



HAL
open science

Pourquoi une telle inefficacité dans la compétition internationale pour la définition des politiques agricoles ? A propos des incapacités discursives de la FAO

Eve Fouilleux

► **To cite this version:**

Eve Fouilleux. Pourquoi une telle inefficacité dans la compétition internationale pour la définition des politiques agricoles ? A propos des incapacités discursives de la FAO. 2008. hal-02817402

HAL Id: hal-02817402

<https://hal.inrae.fr/hal-02817402>

Preprint submitted on 6 Jun 2020

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

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



Pourquoi une telle inefficacité
dans la compétition internationale
pour la définition des politiques agricoles ?
A propos des incapacités discursives de la FAO

FOUILLEUX, EVE



Associé :



Pourquoi une telle inefficacité dans la compétition internationale pour la définition des politiques agricoles ?

A propos des incapacités discursives de la FAO

Eve Fouilleux^{1,2}

¹CIRAD, UMR 1110 MOISA, Montpellier F-34000, France

²CNRS – Centre d’Etudes Politiques de l’Europe Latine, Université de Montpellier 1, Montpellier F-34000, France

Résumé :

Dans un cadre analytique mêlant approche cognitive des politiques publiques et sociologie des relations internationales, ce texte pose l’existence d’une concurrence internationale pour l’influence sur la fabrication des politiques publiques à laquelle prennent pleinement part les organisations internationales. Il fait ensuite le constat des difficultés de la FAO, Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture, à faire entendre sa voix dans les débats mondiaux sur les politiques agricoles. L’hypothèse avancée pour expliquer ces difficultés renvoie à des défaillances dans l’emploi de ses ressources cognitives et dans la qualité de sa production discursive, qui empêchent la FAO d’apporter une valeur ajoutée au débat international et d’apparaître comme un interlocuteur légitime. Trois catégories de facteurs explicatifs de ces dysfonctionnements et défaillances discursives, a priori paradoxales compte tenu de la spécialisation de l’organisation, sont avancées : la première se réfère au fonctionnement de la FAO comme bureaucratie internationale (organisation et coordination du travail en matière de politique, sous-cultures professionnelles et tensions cognitives au sein de l’organisation, problèmes de leadership et de management), la deuxième explication réside dans le contrôle politique strict imposé à la FAO par les pays développés jouant, notamment, de leur pouvoir de pression budgétaire, et la troisième à l’absence de dispositions efficaces visant à associer les organisations paysannes et la société civile aux réflexions de l’organisation.

Mots clés : FAO, organisation internationale, politique agricole, sociologie des relations internationales, sociologie politique internationale, analyse cognitive, analyse discursive.

Why such a discursive inefficiency? The Food and Agriculture Organisation in the global agricultural policy debate

Abstract:

Using an analytical grid mixing international relations and public policy analysis, we assume in this paper that international organisations compete actively at the international level for the formulation of public policies. We enlighten the difficulties experienced by the Food and Agriculture Organisation (FAO) both to exist and to be considered as legitimate in international arenas and debates on agricultural policies. Our main hypothesis to explain such difficulties is that the FAO makes a poor use of its cognitive resources and that its discursive production is weak. This hinders the FAO from adding value to international debates and from appearing as a legitimate discussion partner. In this paper, we propose three categories of explanatory variables for such a cognitive and discursive malfunctioning: (i) acting as an international bureaucracy, the FAO presents some specific organisational weaknesses (policy work organisation and coordination, cultural tensions and paradigmatic oppositions between units and departments, leadership and management problems); (ii) the FAO is subject to the political control of developed countries that are able to leverage budgetary pressure; (iii) no efficient measures have ever been taken to really include the civil society and peasant organisations in the FAO’s policy works and thoughts.

Key words : FAO, international organisation, agricultural policy, international political sociology, policy ideas, discursive analysis.

Codes JEL : Q180, O200, D730, D780, E610, O190

Pourquoi une telle inefficacité dans la compétition internationale pour la définition des politiques agricoles ?

A propos des incapacités discursives de la FAO

Eve Fouilleux

CNRS – Centre d’Etudes Politiques de l’Europe Latine, Université de Montpellier 1

CIRAD – UMR MOISA, Montpellier

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

Partant de cette description de l’Organisation des Nations Unies pour l’Agriculture et l’Alimentation (FAO) par elle-même, ce texte s’interroge sur le rôle de la FAO dans le débat international sur les questions de politiques agricoles et rurales pour le développement². Nous laisserons de côté les activités de la FAO comme arène de négociation, qui renvoient aux divers accords et protocoles internationaux spécifiques dont elle assure le secrétariat, comme la Commission du Codex Alimentarius (1963, normes et standards alimentaires), la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (1997, normes internationales pour les mesures phytosanitaires) ou le Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l’Alimentation et l’Agriculture (2001), pour nous intéresser à ses activités comme « tribune neutre » pour débattre de politiques publiques et comme pourvoyeur d’idées en matière de politiques agricoles et rurales sur la scène internationale.

Paradoxalement compte tenu de sa spécialisation, la capacité d’influence de la FAO en la matière semble en effet particulièrement faible. Alors par exemple qu’elle répète à l’envi que l’agriculture est un enjeu crucial pour le développement et que la soutenir activement favorise la sécurité alimentaire, la croissance et la lutte contre la pauvreté³, les ressources accordées à ce secteur par l’aide publique internationale connaissent une baisse drastique et continue depuis deux décennies⁴. Si elle ne lui est certainement pas entièrement imputable, cette tendance – qui menace directement son fonctionnement du fait des coupes budgétaires induites, reflète néanmoins les difficultés de la FAO, principale organisation internationale spécialisée dans ce domaine, à faire passer un message positif sur les questions d’agriculture pour le développement auprès des bailleurs de fonds. La FAO ne semble pas non plus considérée comme un interlocuteur important dans le cadre du Cycle de Doha de l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC) par exemple, pourtant centré sur ses deux thèmes de

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

² Ce texte se base sur des matériaux empiriques recueillis au cours de deux années d’observation participante au sein de la division d’assistance aux politiques (TCA) de la FAO (2002-2004). Je tiens à remercier mes collègues romains pour la gentillesse et l’ouverture d’esprit dans laquelle ils m’ont accueillie et pour le temps qu’ils ont passé à répondre à mes questions. Ce document est une version remaniée d’une communication initialement présentée au 8^{ème} Congrès Quadriennuel de l’Association Française de Science Politique, dans le cadre de la Table Ronde sur « L’énonciation des normes internationales » organisée par Wolf Eberwein et Yves Schemeil, Lyon, 14-16 septembre 2005.

³ On retrouve ce motif dans la plupart de ses interventions devant des bailleurs de fonds, 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).

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

prédilection : agriculture et développement⁵. L'allocation de son représentant s'est ainsi faite devant une salle presque vide lors de la conférence de Cancún (2003), moment clé des négociations, disant clairement l'absence d'intérêt des acteurs de la communauté de politique publique concernée⁶. Cette contribution cherche à éclairer une telle situation.

A partir d'un cadre analytique mêlant approche cognitive des politiques publiques et relations internationales (1.), l'hypothèse que nous avançons pour expliquer ces difficultés renvoie à des défaillances dans l'emploi de ses ressources analytiques et dans la qualité de sa production discursive, qui empêchent la FAO d'apporter une valeur ajoutée au débat international et d'apparaître comme un interlocuteur légitime (2.). Trois catégories de facteurs explicatifs de ces dysfonctionnements sont avancées : manque d'ouverture intellectuelle et cloisonnement bureaucratique, poids des pays développés au sein des organes de décision interne, incapacité à inclure la société civile et à développer une expertise autonome (3.).

1. Organisations Internationales, Discours et Débats sur les Politiques Publiques

1.1 De la concurrence internationale dans la production des normes

S'intéressant au rôle des idées dans la fabrication des politiques publiques, notre approche vise à prendre en compte à la fois les structures, les acteurs et leurs marges de manœuvre à travers une approche dialectique (Muller, 2004 ; Jobert, 2004) pour analyser les mécanismes et processus internationaux de construction du sens et de fabrication des normes d'action publique. Mettant l'accent sur les processus de long terme, elle privilégie l'analyse des configurations de type « forums » de politique publique (où sont discutés des cadres et outils d'analyse et discutés des concepts et visions du monde) plutôt que les seuls moments et lieux de négociation en vue de l'émission de normes formelles (« arènes »), autrement dit le « jeu des idées » (*idea-game*⁷) par rapport à celui « des vraies règles » (*real rule-game*) (Marcussen, 2001). En effet, si, 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 (Risse, 2000 ; Schemeil, 2004), le rôle des idées est plus structurant sur le forum, où la diversité des acteurs (administratifs, scientifiques, organisations de la société civile, etc.) et des visions du monde en jeu est plus marquée, et où les alternatives en discussion sont plus nombreuses et ouvertes que sur l'arène : les forums sont des lieux de sélection progressive d'options et recettes de politique publique⁸. En termes stratégiques, Etats ou organisations internationales auront d'autant plus de chance d'accroître leur influence sur les normes émises sur l'arène qu'ils auront influencé les controverses à l'œuvre sur les forums pertinents dans la période précédente, autrement dit qu'ils auront été capables d'imposer leur façon de voir, en terme de formulation des problèmes, de concepts analytiques et d'outils d'évaluation utilisés en amont de la négociation finale de la norme formelle.

Dans le cas d'Etats, une telle capacité renvoie aux questions de puissance et de rapports de force classiquement étudiés en relations internationales, à leur activité de veille politique internationale, à leur présence sur les forums importants à l'affût -sinon à l'origine- des débats risquant d'avoir des répercussions dans le futur, notamment en plaçant leurs fonctionnaires aux endroits considérés comme les plus stratégiques (au sein des organisations internationales en particulier). Autant de tâches que certains états remplissent plus efficacement que d'autres⁹. Dans le cas des organisations internationales, acteurs autonomes puisant leur pouvoir dans le jeu politique mondial contemporain, à la fois dans l'autorité légale rationnelle qu'elles incarnent et dans leur contrôle de l'expertise et de

⁵ L'enjeu officiel majeur du cycle de Doha (« Cycle du Développement ») est de mieux intégrer les pays en développement dans les échanges internationaux et de mieux prendre en compte de leurs intérêts dans le texte des accords. Le point d'achoppement majeur des discussions concerne le volet agricole des négociations.

⁶ Débriefing des fonctionnaires de la FAO présents à Cancún (Rome, septembre 2003). N'ayant pas le statut d'observateur et n'étant pas autorisés à accéder aux salles de négociations, ils étaient en outre « réduits à courir après » des collègues d'autres organisations autorisés à entrer pour essayer de suivre les débats.

⁷ «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).

⁸ Sur la distinction arène/forum voir Jobert (1994) et Fouilleux (2003).

⁹ Pour une analyse du cas français voir (Lanxade et Tenzer, 2002).

l'information (Barnett et Finnemore, 1999)¹⁰, cela renvoie aux différents type d'interactions qu'elles entretiennent entre elles, qu'elles soient complémentaires¹¹ ou concurrentes¹². La question est alors de savoir ce qui fait qu'une organisation internationale est reconnue ou non comme producteur d'idées, peut ou ne peut pas entrer dans la compétition pour l'influence sur la fabrication des normes, autrement dit réussi ou non à exporter ses idées vers les arènes de fabrication des normes de politique publique. Qu'est ce qui lui confère la capacité d'une part et la légitimité suffisante d'autre part pour intervenir, être « écoutée » et avoir une influence sur les décisions prises ?

1.2 Efficacité discursive et enjeux de légitimation

Etant elle-même constituée de plusieurs Etats membres –donc étant le siège d'échanges politiques et de concurrences entre eux, la capacité d'influence d'une organisation internationale est plus complexe que pour un Etat isolé. Inscrit dans le courant de « l'institutionnalisme discursif » (Radaelli et Schmidt, 2004), cette contribution soutient qu'elle dépend de ses capacités analytiques et discursives, le discours étant entendu comme un ensemble d'idées concernant la nécessité et le caractère approprié d'un programme donné 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, la capacité d'une organisation internationale à s'imposer et à affirmer ses idées dans la concurrence pour la production internationale des normes et recettes de politiques publiques est fonction à la fois de la qualité de ses ressources analytiques et de sa capacité à produire un discours de coordination, et de son efficacité dans l'utilisation de ces ressources à travers le déploiement de stratégies d'entreprise politique servies par un discours de légitimation adapté, c'est-à-dire lui permettant d'affirmer tant sa propre légitimité à participer au débat que la 'supériorité' de ses idées (Fouilleux, 2004).

Tout d'abord, 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, ainsi que d'une certaine capacité analytique et prospective dans ce domaine (qui peut aider à compenser des ressources institutionnelles défaillantes par exemple). La FAO dispose d'indéniables ressources institutionnelles¹³, financières (749,1 millions de dollars US de budget en 2004-2005)¹⁴, humaines (avec 3450 fonctionnaires dont 1450 cadres et 2000 agents des services généraux), analytiques (avec FAOSTAT, créée en 1986 sous le nom d'AGROSTAT, qu'elle présente comme « la plus grande base internationale de données statistiques sur l'agriculture »), ainsi que d'une présence sur le terrain à travers ses bureaux décentralisés à travers le monde (où travaille la moitié environ de son personnel).

Pour autant, disposer de ces ressources ne suffit pas pour être un entrepreneur efficace. Trois catégories d'éléments spécifiques nous semblent susceptibles de conditionner l'efficacité analytique et discursive d'une organisation. La première se réfère à son fonctionnement interne : en termes théoriques, elle renvoie aux travaux de sociologie politique qui, s'inspirant de travaux sur les phénomènes d'inertie dans les organisations (Lindblom 1959, Crozier 1964), ont fait le lien entre processus bureaucratiques et succès/échecs des organisations internationales. Plusieurs éléments cruciaux de fonctionnement interne sont ainsi susceptibles de jouer : culture organisationnelle (Cini,

¹⁰ Une telle approche implique de distinguer l'*institution* représentée par l'organisation internationale étudiée, de l'*organisation* au sens concret du terme (fonctionnaires, différents services, leadership).

¹¹ En effet, 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). Pour une illustration dans le cas de l'OCDE (et ses liens avec l'OMC) dans le domaine des politiques agricoles, voir Fouilleux (2003).

¹² 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 n'a pas donné lieu à une littérature abondante ; Barnett et Finnemore (1999, p.723) évoquent cette idée, 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. Plus proches de notre façon de voir, certains travaux évoquent la concurrence pour les idées comme élément du 'décor' ou comme enjeu pour une organisation donnée (Weiss & Jordan, 1976 ; Marcussen, 2001) mais sans mettre ses enjeux et mécanismes au centre de l'analyse. Nous envisageons pour notre part ce phénomène comme un processus concret, effectif, « traçable » sur le terrain.

¹³ Créée en 1943 par 44 pays, elle devint officiellement agence des Nations Unies en 1945. La FAO a son siège à Rome depuis 1951. Elle compte 187 pays plus une organisation membre (la Communauté Européenne).

¹⁴ 950 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).

1996), cloisonnements / décloisonnement bureaucratiques (Barnett et Finnemore, 1999), management et leadership (Weiss et Jordan, 1976 ; Kapur, 2000 ; Schemel, 2004).

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

Adapter son discours de légitimation n'est pas une affaire simple pour une organisation internationale. Cela implique de maîtriser les règles du jeu encadrant la production du discours dans plusieurs échanges politiques (international / domestiques ; sectoriel / non sectoriel ; expert / généraliste ou profane) et de mobiliser de façon différentielle des arguments adaptés à chacun de ces échanges. La troisième catégorie de déterminants renvoie ainsi aux capacités de l'organisation à convoquer des « alliés »¹⁵ en dehors des Etats. Pour faire passer une même idée, une organisation internationale « efficace » doit être capable de mobiliser des alliés variables en fonction des publics auxquels elle s'adresse (bailleurs de fonds, grand public, organisations sectorielles, bénéficiaires de l'aide internationale, etc.), sans pour autant que cela n'obscurcisse son discours de coordination. Cette troisième catégorie de déterminants renvoie aux experts scientifiques et aux capacités de l'organisation à produire ou à « instrumentaliser » l'expertise dans le sens de ses idées/intérêts. Elle renvoie aussi à l'importance croissante des mobilisations transnationales (Tarrow, 2000), qui, si elles n'ont pas de pouvoir de pression direct, peuvent jouer un rôle important dans la fabrication des cadres cognitifs ; en les ignorant, les organisations internationales peuvent courir le risque de manquer des sujets importants aux yeux du public ou se faire voler le contrôle des discussions (création de forums en parallèle d'évènements officiels par exemple). Avant de nous intéresser à ces trois variables dans le cas de la FAO, la suite donne un aperçu de l'état des débats internationaux en matière de politiques agricoles et rurales.

2. Le discours de la FAO dans le débat international sur les politiques agricoles et le développement

2.1 Libéralisation du secteur agricole versus souveraineté alimentaire

Le débat international sur les politiques agricoles et le développement est actuellement très fortement dominé par le courant libéral. Considérant le commerce des produits agricoles comme un moteur de croissance puissant pour les pays en développement, il exige de se débarrasser de toutes formes d'obstacles aux échanges, au Nord comme au Sud. L'image de l'agriculture véhiculée par ce *mainstream*, est celle de l'exemple par excellence du secteur à libéraliser, cas idéal-typique de protectionnisme et captation de la rente par les producteurs, au détriment des consommateurs/contribuables et des producteurs d'autres pays où la protection est plus faible. Cette assimilation entre « libéralisation du secteur agricole » et « développement et sortie de la pauvreté » est diffusée sur plusieurs arènes et forums du débat international, dont en particulier l'OMC, comme l'illustre ici son Directeur Général : « la libéralisation du commerce dans l'agriculture est probablement la contribution la plus importante que le système commercial multilatéral peut apporter pour aider les pays en développement, y compris les plus pauvres, à sortir de la pauvreté. »¹⁶

La Banque Mondiale est un autre acteur majeur de ce courant, dont le poids sur les politiques des pays en développement n'est plus à démontrer (Hibou, 2000 ; Stewart and Wang, 2003). Son influence passe par son pouvoir financier et les conditions associées aux prêts qu'elle accorde aux pays, qui assurent une institutionnalisation quasi-automatique de ses idées sur le terrain. Pendant toutes les années 80 les politiques agricoles des pays en développement (« Plans d'Ajustement Structurel Agricole ») ont ainsi été fortement « informées » par ses positions : retrait maximal de l'Etat du

¹⁵ Au sens traductionnel du terme (Callon, 1986).

¹⁶ S.Panitchpakdi, Directeur Général de l'OMC, discours d'orientation au *World Food and Farming Congress* Londres, le 25 novembre 2002.

fonctionnement des marchés domestiques, élimination des tarifs et des subventions éventuelles, réduction drastique du nombre de fonctionnaires, privatisation systématique des unités de production, transformation, commercialisation, etc. Quant à sa production analytique et discursive, très abondante, elle fait systématiquement appel à une légitimation de nature scientifique (renommée des auteurs économistes mobilisés, construction des analyses, nature de l'argumentation avancée, présentation des résultats, publications), si bien qu'on a pu la qualifier de « catéchisme » économique (Hibou, 2000). Elle produit de nombreuses études de type déductif, visant à démontrer la nécessité de libéraliser l'agriculture, au Nord comme au Sud, en approchant ce secteur comme un domaine d'activité économique sans spécificité particulière. Les études appliquent le cadre théorique et les hypothèses de l'économie du bien-être à travers une démarche de modélisation économique, avec, souvent, une approche très agrégée et prospective (scénarios)¹⁷. Depuis la fin des années 80¹⁸, la Banque est également le principal leader en matière d'élaboration d'indicateurs d'évaluation des politiques agricoles dans les pays en développement.

Autre chantre international de la libéralisation des politiques agricoles, l'OCDE jouit dans ce domaine d'une aura –qu'elle tire de ses travaux d'évaluation des politiques agricoles domestiques des années 80 et de leur rôle lors de l'Uruguay Round du GATT, qui se prolonge jusque dans le domaine des politiques agricoles des pays en développement. Bien qu'elle ne se soit pas penchée précisément sur le sujet, son Comité d'Assistance au Développement a néanmoins lancé en 1991 un débat sur la « cohérence des politiques pour le développement »¹⁹. 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 leur permettant d'exporter en dessous de leurs coûts de production (dumping international), les subventions agricoles versées aux producteurs des pays du Nord jouent au détriment de ceux des pays pauvres, qui ne bénéficient d'aucune aide et ne peuvent être compétitifs ni sur les marchés internationaux ni sur leurs propres marchés alors qu'ils jouissent d'avantages comparatifs en agriculture (coût du travail peu élevé, conditions naturelles, et parfois rapport qualité / prix). La libéralisation unilatérale du secteur agricole (suppression de toute barrière tarifaire et non tarifaire au commerce), au Sud comme au Nord, est ainsi considérée comme l'unique solution envisageable pour éviter ces effets néfastes.

Cette approche libérale est incontestablement dominante dans le débat international. Au-delà des seuls organismes à vocation économique ou financière qui la soutiennent, elle a percolé chez l'ensemble des acteurs de la communauté des politiques de développement. La dénonciation de l'impact des politiques agricoles du Nord sur les pays du Sud en particulier, est devenue LE thème consensuel par excellence²⁰. Etudes à l'appui, de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées multiplient les mises en accusation très ciblées, notamment de l'Union Européenne et des Etats-Unis²¹, et coordonnent de nombreuses campagnes sur ce thème. Néanmoins, au-delà de cet enjeu particulièrement consensuel (mais *a priori* un peu incantatoire vus les 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

¹⁷ Elle propose par exemple 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 (World Bank, Global Economic Prospects 2004 – Realizing the Development Promise of the Doha Agenda, 2003).

¹⁸ La Commission Européenne s'intéresse à la question de manière très localisée (Afrique du Nord) depuis la fin des années 90 et la FAO 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). A l'OCDE, leader sur ce sujet dans le domaine agricole depuis les années 80, des travaux sont en cours pour adapter les calculs d'ESP/ESC.

¹⁹ OECD, Policy coherence: Vital for global development, OECD Policy Briefs, July 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf>

²⁰ « 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 » (Kofi Annan, ouverture d'une réunion du cycle de Doha).

²¹ Voir le site et les publications d'OXFAM, très prolifique 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 voir par exemple : Institute for Agriculture and Trade Policy, *United States Dumping on World Agricultural Markets*, Cancun Series Paper n°1.

dans ce sens. Sans nier l'importance de l'impact des politiques agricoles du Nord, elles cherchent à contextualiser leur propos en soulignant que les situations peuvent être fort différentes d'un pays en développement à l'autre, et lier les questions agricoles et alimentaires à des enjeux plus généraux mais propres à chaque pays.

Parmi ces voix dissonantes par rapport au *mainstream* libéral, de nombreux acteurs se mobilisent autour de la défense de la *souveraineté alimentaire*. Introduite dans le débat lors du Sommet Mondial de l'Alimentation en 1996 par le réseau international d'organisations paysannes du Nord et du Sud *Via Campesina*, cette notion se définit comme « le droit des populations, de leurs pays ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis à vis des pays tiers ». Face aux approches réduisant l'agriculture à un secteur économique dans lequel il suffit de laisser fonctionner le marché et, pour chaque pays, de tirer profit de ses avantages comparatifs, les tenants de la souveraineté alimentaire considèrent au contraire que l'agriculture est un secteur spécifique, qui remplit des fonctions de toutes sortes (économiques, politiques, sociales, culturelles, environnementales) sur le terrain. Plutôt que de considérer que le problème essentiel est de se procurer une alimentation à bas prix sur les marchés mondiaux, ils défendent la possibilité pour les pays à la fois de nourrir les populations avec des denrées répondant à leurs exigences propres et de mettre en œuvre des politiques publiques dans ce sens. Ils revendiquent :

- « la priorité donnée à la production agricole locale pour nourrir la population,
- l'accès des paysan(ne)s et des sans-terres à la terre, à l'eau, aux semences, au crédit ;
- le droit des paysan(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. »²²

Face à une telle polarisation du débat international en matière de politique agricole, il est légitime de s'interroger sur la position de la FAO, principal acteur spécialisé dans ce domaine, qui, comme on l'a illustré plus haut, se présente à la fois comme une arène (« négociateur des accords ») et un forum (« débattre de politiques », « source de savoir et d'informations ») au niveau international. Celle-ci se résume en fait à trois dimensions principales qui ont en commun une approche *technique* et un refus du *politique* : un enjeu central, la sécurité alimentaire, non transposé en termes de politiques publiques ; une focalisation sur l'augmentation de la production et l'amélioration des techniques agricoles ; un discours consensuel sur le commerce international.

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

2.2.1 Un discours de coordination centré sur la sécurité alimentaire

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

« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive pour mener une vie saine et active" (Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation). Ce qui implique quatre conditions: (i) l'adéquation de la disponibilité ou de l'approvisionnement en vivres; (ii) la stabilité de l'approvisionnement, sans fluctuations ni pénuries d'une saison à l'autre ou d'une année sur l'autre; (iii) la disponibilité et le prix abordable des aliments; et (iv) la qualité et la sécurité sanitaire des aliments. »²³

²² Voir http://www.viacampesina.org/article.php3?id_article=520

²³ Extrait du site web de la FAO, page consacrée aux Programmes Spéciaux de Sécurité Alimentaire ; voir <http://www.fao.org/spfs/>

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 »²⁴ publié en 2002 « avait pour but de décrire l'avenir tel qu'il sera probablement, et non tel qu'il devrait être »²⁵. En tant que résultat escompté ou qu'instrument technique pour décrire un état de la réalité, la sécurité alimentaire ne présume pas d'une méthode ou d'un choix de politique publique pour atteindre cet objectif. Dès lors, les travaux dits « normatifs » de la FAO utilisent cette notion comme prisme pour évaluer, pour une option donnée de politique publique, si elle est susceptible ou non d'améliorer la situation en matière de sécurité alimentaire.

Cependant, les notions de sécurité et d'insécurité alimentaire correspondent à une réalité particulièrement complexe. De très nombreuses politiques publiques transversales et sectorielles (agricole, macro-économique, 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), ce qui 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 », comme en ont témoigné plusieurs fonctionnaires au cours d'entretiens, de même que la formulation de « bonnes » grilles d'analyses en matière de politiques ou de recommandations claires et applicables pour les pays membres. Car si le message associé au concept de sécurité alimentaire en matière de politique n'est pas clair pour les fonctionnaires de la FAO, il ne l'est pas non plus pour les pays qui devraient en être les bénéficiaires, qui, par conséquent ne les mettent pas -ou très peu- en œuvre.

Le « Programme Spécial de Sécurité Alimentaire » (PSSA) de la FAO est une bonne illustration de ce type difficultés. Le PSSA passe par la formulation de stratégies (ou « programmes ») dans les pays concernés –et groupements régionaux de pays, sans que l'on sache vraiment en quoi cela consiste. Ainsi la présentation du PSSA sur le site web de l'organisation fournit un certain nombre d'information sur ses objectifs généraux (améliorer la sécurité alimentaire, éradiquer la faim) et sur les procédures internes du PSSA, mais peu sur la substance des politiques promues sinon « des projets adoptant, le cas échéant, une approche de la sécurité alimentaire sur deux fronts, garantissant à la fois la production de vivres et l'accès aux aliments »²⁶. La FAO se propose comme le simple accompagnant d'un processus national et insiste sur le caractère « approprié » -ownership- des programmes par les pays, la substance devant donc être définie par chacun d'entre eux. La réalité semble néanmoins bien différente si l'on en croit les acteurs impliqués dans la formulation des stratégies nationales et régionales de sécurité alimentaire que nous avons interrogés, qui dénoncent, pour de très nombreux pays, l'écriture des stratégies dans l'urgence par un ou deux experts au siège de la FAO avec peu – sinon pas- de consultation des acteurs nationaux.

La dimension transversale de la notion de sécurité alimentaire pose également 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 uniquement sur les enjeux liés à l'accroissement de la production agricole, réduisant considérablement l'intérêt de la notion d'une part et la portée et la crédibilité du discours de l'Organisation d'autre part. On remarque ainsi 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 d'augmentation des volumes produits.

2.2.2 Une approche isolée du secteur, centrée sur la production

La critique selon laquelle la FAO est « plus intéressée par les produits agricoles (*commodities*) que par les gens qui en (ont) besoin pour se nourrir » (Weiss et Jordan, 1976) lui est faite depuis longtemps. Dans la période actuelle, cette focalisation sur la production et l'absence de mise en perspective du

²⁴ Voir <http://www.fao.org/french/newsroom/news/2002/7828-fr.html>

²⁵ FAO, 2002, Agriculture Mondiale : horizons 2015/2030. Rapport Abrégé, Avant propos signé par J.Diouf.

²⁶ http://www.fao.org/spfs/national_fr.asp

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, alors que la Banque Mondiale ou même la Commission Européenne ont les leurs.

Allant de pair avec sa focalisation sur les enjeux productifs, la FAO affiche une foi inébranlable dans le progrès technique et l'amélioration des technologies agricoles, qu'illustrent ses positions sur l'irrigation par exemple, ou bien sur les OGMs auxquels elle a consacré la version 2003-2004 de son rapport SOFA, publication annuelle majeure de l'Organisation. Sous le titre « *Les biotechnologies agricoles : une réponse aux besoins des plus démunis ?* », ce rapport « examine dans quelle mesure les biotechnologies agricoles –notamment les cultures transgéniques– peuvent contribuer à satisfaire les besoins des pauvres »²⁷. Derrière un 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 »²⁸, entraînant ainsi polarisation socio-économique croissante, appauvrissement rural et urbain, aggravation de l'insécurité alimentaire, autrement dit tout le contraire de l'objectif initial.

Corollaire et conséquence de son approche sectorielle et technologique des problèmes, la FAO n'a pas d'approche socio-économique globale en termes de « développement durable » en matière de politique agricole. En tous cas, elle ne présente aucun discours 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 contenta d'énumérer les domaines (« chapitres ») qui lui avaient 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 « développement durable »²⁹. On peut souligner également un très faible investissement sur l'agriculture biologique (« *vaste champ stérile de la pensée de la FAO* »³⁰), tant sur le plan discursif que technique ; deux personnes seulement y sont affectées à mi-temps, malgré un nombre croissant de demandes d'assistance technique et de montage de projets de la part de pays membres³¹. Autre grand absent : la souveraineté alimentaire. Alors qu'elle est le cheval de bataille de la plupart des organisations paysannes dans le débat international, et qu'elle fut le 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 aucun résultat pour « *food sovereignty* » avec le moteur de recherche de son site web par exemple (contre 2019 résultats pour « *food security* »)³². Si quelques réunions informelles internes ont commencé à évoquer la notion en 2004 sous l'impulsion du service chargé des relations avec la société civile (TCDS), elle est 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* »³³.

²⁷ 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.

²⁸ « 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

²⁹ Texte de la déclaration <http://www.un.org/events/wssd/statements/faoF.htm>

³⁰ Entretien.

³¹ Entretiens.

³² Dernière recherche le 27 juillet 2005.

³³ Entretiens, observations, littérature grise.

2.2.3 Le commerce international : suivisme et consensus mou

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 pages³⁴, 6 sont consacrées au lien entre commerce et sécurité alimentaire sous le titre étrangement peu explicite de « Cas particulier »³⁵. 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, ses activités sur les questions commerciales ayant débuté en 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 que le mandat de conduire des actions de préparation de ses membres aux négociations commerciales multilatérales lui a été confié formellement, puis confirmé et intégré à son cadre stratégique officiel en 2002.

Sur le fond du débat, la FAO va dans le sens du *mainstream* libéral, présenté dans un style néanmoins 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 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* concerne la dénonciation des subventions agricoles des pays riches, dont on a déjà souligné le caractère particulièrement consensuel dans la communauté des politiques de développement. Ainsi la position qu'elle a communiquée lors de la réunion de Cancun dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC fut pratiquement entièrement consacrée à ce problème³⁶. Pourtant, la faible spécificité du propos de la FAO en terme de contenu peut sembler étonnante compte tenu de sa spécialisation formelle : alors qu'elle pouvait constituer un expert « idéal » vue sa double spécialisation agriculture / développement, on ne trouve rien de précis dans le texte de la conférence sur l'articulation politiques commerciales / politiques agricoles dans les pays en développement, presque rien sur les grandes disparités de situations, intérêts, opportunités, ou risques mis en jeu d'un pays à l'autre, rien sur les enjeux sociaux et environnementaux, etc. Sans doute un tel manque de précision et de valeur ajoutée explicite au débat explique-t-il, au moins en partie, l'indifférence générale, déjà signalée, suscitée par la FAO.

Contrairement à ses affirmations hésitantes et générales, un discours plus explicitement basé sur son expérience de terrain (avantage comparatif incontestable de la FAO par rapport aux experts de la Banque Mondiale par exemple), lui permettrait de se départir de son suivisme mou et de mieux légitimer sa participation au débat international. Il lui éviterait peut-être aussi les foudres des organisations paysannes qui critiquent précisément ses silences :

³⁴ 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 ».

³⁵ 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. »

³⁶ Voir le 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.

« Remercions la FAO 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 FAO 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. » (M. Oudet, abc Burkina)

3. Comment expliquer ces difficultés ?

D'une façon générale, la FAO présente donc une lenteur particulière à s'intéresser aux enjeux nouveaux, à les intégrer à ses réflexions, à les expliquer, conformément à ce que l'on pourrait imaginer d'un animateur d'un forum de débat sur les politiques publiques. Son discours est essentiellement réactif, conforme au *mainstream* et peu clair en termes stratégiques ; centré sur les enjeux de production, il présente une vision restrictive du rôle de l'agriculture dans l'économie et de ses liens avec les autres secteurs. Ses silences et son manque de clarté minent la légitimité de la FAO sur la scène internationale, et, à terme, menacent ses ressources et son fonctionnement mêmes. Comment expliquer un tel état de fait ? 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* »³⁷), ou à celui du Programme Alimentaire Mondial (qui valorise efficacement le thème de la lutte contre la faim en terme de communication et jouit d'une réputation de dynamisme), permet d'évacuer toute hypothèse de type structurel qui renverrait l'explication au secteur (l'agriculture, l'alimentation, la lutte contre la faim comme thèmes démodés ou peu porteurs). Il semble plutôt que les défaillances discursives de la FAO soient imputables à son fonctionnement interne en tant que bureaucratie internationale, aux rapports de force entre ses Etats membres, et à sa manière de tisser des alliances et de se positionner par rapport à ses différents « publics » ou partenaires.

3.1 Culture organisationnelle, cloisonnements bureaucratiques, leadership

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

3.1.1 Cloisonnement administratif et compétitions inter-services

Tout d'abord, le cloisonnement du travail des différents départements de la FAO induit des difficultés indéniables dans la production d'un discours clair en matière de politique publique. La répartition des tâches dans ce domaine est particulièrement disparate et confuse. Parmi ses huit départements³⁸, trois sont spécialisés (Agriculture, Forêts, Pêches) et ont chacun leur propre service ou division « des politiques ». Ils s'ajoutent aux travaux dits « normatifs » en matière « économique et sociale » effectués par le Département ES. Quant à la Division d'Assistance aux Politiques (TCA), incluse dans le Département de la Coopération Technique, elle est censée servir « d'interface entre le travail normatif des départements de la FAO et l'assistance fournie aux États Membres par les sous-divisions et unités décentralisées situées dans les bureaux régionaux et sous-régionaux en Afrique, Asie et Pacifique, Europe, Amérique Latine et Caraïbes, et au proche Orient »³⁹, « *sans que l'on sache très bien ce que interface veut dire ou recouvre puisqu'on ne peut pas faire de travail normatif (c'est pour ES), ni de travail de terrain (c'est pour les équipes décentralisées)... alors que doit-on faire ?* »⁴⁰ C'est ce que soulignent plusieurs fonctionnaires interrogés à TCA, qui considèrent comme symboliquement symptomatique du peu d'importance accordée aux approches en terme de politiques publiques que leur division soit « *noyée dans le département de la coopération technique et non l'inverse* »⁴¹. On peut souligner la mise en place d'un service supplémentaire distinct (TCOS), s'occupant spécifiquement de

³⁷ Voir <http://www.ifad.org/sf/> et "Politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural", FIDA, Conseil d'administration – 84ème session, Rome, 18-20 avril 2005.

³⁸ Affaires Economiques et Sociales, Coopération Technique, Développement Durable, Agriculture, Forêts, Pêches, Administration et Finances, Affaires Générales et Informations.

³⁹ Source : http://www.fao.org/tc/tca/services_fr.asp

⁴⁰ Entretien.

⁴¹ Entretien.

la formulation des stratégies nationales et régionales (programmes) de sécurité alimentaire (PSSA) évoquées plus haut.

La difficulté de ces différents segments de l'organisation à travailler ensemble s'est notamment illustrée dans le lancement long et laborieux de la *Policy Task Force* visant l'adoption d'un référentiel commun et « l'harmonisation des politiques au niveau interdépartemental de la FAO afin de garantir la fourniture des services synergiques de l'organisation aux états membres »⁴², puis dans le report incessant de ses réunions ainsi que dans leur caractère « cloisonné et quasi secret »⁴³, rassemblant les directeurs de départements et de division uniquement, sans retour sur les cadres. Illustrant par ailleurs les difficultés de l'organisation à aborder des thèmes transversaux, on peut noter d'une part l'isolement du Département « développement durable » par rapport aux services s'occupant de politiques, et d'autre part la nature plutôt restrictive des trois tâches qui lui incombent : « recherche et vulgarisation agricole », « démographie et genre », « développement rural » (au sens très restreint de décentralisation et institutions locales).

3.1.2 Cultures et sous-cultures administratives

Une deuxième forme de pathologie classique des organisations internationales provient de leur spécialisation et des cultures administratives induites : la formation professionnelle de ses membres peut limiter le champ de vision des bureaucrates et créer des sous-cultures en rupture avec l'environnement plus large (Barnett et Finnemore, 1999 :718-19 ; Cini, 1996). Dans le cas de la FAO, les fonctionnaires sont dans leur grande majorité ingénieurs agronomes, ce qui explique sa vision de l'agriculture comme « moteur de développement », la croissance du secteur passant par l'augmentation des rendements *via* l'amélioration des techniques (irrigation, engrais, semences, nouvelles technologies, etc.) (Mellor, 2000).

Quant aux cadres s'occupant de politiques agricoles, ils ont le plus souvent une formation complémentaire en économie (thèse, *PhD*), dont découle une certaine admiration des travaux de l'économie « pure » par rapport à ceux de l'économie appliquée (sectorielle)⁴⁴, qui expliquerait leur tendance à se caler sur les standards du forum scientifique, notable en particulier au département ES, tant dans la nature des paradigmes mobilisés que dans les supports utilisés pour la publication (illustré par le lancement récent de la revue *e-jade*, « *the Electronic Journal of Agriculture and Development Economics* »⁴⁵). Ce lien expliquerait également le complexe d'infériorité qu'ils semblent développer à l'égard des travaux de la Banque Mondiale ou de l'OCDE, et, à l'inverse, les critiques qu'ils adressent à leurs collègues de TCA dont ils dénoncent volontiers le manque de sérieux, de précision et de « scientificité » -ces derniers revendiquant quant à eux leur identité d'agroéconomistes « appliqués » et leurs préoccupations de terrain (« *ownership* », activités « *demand driven* », etc.).

Un élément supplémentaire expliquant les difficultés de la FAO à s'exprimer clairement sur les questions de politiques publiques, que l'on retrouve tant à ES qu'à TCA, réside dans une très faible ouverture aux sciences sociales autres que l'économie, et dans une ignorance quasi-complète des apports qu'elles peuvent prodiguer à l'analyse des politiques publiques. Plusieurs travaux récents (DFID, 2004 ; Omamo, 2003) ont souligné ce fait comme une caractéristique générale des institutions nationales et internationales s'occupant d'agriculture : il y a toujours eu dans ce secteur beaucoup moins de chercheurs travaillant sur l'administration publique, la gestion du développement, la décentralisation, la 'gouvernance' que dans d'autres domaines, et leurs travaux ont souvent été considérés comme moins prestigieux, en particulier par rapport à l'économie, alors que comprendre les échecs et succès de politiques publiques nécessite d'incorporer ces autres perspectives (DFID, 2004).

3.1.3 Leadership

Le troisième aspect classiquement mis en avant dans l'étude des organisations internationales est celui du leadership. Ainsi pour Devesh Kapur (2004), les « mauvais » leaders sont plus la règle que l'exception dans les organisations internationales : évoquant l'absence de sanction et leur habileté à

⁴² http://www.fao.org/tc/tca/services_fr.asp

⁴³ Entretiens.

⁴⁴ Que l'on repère dans d'autres institutions sectorielles, comme l'INRA en France (Fouilleux, 2003 : chapitre 4).

⁴⁵ <http://www.fao.org/es/esa/en/ejade.htm>

manipuler le système pour rester en poste malgré leur incompétence, il cite l'exemple du précédent Directeur Général de la FAO, Edouard Saouma, libanais, 18 ans à la tête de l'organisation (1975-1993) malgré sa gestion catastrophique (p.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, trompait leurs intérêts » (p.47-48), celle-ci ayant induit leur refus catégorique d'un représentant d'un pays développé. Réélu en 2005, Jacques Diouf en est désormais à son troisième mandat. Il est critiqué pour son management autoritaire (voire « *despotique* »), son « *mépris pour les cadres et fonctionnaires de l'organisation* » et ses pratiques « *clientélistes* ». Sous couvert d'anonymat ou publiquement comme le fait Mahamadou Maïga dans ses ouvrages et lettres ouvertes (Maïga, 1995, 2005a, 2005b), nombreux sont ceux qu'ont dénoncé sa distribution aléatoire et arbitraire de projets TCP⁴⁶ au gré de ses tournées dans les capitales, sans attention apportée à leur contenu, uniquement pour s'assurer du vote des pays concernés en vue de l'élection interne de 2005. Autre exemple de « distorsion électorale » : la précipitation avec laquelle ont été formulées les Stratégies Nationales de Sécurité Alimentaire pour une cinquantaine de pays en 2003-2004 dans le seul but de les lier au calendrier correspondant à la mise au point de projets bancaables (donc de flux financiers vers les pays), sapant à la fois la qualité de l'expertise, l'utilité des stratégies pour les pays, et toute crédibilité de la FAO en matière de politiques.

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, renvoie au contexte historique et politique. Thomas Weiss et Robert Jordan (1976, p.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 clé avaient des surplus et ne voulaient abandonner aucun pouvoir concernant les politiques internationales de l'alimentation à une agence internationale. Non seulement le bloc soviétique ne participait pas à la FAO, mais d'autres gouvernements ont commencé à envoyer plus de représentants inexpérimentés aux réunions du Conseil ; avec les systèmes de quotas sur le recrutement du personnel, l'expertise technique de l'organisation a commencé à diminuer. A la recherche d'un rôle faisable 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. » (p.430). Ainsi, alors que le texte de la Conférence de Hot Springs qui avait donné naissance à la FAO en 1943 était particulièrement « offensif »⁴⁷, ses 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.

Aujourd'hui, l'apport financier massif des pays du Nord au fonctionnement de la FAO (les contributions cumulées de 25 états membres sur 187 représentent 89,7% du budget total de la FAO⁴⁸) leur permet de jouer de leur pouvoir de pression budgétaire au gré de leurs intérêts. La FAO subit en outre une perte progressive d'autonomie dans l'allocation de ses dépenses : la part de son programme régulier (budget issu de la cotisation des Etats membres, dont elle contrôle entièrement l'utilisation) est en diminution constante par rapport à celle du « programme de terrain » (cofinancé par les bailleurs bilatéraux et internationaux, beaucoup plus étroitement contrôlé par eux), qui s'ajoute à la baisse continue déjà signalée de l'aide publique au développement accordée à l'agriculture, toutes sources confondues.

⁴⁶ Projets courts visant à financer des projets répondant à des problèmes urgents et spécifiques.

⁴⁷ Appréhendant le système alimentaire dans son ensemble il préconisait le paiement de prix convenables aux producteurs, l'amélioration de la capacité d'achat de la nourriture par l'instauration d'un salaire minimum adéquat, la garantie d'un seuil d'alimentation pour les mères d'enfants en bas âge, l'intervention directe des gouvernements dans la commercialisation, le stockage, la transformation et le transport des denrées alimentaires.

⁴⁸ Données de septembre 2004 (Maïga, 2005b).

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

La FAO semble particulièrement démunie face à de telles pressions et manipulations, qui ne sont pas sans lien avec ses défaillances discursives : « *il est d'autant plus difficile d'être clair que l'on s'interdit d'aborder la dimension politique des problèmes, c'est-à-dire de s'engager, et de prendre position comme le font certaines organisations internationales quitte à prendre quelques risques... En fait, la FAO agit comme certains pays africains dépendants de l'aide, en cherchant avant tout à ne pas risquer de s'aliéner certains donateurs. Le résultat est de toute façon l'indifférence de ces donateurs car la potion qu'elle propose est fade et sans saveur* »⁴⁹. En effet, aucun « grand » chef d'état n'était présent lors du Sommet Mondial de l'Alimentation de 2001 (aucun du G7 sauf l'Italie) et les représentations au niveau ministériel étaient également minoritaires pour les pays riches, la plupart des personnes dépêchées ayant le rang d'ambassadeur. La nomination de Charles Millon⁵⁰ comme Représentant Permanent de la France auprès de la FAO par Jacques Chirac est un autre exemple symbolique : elle fut perçue par la plupart des français y travaillant comme la preuve d'un important manque de considération politique de leur pays pour l'organisation.

A l'inverse, la FAO est parfois utilisée comme *ideational agency* (Marcussen, 2001, p.9) pour faire valoir des intérêts particuliers, comme dans le cas déjà cité du rapport sur les OGM, que de nombreux acteurs analysent comme le fruit d'une entreprise stratégique par les pays favorables aux OGM et les multinationales intéressées.

Quant aux pays en développement, ils ont très tôt critiqué la FAO, notamment en refusant qu'elle abrite la Conférence Mondiale de l'Alimentation de novembre 1974, lui préférant la CNUCED réputée plus tiers-mondiste, puis acceptant qu'elle se fasse sous la bannière générale des Nations Unies (Weiss et Jordan, 1976). Cependant, il ne semble pas qu'ils fassent un enjeu majeur d'une éventuelle réforme ou reprise du contrôle de la FAO. Une telle situation, qui peut sembler paradoxale si l'on considère que ses activités les concernent au premier chef, s'explique sans doute par l'économie politique de l'agriculture dans ces pays. En particulier en Afrique (qui représente un nombre non négligeable de membres de l'Organisation), l'agriculture n'a jamais été considéré comme un secteur d'action publique prioritaire, les gouvernements préférant taxer le secteur pour financer le développement industriel plutôt que le soutenir (Bates, 1983 ; Timmer, 1991 ; Krueger, 1992). Cette « habitude » de ne pas considérer les politiques agricoles comme priorité nationale, renforcée par les démantèlements de la fonction publique agricole suite à la période d'ajustement structurel, expliquerait qu'aucun discours alternatif ne soit mis en avant par les pays en développement au sein de la FAO. Il est ainsi à la fois révélateur et paradoxal de voir Mahamadou Maiga en appeler à l'Union Africaine pour « 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 au sein qu'à l'extérieur du secteur. En effet, tout n'irait 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, pourraient compter parmi ses meilleurs alliés « objectifs ». Or, nous

⁴⁹ Entretien.

⁵⁰ Après qu'il ait causé le scandale pour s'être allié avec l'extrême droite lyonnaise pour garder la Présidence du Conseil Régional, son accès à l'ambassade auprès de la FAO fut dénoncé comme une nomination de complaisance visant à donner la possibilité à une droite « plus respectable » de reconquérir la région lyonnaise (cf. *Le Monde*, 5-6-7 septembre 2003).

l'avons évoqué à plusieurs reprises, la FAO est remise en cause de plus en plus frontalement par les organisations paysannes du Sud :

« 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. »⁵¹

Ce manque « d'écoute » est certainement à relier au très faible degré d'intégration de la société civile aux activités de la FAO. L'absence de consultation dénoncée lors de la parution du rapport *SOFA* sur les OGMs met ainsi clairement en cause sa légitimité en tant que forum :

« La façon dont le rapport a été préparé et rendu public soulève malheureusement de sérieuses interrogations au sujet de l'indépendance et de l'intégrité intellectuelle d'une agence aussi importante des Nations Unies. (...) Nous considérons que la FAO a rompu son engagement à consulter la société civile et les organisations paysannes, sur les sujets de préoccupation commune. Il n'y a eu aucune consultation des organisations des petits producteurs agricoles, pendant qu'il apparaît qu'il y a eu d'amples discussions avec l'industrie. Pour ceux parmi nous, membres des organisations de la société civile et des mouvements sociaux, qui considérons la FAO comme une institution avec laquelle nous pouvions avoir des liens, et comme un forum où ces problèmes pouvaient être débattus pour permettre, éventuellement, d'aller de l'avant, il s'agit là d'une régression considérable. »⁵²

De telles accusations ne se cantonnent aux organisations paysannes les plus revendicatives : même la très consensuelle FIPA, Fédération Internationale des Producteurs Agricoles –organisation largement contrôlée par les syndicats majoritaires des pays développés- s'est insurgée contre l'absence de consultation des agriculteurs :

« ... les agriculteurs croient dans les travaux de la FAO et veulent continuer à collaborer avec elle pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire. Toutefois, (ils) ne comprennent pas comment la FAO peut décider de démanteler son Groupe des coopératives et autres organisations rurales à un moment où les agriculteurs tentent de renforcer les coopératives agricoles et les associations d'agriculteurs afin de faire face à la mondialisation. Ce n'est pas le genre de mesure que les agriculteurs ou la société civile attendent d'une agence des Nations Unies chargée de l'alimentation et de l'agriculture. »⁵³

Au delà de ces exemples ponctuels, la difficulté de l'Organisation à intégrer la société civile dans son fonctionnement revient systématiquement dans les entretiens menés avec ses fonctionnaires ; ils dénoncent notamment l'hypocrisie de sa promotion d'approches « participatives » sur le terrain quand les ONG sont à peine tolérées 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 dans son fonctionnement, bien loin des forums « hybrides » de Callon, Lascoumes et Barthes (2002), où un dialogue est établi entre experts et profanes en vue d'élargir le champ des possibles et d'améliorer l'acceptation commune des décisions 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 pleinement part les organisations internationales, ce texte faisait l'hypothèse d'un rôle crucial joué par les capacités discursives mises en jeu par les différents acteurs dans ce contexte. A partir de là, il s'interrogeait sur la place de la FAO, agence spécialisées des Nations Unies, dans le débat international en matière de politiques agricoles pour le développement. Nous avons ainsi mis en perspective la production

⁵¹ 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>

⁵² « 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.

⁵³ FIPA, Communiqué de presse, Rome, 1er décembre 2003. <http://www.ifap.org/fr/newsroom/pr011203.html>.

discursive de la FAO par rapport à celle des autres acteurs impliqués, OMC, Banque Mondiale, OCDE, ONG et 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 qu'elle affiche cette notion comme sa préoccupation principale. Ensuite, la FAO considère l'accroissement de la production et l'amélioration des techniques agricoles comme l'objectif sectoriel primordial, et ne présente aucune approche de l'agriculture en interaction avec d'autres secteurs ou par rapport au reste de l'économie ; cette difficulté à aborder les enjeux de manière transversale ou globale la mène à rester silencieuse en matière de développement rural, de développement durable, de multifonctionnalité ou de souveraineté alimentaire, autant de sujets pourtant activement débattus sur la scène internationale. Enfin, on constate un suivisme mou du *mainstream* libéral dans le débat majeur portant sur le commerce international, et une sous-utilisation de ses avantages comparatifs (en particulier sa connaissance du terrain), générant une indifférence complète de ses interlocuteurs sur le sujet.

Trois catégories d'explications de ces défaillances et absences discursives, *a priori* paradoxales compte tenu de la spécialisation de l'organisation, ont été avancées. La première se réfère au fonctionnement de la FAO comme bureaucratie internationale. La répartition des tâches entre les différents départements et divisions de la FAO en matière de politique publique est disparate et peu claire, le travail des différentes divisions cloisonné, et les mécanismes de coordination inefficaces et peu transparents. De telles difficultés de communication interne s'expliquent elles-mêmes par l'existence de sous-cultures au sein de l'organisation qui tendent à générer des tensions et des divergences de vues entre ses différents services ; dans le domaine des politiques, ces tensions sont visibles en particulier entre le département 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 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 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 pour leur gestion autoritaire et intéressée de l'organisation et leur étroitesse de vision des enjeux. La deuxième explication de la « timidité » de sa production discursive réside dans le contrôle politique strict imposé à la FAO par les pays développés jouant de leur pouvoir de pression budgétaire, explication renforcée par l'indifférence historique de nombreux pays du sud, en particulier en Afrique, à l'enjeu « politique agricole et rurale » en dehors des montants de ressources transférés. Troisièmement, nous avons signalé l'absence de dispositions efficaces visant à associer les organisations paysannes et la société civile aux réflexions de l'organisation. Celles-ci se mobilisant de façon croissante au Sud comme au Nord sur les questions internationales agricoles, de telles procédures confèreraient pourtant à la FAO un véritable statut de « forum » de discussion des politiques, et pourraient contribuer à accroître sa légitimité.

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.
- 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. Alpha 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.