignorant, les organisations internationales peuvent courir le risque de manquer des sujets importants aux yeux du public ou de se faire voler le contrôle des discussions (création de forums en parallèle d'événements officiels par exemple, comme cela arrive régulièrement à la FAO).

Après avoir donné un aperçu de l'état des débats internationaux en matière de politiques agricoles et rurales et de la contribution spécifique qu'y apporte la FAO, nous verrons dans quelle mesure ces trois catégories de déterminants permettent d'expliquer les faibles capacités analytiques et discursives de cette organisation.

IDÉES ET ACTEURS DU DÉBAT INTERNATIONAL SUR LES POLITIQUES AGRICOLES ET LE DÉVELOPPEMENT

Dans la suite, nous laisserons de côté les activités de la FAO en tant qu'arène de négociation, qui renvoient aux divers accords et protocoles internationaux spécifiques dont elle assure le secrétariat, comme la Commission du *Codex Alimentarius* (1963, normes et standards alimentaires), la Convention internationale pour la protection des végétaux (1997, normes internationales pour les mesures phytosanitaires) ou le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (2001), pour nous intéresser exclusivement à ses activités comme « tribune neutre pour débattre de politiques » – selon ses propres termes – et comme pourvoyeur d'idées dans le débat international sur les politiques agricoles et rurales.

LIBÉRALISATION DU SECTEUR AGRICOLE *VERSUS* SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

Le débat international sur les politiques agricoles et le développement est actuellement très fortement dominé par le courant néolibéral. Considérant le commerce des

1. M. Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208.

2. S. Tarrow « La contestation transnationale » *Cultures et Conflits*, 38-39, 2000, p. 187-223.

produits agricoles comme un moteur de croissance puissant pour les pays en développement, il exige de se débarrasser de toutes formes d'obstacle aux échanges, au Nord comme au Sud. L'image de l'agriculture véhiculée par ce *mainstream* est celle de l'exemple par excellence du secteur à libéraliser, cas idéal-typique de protectionnisme et captation de la rente par les producteurs, au détriment des consommateurs/contribuables et des producteurs d'autres pays où la protection est plus faible. Cette assimilation entre « libéralisation du secteur agricole » et « développement et sortie de la pauvreté » est diffusée sur plusieurs arènes et forums du débat international, dont en particulier l'OMC, comme l'illustre ici son directeur général : « La libéralisation du commerce dans l'agriculture est probablement la contribution la plus importante que le système commercial multilatéral peut apporter pour aider les pays en développement, y compris les plus pauvres, à sortir de la pauvreté »¹.

La Banque mondiale est un autre acteur majeur de ce courant, dont le poids sur les politiques des pays en développement n'est plus à démontrer². Son influence passe par son pouvoir financier et les conditions associées aux prêts qu'elle accorde aux pays, qui assurent une institutionnalisation quasi automatique de ses idées sur le terrain. Pendant toutes les années 1980, les politiques agricoles des pays en développement (« Plans d'ajustement structurel agricole ») ont ainsi été fortement « informées » par ses positions : retrait maximal de l'État du fonctionnement des marchés domestiques, élimination des tarifs et des subventions éventuelles, réduction drastique du nombre de fonctionnaires, privatisation systématique des unités de production, transformation, commercialisation, etc. Quant à sa production analytique et discursive, très abondante, elle fait systématiquement appel à une légitimation de nature scientifique (renommée des auteurs économistes mobilisés, construction des analyses, nature de l'argumentation avancée, présentation des résultats, publications), si bien qu'on a pu la qualifier de « catéchisme » économique³. Elle produit de nombreuses études de type déductif, visant à démontrer la nécessité de libéraliser l'agriculture, au Nord comme au Sud, en approchant ce secteur comme un domaine d'activité économique sans spécificité particulière. Les études appliquent le cadre théorique et les hypothèses de l'économie du bien-être à travers une démarche de modélisation économique, avec, souvent, une approche très agrégée et prospective (scénarios)⁴. Depuis la fin des années 1980, la Banque mondiale est également le principal *leader* en matière d'élaboration d'indicateurs d'évaluation des politiques agricoles dans les

1. S. Panitchpakdi, directeur général de l'OMC, discours d'orientation au World Food and Farming Congress, Londres, 25 novembre 2002.

2. B. Hibou, « The Political Economy of the World Bank's Discourse : From Economic Catechism to Missionary Deeds (and Misdeeds) », *Les Études du CERI*, 39, janvier 2000 ; F. Stewart, M. Wang, « Do PRSPs Empower Poor Countries and Disempower the World Bank, or is it the Other Way Round ? », Oxford University, QEH Working Paper Series, 108, octobre 2003.

3. B. Hibou, « The Political Economy... », *ibid.*

4. Elle propose par exemple une formule combinant des baisses de tarif en agriculture et sur les produits manufacturés dans les pays riches et en développement (respectivement 10 et 5 % et 15 et 10 %), l'élimination des subventions à l'exportation des produits agricoles, le découplage des subventions domestiques et l'élimination de tous tarifs spéciaux, quotas et taxes anti-*dumping*, dont elle estime que la mise en œuvre pour 2010 permettrait de gagner 350 milliards de dollars US aux pays en développement et 170 aux pays riches, et pour 2015, ferait sortir 144 millions de personnes de la pauvreté (World Bank, « Global Economic Prospects 2004 – Realizing the Development Promise of the Doha Agenda » 2003).

pays en développement¹. D'un point de vue plus général, elle a réaffirmé avec force son statut de *leader* du débat à la fin de l'année 2007 avec la sortie de son « Rapport sur le développement dans le monde », sa publication annuelle majeure, centrée pour son édition 2008 sur le thème agricole (« L'Agriculture au service du développement »), ce qui n'était pas arrivé depuis 25 ans.

Autre chantre international de la libéralisation des politiques agricoles, l'OCDE jouit dans ce domaine d'une aura toute particulière depuis ses travaux d'évaluation des politiques agricoles domestiques dans les années 1980, qui ont joué le rôle de premier plan lors de l'Uruguay Round du GATT². L'OCDE ne traite pas spécifiquement des politiques agricoles des pays en développement – qui ne font pas directement partie de son mandat. Mais son Comité d'assistance au développement a néanmoins lancé en 1991 un débat sur la « cohérence des politiques pour le développement »³, visant à cerner l'impact des politiques des pays développés sur les pays en développement. L'idée centrale avancée sur cette question par l'OCDE érige l'agriculture en exemple typique « d'incohérence » : en leur permettant d'exporter en dessous de leurs coûts de production (*dumping* international), les subventions agricoles versées aux producteurs des pays du Nord jouent au détriment de ceux des pays pauvres, qui ne bénéficient d'aucune aide et ne peuvent être compétitifs ni sur les marchés internationaux ni sur leurs propres marchés, alors qu'ils jouissent d'avantages comparatifs en agriculture (coût du travail peu élevé, conditions naturelles, et parfois rapport qualité/prix). La libéralisation unilatérale du secteur agricole (suppression de toute barrière tarifaire et non tarifaire au commerce), au Sud comme au Nord, est ainsi considérée comme l'unique solution envisageable pour éviter ces effets néfastes.

Cette façon d'envisager le problème des politiques agricoles pour le développement, comme avant tout un problème de protectionnisme des pays du Nord et, plus généralement, de libéralisation des échanges, est incontestablement dominante dans le débat international. Elle a percolé chez l'ensemble des acteurs de la communauté des politiques de développement. La dénonciation de l'impact des politiques agricoles des pays riches sur les pays du Sud et le manque d'accès de ces derniers aux marchés du Nord est devenue LE thème consensuel par excellence. On le retrouve par exemple dans la bouche du Secrétaire général des Nations unies, dans un discours particulièrement prudent sur les vertus du commerce international.

« Si nous voulons que les résultats obtenus ici à Cancun soient crédibles, il faut nous attaquer à la question plus vaste du commerce des produits agricoles – question cruciale pour l'économie de nombreux pays. Il faut éliminer les subventions qui poussent les prix vers le bas et empêchent les agriculteurs pauvres des pays en développement d'être compétitifs. [...] Il faut absolument éliminer progressivement les barrières et les subventions dans les pays développés, aussi rapidement que possible, pour le bien de l'humanité. C'est dans l'intérêt des riches aussi bien que des pauvres. »⁴

1. La Commission européenne s'intéresse à la question, mais de manière très localisée depuis la fin des années 1990 (Afrique du Nord) et la FAO a commencé à se pencher sur le problème de manière extrêmement récente (après une tentative avortée au début des années 1970) : voir notamment T. E. Josling, A. Valdés, « Agricultural Policy Indicators », ESA Working Papers 04(04), Agricultural and Development Economics Division, FAO, Rome, Janvier 2004. À l'OCDE, *leader* sur ce sujet dans le domaine agricole depuis les années 1980 concernant les pays développés, des travaux sont en cours pour adapter les calculs d'ESP/ESC aux pays en développement.

2. Cf. È. Fouilleux, *La PACS et ses réformes...*, *op. cit.*

3. OECD, « Policy Coherence : Vital for Global Development », OECD Policy Briefs, juillet 2003, <<http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf>>.

4. Kofi Annan, Cancún, 10 septembre 2003, discours d'ouverture du cycle de Doha, lu par Rubens Ricunero, Secrétaire général de la CNUCED.

Études à l'appui, de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées multiplient les mises en accusation très ciblées dans ce sens, notamment de l'Union européenne et des États-Unis¹, et coordonnent de nombreuses campagnes sur les effets néfastes des politiques agricoles des pays du Nord. Mais au-delà de cet enjeu particulièrement consensuel, d'autres voix cherchent à recentrer le débat sur les politiques agricoles des pays en développement eux-mêmes et sur les marges de manœuvre qui leurs sont offertes. Plutôt que de réduire la question à une problématique d'accès aux marchés du Nord, autrement dit de vocation exportatrice, elles cherchent à contextualiser leur propos en soulignant que les situations peuvent être fort différentes d'un pays en développement à l'autre et que la question essentielle concerne la mise en place de politiques agricoles et alimentaires internes adaptées à ces situations. Parmi ces voix dissonantes, de nombreux acteurs se mobilisent autour de la défense de la souveraineté alimentaire. Introduite dans le cadre d'un événement organisé en parallèle du Sommet mondial de l'alimentation en 1996 par le réseau international d'organisations paysannes du Nord et du Sud Via Campesina, cette notion se définit comme « le droit des populations, de leurs pays ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans *dumping* vis-à-vis des pays tiers ». Face aux approches réduisant l'agriculture à un secteur économique dans lequel il suffit de laisser fonctionner le marché et, pour chaque pays, de tirer profit de ses avantages comparatifs, les tenants de la souveraineté alimentaire considèrent au contraire que l'agriculture est un secteur spécifique, qui remplit des fonctions de toutes sortes (économiques, politiques, sociales, culturelles, environnementales) sur le terrain. Plutôt que de considérer que le problème essentiel est de se procurer une alimentation à bas prix sur les marchés mondiaux, ils défendent la possibilité pour les pays à la fois de nourrir les populations avec des denrées répondant à leurs exigences propres et de mettre en œuvre des politiques publiques dans ce sens. Ils revendiquent :

« la priorité donnée à la production agricole locale pour nourrir la population ;
l'accès des paysan(ne)s et des sans-terres à la terre, à l'eau, aux semences, au crédit ;
le droit des paysan(ne)s à produire des aliments et le droit des consommateurs à pouvoir décider ce qu'ils veulent consommer ;
le droit des États à se protéger des importations agricoles et alimentaires à trop bas prix ;
des prix agricoles liés aux coûts de production (possible notamment à condition que les États ou Unions aient le droit de taxer les importations à trop bas prix) ;
la participation des populations aux choix de politique agricole ;
la reconnaissance des droits des paysannes, qui jouent un rôle majeur dans la production agricole et l'alimentation »².

Face à une telle polarisation du débat international en matière de politique agricole, il est légitime de s'interroger sur la position de la FAO, principal acteur spécialisé dans ce domaine, qui, comme nous l'avons illustré plus haut, se présente à la fois comme une arène (« négociateur des accords ») et un forum (« débattre de politiques », « source de savoir et d'informations ») au niveau international.

1. Voir le site et les publications d'OXFAM, très étayées sur ce thème : par exemple, Oxfam Briefing paper N° 61, « Dumping on the World : How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries », mars 2004. Sur le *dumping* par les États-Unis, voir par exemple : Institute for Agriculture and Trade Policy, « United States Dumping on World Agricultural Markets », Cancun Series Paper n° 1, 2004.

2. Voir <http://www.viacampesina.org/article.php3?id_article=520>

FAO : UNE POSITION TECHNIQUE, CANTONNÉE AUX ENJEUX DE PRODUCTION AGRICOLE

Comme le présentent les paragraphes suivants, la position de la FAO dans le débat international sur l'agriculture se résume en fait à trois dimensions principales qui ont en commun une approche technique et un refus du politique : un enjeu central, la sécurité alimentaire, non transposé en termes de politiques publiques ; un discours consensuel sur le commerce international ; une focalisation sur l'augmentation de la production et l'amélioration des techniques agricoles.

Un discours centré sur la sécurité alimentaire

Le discours de la FAO s'organise quasi exclusivement autour de la notion de sécurité alimentaire. « Atteindre la sécurité alimentaire pour tous » constitue sa mission principale.

« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive pour mener une vie saine et active (Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation). Ce qui implique quatre conditions : (I) l'adéquation de la disponibilité ou de l'approvisionnement en vivres ; (II) la stabilité de l'approvisionnement, sans fluctuations ni pénuries d'une saison à l'autre ou d'une année sur l'autre ; (III) la disponibilité et le prix abordable des aliments ; et (IV) la qualité et la sécurité sanitaire des aliments. »¹

Dans une perspective analytique, le concept de sécurité alimentaire permet de décrire un état de la situation. La FAO développe ainsi des exercices de qualification/quantification de l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde ou dans des régions données (cartographie de la faim, des zones à risques) et la réalisation de projections pour évaluer ses évolutions probables ; ainsi son rapport « Agriculture mondiale : horizons 2015/2030 »² publié en 2002 « avait pour but de décrire l'avenir tel qu'il sera probablement, et non tel qu'il devrait être »³. Comme l'ont d'ailleurs clairement démontré Suzan Ilcan et Lynne Phillips⁴, une telle approche « numérique », comptable, fondée sur des savoirs experts spécifiques (agronomes, démographes, économistes, statisticiens) et des techniques particulières (recensements, programmes d'assistance nationale, enquêtes) est une caractéristique centrale de la construction des questions agricole et alimentaire par la FAO. Si, comme l'affirment ces auteurs, cette forme particulière de problématisation participe d'une forme de rationalité néolibérale, elle est aussi une façon d'éviter la question du politique. En tant que résultat escompté ou qu'instrument technique pour décrire un état de la réalité, la sécurité alimentaire ne présume pas d'une méthode ou d'un choix de politique publique pour atteindre cet objectif.

Dès lors, les travaux dits « normatifs » de la FAO utilisent cette notion comme prisme pour évaluer, pour une option donnée de politique publique, si elle est susceptible ou non d'améliorer la situation en matière de sécurité alimentaire. Mais les notions de sécurité et d'insécurité alimentaire correspondant à une réalité particulièrement complexe,

1. Extrait du site Internet de la FAO, page consacrée aux programmes spéciaux de sécurité alimentaire (<<http://www.fao.org/spfs/>>, juillet 2005).

2. Voir <<http://www.fao.org/french/newsroom/news/2002/7828-fr.html>>.

3. FAO, « Agriculture mondiale : horizons 2015/2030. Rapport Abrégé », avant-propos signé par J. Diouf, 2002.

4. S. Ilcan, L. Phillips, « Making Food Count... » art. cité.

de très nombreuses politiques publiques transversales et sectorielles (agricoles, macro-économiques, commerciales, sociales et sanitaires, transports et infrastructures, développement rural, etc.) peuvent jouer sur ses quatre dimensions constitutives (accès, stabilité de l’approvisionnement, prix, qualité sanitaire), ce qui rend apparemment difficile la production d’un discours de coordination clair sur cet enjeu. Qu’est-ce que peut être une « bonne » politique de sécurité alimentaire dans la mesure où celle-ci résulte directement d’un ensemble de politiques interagissant entre elles ? La réponse à cette question semble être un « casse-tête »¹, de même que la formulation de « bonnes » grilles d’analyse en matière de politiques ou de recommandations claires et applicables pour les pays membres, ce dont ont témoigné plusieurs fonctionnaires au cours d’entretiens. Et si le message associé au concept de sécurité alimentaire en matière de politique n’est pas clair pour les fonctionnaires de la FAO, il ne l’est pas non plus pour les pays qui devraient en être les bénéficiaires, qui, par conséquent, ne les mettent pas – ou peu – en œuvre².

Le « Programme spécial de sécurité alimentaire » (PSSA) de la FAO est une bonne illustration de ce type de difficultés. Le PSSA passe par la formulation de stratégies (ou « programmes ») dans les pays concernés – et groupements régionaux de pays, sans que l’on sache vraiment en quoi cela consiste. Ainsi, la présentation du PSSA sur le site Internet de l’organisation fournit un certain nombre d’information sur ses objectifs généraux (améliorer la sécurité alimentaire, éradiquer la faim) et sur les procédures internes du PSSA, mais peu sur la substance des politiques promues sinon « des projets adoptant, le cas échéant, une approche de la sécurité alimentaire sur deux fronts, garantissant à la fois la production de vivres et l’accès aux aliments »³. La FAO se propose comme le simple accompagnant d’un processus national et insiste sur le caractère « approprié » – *ownership* – des programmes par les pays, la substance devant donc être définie par chacun d’entre eux. La réalité semble néanmoins bien différente, si l’on en croit les acteurs impliqués dans la formulation des stratégies nationales et régionales de sécurité alimentaire que nous avons interrogés, qui dénoncent, pour de très nombreux pays, l’écriture des stratégies dans l’urgence par un ou deux experts au siège de la FAO avec peu – sinon pas – de consultation des acteurs nationaux. Par ailleurs, en analysant les textes des stratégies des différents pays, on remarque au final que l’on retrouve pratiquement toujours plus ou moins les mêmes composantes très générales, principalement descriptives de l’économie agricole des pays (caractéristiques pédoclimatiques, structures, surfaces, cheptel, volumes produits, etc.) et, dans leur dimension normative, essentiellement centrées sur les enjeux d’augmentation de la production.

Une approche isolée du secteur, centrée sur la production

La focalisation sur les enjeux de production et de productivité est en effet une constante du discours de la FAO. Elle est critiquée depuis longtemps pour être « plus intéressée par les produits agricoles (*commodities*) que par les gens qui en (ont) besoin pour se nourrir »⁴ ou pour son « plus grand enthousiasme pour les données statistiques que pour l’alimentation des personnes »⁵. De son approche agronomique et comptable des problèmes découle une certaine difficulté à mettre en perspective le secteur agricole

1. Entretien, FAO, Rome, 2005.

2. Entretien, FAO, Rome, 2004.

3. <http://www.fao.org/spfs/national_fr.asp>.

4. T. G. Weiss, R. S. Jordan, « Bureaucratic Politics... », art. cité.

5. S. Ilcan, J. Phillips, « Making Food Count », art. cité.

avec d'autres secteurs, avec des enjeux macroéconomiques plus larges, ou encore avec des problématiques transversales : la FAO n'a par exemple aucun discours clair en matière de développement rural pour les pays en développement, domaine qu'elle semble ainsi laisser entièrement à la Banque mondiale depuis de nombreuses années – et sur lequel la Commission européenne a également fait connaître ses positions propres.

Sa focalisation sur les enjeux productifs la mène parfois, en revanche, à prendre des positions plus tranchées, comme cela a été le cas sur les OGM, auxquels elle a consacré son rapport SOFA – sa publication annuelle majeure – en 2003-2004 sous le titre « Les biotechnologies agricoles : une réponse aux besoins des plus démunis ? ». Ce rapport « examine dans quelle mesure les biotechnologies agricoles – notamment les cultures transgéniques – peuvent contribuer à satisfaire les besoins des pauvres »¹. Derrière une quatrième de couverture pesant « le pour et le contre », le rapport est favorable aux OGM et compare le potentiel de ce qu'il qualifie de « révolution génétique » à venir avec la « Révolution verte des années 1960 et 70 », qui, « avec l'introduction de variétés à haut rendement, de produits agrochimiques et de nouvelles techniques d'irrigation dans les systèmes agricoles du monde entier, [...] a fait monter en flèche les rendements et aidé des millions de personnes à sortir de la misère et de la faim ». Ce rapport a suscité l'indignation de nombreux acteurs, organisations paysannes en particulier, qui dénoncent l'absence de consultation qui a caractérisé sa préparation – sinon avec les industries. Ils s'inquiètent de la croyance jugée « aveugle » dans le progrès technique sur laquelle se fonde le rapport et soulignent le manque de recul critique de la FAO quant à la « Révolution verte », dont

« la tragédie [...] réside précisément dans le fait que l'accent a été mis sur la technologie, ignorant les facteurs sociaux et structurels beaucoup plus importants parmi les causes de la faim [...]. Au lieu de recommander le renforcement des capacités des petits producteurs agricoles pour la gestion de la diversité biologique dans leur agriculture et l'amélioration des cultures vitales pour leur survie – ce que certains travaux de terrain de la FAO promeuvent activement et avec succès –, ce rapport propose un “trucage” technologique des produits agricoles cruciaux pour la sécurité alimentaire des populations marginalisées – poussant à la modification transgénique du manioc, de la pomme de terre, du pois chiche, du mil et du teff. La faim augmente encore dans le monde malgré le fait que la production alimentaire mondiale par tête n'a jamais été aussi élevée qu'aujourd'hui. Les problèmes d'accessibilité et de distribution sont de loin plus importants que ceux de la technologie. Si nous avons appris quelque chose des échecs de la “Révolution Verte”, c'est qu'en matière de sélection des semences adaptées aux facteurs de production venant de l'extérieur, les “avancées” technologiques vont de pair avec la polarisation socio-économique croissante, l'appauvrissement rural et urbain, l'insécurité alimentaire aggravée »².

Corollaire d'une approche privilégiant une modernisation de l'agriculture de type conventionnel (intensification, investissements, irrigation, améliorations variétales) sur le modèle des évolutions qui ont eu lieu dans les pays du Nord depuis les années 1950, on peut souligner également le très faible investissement de la FAO sur l'agriculture biologique – « vaste champ stérile de la pensée de la FAO »³, tant sur le plan discursif que

1. SOFA, *State of Food and Agriculture* [Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture], est publié par le département Économique et social depuis 1947.

2. « La FAO déclare la guerre aux paysans et non à la faim », lettre ouverte à Jacques Diouf, 16 juin 2004, <http://www.grain.org/front_files/fao-open-letter-june-2004-final-fr.pdf>.

3. Entretien FAO Rome, 2005

technique : deux personnes seulement y sont affectées à mi-temps, malgré un nombre apparemment croissant de demandes d'assistance technique et de montage de projets de la part de pays membres¹. Conséquence de son approche sectorielle et technologique, la FAO ne présente pas non plus de discours construit et précis en matière de « développement durable » dans le domaine agricole. Ainsi par exemple, dans sa déclaration au Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg en 2002, le directeur général de la FAO se contenta d'énumérer les domaines (« chapitres ») attribués à l'organisation lors des réunions préparatoires, de rappeler les conclusions du Sommet mondial de l'alimentation et la nécessité d'améliorer la sécurité alimentaire dans le monde, de faire quelques considérations sur la nécessaire volonté politique et, pêle-mêle, de souligner le rôle des femmes rurales, de décrire le programme de lutte contre la faim de la FAO et d'évoquer sans les expliciter deux projets de la FAO contenant le terme « développement durable »². Une autre dimension qui fut totalement absente des discours et publications de la FAO jusque très récemment, alors qu'elle constitue le principal cheval de bataille des organisations paysannes dans le débat international depuis 1996 : la souveraineté alimentaire. Si quelques réunions informelles internes ont commencé à évoquer la notion en 2004 sous l'impulsion du service chargé des relations avec la société civile (TCDS), elle est toujours considérée avec hauteur par de nombreux fonctionnaires en charge des travaux dits « normatifs » de l'organisation dans le domaine économique et social, pour qui elle « ne constitue en rien un sujet sérieux »³.

Pour essayer de résoudre la question de la sécurité alimentaire, la FAO se concentre donc quasi uniquement sur les enjeux liés à l'accroissement de la production et de la productivité agricole à travers des facteurs techniques, réduisant considérablement la portée et la crédibilité de son discours face aux argumentaires d'autres organisations, dont en particulier la Banque mondiale, beaucoup plus raffinés, construits et liés à d'autres problématiques, comme le développement rural ou la pauvreté par exemple.

Commerce international : suivisme et consensus mou

La FAO s'est positionnée relativement tardivement sur le thème du commerce, pourtant central sur la scène internationale depuis plusieurs décennies comme on l'a vu précédemment. Ses activités en la matière ont débuté en 1995 suite à l'entrée en vigueur des accords du cycle d'Uruguay dans le domaine agricole, qui posaient des problèmes de mise en œuvre à de nombreux pays en développement. Et ce n'est qu'en 1996 que le mandat de conduire des actions de préparation de ses membres aux négociations commerciales multilatérales lui a été confié formellement, puis confirmé et intégré à son cadre stratégique officiel en 2002. Depuis quelques années, les supports de communication de la FAO confèrent ainsi une importance croissante au commerce international. Les insertions sur ce thème se sont multipliées et allongées dans ses différentes publications, documents et discours officiels, tout en révélant une certaine hésitation du message sur le fond. Par exemple, dans la cinquième édition de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, publication annuelle de l'Organisation, sur un

1. Entretien, FAO, Rome, 2005.

2. Texte de la déclaration : <<http://www.un.org/events/wssd/statements/faoF.htm>>.

3. Entretiens FAO, Rome, 2004 et 2005, et observations (participations à plusieurs réunions internes), littérature grise. À titre d'illustration, on ne trouvait encore aucun résultat pour « *food sovereignty* » à travers le moteur de recherche du site Internet de la FAO (contre 2019 résultats pour « *food security* ») le 27 juillet 2005 : à la mi-2008, on en trouvait 86

total de 24 pages¹, 6 sont consacrées au lien entre commerce et sécurité alimentaire sous le titre étrangement peu explicite de « Cas particulier »². Cette présentation singulière, à la fois timide dans les termes (le mot commerce n'apparaît pas dans le titre) et forte dans le caractère central accordé à l'enjeu et dans la longueur du texte (un tiers du plan du document, un quart du nombre de pages), illustre sans doute les difficultés de positionnement qu'éprouve la FAO par rapport à cette problématique.

Sur le fond, la FAO va dans le même sens que la Banque mondiale ou l'OCDE, tout en étant un peu moins affirmative.

« Le commerce agricole peut avoir un impact déterminant sur la réduction de la faim et de la pauvreté dans les pays en développement. La participation aux échanges internationaux permet d'accéder à des marchés plus importants et ouvre des perspectives de production spécialisée et d'économies d'échelle. [...] Dans la mesure où le commerce international stimule une croissance économique générale, une participation élargie aux marchés mondiaux peut contribuer à améliorer la sécurité alimentaire des ménages. »³

« L'intégration croissante des marchés internationaux a donné lieu à des préoccupations largement partagées que le commerce des produits agricoles puisse compromettre la sécurité alimentaire dans les pays en développement. Bien qu'elle ne permette pas de tirer des conclusions absolues, l'analyse des données disponibles suggère que, en général, pratiquer la voie du commerce agricole a pour corollaire moins de faim, et pas davantage. »⁴

La rhétorique de la FAO se conforme également au *mainstream* à travers sa dénonciation des subventions agricoles des pays riches, dont on a déjà souligné le caractère particulièrement consensuel dans la communauté des politiques de développement. La position qu'elle a communiquée lors de la réunion de Cancùn dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC, par exemple, fut pratiquement entièrement consacrée à ce problème⁵, de même que des communiqués plus récents⁶. Pourtant, on n'y trouve rien de précis sur l'articulation politiques commerciales/politiques agricoles dans les pays en développement, presque rien sur les grandes disparités de situations, intérêts, opportunités, ou risques mis en jeu d'un pays à l'autre, rien sur les enjeux sociaux et environnementaux, etc. Sans doute un tel manque de valeur ajoutée explicite au débat explique-t-il, au moins en partie, l'indifférence générale, déjà signalée, suscitée par la FAO dans la communauté des politiques du commerce international. La faible spécificité du propos de la FAO sur le fond peut sembler étonnante compte tenu de sa double spécialisation agriculture/développement, qui aurait pu en faire un expert « idéal » sur le sujet. Plutôt que ces affirmations hésitantes, générales et consensuelles, un discours plus explicitement fondé sur la diversité et la richesse de son expérience de terrain – avantage comparatif

1. Hors avant-propos et tableaux. Les 24 pages se déclinent en trois parties intitulées : « La sous-alimentation dans le monde », « Cas particulier » et « Sur la voie des engagements du sommet ».

2. Trois questions principales sont abordées : « L'importance de l'agriculture et du commerce » ; « L'ouverture du commerce nuit-elle à la sécurité alimentaire ? » et « Le cycle de négociation de Doha et au-delà ».

3. FAO, « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, Rome », 2003, p. 16.

4. FAO, « L'état de l'insécurité alimentaire... », *ibid.*, p. 18.

5. Voir le communiqué de presse ECO/37 SAG/156, 11 septembre 2003, et le discours prononcé par Hartwig DeHaen (assistant du directeur général pour les questions économiques et sociales) à Cancùn.

6. Allocution de Jacques Diouf devant le Parlement européen, mardi 4 novembre 2008

incontestable de la FAO par rapport aux experts de la Banque mondiale par exemple – lui permettrait pourtant de beaucoup mieux légitimer sa participation aux débats internationaux.

En somme, la FAO présente une lenteur particulière à s'intéresser aux enjeux nouveaux, à les intégrer à ses réflexions, à les expliquer, conformément à ce que l'on pourrait attendre d'un animateur d'un forum de débat sur les politiques publiques. Son discours est essentiellement réactif, plutôt conforme au *mainstream* et peu clair en termes stratégiques : centré sur les enjeux de production, il présente une vision restrictive du rôle de l'agriculture dans l'économie et de ses liens avec les autres secteurs. Ses silences et son manque de clarté minent la légitimité de la FAO sur la scène internationale et, à terme, menacent ses ressources et son fonctionnement mêmes.

COMMENT ÉCLAIRCIR CES DIFFICULTÉS ?

Comment expliquer un tel état de fait ? Un coup d'œil au discours du Fonds international de développement agricole (qui se distingue de celui de la FAO par son parti pris stratégique très clair autour du slogan « *Enabling the Rural Poor to Overcome Poverty* »¹) ou à celui du Programme alimentaire mondial (qui valorise efficacement le thème de la lutte contre la faim en terme de communication et jouit d'une réputation de dynamisme) permet d'évacuer toute hypothèse de type structurel, qui renverrait l'explication au secteur (l'agriculture, l'alimentation, la lutte contre la faim comme thèmes démodés ou peu porteurs), ce que confirme encore le regain d'intérêt marqué par la Banque mondiale pour le secteur à travers l'édition 2008 de son rapport sur le développement dans le monde. Il semble plutôt que les défaillances discursives de la FAO soient imputables à son fonctionnement interne en tant que bureaucratie internationale, aux rapports de force entre ses États membres, et à sa manière de tisser des alliances et de se positionner par rapport à ses différents « publics » ou partenaires potentiels.

CULTURE ORGANISATIONNELLE, CLOISONNEMENTS BUREAUCRATIQUES, LEADERSHIP

Il ne s'agit pas de faire ici une sociologie politique exhaustive de la FAO mais, à partir d'exemples, de mettre en lien ses difficultés discursives avec ses dysfonctionnements internes.

Cloisonnement administratif et compétitions interservices

Tout d'abord, le cloisonnement du travail des différents départements de la FAO induit des difficultés indéniables dans la production d'un discours clair en matière de politiques publiques. La répartition des tâches dans ce domaine est particulièrement disparate et confuse. Parmi ses huit départements², trois sont spécialisés (Agriculture, Forêts, Pêches) et ont chacun leur propre service ou division « des politiques ». Ils s'ajoutent

1. Voir <<http://www.ifad.org/sf/>> et « Politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural », FIDA, Conseil d'administration – 84^e session, Rome, 18-20 avril 2005.

2. Affaires économiques et sociales, Coopération technique, Développement durable, Agriculture, Forêts, Pêches, Administration et finances, Affaires générales et informations.

aux travaux dits « normatifs » en matière « économique et sociale » effectués par le département ES. Quant à la Division d'Assistance aux politiques (TCA), incluse dans le département de la Coopération technique, elle est censée servir « d'interface entre le travail normatif des départements de la FAO et l'assistance fournie aux États membres par les sous-divisions et unités décentralisées situées dans les bureaux régionaux et sous-régionaux en Afrique, Asie et Pacifique, Europe, Amérique latine et Caraïbes, et au proche Orient »¹, « sans que l'on sache très bien ce que l'interface veut dire ou recouvre puisqu'on ne peut pas faire de travail normatif (c'est pour ES), ni de travail de terrain (c'est pour les équipes décentralisées)... alors que doit-on faire ? »². C'est ce que soulignent plusieurs fonctionnaires interrogés à TCA, qui considèrent comme symboliquement symptomatique du peu d'importance accordée aux approches en terme de politiques publiques que leur division soit « noyée dans le département de la Coopération technique et non l'inverse »³. On peut souligner la mise en place d'un service supplémentaire distinct (TCOS), s'occupant spécifiquement de la formulation des stratégies nationales et régionales (programmes) de sécurité alimentaire évoquées plus haut.

La difficulté de ces différents segments de l'organisation à travailler ensemble s'est notamment illustrée dans le lancement long et laborieux de la Policy Task Force visant l'adoption d'un référentiel commun et « l'harmonisation des politiques au niveau interdépartemental de la FAO, afin de garantir la fourniture des services synergiques de l'organisation aux états membres »⁴, puis dans le report incessant de ses réunions, ainsi que dans leur caractère « cloisonné et quasi secret »⁵, rassemblant les directeurs de département et de division uniquement, sans retour sur les cadres. Illustrant par ailleurs les difficultés de l'organisation à aborder des thèmes transversaux, on peut noter d'une part l'isolement du département Développement durable par rapport aux services s'occupant de politiques, et d'autre part la nature plutôt restrictive des trois tâches qui lui incombent : « recherche et vulgarisation agricole », « démographie et genre » et « développement rural » (au sens très restreint de décentralisation et institutions locales).

Cultures et sous-cultures administratives

Une deuxième forme de pathologie classique des organisations internationales provient de leur spécialisation et des cultures administratives induites : la formation professionnelle de ses membres peut limiter le champ de vision des bureaucrates et créer des sous-cultures en rupture avec l'environnement plus large⁶. Dans le cas de la FAO, les fonctionnaires sont dans leur grande majorité ingénieurs agronomes, ce qui explique une vision de l'agriculture comme « moteur de développement », la croissance du secteur passant par l'augmentation des rendements *via* l'amélioration des techniques (irrigation, engrais, semences, nouvelles technologies, etc.)⁷.

1. Source : <http://www.fao.org/tc/tca/services_fr.asp>.

2. Entretien, FAO, Rome, 2004.

3. Entretien, FAO, Rome, 2004.

4. <http://www.fao.org/tc/tca/services_fr.asp>.

5. Entretien, FAO, Rome, 2004.

6. M. N. Barnett, M. Finnemore, « The Politics... », art. cité, p. 718-719 ; M. Cini, « La Commission... », art. cité.

7. Un des auteurs contemporains emblématiques de cette approche est John Mellor. Voir par exemple J. Mellor, « Faster More Equitable Growth : The Relation Between Growth in Agriculture and Poverty Reduction » *CAER II Discussion Paper*, 70, mai 2000.

Quant aux cadres s'occupant de politiques agricoles, ils ont le plus souvent une formation complémentaire en économie (thèse, PhD), dont découle une certaine admiration des travaux de l'économie « pure » par rapport à ceux de l'économie appliquée (sectorielle)¹, qui expliquerait leur tendance à se caler sur les standards du forum scientifique, notable en particulier au département ES, tant dans la nature des paradigmes mobilisés que dans les supports utilisés pour la publication (illustré par le lancement récent de la revue *e-jade*, *The Electronic Journal of Agriculture and Development Economics*²). Ce lien expliquerait également le complexe d'infériorité qu'ils semblent développer à l'égard des travaux de la Banque mondiale ou de l'OCDE et, à l'inverse, les critiques qu'ils adressent à leurs collègues de TCA dont ils dénoncent volontiers le manque de sérieux, de précision et de « scientificité » – ces derniers revendiquant quant à eux leur identité d'agroéconomistes « appliqués » et leurs préoccupations de terrain (« *ownership* », activités « *demand driven* », etc.).

Un élément supplémentaire expliquant les difficultés de la FAO à s'exprimer clairement sur les questions de politiques publiques, que l'on retrouve tant à ES qu'à TCA, réside dans une très faible ouverture aux sciences sociales autres que l'économie et dans une ignorance quasi complète des apports qu'elles peuvent prodiguer à l'analyse des politiques publiques. Plusieurs travaux récents ont souligné ce fait comme une caractéristique générale des institutions nationales et internationales s'occupant d'agriculture : il y a toujours eu dans ce secteur beaucoup moins de chercheurs travaillant sur l'administration publique, la gestion du développement, la décentralisation, la « gouvernance » que dans d'autres domaines, et leurs travaux ont souvent été considérés comme moins prestigieux, en particulier par rapport à l'économie, alors que comprendre les échecs et succès de politiques publiques nécessite d'incorporer ces autres perspectives³.

Leadership

Le troisième aspect classiquement mis en avant dans l'étude des organisations internationales est celui du *leadership*. Ainsi, pour Devesh Kapur, les « mauvais » *leaders* sont plus la règle que l'exception dans les organisations internationales : évoquant l'absence de sanction et leur habileté à manipuler le système pour rester en poste malgré leur incompétence, il cite l'exemple du précédent directeur général de la FAO, Edouard Saouma, libanais, 18 ans à la tête de l'organisation (1975-1993) malgré sa gestion catastrophique⁴. Évoquant le fait que les *leaders* ne sont pas choisis pour leur compétence mais plus souvent pour des raisons de stricts rapports de force politiques, il note que l'élection du sénégalais Jacques Diouf à la tête de la FAO en 1993, devant de quelques voix un candidat australien, s'explique par « la croyance par les pays en développement que le GATT, dominé par les pays riches, trompait leurs intérêts »⁵, celle-ci ayant induit leur refus catégorique d'un représentant d'un pays développé. Critiqué pour son management autoritaire, son « mépris pour les cadres et fonctionnaires de

1. Que l'on repère dans d'autres institutions sectorielles, comme l'INRA en France par exemple : cf. È. Fouilleux, *La PAC et ses réformes...*, op. cit., chap. 4.

2. <<http://www.fao.org/es/esa/en/ejade.htm>>.

3. S. Omamo, « Policy Research on African Agriculture : Trends, Gaps, and Challenges », ISNAR Research Report 21, International Service for National Agricultural Research, La Haye, the Netherlands, 2003 ; DFID, « Agriculture, Hunger and Food Security », août 2004, <<http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/summaries/wp7.pdf>>.

4. D. Kapur, « Who Gets to Run the World ? », art. cité, p. 45.

5. D. Kapur, *ibid.*, p. 47-48.

l'organisation » et ses pratiques « clientélistes »¹, Jacques Diouf a néanmoins été réélu en 2005 pour un troisième mandat. Sous couvert d'anonymat ou bien publiquement comme le fait Mahamadou Maïga dans ses ouvrages et lettres ouvertes², nombreux sont ceux qui ont dénoncé sa distribution aléatoire et arbitraire de projets TCP³ au gré de ses tournées dans les capitales pour s'assurer du vote des pays concernés en vue de l'élection. La précipitation avec laquelle ont été formulées les Stratégies nationales de Sécurité alimentaire pour une cinquantaine de pays en 2003-2004 dans le but de les lier au calendrier correspondant à la mise au point de projets bancaables (donc de flux financiers vers les pays) avant l'élection de 2005 a également été évoquée à plusieurs reprises au cours des entretiens.

LA FAO ENTRE INSTRUMENTALISATION ET NEUTRALISATION

Le deuxième grand type d'éléments explicatifs des difficultés discursives de la FAO dans le champ des politiques agricoles renvoie au jeu des intérêts nationaux au sein des organisations internationales⁴. Thomas Weiss et Robert Jordan expliquent ainsi l'absence historique de la FAO sur les questions de politique agricole par le fait qu'à la fin des années 1940,

« les gouvernements clés avaient des surplus et ne voulaient abandonner aucun pouvoir concernant les politiques internationales de l'alimentation à une agence internationale. Non seulement le bloc soviétique ne participait pas à la FAO, mais d'autres gouvernements ont commencé à envoyer plus de représentants inexpérimentés aux réunions du Conseil ; avec les systèmes de quotas sur le recrutement du personnel, l'expertise technique de l'organisation a commencé à diminuer. À la recherche d'un rôle faisable dans les années 1960, la FAO s'est tournée vers le financement de projets d'assistance technique à partir des fonds du programme de développement des Nations unies, donnant ce faisant une priorité secondaire à ses rôles en matière de politique publique et de recherche. »⁵

Ainsi, alors que le texte de la Conférence de Hot Springs qui avait donné naissance à la FAO en 1943 était particulièrement « offensif »⁶, ses propositions sont restées lettres mortes⁷. Ce sont les institutions du consensus de Washington qui se sont chargées de l'émission des critères, normes et recettes pour l'agriculture, fondés sur un retrait de

1. Entretiens, FAO, Rome, 2004 et 2007.

2. M. Maïga, *Et demain la FAO. À l'écoute des peuples paysans et des fermiers*, Paris, L'Harmattan, 2005 ; « L'Union africaine devrait contribuer à une réforme de sauvetage de la FAO », Lettre ouverte à M. Alpha Oumar Konaré, président de la Commission de l'Union africaine, 6 juin 2005 ; *Pour la survie de l'ONU. Alimentation et agriculture face à la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2003.

3. Projets courts visant à financer des actions répondant à des problèmes urgents et spécifiques.

4. Voir, par exemple, M. Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

5. T. G. Weiss, R. S. Jordan, « Bureaucratic Politics... », art. cité, p. 430.

6. Appréhendant le système alimentaire dans son ensemble, il préconisait le paiement de prix convenables aux producteurs, l'amélioration de la capacité d'achat de la nourriture par l'instauration d'un salaire minimum adéquat, la garantie d'un seuil d'alimentation pour les mères d'enfants en bas âge, l'intervention directe des gouvernements dans la commercialisation, le stockage, la transformation et le transport des denrées alimentaires.

7. K. Lehman, « Libre commerce ou sécurité alimentaire », *Le Monde diplomatique*, novembre 1996.

l'État du secteur et un démantèlement des politiques agricoles existantes, la FAO continuant pour sa part à s'occuper de ses « projets » localisés d'assistance technique.

Aujourd'hui, l'apport financier massif des pays du Nord au fonctionnement de la FAO (les contributions cumulées de 25 États membres sur 187 représentent 89,7 % du budget total de la FAO¹) leur permet de jouer de leur pouvoir de pression budgétaire au gré de leurs intérêts. La FAO subit en outre une perte progressive d'autonomie dans l'allocation de ses dépenses : la part de son programme régulier (budget issu de la cotisation des États membres, dont elle contrôle entièrement l'utilisation) est en diminution constante par rapport à celle du « programme de terrain » (cofinancé par les bailleurs bilatéraux et internationaux, beaucoup plus étroitement contrôlé par eux), qui s'ajoute à la baisse continue déjà signalée de l'aide publique au développement accordée à l'agriculture, toutes sources confondues.

Le contrôle par les pays du Nord peut prendre plusieurs formes, qu'il vise à placer leurs hommes à des postes stratégiques ou à neutraliser les services lors des sessions plénières. Ainsi, à l'occasion d'une conférence organisée par une équipe de la FAO sur la multifonctionnalité de l'agriculture² à Maastricht du 12 au 17 septembre 1999, le groupe de Cairns et les États-Unis ont très violemment réagi, considérant que ce thème servait les intérêts de l'Union européenne et du Japon à l'OMC, aboutissant à un blocage presque total des travaux. À l'inverse de l'OCDE qui a pu développer d'importantes études et diffuser de nombreuses publications sur la multifonctionnalité en réussissant à « gérer » les pressions de ses États membres, la FAO en a fait un tabou absolu. Seul un projet sur les « rôles de l'agriculture » porté par les organisateurs de la conférence a finalement été accepté et hébergé par le département ES.

La FAO semble particulièrement démunie face à de telles pressions et manipulations, qui ne sont pas sans lien avec ses défaillances discursives.

« Il est d'autant plus difficile d'être clair que l'on s'interdit d'aborder la dimension politique des problèmes, c'est-à-dire de s'engager, et de prendre position comme le font certaines organisations internationales quitte à prendre quelques risques... En fait, la FAO agit comme certains pays africains dépendants de l'aide, en cherchant avant tout à ne pas risquer de s'aliéner certains donateurs. Le résultat est de toute façon l'indifférence de ces donateurs car la potion qu'elle propose est fade et sans saveur. »³

En effet, aucun « grand » chef d'État n'était présent lors du Sommet mondial de l'alimentation de 2001 (aucun du G7 sauf l'Italie) et les représentations au niveau ministériel étaient également minoritaires pour les pays riches, la plupart des personnes dépêchées ayant le rang d'ambassadeur. La nomination de Charles Million⁴ comme représentant permanent de la France auprès de la FAO par Jacques Chirac fin 2003 en est une autre illustration, qui fut perçue par la plupart des Français y travaillant comme la preuve du manque de considération politique de leur pays pour leur organisation.

1. M. Maïga, « L'Union... », cité (données de septembre 2004).

2. Pour une définition de la multifonctionnalité et des enjeux politiques qu'elle recoupe, voir par exemple C. Laurent, « Le débat scientifique sur la multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques », Colloque SFER « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques », Paris, 21-22 mars 2002.

3. Entretien, FAO, Rome, 2005.

4. Après qu'il ait causé un scandale pour s'être allié avec l'extrême droite lyonnaise pour garder la présidence du Conseil régional, son accès à l'ambassade auprès de la FAO fut dénoncé comme une nomination de complaisance visant à donner la possibilité à une droite « plus respectable » de reconquérir la région lyonnaise (cf. *Le Monde*, 5-6-7 septembre 2003).

À l'inverse, la FAO est parfois utilisée comme *ideational agency*¹ pour faire valoir des intérêts particuliers, comme dans le cas déjà cité du rapport sur les OGM, que de nombreux acteurs analysent comme le fruit d'une entreprise stratégique par les pays favorables aux OGM et les multinationales intéressées.

Quant aux pays en développement, ils ont très tôt critiqué la FAO, notamment en refusant qu'elle abrite la Conférence mondiale de l'alimentation de novembre 1974, lui préférant la CNUCED réputée plus tiers-mondiste, puis acceptant qu'elle se fasse sous la bannière générale des Nations unies². Cependant, il ne semble pas qu'ils fassent un enjeu majeur d'une éventuelle réforme ou reprise du contrôle de la FAO. Une telle situation, qui peut sembler paradoxale si l'on considère que ses activités les concernent au premier chef, s'explique sans doute en partie par l'économie politique de l'agriculture dans ces pays. En particulier en Afrique (qui représente un nombre non négligeable de membres de l'Organisation), l'agriculture n'a jamais été considérée comme un secteur d'action publique prioritaire, les gouvernements préférant taxer le secteur pour financer le développement industriel plutôt que le soutenir³. Cette « habitude » de ne pas considérer les politiques agricoles comme priorité nationale, renforcée par les démantèlements de la fonction publique agricole suite à la période d'ajustement structurel, expliquerait qu'aucun discours alternatif ne soit mis en avant par les pays en développement au sein de la FAO. Il est ainsi à la fois révélateur et paradoxal de voir Mahamadou Maïga en appeler à l'Union africaine pour « contribuer à une réforme de sauvetage de la FAO »⁴.

UNE DIFFICULTÉ À ÉTABLIR DES ALLIANCES

Le troisième type d'éléments pouvant expliquer les défaillances discursives de la FAO réside dans sa difficulté (ou son manque de volonté) à tisser des alliances, tant au sein qu'à l'extérieur du secteur. Malgré la création en 2000 d'un service (TCDS) dédié – entre autres – aux relations avec le secteur privé et avec les ONG au sein de la division de l'Assistance technique (et animé, pour sa partie consacrée aux ONG en particulier, par des fonctionnaires « militants » fermement convaincus de la nécessité d'ouvrir la FAO aux organisations paysannes), ses moyens restent très maigres et le degré réel d'intégration de la société civile aux travaux de l'organisation très faible. Ni les ONG, ni les syndicats agricoles, ni les organisations paysannes ne sont formellement associés et, le plus souvent, ils ne sont pas consultés non plus.

Ainsi, comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, la FAO est remise en cause

1. Cf. M. Marcussen, « The OECD in Search of a Role... », cité, p. 9.

2. T. G. Weiss, R. S. Jordan, « Bureaucratic Politics... », art. cité.

3. Cet aspect a donné lieu à une littérature abondante. Voir par exemple R. H. Bates, *States and Markets in Tropical Africa : The Political Basis of Agricultural Policy*, Berkeley, University of California Press, Series on Social Choice and Political Economy, 1981 (2^e éd. mise à jour : 2005) ; C. P. Timmer, *Agriculture and the State : Growth, Employment, and Poverty in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1991. et, en particulier, P. H. Lindert, « Historical Patterns of Agricultural Policy », dans C. P. Timmer, *ibid.*, p. 23-92 ; Voir aussi A. O. Krueger, « A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries, A World Bank Comparative Study », *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, 5, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1992. Des travaux présentant des approches théoriques très différentes des précédents évoquent également cet aspect et ses conséquences, comme M. Mazoyer, L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Seuil, 1998. ; ou M. Dufumier, *Agricultures et paysanneries des Tiers mondes*, Paris, Karthala, 2004.

4. M. Maïga « L'Union » cité

de plus en plus frontalement par les organisations paysannes – autrement dit, en tant que bénéficiaires théoriques principaux de son action, par ses meilleurs alliés « objectifs » potentiels. Ces organisations paysannes critiquent tant ses silences que le fait que la FAO ne les « écoute » pas et ne les associe ni à ses réflexions ni à ses décisions. Lors de la parution du rapport SOFA sur les OGM par exemple, la légitimité même de l'organisation en tant que forum a été clairement remise en cause.

« La façon dont le rapport a été préparé et rendu public soulève malheureusement de sérieuses interrogations au sujet de l'indépendance et de l'intégrité intellectuelle d'une agence aussi importante des Nations unies. [...] Nous considérons que la FAO a rompu son engagement à consulter la société civile et les organisations paysannes, sur les sujets de préoccupation commune. Il n'y a eu aucune consultation des organisations des petits producteurs agricoles, pendant qu'il apparaît qu'il y a eu d'amples discussions avec l'industrie. Pour ceux parmi nous, membres des organisations de la société civile et des mouvements sociaux, qui considérons la FAO comme une institution avec laquelle nous pouvions avoir des liens, et comme un forum où ces problèmes pouvaient être débattus pour permettre, éventuellement, d'aller de l'avant, il s'agit là d'une régression considérable. »¹

De telles accusations ne se cantonnent pas aux organisations paysannes les plus revendicatives : même la très consensuelle FIPA, Fédération internationale des producteurs agricoles – organisation largement contrôlée par les syndicats majoritaires des pays développés – s'est insurgée à plusieurs reprises contre l'absence de consultation des agriculteurs.

« [...] les agriculteurs croient dans les travaux de la FAO et veulent continuer à collaborer avec elle pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire. Toutefois, [ils] ne comprennent pas comment la FAO peut décider de démanteler son Groupe des coopératives et autres organisations rurales à un moment où les agriculteurs tentent de renforcer les coopératives agricoles et les associations d'agriculteurs afin de faire face à la mondialisation. Ce n'est pas le genre de mesure que les agriculteurs ou la société civile attendent d'une agence des Nations unies chargée de l'alimentation et de l'agriculture. »²

Certaines organisations paysannes formulent même l'idée selon laquelle un moyen de sauver la FAO de son déficit actuel de légitimité serait d'associer formellement les représentants des agriculteurs à son fonctionnement.

« La FAO n'est pas à l'écoute des agriculteurs et des éleveurs de nos pays. Par ailleurs, son existence même semble menacée. Nous allons entamer une réflexion dans nos organisations pour voir s'il est possible de sauver la FAO en impliquant "de jure" (de droit), les paysans et les éleveurs dans l'organisation même de la FAO et en faisant en sorte que la FAO s'engage résolument sur le chemin de la souveraineté alimentaire. »³

Au-delà de ces exemples ponctuels, la difficulté de l'Organisation à intégrer la société civile dans son fonctionnement revient systématiquement dans les entretiens menés avec ses fonctionnaires : ils dénoncent notamment l'hypocrisie de sa promotion

1. « La FAO déclare la guerre aux paysans et non à la faim », cité, lettre ouverte, cosignée par 670 organisations et 801 personnes.

2. FIPA, « Communiqué de presse », Rome, 1^{er} décembre 2003, <<http://www.ifap.org/fr/newsroom/pr011203.html>>.

3. Extrait du communiqué de presse du « Forum des peuples de Fana et la souveraineté alimentaire » à Fana le 8 juillet 2005 – ABC Burkina n° 144. Cf <<http://www.abcburkina.net/index.php>>

d'approches « participatives » sur le terrain quand les ONG sont à peine tolérées comme observatrices en son sein¹. Si la FAO se présente à la fois comme un lieu d'expertise technique et un forum pour la discussion des politiques, ces deux types d'activités restent cloisonnés de manière étanche dans son fonctionnement, bien loin des forums « hybrides » de Callon, Lascoumes et Barthes, où un dialogue est établi entre experts et profanes en vue d'élargir le champ des possibles et d'améliorer l'acceptation commune des décisions prises².

Un autre type d'alliance semble tout aussi difficile à mettre en place pour la FAO : c'est l'alliance avec le forum scientifique. Par rapport à une organisation comme la Commission européenne par exemple, dont on a déjà exposé ailleurs la grande capacité à instrumentaliser l'expertise et à orienter les financements de projets de recherche en fonction de ses propres centres d'intérêt et de ses choix stratégiques³, la FAO ne semble avoir aucune stratégie de ce point de vue. Tout d'abord, l'observation du fonctionnement de ses services et les entretiens menés avec ses cadres montrent au contraire qu'elle a le plus souvent tendance à externaliser le travail intellectuel auprès de consultants divers pendant que ses fonctionnaires sont submergés par des tâches administratives multiples. Mettant le plus souvent au point ses projets et demandes de rapports d'expertise dans l'urgence, la FAO a tendance à attendre des consultants et experts qu'ils lui procurent des idées et des stratégies, au lieu de se servir d'eux comme fournisseurs d'arguments pour mettre en valeur ses propres propositions, idées et stratégies. Elle nourrit ainsi une nébuleuse de consultants nationaux et internationaux qui, même s'ils travaillent souvent pour les différents services depuis de longues années, ne peuvent avoir une connaissance aussi précise des enjeux propres à l'organisation que ceux qui y travaillent de l'intérieur, ce qui explique le caractère souvent très peu stratégique et original des travaux d'expertise effectués en matière de politiques publiques, ou les forts décalages souvent constatés entre les rapports finaux obtenus et les attentes initiales des commanditaires. Au fil des contrats successifs et des changements de consultants, on constate par ailleurs une forte déperdition des savoirs et de l'expérience, et une accumulation très faible et aléatoire en termes de mémoire institutionnelle.

Autre problème handicapant la capacité de la FAO à tisser des alliances du côté des scientifiques : le niveau très bas de rétribution de l'expertise. Les experts scientifiques les plus connus et les plus prestigieux (qui pourraient par conséquent conférer aux travaux de l'organisation une légitimité accrue) préfèrent aller travailler ailleurs, en particulier à la Banque mondiale, où ils sont beaucoup mieux payés (et où leurs travaux sont par ailleurs mieux valorisés en termes de publications). Enfin, le manque de liens établis par la FAO avec le milieu universitaire ôte d'importantes possibilités de recrutement à son service des ressources humaines (à titre de comparaison, à travers son programme « Young Professionnels » fondé sur des relations étroites et institutionnalisées avec de nombreuses grandes universités de par le monde, la Banque mondiale recueille chaque année plus de 20 000 candidatures pour seulement une quarantaine de postes ouverts aux jeunes cadres).

**

Partant du constat de l'existence d'une concurrence internationale pour l'influence sur la fabrication des politiques publiques à laquelle prennent pleinement part les

1. M. Maïga, « L'Union... », cité.

2. M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

3. È. Fouilleux « CAP and Multilateral Trade » art. cité

organisations internationales, cet article faisait l'hypothèse d'un rôle crucial joué par les capacités discursives mises en jeu par les différents acteurs dans ce contexte. À partir de là, il s'interrogeait sur la place de la FAO, agence spécialisée des Nations unies, dans le débat international en matière de politiques agricoles pour le développement. Nous avons ainsi mis en perspective la production discursive de la FAO par rapport à celle des autres acteurs impliqués, OMC, Banque mondiale, OCDE, ONG et organisations paysannes. Nous avons également mis en évidence d'importantes difficultés de positionnement de la FAO, tant dans les dimensions de coordination que de légitimation de son discours, à partir de trois enjeux. Tout d'abord, le discours de la FAO se caractérise par un manque de clarté et d'opérationnalité de son propos en matière de politiques de sécurité alimentaire, alors qu'elle affiche cette notion comme sa préoccupation principale. Ensuite, la FAO considère l'accroissement de la production et l'amélioration des techniques agricoles comme l'objectif sectoriel primordial et ne présente aucune approche de l'agriculture en interaction avec d'autres secteurs ou par rapport au reste de l'économie. Cette difficulté à aborder les enjeux de manière transversale ou globale la mène à rester silencieuse en matière de développement rural, de développement durable, de multifonctionnalité ou de souveraineté alimentaire, autant de sujets pourtant activement débattus sur la scène internationale. Enfin, on constate un suivisme mou du *mainstream* libéral dans le débat majeur portant sur le commerce international et une sous-utilisation de ses avantages comparatifs (en particulier sa connaissance du terrain), générant une indifférence complète de ses interlocuteurs sur le sujet.

Trois catégories d'explications de ces défaillances et absences discursives, *a priori* paradoxales compte tenu de la spécialisation de l'organisation, ont été avancées. La première se réfère au fonctionnement de la FAO comme bureaucratie internationale. La répartition des tâches entre les différents départements et divisions de la FAO en matière de politique publique est disparate et peu claire, le travail des différentes divisions cloisonné, et les mécanismes de coordination inefficaces et peu transparents. De telles difficultés de communication interne s'expliquent elles-mêmes par l'existence de sous-cultures au sein de l'organisation qui tendent à générer des tensions et des divergences de vues entre ses différents services ; dans le domaine des politiques, ces tensions sont visibles en particulier entre le département Économique et social (ayant une approche économique sinon théorique, du moins normative des problèmes) et la branche plus opérationnelle de la FAO (avec son département de Coopération technique, chargé à la fois de la coordination des demandes des pays bénéficiaires, des actions de terrain et des relations avec les bailleurs de fonds) qui revendique une approche plus pragmatique des enjeux. On a noté par ailleurs, en termes de culture organisationnelle, un certain complexe d'infériorité des économistes de la FAO par rapport à ceux d'autres organisations comme la Banque mondiale, qui les pousseraient plus au suivisme qu'à l'innovation discursive, et une fermeture complète vis-à-vis des sciences sociales autres que l'économie dans les travaux ayant trait aux politiques. Enfin, nous avons évoqué les problèmes de l'organisation en matière de *leadership* et de management, la FAO ayant eu seulement deux directeurs généraux ces 30 dernières années, par ailleurs fortement décriés pour leur gestion de l'organisation. La deuxième explication de la « timidité » de sa production discursive réside dans le contrôle politique strict imposé à la FAO par les pays développés jouant de leur pouvoir croissant de pression budgétaire, explication majeure mais renforcée par l'indifférence historique de nombreux pays du Sud à l'enjeu « politique agricole et rurale » en dehors des montants de ressources transférés. Troisièmement, nous avons signalé l'absence de dispositions efficaces visant à associer les organisations paysannes et la société civile aux réflexions de l'organisation, qui, compte tenu de leur

mobilisation croissante au Sud comme au Nord sur les questions agricoles internationales, pourraient pourtant conférer à la FAO un véritable statut de « forum » de discussion des politiques. Enfin, on a également mis en évidence une absence d'alliances solides avec le monde académique et la faible utilisation stratégique de l'expertise scientifique par l'organisation, qui ne sont pas faites pour améliorer sa crédibilité.

Un an après la publication des constats alarmistes du rapport d'évaluation externe cité en introduction¹, une réforme de la FAO a finalement été adoptée par la Conférence des pays membres le 23 novembre 2008. L'avenir dira si cette réforme permettra, à terme, à l'organisation de retrouver la place et le rang qu'elle pourrait tenir dans le débat international sur les politiques agricoles et rurales pour le développement, ou si, au contraire, elle accentuera certaines dérives déjà existantes, comme le craignent un certain nombre de parties prenantes, ôtant définitivement à l'organisation toute velléité dans ce domaine².

Ève Fouilleux est chargée de recherches CNRS en sciences politiques au Centre d'études politiques de l'Europe latine (CEPEL), Université de Montpellier 1, et chercheur associée au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), au département Environnements et sociétés (UMR Moisa). Elle a notamment publié : « Common Agricultural Policy », dans Michelle Cini, Nieves Perez-Solorzano (eds), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ; (avec Jean Balié) « Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique : Une mise en perspective avec l'expérience européenne », *Autre Part*, 2 (46), 2008, p. 149-163 ; « Les politiques agricoles et alimentaires », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Science Po, 2008, p. 113-146. Ses recherches portent sur les controverses et débats autour des politiques publiques agricoles et alimentaires, qu'elles concernent les pays dits « développés » (France, Union européenne) ou les pays « en développement » (Afrique, grandes organisations internationales). Récemment, elle a étendu ses travaux à l'analyse des politiques privées dans le domaine agro-alimentaire, en s'intéressant notamment à l'émergence de standards volontaires transnationaux durables de produits agricoles (<eve.fouilleux@cirad.fr>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

À PROPOS DE CRISES MONDIALES... QUEL RÔLE DE LA FAO DANS LES DEBATS INTERNATIONAUX SUR LES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES ?

Cet article s'intéresse à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et aux positions qu'elle défend dans le débat sur les politiques agricoles et alimentaires pour le développement. Principale organisation internationale spécialisée dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, elle pâtit pourtant d'un déficit de crédibilité et de légitimité. Visant à expliquer cette situation, notre étude fait l'hypothèse d'une défaillance de la FAO dans l'utilisation de ses ressources analytiques et discursives, qui s'explique par trois

1. FAO CC-EEL, « FAO : le défi du renouveau », cité.

2. C'est le cas de nombreuses ONG de développement, notamment européennes. Voir, par exemple, la position du Collectif stratégies alimentaires, <<http://www.csa-be.org/spip.php?article524>>

catégories de déterminants : culture organisationnelle, cloisonnements bureaucratique et problèmes de leadership tout d'abord, paralysie liée aux luttes d'influence internes entre États membres ensuite, et grandes difficultés à tisser des alliances avec l'extérieur enfin, que ce soit avec les organisations paysannes ou le monde académique.

ABOUT GLOBAL CRISES : THE FAO'S ROLE IN INTERNATIONAL AGRICULTURAL AND FOOD POLICY DEBATES

This article looks at the UN Food and Agriculture Organization (FAO) and the standpoints it takes in debates over food and agriculture policies for development. Though it is the leading international organization in the field of food and agriculture policy, the FAO suffers from a credibility and legitimacy deficit. By way of explanation, our study posits a failure on the FAO's part to make the most of its analytical and discursive resources, which in turn may be due to three types of determinants : first of all, its organizational culture, bureaucratic partitioning and leadership problems ; then, paralysis caused by internecine power struggles between Member States ; and, finally, major difficulties in forging outside alliances, whether with peasant organizations or in academia.