

## Les questions agricoles dans les enceintes du multilatéralisme

**Face aux remises en question des organisations multilatérales et au succès grandissant du bilatéralisme, voire plus récemment du souverainisme, cette note s'intéresse aux évolutions des coopérations entre les États sur les sujets agricoles. À partir d'un regard historique sur les négociations intergouvernementales récentes, elle décrit l'évolution des objectifs et les innovations de participation, en pointant l'improbabilité d'une architecture radicalement nouvelle de la gouvernance mondiale de l'agriculture.**

Ces dernières années ont été marquées par des contestations du système actuel de coopération internationale. Alors que les enceintes multilatérales (notamment celles portées par les Nations unies) sont parfois vues par les pays du Sud comme l'héritage d'un passé dont elles pérennisent les inégalités de pouvoir, profitant aux pays du Nord, d'importantes critiques se sont aussi élevées récemment dans les pays occidentaux. Sous la présidence Trump en particulier, les États-Unis se sont retirés de l'accord de Paris sur le climat et désengagés de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), du Conseil des droits de l'homme et de l'Organisation mondiale de la santé. Face à ces remises en question, le bilatéralisme, mais aussi la régionalisation par grands blocs, déjà très présents dans les relations commerciales depuis l'impasse du cycle de négociation de Doha (initié en 2001) à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), se sont encore accentués. Certains ont même cru déceler, à la faveur de la crise provoquée par l'épidémie de Covid19, le retour d'un certain nationalisme, voire d'un souverainisme envisagé comme préférence nationale.

Sur les sujets agricoles, on assiste à l'émergence de discours d'autonomie alimentaire et de relocalisations stratégiques, dans des pays pourtant réputés pour leurs politiques libérales. Dans ce contexte, cette note fait le point sur l'évolution du traitement des questions agricoles dans les enceintes du multilatéralisme, et plus particulièrement dans les « organisations internationales gouvernementales »<sup>1</sup> ayant des capacités

normatives (pouvoir réglementaire externe ou règles coutumières non obligatoires) par voie de résolution (adoptées par les États membres après concertations).

Après un rappel de l'histoire récente des discussions sur la libéralisation des échanges de produits agricoles, la deuxième partie décrit les évolutions des objectifs discutés. La dernière partie mentionne les principales innovations en matière de participation.

### 1-La question agricole, exception historique dans les négociations commerciales

Parmi les organisations internationales gouvernementales, l'OMC fait office de « véritable centre de gravité de l'ensemble du droit international relatif à l'agriculture »<sup>2</sup>. Les négociations conduites dans ce cadre font néanmoins l'objet de critiques et de blocages importants, en particulier sur les sujets agricoles. L'analyse de l'histoire longue des échanges de produits agricoles montre que ceux-ci cristallisent les rivalités entre les économies du monde depuis plusieurs décennies<sup>3</sup>. Delacour décrit la manière dont les différends entre pays du nord et pays du sud se reflétaient dans l'opposition entre le GATT – préfigurant l'OMC – et la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dès les années 1970, avec des désaccords majeurs sur l'ouverture du commerce international de produits agricoles. Les discussions aujourd'hui menées dans le cadre du cycle de négociation de Doha, bloquées depuis 2001, achoppent sur des questions générales (comme le taux d'ouverture des

« pays en développement »), mais aussi sur des questions spécifiques aux produits agricoles (comme les subventions des « pays développés » au secteur).

Les fortes augmentations du prix des matières premières agricoles, en 2007-2008, ont réactivé les tensions liées à la sécurité alimentaire. Dans ce contexte, les interrogations sur l'adéquation d'un système commercial libéral avec la gestion nationale des crises sont devenues centrales : des pays comme l'Inde ont défendu la possibilité de détenir des stocks de sécurité alimentaire, tandis que d'autres soutenaient que ces systèmes constituaient des subventions distortives. Ce différend fut le principal obstacle à la conclusion d'un accord multilatéral en 2014, qui aurait pu mettre fin au cycle de Doha.

Les crises liées à la volatilité des prix des matières premières agricoles se sont répétées depuis 2008 (voir figure 1), et le nombre de personnes sous-alimentées serait passé de 600 à près de 760 millions entre 2014 et 2020<sup>4</sup>. Dans

1. « Association d'États constituée par un traité, dotée d'une constitution, d'organes communs, et possédant une personnalité juridique distincte de celle de ses États membres » : Salmon J. (dir.), 2001, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, p. 793.

2. Delacour T., 2014, « Les difficultés liées à la fragmentation du droit international : l'exemple de l'agriculture », thèse de doctorat en droit, <https://www.theses.fr/2014PA010297>.

3. Pouch T., 2015, « Le commerce international de produits agricoles et ses rivalités permanentes », *Hérodote* n° 156, pp. 108-124.

4. FAO, 2020, « Indicateur 2.1.1 - Prévalence de la sous-alimentation » : <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/fr>

Figure 1 - Indice FAO des prix des produits alimentaires (2014-2016 = 100)



Source : FAO 2022

ce contexte, il est probable que la question de la sécurité alimentaire restera présente dans les discussions à venir, restreignant les perspectives d'entente entre les différents blocs de pays, partisans d'une libéralisation du commerce d'un côté, défenseurs d'une souveraineté nationale de l'autre. L'OMC fait aussi l'objet de critiques – au même titre que les organisations affiliées aux Nations unies –, pointant la lourdeur de son administration et dénonçant son inattention aux questions de développement socio-économique et de protection de l'environnement<sup>5</sup>.

D'aucuns concluent que le bilatéralisme aurait le champ libre pour remplacer les modalités de négociation actuelles des questions commerciales agricoles. L'échec du cycle de négociation de Doha est à mettre en regard des 350 accords commerciaux régionaux en vigueur au 15 octobre 2021. Mais il ne faut pas oublier les critiques dont ceux-ci font également l'objet : rejet wallon du CETA (accord commercial et économique global entre le Canada et l'Union européenne), rejet par la France du traité UE-Mercosur, rejet du RCEP (partenariat économique régional global entre quinze pays autour du Pacifique) par des organisations agricoles philippines<sup>6</sup>, etc. Pour contrer ces critiques, de plus en plus d'accords commerciaux intègrent désormais des dispositions non commerciales, en matière de développement agricole<sup>7</sup> ou de protection de l'environnement<sup>8</sup>.

## 2 - Une multiplication des enceintes et des objectifs des négociations agricoles multilatérales

Les objectifs du multilatéralisme, en matière d'agriculture, se redessinent dans le cadre des négociations commerciales décrites ci-dessus, mais aussi dans les multiples enceintes de concertation qui se

sont saisies de la thématique agricole suite aux crises de 2007-2008. Parmi celles-ci, on trouve les sommets économiques de type « clubs ». En 2010, les dirigeants du groupe des huit (G8) se sont engagés à verser 20 milliards de dollars US sur trois ans pour le développement agricole durable. L'agriculture est restée au cœur de nombreux échanges et déclarations les années suivantes, par exemple lors du lancement en 2012 de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (NASAN), destinée à accélérer les flux de capitaux privés vers l'agriculture africaine. Elle n'a toutefois pas fait l'objet d'un groupe de travail séparé. Le groupe des vingt (G20) s'est lui aussi saisi du sujet. En 2011, les ministres de l'agriculture ont adopté un « plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture ». Il a permis de mettre en place un système d'information sur les marchés agricoles (Agricultural Market Information System, AMIS), afin d'« encourager les principaux acteurs des marchés agroalimentaires à partager leurs données, à améliorer les systèmes d'information existants, à promouvoir une meilleure compréhension partagée de l'évolution des prix alimentaires et à promouvoir le dialogue politique et la coopération »<sup>9</sup>. Les ministres de l'agriculture se rencontrent régulièrement, depuis, en amont de chaque sommet du G20.

À côté des questions de sécurité alimentaire, sont aussi débattues, avec une intensité croissante, les liens agriculture-environnement. Du côté des enceintes multilatérales, on note la percée du thème de « l'agriculture durable », en 2015, dans les Objectifs du développement durable (ODD) : les Objectifs du millénaire pour le développement (2000-2015), qui constituaient le cadre mondial précédant l'Agenda 2030, se concentraient sur la réduction du nombre de

personnes souffrant de la faim. Si les ODDs reprennent cet objectif (ODD 2 « faim zéro »), ils y assortissent une cible sur l'agriculture durable<sup>10</sup>.

On observe aussi que certaines enceintes de concertation multilatérale traitant de thématiques environnementales se sont récemment ouvertes au sujet agricole. La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) a bien identifié la question, en citant l'expansion agricole et les pratiques non durables parmi les principaux facteurs responsables de la perte de biodiversité<sup>11</sup>. Les pistes dessinées lors des Conférences des parties (COPs) de la Convention pour la diversité biologique n'ont cependant pas permis de créer des mécanismes de gouvernance permettant d'influencer les pratiques agricoles. L'évolution du traitement de l'agriculture par les Conférences des parties de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) indique une requalification de l'agriculture comme levier de l'action collective face au changement climatique. Si les questions agricoles étaient auparavant principalement discutées par l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique de la CCNUCC, ou de manière ad hoc dans certains programmes de travail ou comités, on a observé un regain d'intérêt de la CCNUCC elle-même suite aux crises de 2007-2008. À la suite de la COP17, à Durban en 2011, l'agriculture a pour la première fois été incluse dans l'accord final d'une COP<sup>12</sup>. Mais c'est surtout suite à l'Accord de Paris, conclu en 2015, que l'agriculture a pris une nouvelle place dans les débats, notamment en tant que puits de carbone. Dans les Contributions déterminées au

5. Les questions de santé publique sont en revanche relativement bien articulées avec le droit commercial international, notamment au travers de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC et des normes internationales existantes, comme le *Codex Alimentarius* ou la Convention internationale pour la protection des végétaux.

6. Business mirror, 2022, « 70 Agri groups to Senate : reject, or delay RCEP », 24 janvier : <https://businessmirror.com.ph/2022/01/24/70-agri-groups-to-senate-reject-or-delay-rcep/>

7. Voir par exemple l'Accord relatif à l'Union douanière d'Afrique australe ou le Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

8. À l'image des « accords de troisième génération » proposés par le Commissariat général au développement durable : CGDD, 2018, *Commerce international et environnement. Vers des accords de 3<sup>e</sup> génération ?*

9. Ministres de l'agriculture du G20, 2011, *Déclaration ministérielle. Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture*, Paris, 22-23 juin.

10. On observe la même évolution des thèmes abordés par le forum mondial de l'OCDE sur l'agriculture : <https://www.oecd.org/fr/agriculture/evenements/forum-mondial-ocde-agriculture/>

11. IPBES, 2018, *Assessment report on land degradation and restoration*.

12. Tronquet C., Foucherot C., 2015, « Développement et perspectives de l'agriculture dans les négociations climatiques internationales », *Étude climat*, n° 48.

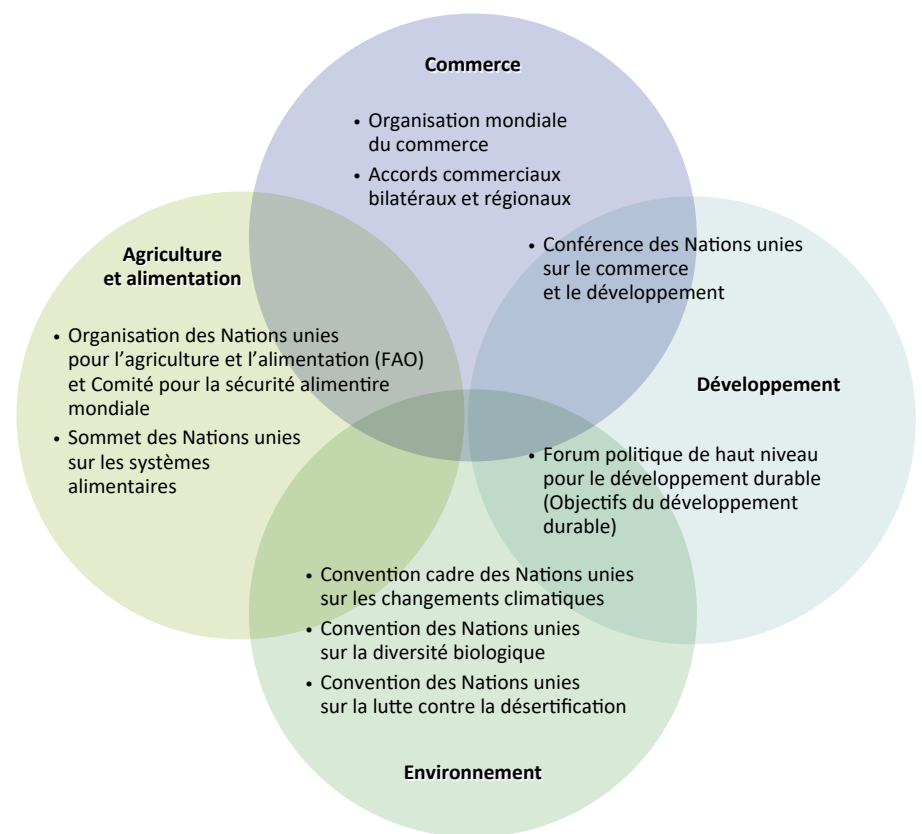
niveau national (CDNs), communiquées par les pays parties en amont de la COP de 2015, 131 CDNs (sur 189) comprenaient des politiques et des mesures d'adaptation du secteur agricole, et 128 pays avaient inclus l'agriculture dans une cible d'émissions de gaz à effet de serre<sup>13</sup>. Même si peu de pays mentionnaient des cibles sectorielles quantifiées pour l'agriculture<sup>14</sup>, ce secteur est désormais clairement inscrit dans les débats : en témoigne, à la COP26, l'engagement pris par plus de cent pays de réduire leurs émissions de méthane d'au moins 30 % d'ici à 2030 (même si l'engagement cible plus explicitement le secteur énergétique).

Ainsi, la multiplication des enceintes multilatérales se saisissant du sujet agricole (figure 2) a contribué à faire évoluer les objectifs des concertations : concentrés autrefois sur un diptyque développement-libéralisation, ils intègrent désormais un ensemble plus composite de sujets tels que la sécurité alimentaire, les stocks, la durabilité, l'adaptation au changement climatique, mais aussi des questions transverses telles que le genre, l'emploi des jeunes, etc. Parallèlement à ces évolutions d'objectifs, on observe aussi des changements dans les processus de participation, qui font évoluer les mécanismes du multilatéralisme interétatique classique.

### 3- Les acteurs non gouvernementaux renforcent leurs capacités d'influence

Créé en 1974 pour suivre les politiques de sécurité alimentaire, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) rend compte à l'Assemblée générale des Nations unies et à la conférence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Sa réforme a été engagée en 2009, afin de lui permettre d'assurer un rôle plus important de plateforme d'échange et de coordination. Ce processus a abouti à des évolutions notables des modalités de gouvernance, au rang desquelles : la création du Mécanisme de la société civile (MSC) et du Mécanisme du secteur privé (MSP), ou encore celle du Panel d'experts de haut niveau (HLPE). Le MSC vise à faciliter la participation de la société civile aux processus politiques du CSA. Il est composé d'organisations travaillant sur la sécurité alimentaire et la nutrition, dispose de quatre sièges au groupe consultatif du CSA et participe aux plénières annuelles. Le MSP, de son côté, permet aux représentants du secteur privé de la chaîne de valeur agroalimentaire de participer aux activités du CSA, selon des modalités similaires. Enfin, le HLPE constitue l'interface science-politique du CSA. Plusieurs normes (non contraignantes) furent produites par le comité réformé lors de ses sessions annuelles. Parmi elles, on peut citer les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la

Figure 2 - Les principales organisations gouvernementales internationales abordant les questions agricoles



Source : auteure

sécurité alimentaire nationale (2012), ou encore les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (2014). Ces textes ont cherché à fournir des lignes directrices pour appuyer le suivi de sujets particulièrement controversés comme le foncier ou l'investissement.

Parallèlement à ces innovations formelles des processus de concertation de certaines enceintes multilatérales, la prise de participation croissante des acteurs non gouvernementaux contribue à mettre à l'agenda certaines thématiques. Si ces acteurs investissent depuis longtemps les organisations internationales, ils se sont multipliés, professionnalisés et ont amélioré leurs moyens d'action au cours des dernières décennies<sup>15</sup>. L'influence des acteurs privés et des organisations de la société civile, à l'occasion du sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires, tenu en septembre 2021 en marge de la 76<sup>e</sup> assemblée générale des Nations unies, est à ce titre intéressante à détailler. Ce sommet fut annoncé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (SGNU) en 2019, dans un contexte où les agences techniques des Nations Unies annonçaient une augmentation de l'insécurité alimentaire<sup>16</sup>. Entre l'annonce du SGNU et la tenue du sommet, le sujet a encore gagné en importance du fait de la pandémie de Covid19, qui aurait contribué à augmenter de 20 % le nombre

de personnes touchées par la précarité alimentaire entre 2019 et 2020<sup>17</sup>. Toutefois, l'organisation de l'événement a suscité de nombreuses critiques : il fut par exemple accusé, notamment par les ONG, de placer les entreprises privées dans une position privilégiée en instituant la présidente de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) comme envoyée spéciale du SGNU, et en restant peu clair sur le rôle du Forum économique mondial<sup>18</sup>. Le processus

13. Ross K. *et al.*, 2019, « Améliorer les CDN : possibilités dans le secteur de l'agriculture », document de travail, Institut des ressources mondiales : <https://www.wri.org/research/ndc-enhancement-opportunities-agriculture>

14. Strohmaier R. *et al.*, 2016, « The agriculture sectors in the Intended Nationally Determined Contributions : Analysis », *Environment and Natural Resources Management Working Paper*, No. 62, FAO : <http://www.fao.org/3/a-i5687e.pdf>

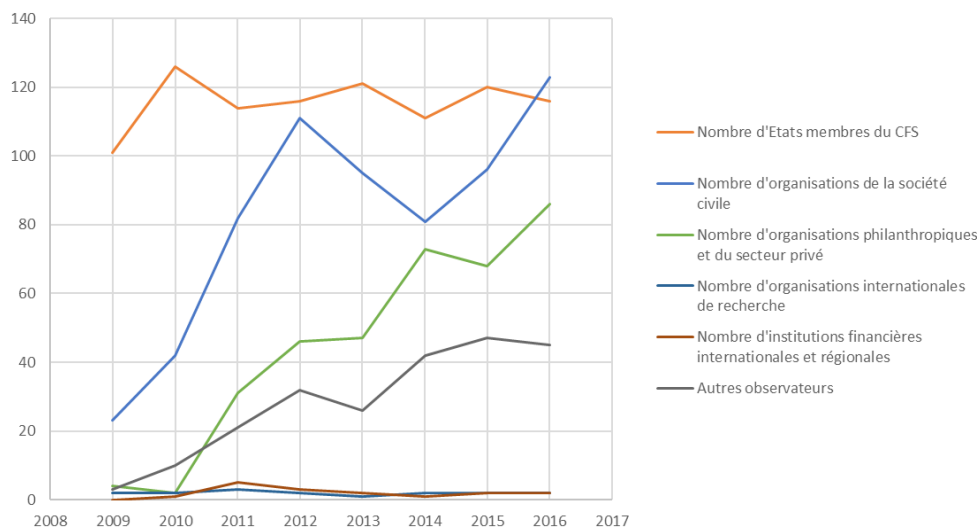
15. Lagrange D., Louis M., Nay O., (dirs), 2021, *Le tournant social de l'international. Les organisations internationales face aux sociétés civiles*, Presses universitaires de Rennes.

16. <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/fr>

17. Secretary-General's Chair, 2021, *Summary and Statement of Action on the UN Food Systems Summit* : <https://www.un.org/en/food-systems-summit/news/making-food-systems-work-people-planet-and-prosperity>

18. International social movements and networks and the Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism, 2020, *CSO Letter to UNSG on food systems summit* : [https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/03/EN\\_CSOLetter-to-UNSG-on-UN-food-systems-summit.pdf](https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/03/EN_CSOLetter-to-UNSG-on-UN-food-systems-summit.pdf)

Figure 3 - Délégués présents aux sessions plénières du CSA



Source : CSA 2017

de gouvernance fut aussi pointé du doigt pour avoir inclus le CSA de façon tardive et superficielle<sup>19</sup>. Enfin, certains groupes de chercheurs ont aussi dénoncé les biais dans la participation de la communauté scientifique, « principalement des économistes et des chercheurs en sciences naturelles, souvent utilisés pour légitimer des “solutions” technologiques limitées alors que d’autres approches étaient [rejetées car] jugées déconnectées du réel »<sup>20</sup>.

Dans un tel contexte de montée en puissance des acteurs non étatiques, la formalisation de leur participation aux processus de décision multilatéraux semble cependant insuffisante pour réhabiliter complètement les organisations internationales. L'exemple du CSA en est une indication. En dépit d'un impact certain de la réforme sur la participation des acteurs (figure 3) et de la reconnaissance par de nombreux organes<sup>21</sup>, le comité pâtit toujours d'un manque de notoriété<sup>22</sup>. Les questions sur la légitimité du CSA ou du sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires peuvent rappeler la manière dont le Congrès mondial de l'alimentation, organisé par la FAO en 1970, fut éclipsé par la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974, qui avait été décidée par l'Assemblée générale des Nations unies et organisée sous la responsabilité du Conseil économique et social des Nations unies. Les enceintes multilatérales sont en réalité façonnées par les priorités de l'agenda politique mondial et par les intérêts particuliers des grands acteurs géopolitiques. Ces derniers, multimensionnés dans ces enceintes, profitent de leur multiplication pour en privilégier certaines au détriment d'autres en fonction de leurs intérêts<sup>23</sup>. Cette concurrence et le jeu de pouvoirs qui s'y instaure contribue à minimiser certaines questions (cas des approches agro-écologiques lors du sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires).

\*

Ces dernières années, la nature des enceintes de discussion, des objectifs poursuivis et des processus de participation de la gouvernance mondiale de l'agriculture a évolué. Les enceintes se sont multipliées et nombreuses sont celles qui abordent aujourd'hui l'agriculture dans des discussions transversales, comme une composante parmi d'autres sujets. Les acteurs privés et de la société civile et les interfaces science-politique ont gagné en importance dans les processus multilatéraux qui donnaient autrefois – et pour la plupart, donnent toujours de manière formelle – une place prépondérante aux acteurs étatiques.

Si ces évolutions peuvent paraître marginales, elles pourraient s'inscrire dans une temporalité plus longue et déboucher sur des mécanismes de participation encore plus hétérogènes, mis en œuvre de manière volontaire ou « subie ». Les enceintes multiples n'en reproduiront pas moins les rapports de force entre les acteurs, qui continueront de façonner la nature et l'agenda des instances et de leurs décisions.

Dans un futur où le droit commercial international continuera probablement de prévaloir, s'appuyant sur des accords bilatéraux ou régionaux, les lacunes structurelles de ces derniers à l'égard de certaines questions (sécurité alimentaire, préservation de l'environnement, etc.) persisteront, justifiant l'existence des autres enceintes de concertation. Au-delà des plateformes générales ou thématiques mentionnées dans cette note, d'autres enceintes pourraient se saisir à leur tour de la question agricole (Conseil de sécurité des Nations unies, nouvelles instances multilatérales créées à l'initiative des pays du Sud), ou regagner en légitimité sur ce sujet (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement). Dans l'ensemble de ces arènes, les acteurs non

gouvernementaux continueront à renforcer leurs capacités d'influence des processus délibératifs et décisionnaires. À leurs côtés, les acteurs étatiques devront adapter leur utilisation de ces diverses instances, comme autant de leviers pour influencer les négociations internationales.

**Marie-Hélène Schwoob**  
Centre d'études et de prospective

19. Giuberti Coutinho J., Bortolotto Martins A. P., Preiss P. V., Longhi L., 2021, « UN Food System Summit Fails to Address Real Healthy and Sustainable Diets Challenges », *Development* 64 : 220-226 : <https://doi.org/10.1057/s41301-021-00315-y>

20. Giombi K., Stephens L., 2022, « Debrief on the United Nations Food Systems Summit (UNFSS) », *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, advance online publication : <https://doi.org/10.5304/jafscd.2022.112.008> Voir aussi Agroecology Research Action Collective, 2021, « Scientists Boycott the 2021 UN Food Systems Summit » : <https://agroecologyresearchaction.org/scientists-boycott-the-2021-un-food-systems-summit/>

21. High-level task force on the global food security crisis, 2010, *Updated comprehensive framework for action*.

22. « [The Committee] is largely unknown outside the headquarters in Rome » (Committee on World Food Security, 2017, *Evaluation of the Committee on World Food Security: Final Report*).

23. Cornilleau L., 2019, « Définir et gouverner les crises au sein du comité de la sécurité alimentaire mondiale (1974-2008) », *Critique internationale*, n° 85, pages 23-41.

**Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire**  
**Secrétariat Général**

Service de la statistique et de la prospective  
Centre d'études et de prospective

3 rue Barbet de Jouy  
75349 PARIS 07 SP

Sites Internet : [www.agreste.agriculture.gouv.fr](http://www.agreste.agriculture.gouv.fr)  
[www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

Directrice de la publication : Corinne Prost

**Rédacteur en chef : Bruno Héralut**  
Mel : [bruno.herault@agriculture.gouv.fr](mailto:bruno.herault@agriculture.gouv.fr)  
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : DESK ([www.desk53.com.fr](http://www.desk53.com.fr))  
Dépôt légal : À parution © 2022