

TABLE RONDE N°5

« ACTEURS ET CONCURRENCES DANS LA FABRICATION DES RÉFÉRENTIELS INTERNATIONAUX. LA FAO ET LES NORMES DE POLITIQUE AGRICOLE »

Eve FOUILLEUX, CNRS, Centre de Recherche sur l'Action Politique en Europe

RÉSUMÉ

Constatant une forte concurrence pour l'influence sur la fabrication des normes de politiques publiques au niveau international, à laquelle prennent pleinement part les organisations internationales, cette contribution s'intéresse au rôle important qu'y jouent les capacités discursives des acteurs en jeu. Elle décrit les controverses internationales à l'œuvre dans le domaine des politiques agricoles pour le développement et met en évidence les difficultés a priori paradoxales de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) à exister en tant qu'acteur légitime et reconnu dans le débat du fait de défaillances discursives importantes sur des thèmes majeurs. Cette situation est ensuite expliquée à travers trois série de facteurs faisant respectivement référence à la sociologie de l'organisation en tant que bureaucratie internationale, aux manipulations et neutralisations opérées en son sein par ses états membres les plus influents, à la faible intensité des alliances tissées avec la société civile.

* * *

A partir de la description du débat à l'œuvre au niveau international sur les questions de politiques agricoles pour le développement, cette communication vise à expliquer les difficultés a priori paradoxales d'une organisation spécialisée comme l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) à s'y imposer comme un interlocuteur légitime et reconnu de fabrication des normes et recettes de politique publique¹.

La première section propose un cadre analytique général à l'intersection entre approche cognitive des politiques publiques et relations internationales (1.), que les deux sections suivantes appliquent au débat sur politiques agricoles pour le développement, tout d'abord en resituant le discours de la FAO par rapport à ceux d'autres acteurs internationaux intervenant dans ce domaine et en montrant ses difficultés à s'imposer comme acteur légitime (2.), puis en tentant d'identifier des éléments explicatifs à ses défaillances discursives (3.).

1. ORGANISATIONS INTERNATIONALES, DISCOURS ET DÉBATS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Cette section propose un cadre analytique pour appréhender les controverses et débats internationaux sur les politiques publiques, basés sur les notions de forums et d'arène, de ressources discursives, et considérant les organisations internationales comme des acteurs autonomes dans la concurrence pour la fabrication des normes, dotés de ressources diverses et subissant des contraintes spécifiques dans les rapports de force en jeu.

1.1 *Arènes, forums, organisations internationales*

Cette contribution s'inscrit dans le courant de recherche s'intéressant au rôle des idées dans la fabrication et le changement des politiques publiques, en prenant en compte à la fois les structures –contraintes- et les acteurs et leurs marges de manœuvre dans l'analyse (Muller,

¹ Cette communication se base, dans sa partie empirique, sur une série de matériaux (entretiens, littérature grise, réunions diverses) recueillis au cours de deux années d'observation participante à la FAO au sein de sa division d'assistance aux politiques (TCA). Je tiens ici à remercier mes collègues romains pour la gentillesse et l'ouverture d'esprit dans laquelle ils m'ont accueillie. Je suis également redevable à mes collègues du CRAPE, ceux du séminaire dirigé par Sabine Saurugger et Wolf Eberwein au laboratoire PACTE à Grenoble, ainsi que ceux de l'équipe NOMADE du CIRAD de Montpellier, à qui j'ai successivement présenté des résultats préliminaires de cette recherche. Enfin, je remercie chaleureusement Jean Balié, Lorenzo Bellu et Benoit Daviron pour leur lecture attentive et critique de précédentes versions de cette communication. Bien sûr, je garde l'entière responsabilité de son contenu.

2004). Elle cherche à analyser les mécanismes et processus de construction du sens et de production de normes et recettes d'action publique domestique à l'œuvre au niveau international à travers une approche dialectique (Jobert, 2004). A cette fin, nous utiliserons la distinction entre « arènes » et « forums » de politique publique initialement établie pour analyser les controverses nationales (Jobert, 1994), que nous avons déjà adaptée à l'analyse d'enjeux internationaux dans des travaux antérieurs (Fouilleux, 2003). Les « arènes » sont des scènes institutionnalisées où prennent place des processus de négociation en vue de l'émission de normes formelles. Elles se distinguent des « forums », au sein desquels sont discutés des cadres et outils d'analyse et mis en jeu des concepts et des visions du monde, générant d'éventuelles normes informelles (une approche dominante *-mainstream-* d'une thématique ou d'une politique sectorielle par exemple). En terme de logique sociale interne, on pourrait rapprocher notre opposition arène / forum de celle que fait Martin Marcussen (2001) entre « jeu des idées » et « jeu des vraies règles » (« *idea-game*² » versus « *real rule – game* »).

Les idées comptent tant sur le forum que sur l'arène, mais peut-être pas de la même façon : alors que sur l'arène, la négociation en vue de l'institutionnalisation des normes peut donner lieu, à la marge, à des phénomènes de conviction, d'apprentissage, de recherche commune de la vérité (*truth seeking behaviour*) (Risse, 2000 ; Schemeil, 2004), ils sont beaucoup plus centraux sur le forum, où le rôle des idées est structurant et la diversité des acteurs (incluant notamment scientifiques, société civile, etc.) et des perspectives en jeu plus marquée, et où les alternatives de politiques publiques en discussion sont en principe plus nombreuses et ouvertes que sur l'arène. Les forums sont les lieux de sélection progressive du nombre restreint d'options discuté ensuite sur l'arène, et c'est en cela qu'ils nous intéressent particulièrement.

En tant que scènes institutionnalisées, les forums et les arènes sont souvent définies, encadrées par des organisations internationales. Celles-ci sont le lieu l'espace de multiples échanges entre acteurs, s'opérant en continu de façon plus ou moins ouverte et visible pour le public en fonction des périodes, des thèmes, ou des forums et arènes concernés. L'OMC –et plus encore son prédécesseur le GATT- est un exemple typique d'arène, qui édicte des règles internationales contraignantes pour la fabrication des politiques domestiques. L'OCDE est quant à elle un exemple typique de forum : comme le souligne Marcussen (2001), son activité de production de normes formelles est dérisoire par rapport au travail considérable de

² “The idea game being a question about formulating, transferring, selling, and teaching, not formal regulation, but principled or causal beliefs helping to constrain or enable certain types of social behaviour” (Marcussen, 2000:3).

fabrication, de diffusion, de transmission d'idées de politiques publique qu'elle opère et des processus d'apprentissage qu'elle génère. Mais les organisations internationales ne sont pas seulement des scènes institutionnalisées, tantôt arènes, tantôt forums, elle sont aussi des acteurs autonomes qui puisent 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'information (Barnett et Finnemore, 1999) ; une organisation internationale est donc aussi acteur sur l'arène/forum qu'elle encadre (ce qui, dans une approche de sociologie politique centrée sur les acteurs telle que nous la revendiquons, implique de distinguer l'institution qu'elle représente de l'organisation au sens concret du terme, c'est-à-dire ses fonctionnaires, ses différents services, son leadership) ainsi que sur d'autres forums/arènes traitant de sujets plus ou moins proches de ses compétences ou centres d'intérêts.

La distinction arènes, forums, acteurs est importante car elle permet de définir un certain partage des tâches au plan international, et de mettre en évidence l'existence de complémentarités de fait (et non a priori) entre organisations internationales dans le processus d'énonciation et d'institutionnalisation des normes passant par des échanges d'idées. En effet, les échanges politiques à l'œuvre au sein des arènes et forums peuvent parfois s'enchevêtrer, tant en terme d'acteurs (acteurs présents dans plusieurs échanges simultanément, ou bien passant de l'un à l'autre), qu'en terme de substance, les outputs des uns pouvant être utilisés comme ressources ou comme matériau de base sur les autres. Les idées élaborées et discutées sur certains forums spécifiques sont souvent réutilisées ensuite dans des arènes de négociation. Dans le domaine des politiques agricoles et rurales par exemple, un processus de transfert d'idées du forum OCDE à l'arène OMC sous la forme d'outils d'évaluation des politiques agricoles domestiques a été crucial dans la vague de libéralisation qui a marqué les années 80-90 (Fouilleux, 2000, 2003). Ce rôle de l'OCDE comme fabricant /diffuseur/promoteur d'idées a également été mis en évidence dans le domaine des politiques macro-économiques avec la diffusion d'un discours structurel et déterministe sur la globalisation, ou de l'administration publique avec la mise au point d'outils d'évaluation des valeurs et critères éthiques des différents systèmes nationaux par exemple (Marcussen, 2001). La distinction arène / forum permet ainsi d'étudier les organisations internationales en interaction les unes avec les autres, et non pas de façon isolée comme c'est souvent le cas dans la littérature qui leur est consacrée. En mettant en évidence le rôle de présélection des alternatives joué par certaines organisations qui resterait inaperçu si l'on cantonnait l'analyse à la négociation finale, elle aide à comprendre comment 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 » (Marcussen, 2001). La distinction arène / forum souligne par ailleurs le rôle du long terme dans les processus d'énonciation des normes internationales ; l'identification des forums pertinents, de leur règles du jeu spécifiques et des étapes et ramifications de la sélection progressive des alternatives auxquelles ils donnent lieu permet de mieux comprendre l'historique, le processus de construction des options discutées et des décisions finalement prises dans l'arène.

Enfin, elle est intéressante d'un point de vue stratégique, dans la perspective plus normative d'optimisation des comportements et des capacités d'anticipation des acteurs, qu'ils soient Etats ou organisations internationales. Ils auront d'autant plus de chance d'accroître leur influence sur les normes émises sur l'arène qu'ils auront été capable d'imposer leur façon de voir avant, c'est-à-dire qu'ils auront influencé les controverses à l'œuvre dans la période précédente sur les forums pertinents en terme de formulation des problèmes, de concepts mobilisés et d'outils d'évaluation utilisés. En fonction de leur poids politique et de leurs intérêts sur chacun d'eux les acteurs peuvent par ailleurs déployer des stratégies variées sur les différents forums : indifférence, neutralisation (blocage) ou activation (en vue de l'exportation) des idées et débats en jeu par exemple.

1.2 Mise en concurrence pour les idées et enjeux de légitimation

Des phénomènes de concurrence entre acteurs mais également entre forums sont donc susceptibles de s'établir, visant, *in fine*, à influencer la fabrication des normes formelles sur l'arène (ou les arènes). La question se pose donc de la capacité des différents acteurs à s'imposer dans cette compétition pour l'influence.

Dans le cas d'Etats, une telle perspective renvoie bien sûr aux questions de puissance et de rapports de force tels que classiquement étudiés en relations internationales, ainsi qu'à leur capacité nationale à assurer une veille politique internationale, à être présent sur plusieurs forums à la fois et à l'affût (sinon à l'origine) des débats risquant d'avoir des répercussions en terme de normes internationales dans le futur, à placer ses fonctionnaires aux endroits

considérés comme les plus stratégiques, autant de tâches que certains états remplissent plus efficacement que d'autres³.

Mais en tant qu'acteurs autonomes sur la scène internationale, les organisations internationales sont également impliquées dans cette dynamique. Derrière leurs buts fonctionnels, elles sont susceptibles de promouvoir des valeurs, des idées, des façons de voir le monde (Barnett et Finnemore, 1999), et peuvent donc être en concurrence entre elles ou avec des Etats pour la structuration du savoir et l'émission / diffusion des idées⁴. La question est alors de savoir ce qui fait qu'une organisation internationale est ou n'est pas reconnue comme producteur d'idées, peut ou ne peut pas entrer dans la compétition pour l'émission ou l'influence sur la fabrication des normes, autrement dit réussi ou non à exporter ses idées vers les forums et arènes influents de fabrication des normes et recettes de politique publique. Qu'est ce qui confère à une organisation internationale la capacité d'une part, et la légitimité suffisante d'autre part pour intervenir et être « écoutée », autrement dit pour que ses idées et son discours soient repris dans le débat, et, *in fine*, institutionnalisées à travers les règles formelles émises pour les politiques publiques au niveau international ?

Etant elles-mêmes constituées de plusieurs Etats membres –donc étant par là même le siège d'échanges politiques et de concurrences entre eux, la capacité d'influence d'une organisation internationale est donc une question plus complexe que celle concernant un Etat isolé. Dans cette communication que l'on pourrait situer dans le courant de « l'institutionnalisme discursif » (Radaelli et Schmidt, 2004), nous soutenons qu'elle est fonction de ses capacités analytiques et discursives, le discours étant entendu comme à la fois un ensemble d'idées concernant la nécessité et le caractère approprié d'un programme donné de politique publique (dimension de coordination), et un processus interactif de construction et de communication autour de cette politique (dimension de légitimation) (Schmidt, 2002). Autrement dit, nous posons que 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

³ Pour une analyse du cas français voir Lanxade et Tenzer (2002).

⁴ L'existence d'une concurrence entre organisations internationales pour l'émission d'idées apparaît immédiatement quand on interroge les acteurs travaillant en leur sein, mais il ne semble pas qu'elle ait donné lieu à une littérature abondante ; Barnett et Finnemore (1999, p.723) évoquent l'idée d'une concurrence entre organisations mais en restent à une approche normative sans lien avec la réalité empirique, se référant à une mesure de leur efficacité relative en terme de degré de réalisation de leur mission. Nous envisageons pour notre part cette notion comme un phénomène concret, autrement dit un processus effectif et « traçable » sur le terrain. Si certains travaux semblent plus proches de notre façon de voir les choses, la concurrence pour les idées y est cependant évoquée comme élément du 'décor' ou comme enjeu pour une organisation donnée (Weiss et Jordan, 1976, Marcussen, 2001) mais ses enjeux et mécanismes ne sont pas au centre de l'analyse.

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 et la 'supériorité' de ses idées⁵. Les capacités analytiques et discursives sont particulièrement intéressantes à étudier dans le jeu de mise en concurrence, car bien utilisées, elles peuvent aider à compenser des ressources institutionnelles défaillantes dans un champ ou un échange politique donné et accroître l'influence d'un acteur alors qu'il n'était pas forcément 'attendu' dans la discussion au départ (comme le montre l'exemple de l'OCDE et l'influence de ses travaux à l'OMC).

1.3 Des capacités discursives d'une organisation internationale

Sur un plan strictement « matériel », émettre un discours et entrer dans la compétition internationale pour l'influence sur les normes et recettes de politique publique implique de disposer d'un minimum de ressources institutionnelles, financières et humaines, et, pour avoir des choses à dire, d'une certaine capacité analytique et prospective dans ce domaine. Ces ressources étant rassemblées, il convient de les utiliser efficacement, ce qui, pour une organisation internationale, renvoie à au moins trois catégories d'éléments spécifiques.

La première se réfère au fonctionnement interne de l'organisation étudiée : sur un plan théorique, elle renvoie aux travaux de sociologie politique qui, s'inspirant de travaux antérieurs sur les organisations et les phénomènes d'inertie qui les caractérisent (Lindblom 1959, Crozier 1964), ont fait le lien entre processus bureaucratiques et les succès et échecs des organisations internationales. Plusieurs éléments cruciaux de fonctionnement interne nous semblent ainsi susceptibles de conditionner son efficacité discursive : culture organisationnelle (Cini, 1996), cloisonnements/décloisonnement bureaucratiques (Barnett et

⁵ On a montré par exemple comment la réactivation de l'unité d'analyse et de prospective de la DG agriculture de la Commission Européenne et un changement dans ses pratiques de financement de la recherche et d'utilisation de l'expertise dans les années fin 80-début 90 lui a permis d'améliorer ses capacités discursives et l'ont considérablement aidée à s'imposer dans le jeu politique : désormais capable d'associer à son discours normatif des arguments inscrits non seulement dans le champ scientifique (instrumentalisation des travaux d'expertise, légitimation par la science), de la citoyenneté participative (référence aux préoccupations des citoyens européens, à la société civile) et de la construction rhétorique de l'adversaire (les Etats Unis), la Commission Européenne a pu renforcer ses stratégies d'entreprise politique et sa légitimité sur les questions de politique agricole à la fois dans l'échange politique européen, face au Conseil, et sur la scène internationale, à l'OMC (Fouilleux 2004).

Finnemore, 1999), management et leadership (Weiss et Jordan, 1976 ; Kapur, 2000 ; Schemeil, 2004).

Une deuxième catégorie de déterminants de l'efficacité discursive d'une organisation renvoie aux contraintes qui lui sont imposées par ses pays membres et aux marges de manœuvre qui lui sont laissées pour la production d'un discours original. Elle renvoie à la volumineuse littérature soulignant 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 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 positions risquant de fâcher certains. De tels positionnement exigent tout deux une certaine capacité stratégique afin de contourner ou « utiliser » les divergences d'intérêts ou de visions du monde et les rapports de force entre états membres.

La troisième catégorie de déterminants de l'efficacité d'une organisation à manier ses ressources discursives renvoie à ses capacités à convoquer des alliés adaptés (au sens traductionnel du terme ; Callon, 1986) en dehors des Etats. Produire un discours de légitimation pour une organisation internationale n'est pas une affaire simple. La présence dans plusieurs échanges politiques à la fois implique une capacité à maîtriser les règles du jeu encadrant la production du discours sur plusieurs forums (international/domestiques ; sectoriels/non sectoriels ; expert/non expert) et à produire ou mobiliser de façon différentielle des arguments adaptés à chacun. Pour faire passer une même idée, une organisation internationale « efficace » devra donc être capable de mobiliser des alliés variables en fonction des forums ou échanges dans lesquels elle se situe –des publics auxquels elle s'adresse (bailleurs de fonds, grand public, organisations sectoriels, bénéficiaires de l'aide internationale, etc.), sans pour autant que cela n'obscurcisse son discours de coordination. Cette troisième catégorie de déterminants élargit considérablement le spectre de légitimation par rapport à la seconde, qui le cantonnait aux Etats. Elle renvoie aux experts scientifiques et aux capacités de l'organisation à la produire ou à « instrumentaliser » l'expertise dans le sens de ses idées/intérêts. Elle renvoie également à la prise en compte du « public », de la « société civile » dans les travaux et discours de l'organisation, du fait de l'importance croissante des mobilisations transnationales et du rôle des ONG (Tarrow, 2000). Si elles n'ont pas de pouvoir de pression direct sur les organisations internationales, les ONG peuvent avoir un rôle important dans la fabrication des cadres cognitifs ; en les ignorant, les organisations

internationales peuvent courir le risque de « passer » à côté de sujets importants au yeux du public, ou se faire « voler la vedette » et le contrôle des discussions à travers la création de forums parallèles par exemple.

1.4 La FAO pourvoyeur potentiel d'idées sur la scène internationale ?

A partir de ce cadre analytique général, cette contribution s'intéresse au débat international à l'œuvre sur les questions de politique agricole et aux capacités des différents acteurs, dont en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA ou FAO), à y faire valoir leurs idées. La FAO se présente à la fois comme une arène (« négocier des accords ») et un forum (« débattre de politiques », « source de savoir et d'informations ») :

« 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. »⁶

Dans la suite, nous laisserons de côté ses activités en tant qu'arène de négociation, qui renvoient à divers accords et protocoles internationaux spécifiques dont elle assure le secrétariat, comme la Commission du Codex Alimentarius (créé en 1963 par la FAO et l'OMS afin d'élaborer des normes et standards alimentaires), la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (qui, depuis 1997, adopte les normes internationales pour les mesures phytosanitaires) ou le Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture (2001) par exemple, mais qui n'ont pas directement trait à la dimension socio-économique des politiques agricoles qui nous intéresse ici.

Nous étudierons la FAO comme forum à travers les débats qu'elle anime sur les questions de politiques agricoles, ou comme acteur sur d'autres forums à partir de sa production de discours sur la scène internationale. Est elle le pourvoyeur international d'idées que l'on pourrait attendre sur un thème comme l'agriculture et le commerce ou l'agriculture et le développement ? La FAO est-elle –ou pourrait elle être- par exemple un laboratoire privilégié

⁶ Dépliant « La FAO au travail » distribué à l'entrée des locaux de la FAO à Rome, également disponible sur le site web de l'organisation (c'est moi qui souligne).

d'idées sur le thème « politiques agricoles, développement et commerce international » pour le cycle de Doha de l'OMC, au même titre que l'a été l'OCDE sur les questions de libéralisation des politiques agricoles dans les années 80 ?

La position que nous défendons dans cet article est que la réponse à ces questions pourrait absolument être positive, et qu'elle mérite donc d'être posée. Non seulement la FAO se présente elle-même comme un forum/arène de discussion pour les politiques, mais elle dispose également des ressources institutionnelles, budgétaires, humaines et analytiques qui lui permettent participer activement au débat international sur les politiques agricoles. Tout d'abord, elle dispose des ressources institutionnelles, en tant qu'organisation internationale reconnue et spécialisée sur les questions agricoles⁷, de ressources financières, avec un budget de 749,1 millions de dollars US en 2004-2005⁸, et de ressources humaines avec 3450 fonctionnaires (dont 1450 cadres et 2000 agents des services généraux, plus de la moitié travaillant au siège, les autres dans une centaine de bureau décentralisés). Ensuite, elle possède des ressources analytiques, dont en particulier FAOSTAT, créée en 1986 sous le nom d'AGROSTAT, qu'elle présente comme « la plus grande base internationale de données statistiques sur l'agriculture » et d'une présence sur le terrain à travers ses bureaux décentralisés à travers le monde. Enfin, elle est à l'origine d'une abondante production discursive dont témoignent les nombreux manuels, revues, rapports, livrets, supports de communication en tous genres qu'elle diffuse chaque année.

Pourtant, la FAO semble remise en cause de toutes parts ces dernières années, avec un profil bas dans le débat international sur les politiques agricoles et un déficit de légitimation de ses travaux de la part de ses principaux interlocuteurs. Ainsi par exemple, alors que la FAO répète à l'envi que l'agriculture est un enjeu crucial pour le développement et qu'il faut donc soutenir activement ce secteur pour favoriser la sécurité alimentaire, la croissance et la lutte contre la pauvreté⁹, on remarque une baisse drastique et continue des ressources accordées à

⁷ Créée en 1943 par 44 pays, elle devint officiellement agence des Nations Unies en 1945. Initialement établie à Washington, la FAO a son siège à Rome depuis 1951. Elle compte 187 pays membres plus une organisation membre (la Communauté Européenne).

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

⁹ On retrouve ce motif en introduction ou en conclusion de la plupart de ses interventions devant des bailleurs de fond avec la justification suivante : « 852 million de femme, 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 rurales, et sont dépendant de l'agriculture pour leur survie. » Allocution de Jacques Diouf au Dansk Landbrugspressen Copenhagen, 6 June 2005.

l'agriculture par l'aide publique internationale au développement depuis deux décennies¹⁰, les tensions et coupes budgétaires induites menaçant directement le fonctionnement de l'organisation. Si elle n'est certainement pas imputable uniquement à la FAO, une telle baisse de fonds reflète néanmoins ses difficultés, en tant que principal représentant « institutionnel » du secteur au niveau international, à convaincre et à faire passer un message positif sur les questions d'agriculture pour le développement auprès des bailleurs de fonds.

Comme le montre la section suivante il semble en effet que la FAO souffre de défaillances importantes concernant l'emploi de ses ressources analytiques et la qualité de sa production discursive qui l'empêchent d'apparaître comme un interlocuteur légitime apportant de la valeur ajoutée au débat international (2.). Conformément au cadre analytique présenté plus haut, la dernière section propose ensuite trois catégories de facteurs explicatifs de ces dysfonctionnements : manque d'ouverture intellectuelle et cloisonnement bureaucratique, poids et indifférence mêlés des pays développés au sein des organes de décision interne, incapacité à inclure la société civile et à développer une expertise autonome (3.).

2. LE DISCOURS DE LA FAO DANS LE DÉBAT INTERNATIONAL SUR LES POLITIQUES AGRICOLES ET LE DÉVELOPPEMENT

Le débat sur l'agriculture et le développement met en scène de nombreux pays et blocs régionaux, diverses organisations internationales, sectorielles et spécialisées dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation comme la FAO¹¹ ou bien à vocation généraliste comme la Banque Mondiale, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), ou encore l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) -pour laquelle le sujet est devenu central depuis l'ouverture du Cycle dit « du Développement » à Doha¹² en novembre 2001 qui

¹⁰ 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 seulement 3 822 millions de US\$ en 1999 pour l'agriculture au sens strict. De la même façon, alors que les prêts à l'agriculture représentaient 18% des prêts de la Banque Mondiale en 1990, ils sont passés à 9% en 2000. Source : 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.

¹¹ On peut citer aussi, plus marginalement, le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) et le Programme Alimentaire Mondial (PAM), deux organisations des Nations Unies également basées à Rome.

¹² Un des enjeux majeurs du cycle de Doha est officiellement celui d'une meilleure intégration des pays en développement dans les échanges internationaux et d'une meilleure prise en compte de leurs intérêts dans le texte des accords.

achoppe fortement sur le volet agricole, ainsi que de nombreuses organisations de la société civile. Cette section présente les dimensions de ce débat et ses acteurs principaux (2.1), puis analyse le discours de la FAO dans un tel contexte et les réactions qu'il suscite (2.2).

2.1 *Libéralisation, multifonctionnalité de l'agriculture, souveraineté alimentaire*

2.1.1 Le credo libéral et ses justifications scientifiques

Le débat sur les politiques agricoles et le développement au niveau international est actuellement très fortement dominé par le courant libéral. Le commerce des produits agricoles étant considéré comme un moteur de croissance puissant pour les pays développement, il exige de se débarrasser des politiques protectionnistes et de toutes formes d'obstacles au 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 captation de la rente par les producteurs au détriment des consommateurs, des 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 » (discours hérité de l'économie du bien-être et de l'économie politique agricole des pays du Nord) est diffusée sur plusieurs arènes et forums du débat international, dont en particulier l'OMC, comme l'illustre cette citation de 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 d'entre eux, à sortir de la pauvreté. »¹³

L'OCDE, qui jouit d'un statut de leader cognitif implicite, de « laboratoire international d'idées » dans le domaine des politiques agricoles, est un tenant important de ce courant. Bien qu'elle n'ait pas réalisé d'études poussées sur le sujet, l'aura, l'autorité analytique que lui a conféré le rôle historique joué par ses travaux d'évaluation des politiques agricoles domestiques lors de l'Uruguay Round du GATT (calculs d'ESP/ESC), se prolongent jusque dans le domaine des politiques agricoles des pays en développement¹⁴. Si elle ne s'est pas penchée de manière systématique et précise sur les politiques agricoles des pays du Sud¹⁵, le

¹³ S.Panitchpakdi, Directeur Général de l'OMC, discours d'orientation au *World Food and Farming Congress* Londres, le 25 novembre 2002.

¹⁴ Entretiens.

¹⁵ Des travaux sont néanmoins en cours pour adapter les calculs d'ESP/ESC.

Comité d'Assistance au Développement de l'OCDE a néanmoins lancé en 1991 un débat sur la « cohérence des politiques pour le développement » (*policy coherence for development*). Centré sur l'impact des politiques des pays développés sur les pays en développement, ce débat érige l'agriculture en exemple typique « d'incohérence » : en permettant aux pays du Nord d'exporter en dessous de leurs coûts de production (dumping international), les subventions agricoles versées par ces pays à leurs producteurs 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. La libéralisation unilatérale du secteur agricole, autrement dit le retrait de toute intervention étatique est considérée comme l'unique solution envisageable pour éviter ces effets néfastes :

“(…) many developing countries have a comparative advantage in agriculture, because of low labour costs, natural endowments and in some cases advantage in the quality/price ratio. However, the(ir) benefits from agriculture (...) could be increased substantially if many OECD member countries reformed their agricultural policies. Currently, agriculture is the area on which OECD countries are creating most trade distortions, by subsidising production and exports and by imposing tariffs and non-tariff barriers on trade. It is, nevertheless, important to keep in mind that agricultural policy reform in OECD countries is only one ingredient in a necessary policy mix to facilitate growth, development and poverty reduction in developing countries; domestic policy reform in developing countries is arguably as important.”¹⁶

Sur le même credo que l'OCDE, la Banque Mondiale insiste sur la libéralisation en général, et de l'agriculture en particulier, comme une condition nécessaire pour rejoindre la croissance et réduire la pauvreté. Le poids et l'influence de cette organisation dans les politiques des pays en développement n'est plus à démontrer (Hibou, 2000 ; Stewart and Wang, 2003) et en fait un acteur de poids dans le débat qui nous occupe. Son influence, son autorité dans le champ des politiques de développement passent bien sûr par son pouvoir financier et les conditions associées aux prêts qu'elle accorde aux pays, qui lui assurent une institutionnalisation quasi automatique de ses idées sur le terrain. C'est ainsi que pendant toutes les années 80 les politiques agricoles des pays en développement ont été fortement « informées » par ses théories de l'ajustement structurel, à travers les « Plans d'Ajustement Structurel Agricole », basés sur un retrait maximal de l'Etat du fonctionnement des marchés domestiques, l'élimination des tarifs et des subventions éventuelles, une réduction drastique du nombre de fonctionnaires, une privatisation systématique des unités de production, transformation, commercialisation, etc.

¹⁶ Cf. OECD, 2003, Policy coherence: Vital for global development, OECD Policy Briefs, July 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf>

Mais au delà de l'influence directe dont elle jouit dans les pays contractants ses prêts, l'autorité de la Banque Mondiale dans le champ des politiques de développement est également de nature cognitive. Elle lui est conférée par son abondante production analytique et discursive, qui fait systématiquement appel à une légitimation de nature scientifique, que ce soit à travers la renommée des auteurs économistes qu'elle mobilise, la construction des analyses, la nature de l'argumentation avancée, la présentation des résultats ou les publications auxquelles elles donnent lieu. Ainsi a-t-on pu qualifier cette production discursive, si fortement calée sur les enjeux du forum scientifique, de « catéchisme » économique (Hibou, 2000). Dans le champ de l'agriculture, la Banque Mondiale produit de nombreuses études de type déductif, visant à démontrer la nécessité de libéraliser, au Nord comme au Sud, le secteur. De même que ceux de l'OCDE, ces travaux considèrent l'agriculture comme un domaine d'activité économique sans spécificité particulière, auquel on applique les hypothèses et le cadre théorique général de l'économie du bien-être à travers une démarche de modélisation économique, avec, souvent, une approche très agrégée et prospective (scénarios). A titre d'illustration, on peut citer le rapport *Global Economic Prospects 2004*¹⁷ par exemple, qui propose une formule combinant des baisses de tarifs 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.

Parmi les différents organisations internationales, la Banque Mondiale est également le principal leader en matière d'élaboration d'indicateurs d'évaluation des politiques agricoles dans les pays en développement depuis la fin des années 80, devant l'OCDE, dont on a vu que les ESP/ESC ne s'appliquaient pas encore aux pays en développement, la Commission Européenne qui s'intéresse à la question de manière très localisée (Afrique du Nord) depuis la fin des années 90, et la FAO qui a commencé à se pencher sur le problème de manière extrêmement récente (après une tentative avortée au début des années 70) (Josling et Valdés, 2004).

17 World Bank, *Global Economic Prospects 2004 – Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, 2003.

2.1.2 De l'impact des politiques agricoles du Nord à la souveraineté alimentaire

A côté du courant libéral, essentiellement porté par des organismes non sectoriels mais très fortement représenté et majoritaire sur la scène internationale, on retrouve des positions diverses, allant d'un consensus sur la libéralisation nécessaire des politiques agricoles des pays du Nord, à des positions beaucoup plus tranchées par rapport au *mainstream*, revendiquant une approche toute différente de l'agriculture et des politiques agricoles.

Tout d'abord, attestant d'un certain succès du discours libéral, la dénonciation de l'impact des politiques agricoles du Nord sur les pays du Sud est devenu le thème consensuel par excellence dans la communauté des politiques de développement. Etudes à l'appui, de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées ont multiplié les mises en accusation très ciblées ces dernières années, notamment de l'Union Européenne et des Etats-Unis¹⁸, et coordonné de nombreuses campagnes. Au point parfois d'occulter en partie les enjeux spécifiques de l'agriculture dans les pays en développement, on retrouve systématiquement cet enjeu dans les discours sur le développement, comme l'illustre cet extrait de l'allocation de Kofi Annan lors de la cérémonie d'ouverture d'une réunion du cycle de Doha :

« 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. (...) Il existe certainement de meilleurs moyens d'aider les agriculteurs des pays riches qui ont réellement besoin d'aide que de subventionner les gros exportateurs au point que les agriculteurs pauvres dans les pays pauvres ne peuvent plus nourrir leur famille. Il n'est pas difficile d'imaginer un système dans lequel le sort de pratiquement tout le monde serait amélioré. »

A côté de ce thème particulièrement consensuel mais un peu incantatoire compte tenu des intérêts et compromis politiques en jeu du côté des pays développés, 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 dans ce sens. Si elles ne nient pas l'importance de

¹⁸ Voir le site web et les publications d'OXFAM, très proluxe sur ce thème. Par exemple Oxfam Briefing paper No 61, *Dumping on the World. How EU sugar policies hurt poor countries*, March 2004. Sur le dumping par les Etats Unis on peut citer par exemple : Institute for Agriculture and Trade Policy, *United States Dumping on World Agricultural Markets*, Cancun Series Paper n°1.

l'impact des politiques agricoles du Nord, elles cherchent à contextualiser leur propos en soulignant que la situation peut être fort différente d'un pays en développement à l'autre et à faire le lien entre les questions d'agriculture et d'alimentation avec des enjeux plus généraux, comme celui du développement durable par exemple. Elles se mobilisent en particulier autour d'un mot d'ordre spécifique, la défense de la *souveraineté alimentaire*, définie 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 ». Introduite dans le débat public à l'occasion du Sommet Mondial de l'Alimentation en 1996 et développée par le réseau international *Via Campesina* d'organisations paysannes du Nord et du Sud, la souveraineté alimentaire se présente comme une alternative aux politiques néo-libérales.

Face aux approches qui réduisent l'agriculture à un secteur économique dans lequel il suffit laisser fonctionner le marché et, pour chaque pays, tirer profit de ses avantages comparatifs sur les marchés internationaux, ils 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 sur lesquelles ils refusent de faire l'impasse. Plutôt que de considérer que le problème essentiel est de pouvoir se procurer une alimentation à bas prix sur les marchés mondiaux, les avocats de la souveraineté alimentaire défendent à la fois la possibilité pour les pays de nourrir les populations avec des denrées de leur choix 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-terre à la terre, à l'eau, aux semences, au crédit ;
- le droit des paysan(e)s à produire des aliments et le droit des consommateurs à pouvoir décider ce qu'ils veulent consommer ;
- le droit des Etats 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 Etats 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. »¹⁹

On pourrait considérer la souveraineté alimentaire comme une branche fortement militante et focalisée sur les pays en développement, du courant plus général revendiquant la « multifonctionnalité » de l'agriculture, entendue comme l'ensemble des contributions à un développement économique et social considéré dans son unité (Laurent, 2002). Ses tenants

¹⁹ Voir http://www.viacampesina.org/article.php3?id_article=520

soulignent la nécessité de réintégrer, dans les analyses scientifiques comme dans la décision politique, des enjeux jusqu'ici laissés de côté ou traités de façon fragmentaire tels la cohésion sociale, la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, etc. Si la multifonctionnalité a été initialement introduite à l'OMC par un bloc spécifique de pays (Union Européenne, Japon, Norvège) sur un mode rhétorique pour défendre leurs propres politiques agricoles dans la négociation, il s'est construit depuis un véritable « fait social » (Laurent, 2002) autour de cette notion, faisant intervenir de nombreux acteurs (agriculteurs, associations environnementalistes, ruraux, chercheurs) et institutions nationales et internationales (l'OCDE en particulier a réalisé de nombreux travaux analytiques sur ce thème), qui en fait un enjeu désormais majeur du débat international.

2.2 FAO : une position technique, suiviste, cantonnée aux enjeux de production

Face à cette polarisation très forte du débat international en matière de politique agricole, la position de la FAO se résume à trois dimensions principales qui ont en commun une approche technique et un refus du politique : une mise en avant systématique de l'enjeu de la sécurité alimentaire à travers une approche non transposée en termes de politiques publiques, un discours consensuel sur le rôle du commerce international et les effets néfastes des politiques agricoles des pays du Nord, et une approche essentiellement sectorielle focalisée sur la question de la production et de l'amélioration des techniques agricoles.

2.2.1 Un discours centré sur l'objectif de sécurité alimentaire

Tout d'abord, depuis un peu plus d'une décennie, le cœur de discours de la FAO s'organise quasi exclusivement autour de la notion de sécurité alimentaire : « Atteindre la sécurité alimentaire pour tous » est ainsi présenté comme la mission principale de la FAO et définie comme suit²⁰ :

« 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, paragraphe 1). 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;

²⁰ Extrait du site web de la FAO, page consacrée aux Programmes Spéciaux de Sécurité Alimentaire ; voir <http://www.fao.org/spfs/>

- iii) la disponibilité et le prix abordable des aliments; et
- iv) la qualité et la sécurité sanitaire des aliments. »

Il est important de souligner le caractère particulièrement complexe de la réalité à laquelle correspondent les notions de sécurité/ insécurité alimentaire. Le fait que de très nombreuses politiques publiques transversales et sectorielles (agricole, macroéconomique, commerciale, sociales et sanitaires, transports et infrastructures, développement rural, etc.) peuvent jouer sur ses quatre dimensions constitutives (accès, stabilité de l'approvisionnement, prix, qualité sanitaire) rend 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 est apparemment un casse-tête pour nombre de fonctionnaires de la FAO, comme en ont témoigné plusieurs d'entre eux au cours d'entretiens, de même que la construction de « bonnes » grilles d'analyses en matière de politiques ou que la formulation de recommandations applicables et claires pour les pays membres. La dimension transversale de la notion de sécurité alimentaire pose par ailleurs un problème à la FAO en terme de domaine de compétence, et de concurrence éventuelle avec d'autres organisations, qu'elle semble avoir résolu en se concentrant sur les enjeux liés à l'accroissement de la production agricole, autrement dit en pratiquant une forme « d'auto-censure » sur ses travaux (notamment sur les questions de développement rural, apparemment considérées comme la « propriété exclusive » de la Banque Mondiale), réduisant considérablement l'intérêt de la notion d'une part et la portée et la crédibilité du discours de l'Organisation d'autre part²¹.

Le « Programme Spécial de Sécurité Alimentaire » (PSSA) de la FAO est une bonne illustration des difficultés suscitées par la notion de sécurité alimentaire en terme de politiques compte tenu de l'ensemble de ces contraintes. Le PSSA passe par la formulation dans les pays–et régions- concernés de stratégies nationales –ou régionales- de sécurité alimentaire (encore appelées « programmes »), sans que l'on sache vraiment en quoi cela consiste. Si l'on se réfère à la présentation du PSSA sur le site web, on trouve un certain nombre de choses sur ses objectifs généraux (améliorer la sécurité alimentaire, éradiquer la faim) et sur les procédures internes du PSSA, mais pas grand chose sur la nature, 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 »²². La FAO se propose comme le simple accompagnant d'un processus national et insiste sur le

²¹ Entretiens.

²² http://www.fao.org/spfs/national_fr.asp

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 pas ou peu de consultation des acteurs nationaux, et une appropriation très faible par les pays concernés, qui, par conséquent ne les mettent pas -ou très peu- en œuvre. Par ailleurs, on remarque en analysant les textes des stratégies, qu'au final, on retrouve pratiquement toujours plus ou moins les mêmes composantes très générales pour les différents pays, essentiellement centrées sur les enjeux de production agricole. Si, le message associé au concept de sécurité alimentaire en matière de politique publique n'est pas clair pour les fonctionnaires de la FAO, il ne semble donc pas particulièrement clair non plus, ni « approprié » par les pays qui devraient en être les bénéficiaires.

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 »²³ publié en 2002 « avait pour but de décrire l'avenir tel qu'il sera probablement, et non tel qu'il devrait être »²⁴. 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 et discours dits « normatifs » de la FAO utilisent la notion comme prisme pour évaluer, pour une option donnée de politique publique, si elle est susceptible ou non d'améliorer la situation en terme de sécurité alimentaire. Cela renforce à la fois le caractère étroit des conclusions, le manque d'approche globale des enjeux, et le côté réactif et passif du discours, et n'incite pas à la pro-activité en terme de proposition de politiques. Les publications récentes de la FAO sur les questions de commerce international illustrent assez bien ce phénomène.

²³ Voir <http://www.fao.org/french/newsroom/news/2002/7828-fr.html>

²⁴ FAO, 2002, Agriculture Mondiale : horizons 2015/2030. Rapport Abrégé, Avant propos signé par J.Diouf.

2.2.2 Le commerce international : suivisme et consensus mou

En effet, depuis quelques années, les supports de communication de la FAO confèrent 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* (2003), publication annuelle de l'Organisation, sur un total de 24 pages²⁵, 6 sont consacrées au lien entre commerce et sécurité alimentaire sous le titre étrangement peu explicite de « Cas particulier »²⁶. 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. On peut remarquer également le caractère tardif et réactif de sa prise de position. En effet, les activités de la FAO n'ont commencé à se mettre en place dans le domaine des politiques commerciales qu'à partir de 1995, suite à l'entrée en vigueur des accords du cycle d'Uruguay, qui posaient des problèmes de mise en œuvre à de nombreux pays en développement dans le domaine agricole. Et ce n'est qu'en 1996, lors du premier Sommet Mondial de l'Alimentation, que le mandat de conduire des actions de préparation de ses membres aux négociations commerciales multilatérales lui a été confié formellement, mandat confirmé lors du « Sommet Mondial de l'Alimentation 5 ans après » en 2002. La question commerciale n'est donc intégrée officiellement à son cadre stratégique (*FAO Strategic Framework*) que depuis cette date.

Sur le fond du débat, la FAO va dans le sens du *mainstream* exposé plus haut, présenté dans un style néanmoins plus prudent, moins affirmatif que les textes de la Banque Mondiale ou de l'OCDE :

« 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

²⁵ 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 ».

²⁶ Trois questions principales sont abordées : « L'importance de l'agriculture et du commerce » ; « L'ouverture du commerce nuit-elle à la sécurité alimentaire ? » « Le cycle de négociation de Doha et au delà. »

participation élargie aux marchés mondiaux peut contribuer à améliorer la sécurité alimentaire des ménages. » (FAO, 2003, p.16)

« 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. » (FAO, 2003, p.18)

Un autre point sur lequel la rhétorique de la FAO est conforme au *mainstream* international concerne la dénonciation des subventions agricoles des pays riches et leur impact négatif sur le développement, dont on a déjà souligné le caractère particulièrement consensuel dans la communauté des politiques de développement. Ainsi la position qu'elle a communiqué lors de la réunion de Cancun dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC fut pratiquement entièrement consacrée à ce problème²⁷. Pourtant, en terme de simple discours de coordination, la faible spécificité du propos de la FAO peut sembler étonnante compte tenu de sa spécialisation formelle : alors qu'elle pouvait constituer un expert « idéal » compte tenu de sa double spécialisation sur l'agriculture et le développement, on ne trouve dans le texte de la conférence, rien de précis sur l'articulation politiques commerciales/politiques agricoles dans les pays en développement et les problèmes qu'elle peut susciter, presque rien sur les grandes disparités de situations, d'intérêts, d'opportunités, ou de risques mis en jeu d'un pays en développement à l'autre, rien sur les enjeux sociaux et environnementaux liés, etc. Sans doute un tel manque de précision et de valeur ajoutée explicite apportée au débat explique-t-il, au moins en partie, l'indifférence générale suscitée par la FAO à Cancun, dont le représentant a fait son allocution devant une salle presque totalement vide²⁸, disant clairement le manque d'intérêt du public spécialisé de la communauté des politiques commerciales pour les positions et/ou expertises romaines sur le sujet.

Contrairement à ses affirmations hésitantes et générales inspirées du discours théorico-déductif de l'économie du bien-être, un discours basé sur son expérience de terrain en terme de politiques agricoles et de potentiels de développement socioéconomique dans ce secteur

²⁷ « Les marchés pour les produits de base continuent d'être substantiellement distordus par les subventions publiques et les protections, en particulier dans les pays riches. Les subventions à l'exportation pour des produits exportés par des pays en développement continuent. » Extrait du communiqué de presse ECO/37 SAG/156, 11 September 2003, sur le discours prononcé par Hartwig DeHaen (Assistant du Directeur Général pour les questions économiques et sociales) à Cancun.

²⁸ Compte rendu oral par les fonctionnaires de la FAO ayant fait le voyage à Cancun (réunion de débriefing, Rome, **date à vérifier**). On peut noter par ailleurs que n'ayant pas le statut d'observateur et n'étant pas autorisés à accéder aux salles de négociations, les fonctionnaires de la FAO présents à Cancun en étaient « réduits » à « courir après » les personnes de leur connaissance (délégués des pays en développement) pour glaner des informations et suivre les débats.

(avantage comparatif incontestable de la FAO par rapport aux experts de la Banque Mondiale), lui permettrait de se départir de son suivisme mou et de légitimer mieux sa participation au débat international en tant « qu'expert ». Il lui éviterait par ailleurs les foudres des organisations paysannes qui critiquent précisément son silence sur ces questions :

« Remercions la F.A.O. de nous avoir montré où nous conduisent les règles actuelles du commerce international : les pays riches prospèrent, et les pays en développement s'enfoncent dans la pauvreté. Mais ne nous arrêtons pas là (comme le font les experts de la F.A.O. qui ne s'engagent pas pour changer le système actuel qui condamne à mort la paysannerie du sud), et travaillons à changer les règles du jeu. Reconnaissons le droit des peuples à produire leurs aliments de base. Et puisque le Nord n'est pas prêt à mettre fin à l'agriculture subventionnée, reconnaissons le droit pour tout pays de protéger son agriculture par des taxes à l'importation. Ce que les pays du Nord ont toujours fait, et qu'ils continuent à faire. Mais aussi, ce qu'ils veulent interdire au pays du Sud ! »
(Maurice Oudet, abc Burkina)

2.2.3 Une approche isolée du secteur, technique et centrée sur la production

Une autre caractéristique importante du discours de la FAO réside dans sa vision étroite des politiques agricoles, déjà évoquée au sujet de son application concrète de la notion de sécurité alimentaire, en grande partie limitée à la production. Le fait que la FAO soit « plus intéressée par les produits agricoles (*commodities*) que par les gens qui en (ont) besoin pour se nourrir » est d'ailleurs une critique qui lui est faite depuis longtemps (Weiss et Jordan, 1976). Dans la période actuelle, cette focalisation sur la production et l'absence de mise en perspective du secteur agricole par rapport aux enjeux macroéconomiques plus larges ou en terme de complémentarité ou de concurrences possibles avec d'autres secteurs expliquent notamment son absence de discours en matière de développement rural pour les pays du sud, alors que la Banque Mondiale ou même la Commission Européenne ont les leurs.

On peut noter en revanche la foi apparente de la FAO dans le progrès technique et l'amélioration des technologies agricoles, comme l'illustrent ses positions sur l'irrigation par exemple, ou bien sur les OGMs, auxquelles elle a consacré la version 2003-2004 de son rapport SOFA, publication annuelle majeure de l'Organisation²⁹. Sous le titre « *Les biotechnologies agricoles : une réponse aux besoins des plus démunis ?* », ce dernier « examine dans quelle mesure les biotechnologies agricoles –notamment les cultures transgéniques– peuvent contribuer à satisfaire les besoins des pauvres »³⁰. Derrière un

²⁹ SOFA : *State of Food and Agriculture* (Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture) est publié par le Département Economique et Social depuis 1947.

³⁰ Quatrième de couverture

discours se voulant peser « 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 60 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, dont en particulier les organisations paysannes, qui dénoncent la croyance jugée 'aveugle' dans le progrès technique sur laquelle il se fonde 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 »³¹, entraînant ainsi polarisation socio-économique croissante, appauvrissement rural et urbain, aggravation de l'insécurité alimentaire, autrement dit tout le contraire du but initial.

Corollaire et conséquence de son approche sectorielle et technologique des problèmes, la FAO ne présente aucune approche socio-économique globale en terme de « développement durable » dans son travail en matière de politiques agricoles. En tous cas, elle ne présente pas un discours clair ni précis sur ce point, comme en atteste la déclaration de son Directeur Général au Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg, en 2002 qui se contente d'énumérer les domaines (« chapitres ») qui lui ont été attribués lors des réunions préparatoires à la rencontre, 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 initiatives de la FAO contenant le terme de développement durable³². On peut souligner également le très faible investissement de la FAO sur l'agriculture biologique, tant sur le plan discursif (qualifié de « *vaste champ stérile de la pensée FAO* » par un fonctionnaire interrogé) que sur le plan technique, deux personnes seulement étant affectées à mi-temps à cette question, malgré un nombre croissant de demandes d'assistance technique et de montage de projets de la part de pays membres.

La focalisation de la FAO sur la production et l'amélioration des techniques agricoles est également à mettre en lien avec son silence sur le thème de la souveraineté alimentaire.

³¹ « La FAO déclare la guerre aux Paysans et non à la Faim », lettre ouverte à Jacques Diouf, 3 juin 2004.

http://www.legrandsoir.info/article.php?id_article=1652#nb1

³² Texte de la déclaration <http://www.un.org/events/wssd/statements/faoF.htm>

Cheval de bataille de la plupart des organisations paysannes dans le débat international, thème central du forum organisé par les ONG en parallèle du Sommet Mondial de l'Alimentation de 2001, la FAO ne se prononce toujours pas sur le sujet ; on ne trouve par exemple aucun résultat pour « *food sovereignty* » avec le moteur de recherche du site web de la FAO, contre 2019 résultats pour « *food security* »³³. Si quelques réunions internes ont commencé à évoquer la notion en 2004 sous l'impulsion du service chargé des relations avec la société civile (TCDS), elle semble être considérée avec mépris 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* »³⁴.

Bref, d'une façon générale, la FAO présente une lenteur particulière à s'intéresser aux enjeux nouveaux du débat, à les intégrer à ses réflexions, à les expliquer, conformément à ce que l'on pourrait imaginer d'un animateur d'un forum de discussion sur les politiques publiques. Son discours est essentiellement réactif et conforme au *mainstream* international, peu clair en termes stratégiques et apportant peu de valeur ajoutée sur des thèmes importants du moment comme celui reliant commerce international, agriculture et développement. Centré sur les enjeux de production et d'avancées technologiques, il se cantonne à une vision isolée du secteur sans réfléchir explicitement au rôle de l'agriculture dans l'économie et à ses liens avec d'autres secteurs. Pourtant, ses silences et son manque de clarté minent la légitimité de la FAO sur la scène internationale, et, à terme, menacent son fonctionnement même. Comment expliquer un tel état de fait ?

3. COMMENT EXPLIQUER CES DIFFICULTÉS ?

Un coup d'œil au discours du Fonds International de Développement Agricole (qui se distingue fortement de celui de la FAO par son parti pris stratégique très clair autour du slogan « *Enabling the rural poor to overcome poverty* »³⁵), ou à celui du Programme

³³ Dernière recherche le 27 juillet 2005.

³⁴ Entretiens, observations, littérature grise.

³⁵ "IFAD's activities are guided by (...) three strategic objectives : strengthen the capacity of the rural poor and their organizations; improve equitable access to productive natural resources and technologies ; increase access by the poor to financial services and markets. Underlying these strategic objectives is IFAD's belief that rural poor people must be empowered to lead their own development if poverty is to be eradicated. Poor people must be able to develop and strengthen their own organizations, so they can advance their own interests and dismantle the obstacles that prevent many of them from creating better lives for themselves. They must be able to have a say in the decisions and policies that affect their lives, and they need to strengthen their bargaining power in the marketplace." Source : <http://www.ifad.org/sf/> Voir aussi : "Politique du FIDA en matière d'approches

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 d'emblée toute hypothèse de type structurel qui renverrait l'explication au secteur (l'agriculture, l'alimentation, la lutte contre la faim). Conformément au cadre analytique que nous nous sommes donné, cette partie montre au contraire que les défaillances discursives de la FAO sont explicables et imputables à son fonctionnement interne en tant que bureaucratie internationale (3.1), aux rapports de force entre ses Etats membres (3.2), et à sa manière de tisser des alliances et de se positionner par rapport à ses différents « publics » ou partenaires sur la scène internationale (3.3).

3.1 Culture organisationnelle, cloisonnements bureaucratiques, leadership

Pour des raisons de place il ne s'agit pas de faire ici une sociologie politique exhaustive de la FAO mais simplement d'essayer de mettre en lien à travers quelques exemples les dysfonctionnements internes (ou « pathologies ») « classiques » d'une organisation internationale avec la nature de sa production discursive et, en particulier, ses difficultés à s'exprimer clairement en matière de politique publique.

3.1.1 Cloisonnement administratif et compétitions inter-services

Dans le cas de la FAO, le cloisonnement du travail des différents départements induit des difficultés indéniables dans la production d'un discours clair en matière de politique publique.

La répartition des tâches concernant les politiques publiques est particulièrement disparate et confuse à la FAO. Parmi ses 8 départements³⁶, les trois départements spécialisés (Agriculture, Forêts, Pêches) ont chacun leur propre service ou division des politiques, qui s'ajoutent aux travaux dits « normatifs » en matière « économique et sociale » effectués dans ce domaine 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 subrégionaux en

sectorielles du développement agricole et rural", FIDA, Conseil d'administration – 84ème session, Rome, 18-20 avril 2005.

³⁶ Affaires Economiques et Sociales, Coopération Technique, Développement Durable, Agriculture, Forets, Pêches, Administration et Finances, Affaires Générales et Informations.

Afrique, Asie et Pacifique, Europe, Amérique Latine et Caraïbes, et au proche Orient »³⁷, sans « que l'on sache très bien ce que *interface* veut dire ou recouvre puisqu'on ne peut pas faire travail de normatif (c'est pour ES), ni de travail de terrain (c'est pour les équipes décentralisées)... alors que doit-on faire ? »³⁸ comme le soulignent plusieurs fonctionnaires interrogés à TCA, qui considèrent par ailleurs 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 »³⁹. On peut souligner par ailleurs la mise en place d'un service spécifique distinct (TCOS) pour le suivi du PSSA, autrement dit la formulation des stratégies nationales et régionales (programmes) de sécurité alimentaire dont on a parlé plus haut.

Illustrant par ailleurs la faible importance accordée à l'enjeu et expliquant le déficit d'approche globale des discours de la FAO sur le thème du développement durable, on peut noter l'isolement du Département spécialisé sur ce thème par rapport aux services s'occupant de politiques d'une part, et la nature plutôt ponctuelle des tâches dont il s'occupe d'autre part, qui, bien loin d'une approche transversale, se répartissent dans trois divisions s'occupant respectivement de « recherche et vulgarisation agricole », « démographie et genre », « développement rural » (au sens particulièrement restreint de décentralisation et institutions locales).

Les grandes difficultés de ces différents segments de l'organisation à travailler ensemble sur la question des politiques se sont illustrées notamment dans le lancement particulièrement long et laborieux, puis les réunions sans cesse reportées de la *Policy Task Force* de la FAO, 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 »⁴⁰. En outre, ces réunions qui ont lieu de loin en loin ne rassemblent que les Directeurs de Département ou de Division, avec pas ou peu de retour sur les cadres, « d'une manière cloisonnée et quasi secrète »⁴¹.

3.1.2 Cultures et sous-cultures administratives

Une deuxième forme de pathologie des organisations internationales provient de leur spécialisation et des cultures administratives induites reflétée notamment dans la formation

³⁷ Source : http://www.fao.org/tc/tca/services_fr.asp

³⁸ Entretien.

³⁹ Entretiens.

⁴⁰ http://www.fao.org/tc/tca/services_fr.asp

⁴¹ Entretiens.

professionnelle de ses membres, qui peut limiter le champ de vision des bureaucrates et créer des sous-cultures en rupture avec l'environnement plus large (Barnett et Finnemore, 1999 :718-19 ; Cini, 1996). Dans le cas de la FAO, la spécialisation des fonctionnaires est évidente, ceux-ci ayant pour la grande majorité une formation d'ingénieurs agronomes. Une telle spécialisation professionnelle explique la tendance à considérer l'agriculture comme un moteur crucial du développement et la vision du monde à dominante technique centrée sur les enjeux productifs qui prédominent à la FAO, la croissance du secteur passant par une amélioration de la productivité et des rendements via l'amélioration des techniques agricoles (irrigation, engrais, amélioration des semences, nouvelles technologies, etc.) (Mellor, 2000).

Les cadres de la FAO s'occupant de politiques agricoles ont le plus souvent une spécialisation ou une formation complémentaire en économie (thèse, PhD), et nourrissent un certain lien avec le forum scientifique. Ce lien renvoie à une certaine admiration des travaux de l'économie « pure » par rapport à ceux de l'économie appliquée (sectorielle)⁴², qui expliquerait la tendance des économistes de la FAO (visible en particulier au département ES) à se caler sur les standards du forum scientifique tant dans nature des paradigmes valorisés et mobilisés que dans le type de support utilisés pour la publication de leurs travaux, comme l'illustre le lancement récent de la revue *e-jade*, « *the Electronic Journal of Agriculture and Development Economics* par exemple⁴³. Il expliquerait par ailleurs l'ascendant intellectuel d'une organisation comme la Banque Mondiale sur la FAO et un certain complexe d'infériorité développé à l'égard de ses travaux. Les analystes de TCA quant à eux, qui revendiquent plus leur identité d'agro-économistes appliqués, sont plus préoccupés par les réalités du terrain (« *ownership* », activités « *demand driven* ») et à répondre aux attentes des bailleurs, que de conformité avec les standards scientifiques et sont en retour critiqués par les économistes d'ES pour le manque de sérieux, de cohérence et de « scientificité » de leur travaux.

Un élément supplémentaire expliquant les difficultés de la FAO à s'exprimer clairement sur les questions de politiques publiques, que l'on retrouve d'ailleurs tant à ES qu'à TCA, réside dans sa 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. Cela a été souligné par plusieurs travaux récents (DFID, 2004 ; Omamo, 2003) comme une caractéristique générale des institutions nationales et internationales s'occupant

⁴² On le retrouve dans d'autres institutions sectorielles, comme on l'a montré concernant le Département des sciences économiques et sociales de l'INRA en France (Fouilleux, 2003 : chapitre 4).

⁴³ <http://www.fao.org/es/esa/en/ejade.htm>

d'agriculture : il y a toujours eu dans ce secteur beaucoup moins de chercheurs travaillant dans le domaine de l'administration publique, la gestion du développement, la décentralisation ou les questions de 'gouvernance' que dans d'autres domaines, et leurs travaux ont souvent été considérés comme les moins prestigieux parmi les sciences sociales (en particulier par rapport à l'économie), alors que comprendre les échecs et succès de politiques publiques nécessite d'incorporer ces autres perspectives (DFID, 2004).

3.1.3 Leadership

Enfin, un troisième aspect classiquement mis en avant dans l'étude des organisations internationales est celui du leadership (Weiss et Jordan, 1976 ; Kapur, 2000 ; Schemeil, 2004). Pour Devesh Kapur (2004), les « mauvais » leaders sont plus la règle que l'exception dans les organisations internationales pour de multiples raisons. Evoquant l'absence de sanction des leaders 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 une gestion catastrophique de celle-ci (:45). Evoquant 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, devançant de quelques voix un candidat australien, s'explique par « la croyance par les pays en développement que le GATT, dominé par les pays riches, court-circuitait (*shortchanged*) leurs intérêts » (: 47-48), celle-ci ayant induit leur refus catégorique d'un représentant d'un pays développé. Quoiqu'il en soit il semble que Jacques Diouf suive désormais les traces de son prédécesseur puisque après 12 ans de service, il brigue actuellement son troisième mandat. Son management autoritaire (voire « despotique »), son « mépris » pour les cadres et fonctionnaires de l'organisation, et ses pratiques « clientéliste » donnent lieu à de vives critiques de la part des fonctionnaires, soit en entretien sous couvert d'anonymat, soit comme le fait Mahamadou Maïga (cadre à la FAO pendant 21 ans, à la retraite depuis 2004) à travers la publication d'ouvrages et de lettres ouvertes dénonçant ces dérives (Maïga, 1995, 2005a, 2005b). Sa « distribution » aléatoire et arbitraire de projets TCP⁴⁴, sans aucune attention apportée à leur contenu, au gré de ses tournées dans les capitales pour s'assurer du vote des pays concernés lors des élections prochaines est un exemple de critique qui lui est adressée. La précipitation dans laquelle ont été formulées les Stratégies Nationales de Sécurité Alimentaire pour une cinquantaine de pays

⁴⁴ « Projets courts octroyant des dons pour le financement de petits projets qui répondent à des problèmes urgents et spécifiques ».

en 2003-2004 dans le seul but de les intégrer au calendrier correspondant à la mise au point de projet bancaables (donc de flux financiers vers les pays), s'ajoutant du même coup à la fois la qualité du travail, son utilité pour les pays concernés, la légitimité de l'expertise et toute crédibilité internationale du discours de la FAO dans le champ des politiques publiques, en est un autre.

3.2 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, et qui expliquent certainement aussi en partie les problèmes internes à l'organisation que l'on vient d'évoquer, est relative au contexte historique et politique dans lequel elle agit et aux rapports de forces existant entre ses membres les plus influents sur les différentes arènes et forums internationaux.

Thomas Weiss et Robert Jordan (1976 :425-31) expliquent l'absence historique de la FAO sur les questions de politique agricole par le fait qu'à la fin des années 40, « les gouvernements clés avaient des surplus et ne voulaient abandonner aucune marge de manœuvre (*leverage*) 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. A la recherche d'un rôle faisable (*feasible*) dans les années 60, 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. » (: 430).

Ainsi, alors que les termes de la Conférence de Hot Springs qui avait donné naissance à la FAO en 1943 étaient particulièrement « offensifs », appréhendant le système alimentaire dans son ensemble et préconisant le paiement de prix convenables aux producteurs pour leur production, 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, ces propositions sont restées lettres mortes (Lehman, 1996). Ce sont les institutions du consensus de Washington qui se sont chargées de l'émission des critères, normes et recettes pour l'agriculture, basés sur un retrait

de l'Etat 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.

Compte tenu de leur contribution financière massive au fonctionnement de l'institution, de nombreux acteurs dénoncent l'emprise des pays du Nord sur la FAO qui, jouant de leur pouvoir de pression budgétaire (les contributions cumulées de 25 états membres sur 187 représentent 89,7% du budget total de la FAO⁴⁵), l'utilisent pour promouvoir leurs idées, notamment en plaçant à dessein leurs hommes à des postes clés, ou la neutralisent en Conférence au gré de leurs intérêts. On a déjà signalé plus haut la baisse continue de la part de l'aide publique au développement accordée à l'agriculture ; on peut souligner également la perte progressive d'autonomie de la FAO dans l'allocation de ses dépenses, la part de son programme régulier (budget issu de la cotisation de ses Etats membres) dont elle contrôle entièrement l'utilisation étant en diminution constante ces dernières années par rapport à celle de son « programme de terrain » financé en coopération avec des bailleurs bilatéraux ou d'autres agences internationales c'est-à-dire beaucoup plus étroitement orienté et contrôlé par eux.

Leur contrôle étroit des activités et des discours de la FAO s'est illustré clairement à l'automne 1999 par exemple dans les réactions particulièrement violentes du groupe de Cairns et des Etats Unis aux propositions de travail faites par une équipe de la FAO sur le thème de la multifonctionnalité de l'agriculture (conférence de Maastricht, du 12 au 17 septembre 1999), considérées comme servant les intérêts « protectionnistes » de l'Union Européenne et du Japon à l'OMC. Quoiqu'un projet sur les « Rôles de l'Agriculture » porté par les organisateurs de la conférence de Maastricht ait été hébergé par le département ES, il s'en est suivi un blocage total de tout discours utilisant le terme de multifonctionnalité depuis cette date à la FAO. Au contraire de l'OCDE qui a pu développer d'importants travaux analytiques et diffuser de nombreuses publications sur le sujet sans en être empêchée, ou du moins en réussissant à « gérer » les pressions de ses membres, la multifonctionnalité est devenue un tabou absolu à la FAO. A l'inverse de cet exemple de neutralisation de ses travaux, la FAO est parfois utilisée comme *ideational agency* (Marcussen, 2001 : 9) c'est-à-dire pour faire valoir les positions de certains de ses membres en matière de politique agricole, comme l'illustre l'exemple déjà cité du rapport sur les OGM, que de nombreux acteurs et fonctionnaires de la FAO analysent comme le fruit d'une entreprise stratégique interne par les pays favorables aux OGM et les multinationales qui les commercialisent.

⁴⁵ Données de septembre 2004 (Maiga, 2005b).

De telles pressions et manipulations, face auxquelles la FAO semble particulièrement timorée et démunie, 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 proposée par la FAO est fade et sans saveur »*⁴⁶. Une telle indifférence est d'ailleurs manifeste quand on constate par exemple qu'aucun « grand » chef d'état n'était présent lors du « Sommet Mondial de l'Alimentation » de 2001 (aucun du G7 sauf l'Italie) et que les représentations au niveau ministériel pour les pays riches étaient également minoritaires, la plupart des personnes dépêchées ayant le rang d'ambassadeurs. Un autre exemple moins significatif mais néanmoins symbolique, est celui de la nomination par Jacques Chirac de Charles Millon⁴⁷ comme Représentant Permanent de la France auprès de la FAO, perçue par un grand nombre de français y travaillant comme la preuve d'un considérable manque de considération de leur pays pour une Organisation dont il est par ailleurs un des principaux bailleurs.

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 en guise de compromis qu'elle se fasse sous la bannière générale des Nations Unies (Weiss et Jordan, 1976). Néanmoins, il ne semble pas qu'ils fassent de la réforme ou de la reprise du contrôle de la FAO un enjeu majeur. Une telle situation, qui peut sembler paradoxale si l'on considère que l'enjeu de la réduction de la faim dans le monde les concerne au premier chef, s'explique sans doute par l'économie politique de l'agriculture dans ces pays. En particulier en Afrique (qui représente un nombre non négligeable de membres de la FAO), l'agriculture n'a jamais été considéré comme un secteur d'action publique prioritaire par le pouvoir politique, les gouvernements tendant, en l'absence d'action collective sectorielle, à mettre en œuvre des politiques de taxation du secteur pour financer le développement industriel, plutôt qu'un soutien à l'agriculture (Bates, 1983 ; Lipton, 1977 ; Timmer, 1991 ; Krueger, 1992). Cette « habitude » de ne pas considérer

⁴⁶ Entretien.

⁴⁷ Après qu'il ait causé le scandale pour s'être allié avec l'extrême droite lyonnaise pour garder la Présidence du Conseil Régional Rhône-Alpes, son accès à l'ambassade auprès de la FAO fut dénoncée 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).

les politiques agricoles comme une priorité au niveau national, renforcée par les effets de démantèlement de la fonction publique agricole suite à la période de l'ajustement structurel, expliquerait qu'aucune « contre-offensive » ou discours alternatif ne soient véritablement mis en place par les gouvernements des pays en développement au sein de la FAO ; il est ainsi à la fois paradoxal et révélateur de voir Mahamadou Maiga appeler l'Union Africaine, dans une lettre ouverte, à « contribuer à une réforme de sauvetage de la FAO » (Maiga, 2005b).

3.3 Une difficulté à établir des alliances

Le troisième type d'éléments pouvant expliquer les défaillances discursives de la FAO réside dans sa difficulté à tisser des alliances, tant à l'extérieur du secteur comme on l'a vu notamment à l'OMC ou d'une manière générale auprès des bailleurs de fonds, qu'au sein même de ce dernier. En effet, tout n'irait finalement pas si mal si elle n'était pas aussi violemment remise en cause par les organisations paysannes, qui, en tant que bénéficiaires de son action, et en toute bonne théorie de l'action publique sectorielle, pourraient compter parmi ses meilleurs alliés « objectifs ». Or, nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, la FAO est remise en cause de plus en plus frontalement par les organisations paysannes du Sud qui revendiquent une meilleure prise en compte de leurs intérêts dans ses activités :

« 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. »⁴⁸

Un tel manque « d'écoute » ressenti par les organisations paysannes est certainement à mettre en lien avec le niveau très faible d'intégration de la société civile aux activités de la FAO. L'absence de consultation a été dénoncée par exemple lors de la parution du rapport *SOFA* sur les OGMs, évoqué plus haut, les acteurs intéressés mettant clairement en cause la légitimité de la FAO comme forum à partir de ce point :

« 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

⁴⁸ 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>

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.»⁴⁹

De telles accusations ne sont pas cantonnées aux organisations paysannes les plus militantes : même la très consensuelle FIPA, Fédération Internationale des Producteurs Agricoles – organisation largement contrôlée par les syndicats majoritaires des pays développés- s'est insurgée contre l'absence de consultation des agriculteurs dans des choix les concernant directement :

« 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. »⁵⁰

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 la promotion d'approches « participatives » par la FAO sur le terrain quand les organisations de la société civile ne sont tolérées que comme observatrices en son sein (Maïga, 2005). 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 cloisonnées de manière étanche en son sein, et elle ne fonctionne en rien comme un forum « hybride » au sens de Callon, Lascoumes et Barthes (2002) où un dialogue est établi entre experts et profanes intéressés aboutissant à un élargissement du champ des possibles et à une meilleure qualité et acceptation commune des solutions et décisions prises.

4. CONCLUSION

Partant du constat de l'existence d'une concurrence internationale pour l'influence sur la fabrication des normes formelles et informelles de politiques publiques à laquelle prennent

⁴⁹ « La FAO déclare la guerre aux Paysans et non à la Faim », lettre ouverte à Jacques Diouf, 3 juin 2004, co-signée par 670 organisations et 801 personnes.

⁵⁰ FIPA, Communiqué de presse, Rome, 1er décembre 2003. <http://www.ifap.org/fr/newsroom/pr011203.html>.

pleinement par les organisations internationales, nous nous sommes penchée dans cette contribution sur les formes prises par cette concurrence et les acteurs qu'elle implique dans le domaine des politiques agricoles pour le développement. Faisant l'hypothèse d'un rôle crucial joué par les capacités discursives mises en jeu par les différents acteurs dans ce contexte, cette communication s'interrogeait sur le rôle de la FAO, agence spécialisée des Nations Unies, dans le débat international sur les politiques agricoles pour le développement.

A cette fin, nous avons analysé la production discursive de la FAO en matière de politiques agricoles pour le développement par rapport à celle des autres acteurs impliqués dans le débat international comme la Banque Mondiale, l'OCDE, les ONG et les organisations paysannes. Nous avons ainsi 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 que l'organisation affiche cette notion comme sa préoccupation principale. Ensuite, on constate un suivisme mou du *mainstream* défini par l'OCDE et la Banque Mondiale dans le débat majeur actuel qu'est celui du commerce international et une sous-utilisation de ses avantages comparatifs dont en particulier sa connaissance du terrain, qui génère apparemment une indifférence complète de ses interlocuteurs sur ce sujet. Enfin, la FAO se focalise sur l'accroissement de la production et l'amélioration des techniques agricoles comme objectif sectoriel primordial, et ne présente aucune approche du secteur 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, thème par conséquent monopolisé par la Banque Mondiale, de même que sur le thème du développement durable, de la multifonctionnalité ou encore de la souveraineté alimentaire, autant de sujets pourtant activement débattus sur la scène internationale.

Trois catégories d'explications de telles défaillances ou 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. Ainsi 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 des mécanismes de coordination prévus mais peu mis en œuvre, peu efficaces et peu transparents pour les fonctionnaires concernés. De telles difficultés de communication et de coordination internes 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 et de discours entre ses différents services ; dans le domaine des politiques, ces tensions sont visibles en particulier entre le département Economique et Social, fortement informé par ses relations avec le forum scientifique et ayant une approche économique « théorique » 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 beaucoup plus pragmatique des enjeux. On a noté par ailleurs en terme de culture organisationnelle un certain complexe d'infériorité des économistes de la FAO par rapport à ceux d'autres organisations comme l'OCDE ou la Banque Mondiale qui les pousseraient plus au suivisme qu'à l'innovation discursive, et une fermeture complète vis-à-vis des autres sciences sociales que l'économie dans les travaux ayant trait aux politiques. Enfin nous avons souligné les problèmes de l'organisation en matière de leadership et de management, la FAO ayant eu seulement deux directeur généraux ces 30 dernières années, fortement décriés par de nombreux acteurs pour leur gestion autoritaire et intéressée de l'organisation et leur étroitesse de vision des enjeux.

Deuxièmement, le contrôle politique strict imposé à la FAO par les pays développés jouant de leur pouvoir de pression budgétaire est une autre explication majeure de la « timidité » de sa production discursive, renforcée, ou tout du moins pas contrebalancée par l'indifférence historique de nombreux pays du sud, en particulier en Afrique, à l'enjeu « politique agricole et rurale », qui se contentent de toucher les fonds dont ils peuvent être bénéficiaires sans imposer tenter d'imposer une approche différente. Troisièmement, nous avons signalé l'absence de procédures efficaces visant à associer les organisations paysannes et la société civile aux réflexions de l'organisation de manière concrète et systématique. Celles-ci se mobilisant de façon croissante au Sud comme au Nord sur les questions agricoles, de telles procédures confèreraient à la FAO un véritable statut de « forum » de discussion des politiques et pourraient constituer une source de légitimité importante pour son discours, non seulement dans les pays du Sud, mais également auprès des opinions publiques des pays du Nord, pouvant jouer ensuite un rôle de relais et faire pression sur leurs gouvernements.

RÉFÉRENCES

- Barnett M.N. and Finnemore M. (1999), The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, *International Organization*, 53(4), Autumn 1999, pp.699-732.
- Bates (1983), Governments and Agricultural Markets in Africa. *The Role of Markets in the World Food Economy*. G. D. Johnson and E. G. Schuh. Boulder, Westview Press: 153-185p.
- Cini M. (1996), « 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) : 457-472.
- Callon M., 1986, « 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, p.169-208.
- Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., (2001), *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358 p.
- Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*. Editions du Seuil, Paris. 383 p.
- DFID (2004), Agriculture, hunger and food security, August 2004 <http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/summaries/wp7.pdf>
- Dufumier M. (2004) *Agricultures et paysanneries des Tiers mondes*, Karthala, Paris, 598p.
- Finnemore M. (1996), *National Interests in International Society*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press.
- Fouilleux E. (2004), CAP and Multilateral Trade Negotiations, Another view on Discourse Efficiency, *West European Politics*, vol. 27/2: 235-255.
- Fouilleux E., (2003), *La PAC et ses réformes*, L'Harmattan, Paris.
- Haas P., "Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination" *International Organization*, 46, 1, winter 1992.
- Hibou B. (2000) The Political Economy of the World Bank's discourse : From Economic Catechism to Missionary Deeds (and Misdeeds), *Les Etudes du CERI*, n°39-janvier 2000, 42 p.
- Jobert B. (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de *L'État en action* », *Pôle Sud* N°21.
- Jobert B. (1994) (Ed.), *Le Tournant néo-libéral en Europe*. L'Harmattan, Paris. 328 p.
- Josling T.E., Valdés A. (2004), *Agricultural Policy Indicators*, ESA Working Papers N° 04-04, January 2004, Agricultural and Development Economics Division, FAO, Rome.
- Kapur, D. (2000), Who Gets to Run the World? *Foreign Policy*, No.121, November-December: 44-50.
- Krueger, A.O. (1992), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Vol. 5, A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries, A World bank comparative study*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Laurent C. (2002), *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 », 21-22 mars 2002, Paris.
- Lanxade J., Tenzer N. (2002), *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Rapport du Commissariat général du plan, La Documentation française, Paris, 221 p.
- Lehman, K. (1996), « Libre Commerce ou Sécurité Alimentaire », *Le Monde Diplomatique*, Novembre.
- Lindblom C.E. (1959), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, 19(1) : 79-88.
- Lindert, P.H. (1991), "Historical Patterns of Agricultural Policy", in *Agriculture and the State: Growth, Employment and Poverty*, edited by C.P. Timmer, Ithaca: Cornell University Press.
- Lipton (1977). *Why poor people stay poor : a study of urban bias in world development*. London, Temple Smith: 467p.
- Maiga, M. (2005a), *Et demain la FAO ; A l'écoute des peuples paysans et des fermiers*, L'Harmattan, Paris
- Maiga, M. (2005b), « L'Union Africaine devrait contribuer à une réforme de sauvetage de la FAO », Lettre ouverte à M. Alphaa Oumar Konaré, Président de la Commission de l'Union Africaine, 6 juin 2005.
- Maiga, M. (2003), *Pour la survie de l'ONU : alimentation et agriculture face à la mondialisation*, L'Harmattan, Paris, 226 p.
- Marcussen M. (2001), *The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game*, ECPR 29th Joint Session of Workshops, Grenoble, France, 6-11 April 2001, 33p.
- Mazoyer and Roudart (1998). *Histoire des agricultures du monde : du néolithique à la crise contemporaine*. Paris, Edition du Seuil: 531p.
- McNamara K. (1998), *The currency of ideas: monetary politics in the European Union*, Cornell University Press
- Mellor J. (2000), *Faster More Equitable Growth: The Relation Between Growth in Agriculture and Poverty Reduction*, *CAER II Discussion Paper No. 70*, May 2000
- Muller, P. (2005), *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, Structures, acteurs et cadres cognitifs*, *RFSP*,
- Narlikar A., 2001, *WTO Decision-Making and Developing Countries. Trade Related Agenda Development and Equity*, Working Papers No11, South Center, Genève.
- Omamo, S. (2003) *Policy research on African agriculture: trends, gaps, and challenges*. ISNAR Research Report 21. International Service for National Agricultural Research: The Hague, the Netherlands.
- Risse, Thomas (1998). "Let's Argue!" *Communicative Action in World Politics' International Organization*, 54/1: 1-39.
- Sabatier Paul A. (1999), *Theories of the policy process*, Westview Press, 320 p.
- Schemeil, Y. (2004) "Expertise and Political Competence: Consensus Making within the World Trade and the World Meteorological Organizations", p. 77-89, In: Reinalda B. & Verbeek B., *Decision-Making Within International organizations*, London, Routledge.

Schmidt V. A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford: Oxford University Press

Schmidt V. & Radaelli C. (2004), "Policy Change and Discourse in Europe, Conceptual and Methodological Issues", *West European Politics*, vol. 27, n°2, March 2004

Stewart F. and Wang M. (2003), "Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?", Oxford University: QEH Working Paper Series, Number 108, October 2003.

Tarrow, S. (2000), La contestation transnationale, *Cultures et Conflits*, n°38-39, pp187-223.

Timmer (1991). *Agriculture and the state : growth, employment, and poverty in developing countries*. Ithaca, Cornell University Press: xiii, 311p.

Weiss T.G. & R.S. Jordan (1976), Bureaucratic politics and the World Food Conference : The International Policy Process, *World Politics*, Vol.28, No.3, pp422-439.