

## **MOND'Alim 2030 : gouvernance et régulation de la mondialisation des systèmes alimentaires**

La mondialisation des systèmes alimentaires est entrée dans une nouvelle phase que la prospective *MOND'Alim 2030*, pilotée par le Centre d'études et de prospective, a cherché à caractériser. Les processus de gouvernance sont en rapide évolution, et si les règles multilatérales structurent toujours les systèmes alimentaires, ce cadre est de plus en plus concurrencé. Les régulations actuelles tendent à faire converger les politiques agricoles et les normes alimentaires, mais leur coordination reste parfois limitée. Alors que les initiatives privées se multiplient, l'action des États se renforce dans plusieurs domaines. Cette note explique et décrit ces principales tendances.

**E**n l'absence d'un gouvernement du monde, la mondialisation s'accompagne de règles, d'initiatives, d'institutions et de mécanismes, à diverses échelles, qui sans être nécessairement cohérents entre eux, constituent une matrice de régulation et de gouvernance des systèmes alimentaires. Inscrite dans le long terme, celle-ci a connu des transformations majeures ces dernières années, et d'importantes incertitudes concernent l'avenir. C'est pourquoi la prospective *MOND'Alim 2030* a consacré un de ses chapitres à l'identification des tendances en matière de gouvernance et de régulation.

Entendue comme l'ensemble des moyens par lesquels les individus et les institutions gèrent les affaires communes, la notion de « gouvernance » s'avère très utile, à l'échelle mondiale, pour décrire le système global d'institutions, de normes, de règlements et de processus de décision politiques, publics ou privés. De son côté, la notion de « régulation », appliquée à l'espace mondial, renvoie à la nécessité de gérer des risques qui accompagnent la mondialisation.

Alors que l'agriculture et l'alimentation sont au cœur des défis mondiaux appelant des réponses globales, les institutions, accords et règles internationales font l'objet de remises en cause croissantes. Quels modes de gouvernance se dessinent pour les systèmes alimentaires ? Avec quels acteurs et à quelles échelles ?

Les règles multilatérales demeurent structurantes pour les systèmes alimentaires,

mais elles donnent lieu à des contestations et des contournements croissants (1). Si la convergence des politiques agricoles est réelle, celle des normes alimentaires constitue un enjeu pour les années à venir (2). À la fragmentation de la gouvernance publique mondiale s'ajoute le rôle croissant des acteurs privés (3). La volonté de préserver des « biens publics mondiaux » associés aux systèmes alimentaires pourrait conduire à renforcer les régulations dans divers domaines (4).

### **1 - Systèmes alimentaires : des règles multilatérales de plus en plus contestées et concurrencées**

#### **1.1 - La prédominance des règles du commerce**

La gouvernance mondiale des systèmes alimentaires est constituée d'une diversité d'institutions et de régimes juridiques internationaux, mis en place dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle : agences onusiennes en charge de la sécurité alimentaire (FAO, PNUD), organismes financiers accompagnant la restructuration des économies agricoles (Banque mondiale), agences d'harmonisation des normes sanitaires (*Codex alimentarius*) ou conventions destinées à protéger les biens publics globaux (climat, biodiversité). Ainsi, un des aspects parfois méconnus de la mondialisation est qu'une filière agricole,

même très locale et en apparence peu exposée à l'international, se trouve de fait sous l'influence d'institutions et de normes internationales. Par exemple, le droit de l'environnement qui s'applique aux agriculteurs français est, pour une large part, issu de la transposition des directives européennes qui, elles-mêmes, traduisent des engagements pris dans le cadre de conventions internationales.

Parmi cet ensemble de régimes juridiques, les règles du commerce international occupent une place prépondérante. Instaurées en marge du système onusien en 1947, afin d'encadrer les échanges de biens et services, les règles du GATT, puis de l'OMC, sont les seules à s'appuyer sur un organe de règlement des différends (ORD) doté de pouvoirs de sanction. S'agissant des systèmes alimentaires, l'Accord sur l'agriculture de 1995 a soumis pour la première fois le commerce de produits agricoles à un objectif partagé de libéralisation des échanges, engendrant en vingt ans des transformations profondes : les protections tarifaires ont été abaissées, le commerce international agricole s'est accru et les politiques ayant les effets les plus distorsifs sur les marchés mondiaux ont été réformées<sup>1</sup>. En outre, nombre des décisions les plus emblématiques de l'ORD ont concerné des produits alimentaires.

1. OCDE, 2015, *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015*.

## 1.2 - La place de l'OMC dans la gouvernance mondiale

La prédominance des règles du commerce dans la gouvernance mondiale est l'objet de débats qui pourraient conduire à des évolutions. Ces règles se heurtent de plus en plus à des politiques publiques qui dépassent la sphère strictement commerciale. Pour accroître les échanges, il ne s'agit plus seulement d'encadrer le recours aux protections tarifaires. Il faut aussi encadrer les politiques publiques (sanitaires, environnementales, sociales) pouvant avoir des effets sur le commerce international. Or ces politiques, de plus en plus prioritaires sur l'agenda international, poursuivent des objectifs parfois contradictoires avec celui d'ouverture commerciale privilégié par l'OMC depuis l'Uruguay Round. En matière de lutte contre le changement climatique, par exemple, de nombreuses questions ont surgi sur la compatibilité entre des instruments tels que la taxe carbone (dont l'efficacité dépend de l'application aux produits importés) et les principes de l'OMC, qui dissuadent les États de les mettre en place (encadré 1).

Un rééquilibrage des priorités et des normes internationales pourrait donc s'opérer à l'horizon 2030, selon divers scénarios possibles. Pour mieux concilier ouverture commerciale et respect des engagements environnementaux et sociaux, certains prônent de rendre plus contraignante l'application des conventions internationales existantes, à l'aide de mécanismes similaires à l'organe de règlement des différends de l'OMC. D'autres, dans une approche moins multilatérale et plus réaliste, considèrent qu'il revient à l'Union européenne et aux États-Unis d'imposer leurs standards élevés aux produits importés<sup>2</sup>. D'autres

encore envisagent de trouver un assentiment international sur les politiques agricoles à la fois les plus efficaces en matière de changement climatique et moins distorsives<sup>3</sup>. Enfin, pour certains, de plus amples synergies entre l'OMC et les instances internationales en charge des enjeux environnementaux et sociaux doivent être promues.

### 1.3 - La multiplication d'accords bilatéraux et régionaux

Le cadre multilatéral mis en place depuis 1945 avait pour vocation de dégager des objectifs communs, de définir les moyens pour les atteindre et d'instaurer des règles partagées par tous. Mais dans un univers multipolaire, ces modes de négociation sont de plus en plus longs et complexes, et ils peinent à intégrer les évolutions concrètes. Le décalage entre un processus de gouvernance onusien « civilisé et consensuel »<sup>4</sup> et une réalité marquée par des rivalités croissantes dans l'accès aux ressources, apparaît clairement dans des négociations comme celles du Cycle de Doha ou la Convention sur le changement climatique.

De fait, la gouvernance multilatérale des systèmes alimentaires se voit de plus en plus concurrencée. En témoigne d'abord la multiplication des accords bilatéraux ou régionaux depuis une quinzaine d'années (figure 1). Dans un contexte où les relais de croissance se trouvent principalement dans les régions en développement, l'UE et les États-Unis se sont livrés à une course aux accords. Outre la possibilité d'ouvrir de nouveaux marchés, ces accords préférentiels sont aussi un levier pour promouvoir certains standards à travers l'inclusion de clauses sociales et environnementales.

Plus récemment ont vu le jour des négociations d'accords plurinationaux d'une nouvelle nature. Ces accords « méga-régionaux » concernent des blocs de pays représentant une part importante du commerce mondial, à l'instar du TTIP entre l'UE et les États-Unis. Ils se caractérisent également par leur portée, ces « accords profonds » ayant l'ambition de réduire les barrières non tarifaires au commerce en recherchant de possibles convergences réglementaires. Certains observateurs voient là des espaces d'élaboration des nouvelles règles du commerce international, ce qui donne à ces accords une dimension emblématique. Ainsi, le TTIP, en rapprochant les systèmes normatifs américain et européen, parmi les plus exigeants, renforcerait l'influence de ceux-ci face aux normes chinoises, favorisant de ce fait une forme de mondialisation par le haut<sup>5</sup>. Cependant, les rejets de ces accords au sein des sociétés civiles constituent le principal obstacle à leur aboutissement.

Une troisième source de contournement des institutions multilatérales est l'affirmation du G20 comme instance opérationnelle de concertation et de pilotage économique. Réunissant les 20 premières puissances, soit environ 85 % du PIB mondial et les deux tiers de la population, le G20 a investi pour la première fois le champ alimentaire à la suite de la crise de

2. De Schutter O., 2015, *Trade in the service of sustainable development. Linking trade to labour rights and environmental standards*, Bloomsbury.

3. Blandford D., 2014, « International trade disciplines and policy measures to address climate change mitigation and adaptation in agriculture », *Tackling agriculture in the post-Bali context*, ICTSD.

4. Aykut S., Dahan A., 2015, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sciences Po.

5. Fabry E., 2014, « Le TTIP à l'avant-garde du régime commercial international du XXI<sup>e</sup> siècle ? », *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors.

#### Encadré 1 - La prise en compte de l'environnement dans la régulation des échanges

L'articulation entre les règles du commerce, visant à promouvoir une concurrence loyale, et les normes destinées à protéger l'environnement, est à l'origine de controverses depuis trente ans. Lorsqu'un pays impose à ses producteurs une réglementation environnementale, il est tenté, afin d'éviter les distorsions de concurrence, de l'exiger également de produits venant de pays tiers. Ces pratiques sont cependant très encadrées par les règles de l'OMC, lesquelles prévoient le recours à des mesures environnementales (article XX du GATT), mais seulement dans la mesure où elles n'ont pas de visées protectionnistes. Or cette distinction est difficile à établir.

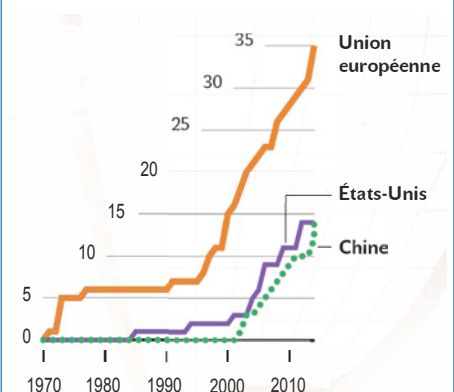
Selon le principe du traitement national (article III du GATT), chaque pays doit réserver aux marchandises importées le même sort qu'aux marchandises nationales similaires. Mais la « similarité » est un concept indéterminé et un nombre croissant de litiges portent sur la question de savoir si deux produits issus de méthodes de production différentes doivent

être considérés comme « similaires ». Par exemple, l'Union européenne est-elle en droit d'imposer que la viande importée soit produite dans des élevages qui respectent ses propres standards de bien-être animal ?

Les interprétations des juges de l'ORD ont historiquement privilégié l'objectif d'ouverture des échanges, au détriment des réglementations environnementales. Mais les conclusions rendues en 2012 par l'organe d'appel dans le cas « Thon-dauphins II » ont ouvert une brèche dans la jurisprudence. Les juges ont considéré que l'objectif des États-Unis, de protéger les dauphins, pouvait légitimer une mesure discriminatoire (un label excluant certaines pratiques de pêche).

À l'avenir, le défi climatique pourrait susciter un consensus international pour définir et autoriser des mesures de politiques agricoles qui soient à la fois efficaces sur les plans environnemental et climatique et faiblement distorsives sur les marchés internationaux.

Figure 1 - Évolution du nombre d'accords commerciaux régionaux, 1970-2015



Source : OMC, système d'information sur les accords commerciaux régionaux, <http://rtais.wto.org>

2007-2008 (figure 2). S'il a montré sa capacité de réactivité, avec par exemple des avancées notables en 2011 en matière de transparence des marchés, la légitimité du G20 agricole est contestée, en particulier par les pays en développement qui dénoncent une forme de « directoire ».

Malgré ces tendances, le système multilatéral pourrait se voir redynamisé à l'horizon 2030. De par son caractère inclusif, il reste en effet le seul doté d'une forme de légitimité, laquelle s'avère nécessaire pour entraîner des coopérations efficaces dans un monde multipolaire<sup>6</sup>. La COP 21 a montré que les logiques multilatérales pouvaient à la fois adopter des formes innovantes de participation des diverses parties prenantes, et en même temps coexister efficacement avec des initiatives parallèles. En matière de règles commerciales, en dépit de la contestation croissante de la dynamique d'ouverture des échanges, le socle de règles de l'OMC demeure structurant. Face aux menaces de repli protectionniste, elles jouissent d'une forte reconnaissance en raison de la stabilité juridique qu'elles procurent, ce qui rend peu probable une remise en cause complète à l'horizon 2030.

6. Badie B., 2011, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte.

## 2 - La convergence des politiques agricoles et des normes alimentaires

### 2.1 - Convergence des niveaux de soutien à l'agriculture, mais déficit de mécanismes de coordination

L'accroissement des interdépendances entre les économies engendre à son tour une interdépendance plus grande des politiques agricoles et alimentaires. Pour cette raison, les États membres de l'OMC se sont dotés de disciplines collectives destinées à encadrer les soutiens à l'agriculture, afin de limiter leurs effets préjudiciables aux autres pays. Trois types de mesures furent ainsi couvertes par l'Accord sur l'agriculture de 1995 : le soutien direct, les subventions à l'exportation et l'accès au marché.

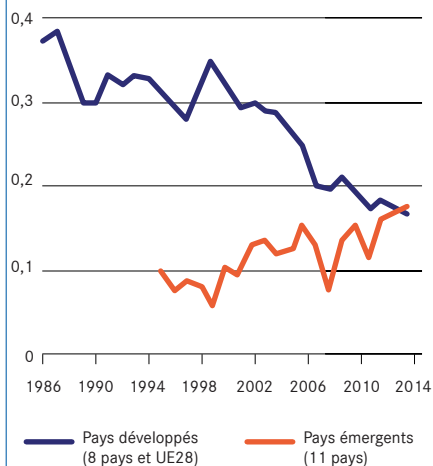
Sous l'effet des disciplines de l'OMC, les instruments jugés les moins vertueux ont pour la plupart disparu, et le soutien global a diminué dans les pays de l'OCDE, malgré les écarts de choix politiques agricoles opérés à partir des années 2000 en Europe et aux États-Unis. Dans le même temps, on constate au sein de l'OCDE un recours croissant aux instruments ciblés sur l'innovation et sur la durabilité, lesquels sont jugés moins pénalisants pour les pays tiers. En revanche, dans les pays émergents, c'est la tendance inverse qui est observée, puisque le soutien à l'agriculture a fortement crû depuis le début des années 2000 (figure 3). Moins contraints par les disciplines de l'OMC, ils ont

eu largement recours à des instruments tels que les prix garantis.

La crise de 2008, et les réactions non coopératives des pays qu'elle a engendrées, ont fait prendre conscience de la nécessité de renforcer la coordination entre les politiques.

Figure 3 - Des niveaux de soutien à l'agriculture qui convergent

Le soutien à l'agriculture, tel que calculé par l'OCDE, est défini comme la valeur monétaire annuelle des transferts bruts à l'agriculture des consommateurs et des contribuables découlant des mesures d'aide à l'agriculture, quels que soient leurs objectifs ou leurs incidences économiques.



Source : Debar, Douillet, 2015; graphique mis à jour par le CEP sur la base des données OCDE

Figure 2 - Le G20 et la FAO, deux organes intergouvernementaux de gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale

Le G20 agricole a joué un rôle de premier plan depuis la crise de 2007-2008 en impulsant un certain nombre d'initiatives et en faisant preuve de réactivité. Mais ce forum politique informel ne jouit pas de la même légitimité que le CSA, instance qui, émanant de l'ONU, représente l'ensemble des pays et qui, depuis sa réforme de 2009, s'est fortement ouverte à la société civile. À l'horizon 2030 la coexistence de ces deux organes devra permettre d'articuler les rôles d'expertise, de leadership et de légitimité.

ORGANE PARTICIPANT À LA GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	G20 agriculture	Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA)
PAYS MEMBRES	20 + invités	193 États membres de l'ONU
PARTICIPATION D'AUTRES ACTEURS	Limitée Forum intergouvernemental, club d'États + forums (FEM)	Structurée Groupe consultatif de 5 catégories de participants*
FONCTIONNEMENT	Présidence tournante Agenda défini par la présidence	Secrétariat permanent Agenda défini collégialement
STATUT	Forum informel	Rend des comptes à l'assemblée générale de l'ONU et à la Conférence de la FAO
STATUT DE L'UE ET DE LA FRANCE	UE : membre à part France : membre à part entière, s'exprime et vote librement	UE : s'exprime au nom des États membres France : concertation préalable avec les États membres
PRODUCTION / MOBILISATION D'EXPERTISE	Pas d'expertise propre Mobilise les différentes agences onusiennes ou OCDE	Expertise propre Mobilise la recherche internationale dans le cadre du HLPE
MISSION / RÔLE	Fait fonction de cellule de crise Rôle d'impulsion politique	Plateforme internationale ouverte à toutes les parties prenantes oeuvrant à la sécurité alimentaire
PRODUCTIONS	Déclarations politiques, mise en place de certains instruments de coopération	Directives volontaires, cadres d'action, rapports HLPE d'état des lieux des connaissances
EXEMPLES DE PRODUITS	AMIS et RRF (2009), Appel pour la réduction des pertes et gaspillages, Plan d'action pour la sécurité alimentaire et les systèmes alimentaires durables (2015)	Rapport HLPE "Volatilité des prix et sécurité alimentaire" (2011), Directives volontaires sur les régimes fonciers (2012), Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture (2014)

\*: autres organismes ONU, organisations de la société civile et ONG, institutions internationales de recherche agronomique, institutions financières internationales et régionales, associations du secteur privé ou philanthropiques.

Source : d'après FAO, [www.fao.org/cfs/cfs-home/about-cfs/fr/](http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about-cfs/fr/) © FNSP. Sciences Po - Atelier de cartographie, 2016

Cet épisode a également révélé le peu d'entrain des pays émergents pour s'imposer des règles collectives, par exemple en matière de stocks régulateurs destinés à stabiliser les prix en cas de crise.

## 2.2 - Des processus d'intégration régionale contribuant à faire converger les politiques agricoles

Si les processus d'intégration régionale suivent des modèles divers, le rapprochement des politiques agricoles en est parfois l'élément déterminant. Dans le cas de l'Union européenne, la Politique agricole commune (PAC) a constitué l'une des expressions les plus abouties de la supranationalité. Cette expérience inédite de mise en commun d'une politique sectorielle a joué pendant longtemps un rôle de laboratoire de l'intégration politique et économique des États.

La PAC repose dès ses débuts sur les principes d'unicité des marchés, de préférence communautaire et de solidarité financière. Elle s'appuie sur des fonds communs destinés à moderniser l'agriculture et développer les zones rurales. Avec l'élargissement de l'Union à des pays dont les agricultures ont des niveaux de développement contrastés, le modèle européen repose sur le principe de convergence. Il s'agit d'accompagner les nouveaux pays dans la durée, en facilitant leur adaptation aux règles communautaires.

En parallèle de l'affirmation du marché commun, la convergence des politiques agricoles européennes se fait à travers des outils de gouvernance partagés, tels que les outils de gestion des marchés agricoles, les financements européens ou les approches statistiques. Le caractère communautaire des normes sanitaires, environnementales ou de commercialisation des produits alimentaires

constitue non seulement un puissant moteur d'intégration, mais aussi un levier majeur d'influence internationale, l'UE étant l'un des premiers marchés alimentaires au monde<sup>7</sup>. Complexe à piloter à 28 États membres et devant répondre à toujours plus de défis, la PAC sera amenée à évoluer. Elle devra concilier le besoin de s'adapter aux spécificités territoriales de l'UE avec la nécessité de répondre collectivement aux défis posés par la mondialisation.

Si le modèle européen n'a pas d'équivalent, d'autres dynamiques d'intégration régionale connaissent un nouvel élan à partir des années 1990 (figure 4). Très diverses dans leurs intentions comme dans leurs modalités, elles sont contraintes par le contexte d'ouverture commerciale actuel. Elles reposent sur l'ouverture des marchés et les coopérations renforcées dans certains domaines, et rarement sur la préférence régionale, la convergence et les transferts de compétence.

Les régionalisations asiatiques conduisent à une certaine intégration économique mais restent limitées à une logique intergouvernementale sans transfert de souveraineté. Les chaînes de valeur agroalimentaires régionales y prospèrent, mais la crise de la grippe aviaire a révélé des carences de gouvernance.

Sur le continent américain, l'ALENA et le Mercosur suivent un modèle également centré sur l'élimination des barrières douanières des produits agricoles. Mais ces dynamiques régionales sont concurrencées par la volonté des grands pays de la région de se positionner sur les marchés mondiaux. L'intégration politique est plus marquée dans le cas des pays d'Amérique centrale, avec le vote en 2008 d'une politique agricole commune par l'assemblée parlementaire régionale.

C'est sur le continent africain que les processus d'intégration régionale sont

aujourd'hui les plus dynamiques. Par exemple, la CEDEAO s'est dotée d'une politique agricole commune, visant l'amélioration de la productivité de l'agriculture, la mise en place d'un régime commercial intracommunautaire et l'harmonisation du régime commercial extérieur. Ces politiques africaines s'inspirent de l'expérience de la PAC et des principes de subsidiarité, complémentarité et solidarité, mais elles sont plus axées sur l'insertion dans les marchés internationaux.

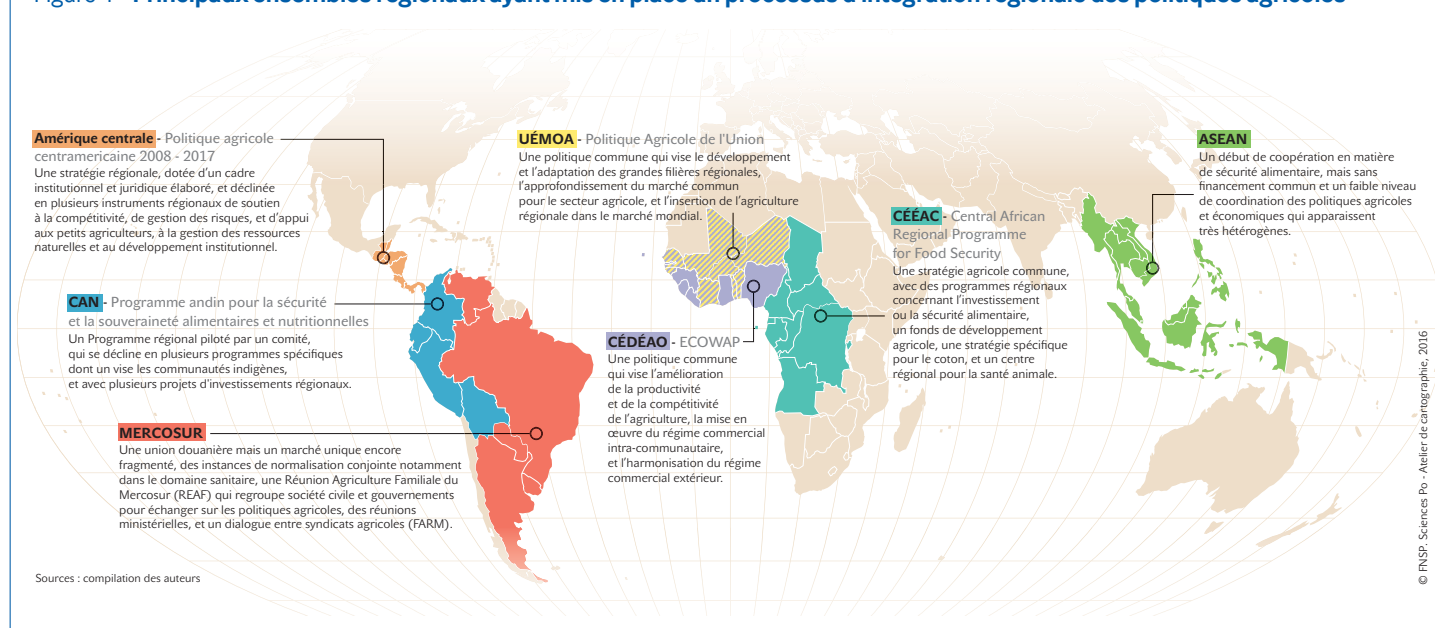
## 2.3 - La convergence normative, nœud des futurs accords commerciaux

L'approfondissement de l'intégration économique fait se confronter des systèmes culturels et juridiques différents. Les « préférences collectives » (santé, environnement, bien-être animal, etc.) auxquelles les citoyens sont souvent attachés, se trouvent de plus en plus exposées à la mondialisation<sup>8</sup>. Les droits de douane ayant été fortement réduits depuis les années 1990, les principales barrières au commerce résident désormais dans les réglementations techniques, sanitaires, sociales ou environnementales. En résulte une tension croissante entre la volonté des pays de protéger leurs préférences collectives et le souhait d'accéder aux marchés des pays tiers. Désormais, l'enjeu consiste à distinguer entre les mesures non tarifaires légitimes et celles ayant une visée protectionniste.

7. Laïdi Z., 2008, *La norme sans la force*, Presses de Sciences Po.

8. Lamy P., 2014, « L'organisation mondiale du commerce. Nouveaux enjeux, nouveaux défis », *En temps réel*.

Figure 4 - Principaux ensembles régionaux ayant mis en place un processus d'intégration régionale des politiques agricoles





La réduction des obstacles non tarifaires au commerce est de plus en plus conduite par le biais des accords bilatéraux et régionaux. Ainsi, tous les accords de libre-échange conclus par l'UE contiennent désormais un chapitre « développement durable », destiné à inciter à l'application des conventions internationales et de certaines normes.

La nouvelle génération d'accords, dits « méga-régionaux »<sup>9</sup>, ambitionne de faire un pas supplémentaire dans la convergence normative. L'objectif est de diminuer les coûts du commerce à travers la limitation des barrières réglementaires, tout en veillant à garantir les droits respectifs des pays à décider de leurs politiques. Pour cela, des accords d'une nature différente sont nécessaires, car pour réduire les écarts en matière de normes sanitaires ou techniques, les instances de normalisation joueront un plus grand rôle que les diplomates et les négociateurs<sup>10</sup>.

Ce processus de convergence normative fait émerger, au sein des pays concernés, des résistances et des craintes de perte de souveraineté. C'est pourquoi une distinction est progressivement apportée entre des réglementations techniques, qui peuvent être rapprochées, et des normes relevant de choix de société qui n'ont pas vocation à être remises en cause<sup>11</sup>. Mais derrière ces considérations se jouent également des enjeux stratégiques de long terme. En effet, un TTIP qui verrait converger certaines normes entre les deux grands blocs économiques que sont l'UE et les États Unis, pourrait amener le reste du monde à s'aligner sur ces normes plutôt que sur celles, moins exigeantes, de la nouvelle puissance commerciale qu'est la Chine.

Au total, d'ici 2030, il paraît peu probable qu'un nouveau compromis sur les disciplines de l'OMC voit le jour. En revanche devraient se développer les coopérations régionales, les échanges de bonnes pratiques et les comparaisons de politiques, qui contribuent, sinon à la coordination, du moins au rapprochement des politiques d'intégration croissante des marchés. En matière de soutien à l'agriculture, si les instruments mobilisés sont divers, la tendance est à une convergence entre les principaux acteurs mondiaux. Néanmoins, à l'horizon 2030, la poursuite de la hausse des niveaux de soutien dans les pays émergents pourrait conduire à de nouveaux déséquilibres.

### 3 - Une gouvernance mondiale plus fragmentée et hybride associant des acteurs non-étatiques

#### 3.1 - L'association croissante d'acteurs publics et privés

L'action internationale résulte de plus en plus d'une co-construction entre les acteurs publics et non-publics. Si dès 2002 la Conférence de Johannesburg encourageait de nouvelles formes d'intervention associant ONG, collectivités locales, partenaires publics et entreprises privées, la dernière décennie a été marquée par un essor d'initiatives internationales nées en marge des cadres institutionnels.

Ces évolutions sont perceptibles dans divers domaines. En matière de coopération au développement, la « Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition », lancée en 2012 par le G8, fournit un exemple de ce tournant, puisqu'elle vise à soutenir

l'agriculture familiale africaine à travers la mobilisation des groupes privés internationaux. Dans la lutte contre le changement climatique, émerge en 2015, en parallèle des négociations à l'ONU, l'« Alliance globale pour une agriculture intelligente face au climat » (GACSA), destinée à associer États, entreprises et organisations de la société civile. On trouve d'autres initiatives du même type portant sur l'élevage durable ou sur les enjeux de nutrition.

Cette tendance témoigne autant de la montée en force des acteurs non étatiques que de la nécessité de réinventer des mécanismes de gouvernance plus efficaces et réactifs. Mais certaines de ces initiatives voient leur légitimité contestée et sont soupçonnées de servir les intérêts économiques de groupes privés, par exemple à travers la promotion d'évolutions législatives, dans les pays en développement, en matière de foncier ou de propriété intellectuelle.

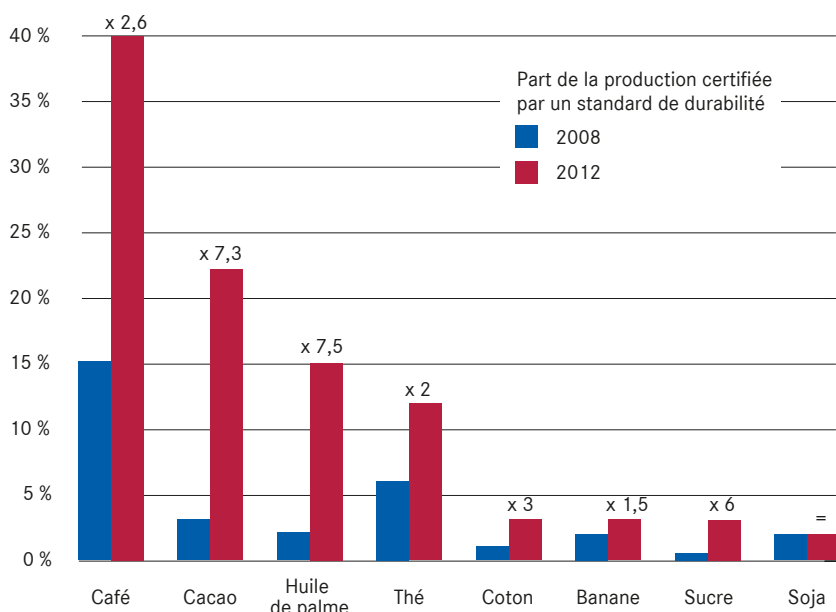
#### 3.2 - La montée en puissance des normes privées

Avec l'élévation des exigences de traçabilité, les multinationales de l'agroalimentaire et de la distribution cherchent de plus en plus à sécuriser et contrôler des chaînes d'approvisionnement d'ampleur mondiale. Les normes privées se sont ainsi progressivement généralisées, et certaines, à l'instar du référentiel GlobalGAP, se sont imposées sur les marchés internationaux. Elles sont aujourd'hui partie intégrante des obligations contractuelles des entreprises intervenant le long de la chaîne.

Dans les années 1990, ces normes privées concernaient principalement la sécurité sanitaire des aliments. Plus récemment, leur fort essor est constaté en matière de durabilité des produits (figure 5). Avec la mise en place de stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE), le besoin est apparu pour celles-ci de démontrer une conformité aux principes du développement durable des matières premières utilisées. Plus qu'un outil de différenciation des produits, ces normes répondent à la nécessité de faire face à un risque réputationnel croissant, du fait des attentes de la société et de la vigilance exercée par certaines ONG, par exemple en matière de déforestation.

Afin d'harmoniser ces normes privées, diverses coalitions mondiales ont émergé à partir des années 2000. Elles associent les grands acteurs privés de l'agroalimentaire, de la distribution et du commerce international agricole, ainsi que des ONG globales. En matière de durabilité des produits, des plates-formes

Figure 5 - Une croissance rapide des normes privées de durabilité sur certaines commodités



Source : IISD, 2014

9. En font partie le TTIP et le TPP, projets d'accords ajournés depuis l'arrivée de Donald Trump à la Maison Blanche.

10. Fabry E., 2014, « Le TTIP à l'avant-garde du régime commercial international du XX<sup>e</sup> siècle ? », *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors.

11. Commission européenne, 2015, *TTIP and regulation : an overview*.

spécifiques ont été créées sur plusieurs commodités telles que l'huile de palme, le soja, le cacao ou la viande bovine. Des pays comme les Pays-Bas ou la Suisse soutiennent activement ces mécanismes, tout en se tenant à l'écart de leur fonctionnement pour favoriser une dynamique privée jugée plus efficace.

L'essor de ces normes privées globales peut induire des transformations vertueuses des chaînes d'approvisionnement, mais il recèle aussi d'importants défis. D'abord, ces normes modifient les rapports de force au sein des chaînes de valeur globales. Face à la diversité des producteurs, des pratiques et des zones de production, les normes de durabilité conduisent à standardiser, voire à « commoditiser » des produits et des pratiques initialement différenciés<sup>12</sup>. Cela favorise la captation de la valeur par l'aval, alors qu'en amont se produisent des effets d'éviction des producteurs les plus fragiles du fait de coûts de conformité élevés<sup>13</sup>. Ces normes privées constituent par ailleurs de nouvelles barrières à l'entrée, susceptibles de s'imposer comme conditions d'accès à certains marchés. L'OMC y voit l'un des principaux défis de la gouvernance mondiale à venir<sup>14</sup>.

### 3.3 - Une volonté des États de mieux réguler les entreprises globales

Les crises financières de 2007-09 ont révélé les lacunes d'une mondialisation insuffisamment régulée. Un nouvel élan politique a alors été impulsé au sein du G20, de l'OCDE ou de la FAO, en faveur d'un encadrement plus étroit de l'activité des firmes multinationales (fiscalité, marchés financiers). Plusieurs initiatives issues de cette dynamique concernent les systèmes alimentaires.

La volatilité accrue des prix agricoles a été en partie expliquée par la financiarisation des marchés de matières premières et par l'irruption de nouveaux acteurs globaux. Recherchant des voies de diversification de leurs portefeuilles

d'actifs, ces investisseurs ont contribué à corréliser les marchés de matières premières agricoles à d'autres classes d'actifs macroéconomiques, les exposant à des fluctuations indépendantes de leurs fondamentaux. En réponse, la régulation des marchés de dérivés sur les matières premières a été nettement durcie. À la suite des recommandations des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20, exprimées en 2011, l'UE a notamment mis en place un nouveau régime de limites de position et de transparence.

L'augmentation rapide des acquisitions de terres à grande échelle, dans les pays en développement, a également conduit la communauté internationale à encadrer l'activité des investisseurs transnationaux. En 2011 ont ainsi été adoptés les « principes pour un investissement agricole responsable », visant à protéger les droits des communautés rurales, et à promouvoir des investissements socialement et écologiquement responsables. Ces principes ont été renforcés en 2014 au sein du Comité de sécurité alimentaire (CSA) de la FAO, et complétés par les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers. Bien que relevant du droit mou, ces textes fournissent une référence pour les pays en développement, leur permettant de renforcer leur cadre juridique dans ce domaine.

La responsabilité sociale et environnementale des entreprises occupe aussi une place croissante dans l'agenda international. L'OCDE comme les Nations unies se sont dotées de principes directeurs, en ce domaine, destinés aux entreprises multinationales (figure 6). En 2015, un « Guide pour des filières agricoles responsables » a été adopté par l'OCDE, proposant un cadre à l'engagement, par les entreprises, d'un processus continu d'identification des risques d'impacts négatifs liés à leurs activités. À moyen terme, la question de la responsabilité juridique internationale des entreprises multinationales pourrait connaître

de nouveaux développements, comme en témoigne la préparation aux Nations unies d'une convention sur la responsabilité des entreprises transnationales en matière de droits humains.

Dans ce paysage de gouvernance éclatée, l'avenir semble à la cohabitation entre les nouvelles arènes émergentes et les organisations internationales classiques. Ces dernières sont de leur côté amenées à évoluer dans le sens d'une plus grande ouverture aux acteurs non étatiques. En témoigne l'ambitieux processus de réforme de la gouvernance du comité de sécurité alimentaire de la FAO, engagé en 2009, qui a donné une place inédite aux acteurs économiques et sociaux dans le processus de négociation.

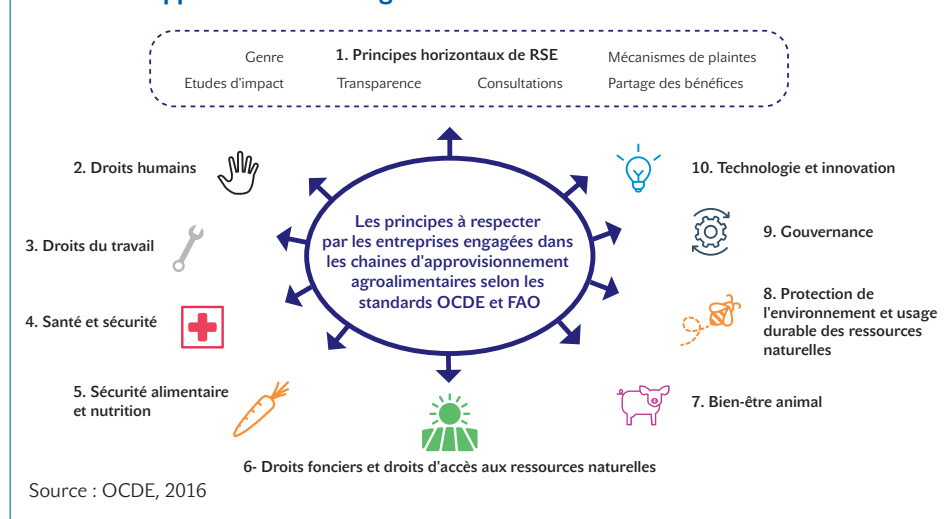
## 4 - Les biens publics mondiaux au service de l'action multilatérale ?

### 4.1 - Un cadre universel d'objectifs de développement durable

La notion de « bien public mondial » s'est imposée dans les forums internationaux à la fin des années 1990, dans un contexte de crises systémiques et d'essoufflement de la coopération intergouvernementale. Si en économie les « biens publics » renvoient à une définition précise (des biens non rivaux et non exclusifs), dans le champ international la notion a été élargie pour décrire des biens particulièrement importants pour la communauté planétaire, nécessitant une action collective sur une base multilatérale<sup>15</sup>. L'identification de biens publics mondiaux aussi variés que la biodiversité, le contrôle des maladies transmissibles ou la lutte contre la faim, renforce l'idée selon laquelle la mondialisation doit s'accompagner d'une action publique accrue à l'échelle globale ou régionale.

Les Objectifs de développement durable (ODD) constituent une feuille de route inédite pour la gestion partagée des biens publics mondiaux. Adoptés par les 193 États membres des Nations unies, ces ODD sont le fruit d'une démarche collaborative, initiée par les pays africains et latino-américains. En rupture avec la logique Nord-Sud qui prévalait historiquement dans l'aide au développement, ils s'appliquent à l'ensemble des pays. L'innovation réside aussi dans l'approche intégrée des différents

Figure 6 - Principes à respecter par les entreprises engagées dans les chaînes d'approvisionnement agroalimentaires selon les standards OCDE et FAO



Source : OCDE, 2016

12. Daviron B., Vagneron I., 2011, « From commoditisation to de-commoditisation... and back again : discussing the rôle of sustainability standards for agricultural products », *Development policy review*, 29(1), 91-113.

13. Fulponi L., 2006, « Private voluntary standards in the food system : The perspective of major food retailers in OECD countries », *Food policy*, 31(3), 241-253.

14. OMC, 2012, *Rapport sur le commerce mondial 2012. Commerce et politiques publiques : gros plan sur les mesures non tarifaires au XXI<sup>e</sup> siècle*.

15. Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux (GTIBPM), 2006, *Meeting global challenges : international cooperation in the national interest*.

défis : adossés aux objectifs de réduction de la pauvreté, figurent des objectifs de préservation de l'environnement et de réduction des inégalités.

Plusieurs incertitudes demeurent, à ce stade, sur le caractère opératoire de ce processus de gouvernance mondiale dans les programmes de développement et dans les politiques nationales. En nombre important, les objectifs ne manqueront pas d'entrer en concurrence. De plus, le dispositif repose sur la volonté de chaque État de s'appuyer sur ces objectifs pour construire son propre agenda. Néanmoins, ce nouveau cadre global pourrait inciter à renforcer la cohérence entre les politiques des États. Ce devrait notamment être le cas en matière d'agriculture et d'alimentation, enjeux transversaux de ces ODD, la FAO ayant identifié 8 objectifs parmi les 17 qui concernent directement les systèmes alimentaires.

#### 4.2 - L'affirmation du droit international à l'alimentation

Le droit international à l'alimentation, comme la plupart des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, n'a eu que peu d'effets durant les années de Guerre froide. Évoqué dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, c'est en 1976 qu'il fut introduit dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Celui-ci prévoyait le « droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim », mais sans moyen d'en assurer l'application.

Or, depuis les années 2000, des évolutions significatives sont en cours. La nomination en 2000 d'un Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation a contribué

à promouvoir cette cause sur la scène internationale. Les Directives sur le droit à l'alimentation, adoptées par la FAO en 2006, ont ensuite fourni des indications précises sur la manière dont les États doivent appliquer ce droit. Enfin, en 2009, le PIDESC a été complété par un Protocole facultatif, qui introduit des mécanismes de contrôle de ces droits, par exemple à travers la possibilité de diligenter des enquêtes. Depuis 2013, année d'entrée en vigueur du texte, les personnes s'estimant victimes de violations du droit à l'alimentation et n'ayant pas pu obtenir gain de cause au niveau national peuvent saisir les instances onusiennes.

Avec la lente consolidation du droit à l'alimentation, la politique globale de sécurité alimentaire, essentiellement fondée sur des instruments économiques, se dote d'un instrument juridique, complémentaire et fondé sur les droits de l'Homme. Malgré sa portée juridique qui reste limitée, ce droit peut jouer un rôle plus marqué au sein des États, dès lors que leur inaction en matière de sécurité alimentaire devient plus visible, et qu'un nombre croissant de pays l'ont intégré dans leur constitution (figure 7).

#### 4.3 - Indications géographiques et préservation de la diversité locale

La protection juridique des indications géographiques est un exemple de domaine où la coopération internationale est nécessaire pour fournir à des systèmes alimentaires locaux les moyens d'affronter la mondialisation.

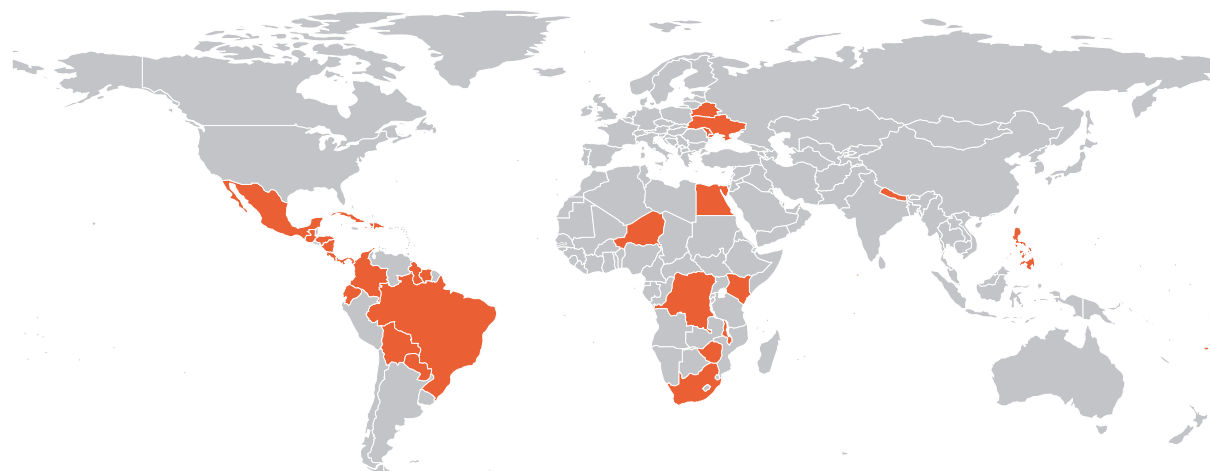
Plusieurs pays ont dès le début du XX<sup>e</sup> siècle instauré des systèmes de protection juridique des appellations d'origine ou des indications de provenance. Ces indications géographiques

garantissent au consommateur l'existence d'un lien entre le produit, sa zone d'origine, souvent, des méthodes de production et des qualités particulières propres à la région et recherchées par le consommateur. Perçues comme signes de qualité, elles confèrent un avantage compétitif précieux aux producteurs de la zone, leur permettant de se différencier, de préserver leur patrimoine et de développer leur territoire. Portant sur des produits à forte valeur ajoutée et insérés dans le commerce international, ces droits particuliers sont exposés à la contrefaçon, au détournement et aux utilisations abusives. C'est pourquoi la coopération internationale s'est très tôt révélée nécessaire en ce domaine, comme en témoignent les Conventions internationales.

L'accord de l'OMC sur la propriété intellectuelle (ADPIC), entré en vigueur en 1995 avec la création de l'OMC, marque un tournant dans la mondialisation du droit de la propriété intellectuelle. Sa négociation s'est révélée particulièrement ardue sur le chapitre des indications géographiques. Il en a résulté un compromis entre des traditions juridiques divergentes et des intérêts économiques qui, traditionnellement, opposent les pays européens et les pays nord-américains. Si la définition de « l'indication géographique » de l'accord ADPIC est aujourd'hui acceptée, le niveau de protection qui lui est conféré demeure controversé entre les membres de l'OMC. L'accord étant flexible dans son application, il n'a pas mis fin à la diversité des régimes de protection<sup>16</sup>.

16. Kalinda F. X., 2010, *La protection des indications géographiques et son intérêt pour les pays en développement*, thèse de doctorat.

Figure 7 - Pays ayant intégré le droit à une alimentation adéquate dans leur constitution de manière explicite



La protection des droits de l'Homme au sein de la constitution est la plus grande forme de protection juridique puisque la constitution représente la loi suprême ou fondamentale d'un pays. Bien qu'il existe diverses manières de protéger le droit à une alimentation adéquate, la FAO considère que la protection constitutionnelle explicite représente l'un des gestes les plus forts qu'un pays puisse faire dans sa progression vers la réalisation du respect de ce droit. Au cours des dernières années, il y a eu une augmentation importante du nombre d'États qui ont adopté de telles dispositions.

Source: Faolex (données à jour octobre 2015)

Il existe aujourd'hui près de 10 000 indications géographiques (IG) dans le monde et le concept rencontre un succès croissant, notamment dans les pays en développement<sup>17</sup> (figure 8). Ces pays s'étaient pour la plupart opposés à la protection des IG dans la négociation de l'ADPIC, mais ils ont récemment pris conscience de la valeur de ces démarches pour leurs territoires. Cette diffusion a permis la signature, en 2015, d'un acte à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, actualisant l'arrangement international sur l'enregistrement des appellations d'origine, dit « arrangement de Lisbonne ». À l'avenir, cette tendance devrait se poursuivre et pourrait confirmer une évolution favorable au développement des IG.

Le défi principal réside désormais dans l'extension de la protection juridique renforcée, dont bénéficient les vins et les spiritueux, à l'ensemble des indications géographiques. La nature des futurs accords de l'UE avec les États-Unis et la Chine est par conséquent un facteur déterminant à l'horizon 2030.

En dépit de la crise du multilatéralisme, l'action collective paraît nécessaire pour répondre à nombre des défis concernant les systèmes

alimentaires. Dans des domaines tels que le développement durable, le droit à l'alimentation ou la protection des appellations d'origine, les instruments multilatéraux et le droit international pourraient connaître de nouveaux développements dans les prochaines années.

\*

En 2030 les arènes internationales de gouvernance des systèmes alimentaires seront sensiblement distinctes de celles du début du siècle. Si les processus multilatéraux à vocation universelle restent seuls garants d'une certaine forme de légitimité et d'efficacité, ils seront de plus en plus amenés à coexister avec d'autres formats. Plus décentralisée et fragmentée, la gouvernance mondiale sera aussi plus hybride du fait de l'influence croissante d'acteurs non-étatiques. L'accroissement des interdépendances fera des questions de convergence normative une source croissante de coopérations mais aussi de tensions. Les règles du commerce pourraient devenir moins structurantes que par le passé, tandis que de nouveaux champs de régulation collective se développeront, pour mieux répondre aux défis tels que le changement climatique ou l'emploi en zones rurales.

Des incertitudes jalonnent cette réflexion prospective. Les peurs associées à la mondialisation, les tentations de repli national,

les crispations géopolitiques nourrissent le sentiment de défiance envers les acteurs et les institutions qui incarnent les efforts de coopération internationale et de gouvernance collective. De plus, selon les rôles que la Chine, les États-Unis et l'Union européenne joueront dans cette gouvernance mondiale à l'horizon 2030, les tendances ici identifiées pourraient s'infléchir.

La prospective est une anticipation au service de la décision, ce qui nous amène, pour finir, à formuler des préconisations pour l'action publique. La politique extérieure alimentaire française sera amenée à s'adapter à la multiplication des lieux et des acteurs de la gouvernance, en développant sa capacité à élargir les alliances et les synergies entre acteurs français. L'image d'excellence alimentaire, tant sanitaire que gastronomique, et la force de frappe scientifique nationale, sont des atouts dans la mondialisation qu'il s'agit de valoriser. De plus, le pouvoir international passe de plus en plus par le déploiement ciblé d'une influence normative, en lien avec les acteurs privés. Enfin, l'Union européenne reste l'échelon déterminant tant pour agir dans la mondialisation et en saisir les opportunités que pour se protéger de certains de ses effets.

**Alexandre Martin**

Centre d'études et de prospective

17. International trade center (ITC), 2009, *Guide to geographical indications : linking products and their origins*, Genève.

Figure 8 - Le succès croissant des indications géographiques

