

La centième session du Comité de l'agriculture de l'OMC du 17 mars dernier fut animée par des préoccupations alimentaires majeures. Et pour cause, la guerre en Ukraine a déjà contribué à la hausse de l'insécurité alimentaire dans le monde. Quelques jours auparavant, le secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, avait ainsi annoncé « un ouragan de famines » à venir, conséquence du conflit militaire dans le bassin de la Mer Noire. Le Président français Emmanuel Macron, alors Président du Conseil de l'UE, a fait usage des mêmes éléments de langage lors du sommet du G7 du 24 mars 2022. Si la Directrice Générale de l'OMC, Ngonzi Okonjo-Iweala, a rappelé la nécessité d'appliquer l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC lors de la session du Comité de l'Agriculture – faisant écho à ses nombreuses allocutions où le commerce est décrit comme ce qui permet d'atteindre les objectifs du développement durable –, le Président français Emmanuel Macron, lui, a proposé un plan nommé FARM (Food on Agriculture Resilience Mission) qui tente de concilier libre-échange et développement agricole dans les pays importateurs. La situation actuelle semble, en effet, indiquer que l'ordre mondial tel qu'il était établi jusqu'alors est en pleine mutation, non seulement sur le plan géopolitique, mais aussi commercial et financier. La suprématie du libre-échange avait déjà montré ses limites durant la crise du Covid-19. La guerre en Ukraine nous donne ainsi l'opportunité de réfléchir à ce qui serait souhaitable et/ou réalisable dans ce monde en forte mutation, pour assurer la sécurité alimentaire à l'échelle de la planète.

L'Accord sur l'Agriculture : entre blocages et non-respect

L'agriculture occupe une place particulière dans les règles qui façonnent le commerce international. Entré en vigueur en 1995 au terme de l'Uruguay Round (1986-1994), l'Accord sur l'Agriculture, système de règles à suivre pour un commerce équilibré des produits agricoles au niveau mondial, a fait l'objet de longues négociations pour amender certaines dispositions dans l'objectif de rendre les échanges de tels produits encore plus libres. De ces négociations n'en sont ressorties que de maigres évolutions en faveur d'une libéralisation des échanges de produits agricoles. Et pour cause, les denrées alimentaires ont une fonction particulière, une fonction nourricière, qui ne leur permet pas d'être considérées comme une marchandise anodine. Le blocage du cycle de Doha depuis 2001 est révélateur des antagonismes persistants entre les pays dits développés (et plus particulièrement les Etats-Unis et l'UE) et les pays dits émergents (une majorité des Etats du groupe de Cairns, mais aussi l'Inde et la Chine). Ces derniers critiquaient, et critiquent encore, le protectionnisme dont font preuve certains pays développés à l'égard de leur agriculture.

Le système international d'échanges de produits agricoles reste donc presque inchangé depuis 1995. Les aides octroyées au secteur agricole sont réparties entre trois boîtes :

- La boîte **orange** qui regroupe des mesures globales de soutien (soutiens aux prix et subventions liées à la quantité produite) et qui sont interdites car considérées comme des aides engendrant des distorsions de concurrence ;
- La boîte **bleue** qui regroupe des aides liées au contrôle de l'offre ou équivalentes à la boîte orange, devant être temporaires, et qui sont également considérées comme des mesures créant des distorsions de concurrence ;
- La boîte **verte** qui regroupe des aides découplées, des versements directs aux producteurs et des programmes de service publics. Ces aides sont autorisées dans la mesure où elles ne contribuent pas à déséquilibrer le marché.

Les Conférences ministérielles de Bali en 2013 et de Nairobi en 2015 ont ajouté quelques règles, parmi lesquelles figure l'interdiction des subventions aux exportations de denrées agricoles (autrefois qualifiées dans l'UE de restitutions aux exportations).

A ces réticences à libéraliser totalement les échanges de produits agricoles se sont ajoutés des comportements peu accommodants avec les règles de l'OMC. De 1995 à 2019, 14% des litiges commerciaux à l'OMC citaient l'Accord sur l'Agriculture

et environ 52% des membres de l'OMC ont été impliqués dans un litige relatif à l'Accord sur l'Agriculture (en tant que partie plaignante, défendeur ou tierce partie)¹. La majorité des contentieux qui se rapportaient à l'Accord sur l'Agriculture concernait l'accès au marché, le soutien domestique (article 4) et la concurrence à l'exportation (article 8). Rappelons tout de même que les litiges commerciaux relatifs au commerce de denrées agricoles ne se rapportent pas uniquement à l'Accord sur l'Agriculture mais aussi au GATT, à l'Accord SPS et à l'Accord OTC.

ENCADRE – LES ACCORDS SPS ET OTC

L'accord SPS

Cet accord, entré en vigueur en janvier 1995 au moment de la création de l'OMC, porte sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires dans les pays membres de l'OMC. Son objectif est de contribuer à l'harmonisation au niveau international des normes relatives à l'innocuité des produits alimentaires, la protection de la santé des animaux et la préservation des végétaux. Les pays sont donc incités à baser leur réglementation nationale sur les normes, directives et recommandations internationales que les Etats membres de l'OMC ont contribué à définir dans d'autres organisations internationales :

- La Commission mixte FAO/OMC du Codex Alimentarius (relatif à l'innocuité des produits alimentaires) ;
- L'Office international des épizooties (qui traite de la santé des animaux) ;
- La Convention internationale pour la protection des végétaux de la FAO (qui traite de la préservation des végétaux).

L'Accord OTC

Egalement entré en vigueur en 1995, l'accord sur les obstacles techniques au commerce a pour objectif d'empêcher tout règlement technique, norme ou procédure d'évaluation pouvant être discriminatoire, disproportionné ou non-nécessaire et donc entravant illégitimement les échanges. Des exceptions, pouvant contribuer à limiter le commerce, sont reconnues dans le cadre des règles de l'OMC (article XX du GATT, Accord SPS) mais elles doivent systématiquement répondre aux exigences de l'accord OTC : la non-discrimination, la proportionnalité, et la nécessité de la norme.

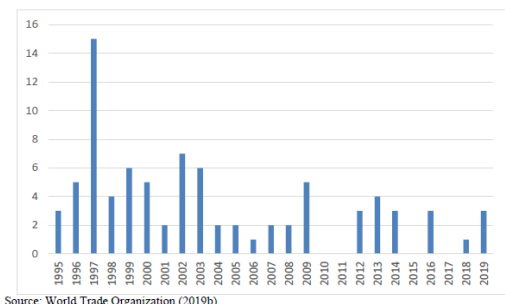
¹Joseph W. Glauber et Xiarong Xing, « WTO Dispute Settlement Cases Involving the Agreement on Agriculture, 1995-2019 », IFPRI Discussion Paper 01917, April 2020, p.6.

Les raisons de cette méprise des règles de l'OMC dans le commerce de denrées agricoles sont multiples. Premièrement, et assez logiquement, les Etats ne manquent pas de contourner les règles de l'OMC pour promouvoir leurs productions nationales à l'étranger ou favoriser leur production au niveau national par rapport aux produits importés. Il s'agit donc de soutenir un pan de leur économie qu'est l'agriculture. On pourrait citer l'exemple de l'Inde, qui, en tant que deuxième producteur mondial de sucre, souhaite maintenir sa position en subventionnant les exportations de cette denrée. L'Australie et la Chine ont donc déposé une plainte à l'OMC. L'Inde constitue également des stocks publics de céréales, pratiques normalement interdites dans le cadre de l'OMC.

Une autre raison est à trouver dans l'hétérogénéité des règles sanitaires et phytosanitaires au niveau mondial et la difficile interprétation des règles de l'OMC. Car si l'Accord SPS repose sur des recommandations internationales que les Etats membres de l'OMC reconnaissent (Codex Alimentarius, OIE et CIPV), ceux-ci sont encore libres de fixer leurs propres règles. La question de l'innocuité des aliments est primordiale dans certains pays. Il en résulte parfois une législation stricte dont l'objectif est avant tout de protéger la santé des consommateurs, mais aussi de garantir la préservation de l'environnement. Cependant, les règles parfois trop exigeantes par rapport à celles établies par des organisations internationales, et qui ont un impact sur le commerce de denrées agricoles, ne manquent pas de faire réagir les parties qui s'estiment lésées. C'est ainsi que l'UE s'est souvent retrouvée défendeur² car les pays exportateurs ont considéré que sa législation n'était pas justifiée. Quand bien même l'article 5.7 de l'Accord SPS reconnaît le principe de précaution, principe fondamental en droit européen, rares sont les décisions de l'ORD qui donnent raison à l'UE en l'invoquant. Autrement dit, les différents interprétations des règles de l'OMC résultant d'une sorte de flou juridique donnent lieu à des litiges commerciaux.

On pourrait également évoquer le temps d'adaptation aux règles, parfois long, comme en témoigne le nombre de recours devant l'ORD dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'Accord de Marrakech et de l'ensemble des nouveaux accords régissant le commerce mondial après 1995³.

Graphique 1 : Différends engagés entre 1995 et 2019 et impliquant l'Accord sur l'Agriculture, graphique repris de l'IFPRI (voir première note de bas de page)



Source: World Trade Organization (2019b).

Tableau 1 : Nombre moyen de différends engagés entre 1995 et 2019 par intervalle de 5 ans (source : Ibidem.)

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Différends invoquant l'Accord sur l'Agriculture	33	22	12	10	7
Total des différends compris agricoles	185	139	78	86	105
Part des différends agricoles dans le total des litiges	17,8%	15,8%	15,4%	11,6%	6,7%

²Le défendeur est l'adversaire de la partie plaignante.

³Joseph W. Glauber et Xiarong Xing (op.cit.) explique ce phénomène, reprenant les travaux de Johannesson et Mavroidis (2017) et Pauwelyn et Zhang (2018), par le fait que les membres ont porté devant l'ORD un certain nombre de différends en suspens qui n'avaient pas été résolus dans le cadre de l'ancien GATT.

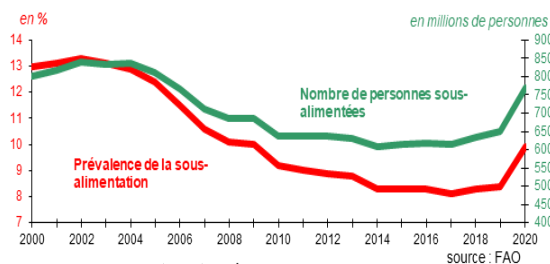
Enfin, on peut expliquer ces nombreux litiges par le caractère vital de ces biens. Entraver la libéralisation des échanges de produits agricoles est parfois une façon de subvenir à ses propres besoins alimentaires. C'est ainsi que, en avril 2020, on dénombrait 17 pays ayant limité leurs exportations de denrées alimentaires en raison de la crise du Covid-19. Toutefois, l'article XI du GATT et l'article 12 de l'Accord sur l'Agriculture autorisent expressément les Etats à restreindre ou arrêter leurs exportations temporairement pour prévenir des pénuries. Il est donc possible, dans une certaine mesure à condition que cela soit justifié, de privilégier sa production nationale ou bien de limiter les exportations de produits importés.

De notre analyse préliminaire découlent trois observations. La première est que les denrées agricoles et alimentaires ont un caractère particulier. Elles sont vitales, leur production dépend de certaines ressources et conditions dont tous les pays ne disposent pas forcément, et ladite production peut causer certains désagréments sanitaires ou environnementaux. Partant, le commerce de denrées agricoles et alimentaires peine à être davantage libéralisé et certaines exceptions persistent pour les denrées agricoles dans le commerce mondial. Enfin, nombreux sont les Etats qui dérogent aux règles de l'OMC sur le plan de leur commerce de denrées agricoles et alimentaires. La crise du Covid-19 et la guerre en Ukraine témoignent des dysfonctionnements de ce système.

Le Covid-19 et la guerre en Ukraine mettent en exergue les dysfonctionnements du système

Le commerce est considéré par beaucoup comme l'une des solutions à la faim dans le monde. Il est vrai que le développement économique et social de certains pays et la mondialisation ont été accompagnés par un déclin de la sous-nutrition dans le monde. En attestent les chiffres de la FAO : la sous-nutrition touchait 30% de la population mondiale dans les années 1960, 15% en 2000 et 10% en 2010. Inversement, le blocage des échanges contribue à faire augmenter le nombre de personnes sous-alimentées. C'est ce qu'a démontré la crise du Covid-19 (graphique 2).

Graphique 2 : Nombre de personnes sous-alimentées et prévalence de la sous-alimentation dans le monde



2458 - Chambres d'Agriculture - Etudes économiques

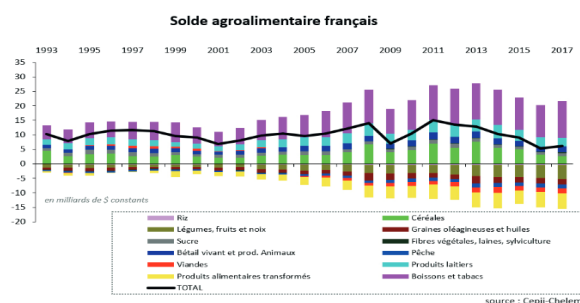
source : FAO

Cette observation peut nous conduire à deux points de vue. Soit l'on considère que le commerce est la seule solution pour réduire la famine, et il convient donc de continuer à libéraliser les échanges de denrées alimentaires. Soit l'on comprend qu'un événement, quel qu'il soit (diplomatique, climatique, humanitaire, commercial), peut entraver très facilement le commerce et engendrer une augmentation de la sous-nutrition dans le monde. Dit autrement, le système sur lequel la sécurité alimentaire mondiale est fondée n'est viable que si aucun incident pouvant avoir des répercussions sur le bon fonctionnement du commerce ne survient.

La pandémie du Covid-19 a mis au jour les limites de notre système mondialisé. En France, c'est d'abord par les ruptures d'approvisionnement en masques chirurgicaux, tests ou respirateurs que notre dépendance aux importations a commencé à préoccuper le gouvernement. Sur le plan agricole, la France a su se prémunir des ruptures de stocks. S'il serait tentant d'expliquer cette résilience française par la capacité du pays à produire de quoi nourrir sa population, il faut tout de même rappeler que son autosuffisance ne se limite qu'à quelques denrées. L'analyse de la balance commerciale agroalimentaire française atteste que la France est en excédent en vins et spi-

ritueux, céréales et produits laitiers, mais dépend fortement des importations de fruits et légumes, viandes, oléoprotéagineux et produits transformés (graphique 3). Depuis le début des années 2000, le solde commercial français s'est dégradé (graphique 4), au profit d'autres puissances agricoles, notamment européennes – Pays-Bas, Allemagne, Espagne et Pologne –, souvent plus compétitives⁵. La pandémie a contribué à dégrader la balance commerciale de la France, mais cela s'explique davantage par un recul de ses exportations que par une augmentation de ses importations. Ainsi, la population française n'a pas subi de pénurie alimentaire – comme ont pu le vivre d'autres pays – grâce à un maintien des importations (seulement -900 millions d'euros en 2020⁶) et une capacité à produire des denrées de base (farine par exemple). Rappelons malgré tout que beaucoup de Français ont souffert de la hausse des prix de l'alimentation cumulée à une baisse de leur revenu.

Graphique 3



Graphique 4



En réalité, les préoccupations majeures du gouvernement français – préexistantes mais renforcées par le Covid-19 puis la guerre en Ukraine – portent surtout sur la dépendance française aux importations d'aliments destinés au bétail⁷ et de certains facteurs de production (engrais, énergie⁸). La question de l'autonomie protéique n'est pas nouvelle ni en France, ni en Europe⁹, mais elle est d'autant plus centrale aujourd'hui que divers risques planent sur les échanges commerciaux internationaux. En outre, nul n'ignore que l'Europe s'approvisionne en intrants et énergie en grande partie en Russie. Un autre sujet est venu s'ajouter récemment et cohabite avec les deux précédents dans le Plan Résilience présenté par le Gouvernement le 16 mars 2022, celui de la souveraineté française et européenne en fruits et légumes. Rappelons en effet que l'excédent commercial en légume européen est très bas (1,11 milliard d'euros en 2020), et qu'en fruit, l'UE est largement déficitaire (-13,7 milliards d'euros en 2020)¹⁰. La France, plus spécifiquement, est déficitaire depuis plus de 40 ans en fruits et légumes, qu'elle importe en grande partie de l'UE.

La pandémie a fait resurgir les débats autour d'une « souveraineté alimentaire » dans l'UE (peut-être à l'initiative de l'ancien Ministre de l'Agriculture français Julien Denormandie), un terme d'autant plus prégnant depuis la survenue de la

guerre en Ukraine. Bien que paru avant ce différend géopolitique, l'ouvrage récemment publié de Thierry Pouch et Marine Raffray *La pandémie et l'agriculture : un virus accélérateur de mutations ?*, explique parfaitement la résurgence d'une forme de protectionnisme (peu assumé comme en atteste l'usage du mot « souveraineté ») au regard de turbulences exogènes :

« [La] crise sanitaire constitue une force de rappel pour indiquer que l'international ne domine pas toujours les économies, que, au gré des crises, l'Etat-nation resurgit. Cela parce que l'international peut exacerber les tensions concurrentielles, amplifier les inégalités, faire prendre conscience de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, surtout dans le domaine de l'alimentation, aboutissant ainsi à polariser les structures sociales qui, au bout du compte, forment le vecteur d'une demande de protection, d'un retour de l'Etat, avec, pour finalité, la restauration d'une autonomie de décision.¹¹ »

Cette souveraineté retrouvée serait donc une façon de se prémunir de chocs plus ou moins exogènes, comme une pandémie¹², et, sur le plan agricole, d'assurer sa sécurité alimentaire, mais aussi d'affirmer son indépendance politique, une forme de non-alignement, et sans subir les pressions d'Etats tiers. En effet, il n'est pas sans rappeler que l'alimentation est aussi une arme politique. Comme souligne Pierre Blanc dans son article « Nourrir la puissance : l'alimentation au prisme de la géopolitique » paru dans le *Déméter 2022*, la capacité d'un Etat à nourrir un pays est à la fois un outil de soft et de hard power, en cela qu'il peut y exercer son influence voire « peser sur les décisions d'un Etat souverain ». Ce jeu politique ne se limite pas au pays qui nourrit. L'Etat importateur peut aussi peser sur un pays agro-exportateur s'il décide de changer de source d'approvisionnement ou de déployer ses moyens de production (à condition qu'il en soit capable et/ou que les prix de l'autre exportateur soient à son avantage).

Nombreux sont les exemples dans l'actualité qui illustrent ces propos. La suspension des exportations russes de blé laisse ainsi l'opportunité à d'autres puissances agricoles de prendre la place de la Russie sur certains marchés, et ainsi, de s'assurer du ralliement de ces pays importateurs à la condamnation des agissements russes en Ukraine. C'est sûrement pour cette raison que les Etats-Unis ont émis l'idée – qui ne s'est à ce point pas encore concrétisée – de subventionner les pays importateurs de blé. Même si l'argument officiel est d'éviter les soulèvements populaires et de maintenir une stabilité politique dans ces pays, ce type d'agissement témoigne surtout d'une volonté de garder ou de remettre la main sur des pays qui pourraient se détourner de la doctrine libérale américaine. Toutefois, si la Russie parvient à s'accaparer les tchernozioms et les ports ukrainiens, la puissance agricole russe, et par là même sa puissance géopolitique, se renforcerait au détriment des Américains et des Européens.

Ainsi, l'intégration de l'alimentation dans un système libéral permet à certains de façonner l'ordre mondial qui, aujourd'hui, n'est pas tout à fait à l'avantage de l'Union européenne. C'est souvent lorsque les événements nous mettent en porte à faux que l'on remet en question le système. Il n'est donc pas anodin de voir la France, et d'autres Etats européens, parler plus ouvertement de relocalisation des productions et de souveraineté... Sur la base des observations faites sur la situation de l'agriculture française durant la crise sanitaire, Thierry Pouch et Marine Raffray écrivent :

« [La] pandémie a, in fine, mis au jour la problématique de l'exposition trop importante de la France vis-à-vis de l'offre étrangère. C'est pourquoi ce diagnostic s'est déporté vers l'ambition de relocaliser certaines activités industrielles sur le territoire national, ambition autrefois affichée mais tombée en désuétude sous la force de l'argument selon lequel la mondialisation et l'ouverture généralisée des économies feraient correspondre les modes d'insertion des pays dans la division in-

⁵Thierry Pouch, Marine Raffray, « La pandémie et l'agriculture : un virus accélérateur de mutations ? », éditions France Agricole, 2022, p.18.
⁶Ibidem., p.20.
⁷Selon les données d'Agreste Chiffres et Données (n°2019-18, Décembre 2019, p.19 et p.21), la France importerait 53,4% du soja et 95,4% des tourteaux de soja qu'elle consomme.
⁸Au sujet des facteurs de production voir le rapport du Haut-Commissariat au Plan, « La France est-elle une grande puissance agricole et agroalimentaire ? », dans *Ouverture* n°7, Série « L'agriculture : enjeu de reconquête », 9 juillet 2021, p.9.
⁹La dépendance européenne aux importations de protéines végétales s'explique par la volonté américaine d'alimenter le marché européen en soja à partir des années 1960, en contrepartie de quoi l'UE pouvait lancer sa Politique agricole Commune. Voir Thierry Pouch et Marine Raffray, « La pandémie et l'agriculture... », *op.cit.*, p.26.
¹⁰Chiffres COMEXT.
¹¹Thierry Pouch, Marine Raffray, « La pandémie et l'agriculture : un virus accélérateur de mutations ? », éditions France Agricole, 2022, p.28.
¹²Le virus du Covid-19 est une zoonose. L'apparition de la maladie émane donc de la nature. En revanche, la mondialisation a contribué à propager cette maladie. A l'origine, le libre-échange n'est pas la cause de la maladie mais il lui a permis d'être plus facilement véhiculé sur tous les continents.
¹³Thierry Pouch, Marine Raffray, « La pandémie et l'agriculture... », *Ibidem*, p.28.

ternationale du travail, celle-ci devant être nécessairement bénéfique à tous.¹³ »

De notre analyse découle l'argument selon lequel le libre-échange permet, dans une certaine mesure, le développement économique des pays mais pas forcément un développement social (à comprendre comme une stabilité politique/géopolitique, le respect des droits humains, du droit à l'alimentation ou encore la protection de l'environnement). La sécurité alimentaire ne peut donc pas être abordée que sous un prisme économique et commercial, quand bien même le commerce peut permettre, à certaines conditions, de réduire la sous-nutrition dans le monde. La géopolitique, la philosophie (à travers des questions éthiques comme la solidarité ou encore la sécurité) mais aussi l'agronomie, sont autant de disciplines qui doivent également se préoccuper de l'objectif « faim zéro ». Il en va de même de la résilience des Etats.

Faire de la sécurité alimentaire un bien commun

Le droit à l'alimentation est un droit fondamental qui figure à l'article 25 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948 et à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En 1974 est adoptée par une centaine de pays la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition. Rappelons également que la lutte contre la faim est le deuxième objectif de développement durable.

Si, comme nous avons pu le voir jusqu'à présent, la libéralisation des échanges n'a pas permis d'atteindre l'objectif « faim zéro », il convient dès lors de fixer un nouveau cadre afin d'assurer une sécurité alimentaire mondiale, qui soit, dans l'idéal, en phase avec d'autres objectifs du développement durable. En effet, il serait peu souhaitable de faire primer un objectif plutôt qu'un autre, quand bien même la temporalité s'invite parfois dans les prises de décisions multilatérales. La guerre en Ukraine témoigne ainsi du désintérêt envers les questions climatique et environnementale lorsqu'un événement considéré comme plus urgent survient. Le rapport du GIEC du 1er mars 2022 a ainsi été occulté au profit de la guerre dans les médias. Ce fut aussi le cas de la pandémie qui, selon les sondages, a engendré une inquiétude quant à ses répercussions sur la conjoncture économique, plus préoccupante aux yeux des Européens que le réchauffement climatique¹⁴. Et pourtant, cette menace aura bien des conséquences sociales, entre autres, sur la sécurité alimentaire mondiale. Quand bien même certaines recherches ont tenté de démontrer les bénéfices environnementaux et climatiques du libre-échange¹⁵, des exemples empiriques montrent que la mondialisation n'a pas toujours contribué à améliorer le sort de la planète et par là même, la santé des sols cultivables de certains pays. On pense évidemment aux révolutions vertes des pays du sud, qui ont conduit à la disparition de cultures vivrières, à la dépendance des populations aux importations de produits phytosanitaires et à l'appauvrissement des sols. On pense également à la dégradation de la forêt amazonienne au Brésil au profit d'une agriculture intensive destinée à l'exportation.

Si l'alimentation ne peut donc être considérée comme une marchandise comme une autre, peut-être faudrait-il l'appréhender sous un autre angle : celui d'un bien commun. En économie, un bien commun est défini comme un bien non-excluible, c'est-à-dire que tout le monde y a accès, et rival, la consommation des uns affecte celle des autres. Faire des denrées alimentaires un bien commun consisterait donc à rendre la nourriture accessible à tous, en faisant en sorte qu'elle soit mise et gérée en commun. Cette idée, qui contient sans doute une part d'utopie, permettrait d'atteindre l'objectif « faim zéro ». Encore faut-il savoir comment parvenir à faire de l'alimentation un bien commun. Il pourra s'agir tout d'abord de réhabiliter les pays les moins développés à produire eux-mêmes des denrées appropriées pour leur alimentation de base et correspondant à la culture locale. L'idée serait de limiter leur dépendance à l'importation, non seulement de produits agricoles mais aussi de

produits phytosanitaires. Dit autrement, le nouveau système consacrerait les cultures vivrières, perspective qui n'est pas nouvelle. Certains pays ne sont toutefois pas en mesure de produire eux-mêmes de quoi nourrir leur population, souvent pour des raisons climatiques. Pour remédier à ce problème, des organisations de pays producteurs de certaines denrées pourraient être créées à l'image de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole. Elles permettraient de mettre en commun le surplus de production des grands pays producteurs à destination des pays importateurs. Un prix plafond des denrées pourrait être fixé afin d'éviter que des facteurs exogènes interfèrent dans les exportations et privent les pays importateurs de denrées agricoles. Le prix devrait évidemment être assez rémunérateur pour les producteurs.

Dans ce système, les aides aux agriculteurs devraient être limitées pour mettre l'ensemble des producteurs à égalité, mais un soutien pourrait toutefois être envisagé pour faire face à des aléas (climatiques par exemple) et pour faire en sorte que cette agriculture respecte davantage l'environnement. Des standards de production harmonisés et à la hausse – en consacrant le principe de précaution plutôt que celui de la preuve – devraient être mis en place, afin d'assurer au mieux la protection de la santé mais aussi de l'environnement. Enfin, pour mieux faire face aux chocs, des réserves mondiales de denrées non-périssables pourraient également être envisagées afin de nourrir les populations les plus touchées et ainsi, contenir les soulèvements populaires. Un cadre communément façonné permettrait donc d'optimiser l'allocation des ressources nutritives dans le monde, tout en faisant en sorte d'éviter ce que Garrett Hardin a appelé la tragédie des communs¹⁶.

Dans un monde idéal, où la géopolitique – à comprendre comme une volonté de puissance – et les rivalités interétatiques n'existeraient pas, ce système alimentaire mondial pourrait être envisagé. Pourtant, il n'est pas sans rappeler le plan FARM (Food on Agriculture Resilience Mission) proposé le 24 mars dernier lors du sommet du G7 par le Président français Emmanuel Macron, alors président du Conseil de l'UE. Face au risque inéluctable de famines dans le monde que le conflit en Ukraine occasionnera, le Président de la République française a ainsi proposé un plan d'action basé sur trois piliers : commercial, solidarité et production. Il s'agirait de s'obliger à plus de transparence sur les stocks – en particulier de céréales – afin de les libérer pour éviter les pénuries dans certains pays, d'éviter les restrictions aux exportations de produits alimentaires, d'augmenter les productions dans les grands pays producteurs, particulièrement en Europe, (sans que cela ne prenne le pas sur nos objectifs climatiques et environnementaux), d'allouer des volumes à un prix raisonnable et en quantité suffisante aux pays qui en ont le plus besoin, et de soutenir la production agricole dans les pays dépendants des importations de denrées issues de la zone russo-ukrainienne et où l'agriculture est possible.

A bien y regarder, ce plan serait une façon de prioriser la sécurité alimentaire mondiale par rapport au bon déroulement des échanges, un nouveau paradigme diplomatique jusque-là occulté dans la mesure où le commerce seul était censé mener à réduire la sous-nutrition dans le monde. Cela ne signifie pas l'arrêt des échanges et le retour du protectionnisme au sens strict du terme, puisque le commerce serait utilisé pour approvisionner les pays les plus en difficultés mais, en parallèle, des actions seraient menées pour réduire la dépendance de certains pays aux importations de denrées agricoles. Le Président français a ainsi proposé d'investir massivement dans les productions alimentaires durables et les chaînes de valeur agricoles résilientes de ces pays, et de relancer le projet de Grande Muraille Verte, une façon peut-être de reconnaître l'utilité des cultures vivrières dans les pays du Sahel et de la Corne de l'Afrique.

Au plan FARM s'ajoute la nouvelle stratégie agricole française, qui se veut souveraine (avec des stratégies pour atteindre l'autosuffisance sur le plan protéique, des engrais ou encore

¹³Voir l'Eurobaromètre de juillet-août 2020.

¹⁴Se reporter à la courbe environnementale de Kuznet, et aux théories relatives à l'effet d'échelle, l'effet technique et l'effet de composition. Voir Gene M. Grossman, Alan B. Krueger, « Environmental impacts of a north American free trade agreement », in Garber P. (ed.) *The US-Mexico Free Trade Agreement*, 1993, Cambridge, MIT Press, p1-57.

¹⁶Il s'agit d'une théorie économique qui considère qu'un bien commun est souvent sujet à une surexploitation. Chaque individu veut bénéficier de ce bien commun et ne prend pas en compte son caractère rival.

des fruits et légumes) mais aussi tournée vers l'exportation, comme ce fut le cas jusqu'à présent. Il s'agirait donc de produire nationalement pour ses propres besoins tout en, dans la mesure du possible, réservant l'excédent à l'exportation. Il faudra toutefois observer la manière dont cette stratégie sera mise en œuvre. Car si les jachères sont destinées à la production de protéines végétales, on pourrait craindre que les surfaces cultivées ne soient pas suffisantes pour parvenir à l'autosuffisance. D'autant que mettre en culture ces terres n'est pas si simple ni rentable pour les agriculteurs. La même question se pose pour le développement de la filière arboricole et le maraîchage en France, et dans d'autres pays européens, où ces filières ne sont pas assez développées pour rencontrer la demande nationale/européenne.

L'état actuel des relations commerciales sous un angle plus pragmatique

Une analyse géoéconomique de la situation actuelle nous permet d'affirmer que faire de l'alimentation un bien commun est sûrement une entreprise trop ambitieuse. Le commerce est aujourd'hui utilisé à des fins politiques, presque militaires. En témoignent les sanctions économiques occidentales imposées à la Russie, ou encore l'exclusion de la Russie du statut de Nation la Plus Favorisée par le G7. De tels actes auront sûrement une portée limitée sur la Russie, du moins, sur le long terme. Car le pays parvient à former des alliances commerciales et politiques avec d'autres puissances, comme la Chine, laquelle a signé un accord pour un gazoduc avec la Russie, équivalent à Nord Stream II, a accueilli les banques russes dans le CIPS lorsqu'elles ont été exclues de SWIFT, et n'a voulu sanctionner ni économiquement ni financièrement le pays envahisseur de l'Ukraine.

Au vu de la situation actuelle, un système alimentaire mondial tel que décrit plus haut est inenvisageable. En effet, on assiste à un morcellement du monde à travers des alliances commerciales plus ou moins politiquement fondées. Il ne serait pas étonnant de voir l'UE relancer les négociations pour des accords de libre-échange bilatéraux avec des pays occidentaux, démocratiques et qui ont condamné la Russie, pour s'assurer de la pérennité de leur puissance dans un ordre mondial en pleine mutation¹⁷.

Aux valeurs démocratiques s'ajouteront potentiellement les questions environnementales dans ces (nouvelles) alliances. L'Union Européenne essaiera toujours plus de convaincre d'autres partenaires à opérer une transition environnementale, une logique dans laquelle sont entrés les Etats-Unis avec l'IFEP (Cadre Indopacifique, un Accord de libre-échange qui prend en compte les chaînes de valeur, les investissements dans les infrastructures et l'environnement). D'autres Etats seront quant à eux toujours plus préoccupés par le libre-échange classique, sans prendre en compte d'autres enjeux du développement durable (le Traité Trans-Pacifique fait office d'exemple). Certains créeront peut-être leurs propres règles, si l'OMC finit par périlcliter. On pourrait également imaginer une alliance entre les pays les moins enclins à contrer la Russie en matière d'actions diplomatiques, et les moins à même de s'engager en faveur du climat et de l'environnement. Ainsi, sur le plan agricole, une alliance entre le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (quatre pays des BRICS) dominera peut-être les échanges agricoles mondiaux, surtout si les Russes parviennent à contrôler l'Est de l'Ukraine richement doté en terres fertiles. Par leur production intensive et leurs exportations agricoles dans les pays les plus dépendants des importations, ces pays dits émergents parviendront peut-être à faire asseoir un nouvel ordre mondial à leur avantage...

¹⁷Voir Clémence Dehut, « Les accords commerciaux : où en est l'Union européenne? », Lettre économique de mai 2021, p.2.

¹⁸« Pathways towards sustainable food systems in times of crises—G7 Agriculture Ministers' Communiqué », Berlin, 14 mai 2022.

Que ressort-il de la douzième conférence ministérielle de l'OMC ?

La douzième conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue du 12 au 17 juin 2022, fut l'occasion de proposer des solutions pour contrer l'insécurité alimentaire. Sont ressorties de cette CM12 une Déclaration ministérielle sur la réponse urgente à l'insécurité alimentaire et une Décision ministérielle sur l'exemption des prohibitions ou restrictions à l'exportation pour les achats de produits alimentaires du Programme alimentaire mondial (PMA). La déclaration incite les Etats à ne pas restreindre leurs exportations de denrées alimentaires, reconnaît l'intérêt de soutenir la production agricole des PMA et des PDINPA (pays en développement importateurs nets de produits alimentaires) via une assistance technique et financière, et insiste sur l'importance de la transparence sur les marchés agricoles. La décision, quant à elle, interdit aux Membres de l'OMC d'imposer des restrictions ou prohibitions à l'exportation de produits alimentaires achetés par le PAM à des fins humanitaires et non commerciales.

Ces mesures ne sont pas sans rappeler l'initiative FARM ou encore les recommandations faites par les Ministres de l'Agriculture du G7 dans leur communiqué sur la durabilité des systèmes alimentaires du 14 mai 2022¹⁸. Le G7 avait en effet critiqué la décision de l'Inde de bloquer ses exportations de blé pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine et des aléas climatiques sur sa production. L'Inde n'est pas un grand exportateur de blé, mais une telle décision pourrait être imitée par d'autres pays. On assiste déjà depuis quelques mois à une propagation de telles mesures souveraines, que l'on pourrait qualifier de protectionnistes: la décision indienne s'apparente à la suspension des exportations d'huile de palme de l'Indonésie à la fin avril. Par conséquent, il est à craindre que les ambitions qui sont ressorties de cette CM12 ne soient pas respectées par tous les Etats car certains privilégient leur propre sécurité alimentaire au détriment d'autres pays.

Le paradigme libéral sur lequel l'ordre mondial était fondé depuis la deuxième moitié du XXème siècle est aujourd'hui remis en cause. Tandis que les uns favorisent leur sécurité alimentaire nationale, les autres en appellent à une « souveraineté libérale », un système qui privilégierait l'autosuffisance tout en exportant les surplus dans les pays les moins enclins à produire ce dont ils ont besoin. La question de la sécurité alimentaire mondiale amène les pays à faire des choix: doit-on avantager sa souveraineté alimentaire nationale ou jouer le rôle de nourrisseur du monde? Peut-on produire suffisamment pour sa population nationale et exporter l'excédent? Comment concilier la nécessité de l'accroissement de la production avec la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique?

Les résultats obtenus à l'issue de la CM12 relèvent davantage de mesures d'urgence que de dispositifs pérennes pour assurer la sécurité alimentaire mondiale. Les règles relatives à l'Accord sur l'Agriculture et aux accords de l'OMC peineront sûrement à être modifiées. Le blocage de l'ORD, le non-respect des règles de l'OMC en particulier par les pays développés, les mutations géopolitiques et bien d'autres enjeux mèneront sûrement les pays à s'affranchir davantage des règles de l'OMC, et peut-être, à renforcer les alliances bilatérales dans un monde de plus en plus fragmenté.

Contact : Clémence Dehut

clemence.dehut@apca.chambagri.fr

Chambres d'agriculture France
(APCA)

9 avenue George V — 75 008 Paris

Tél : 01 53 57 10 10

E-mail : accueil@apca.chambagri.fr

Siret : 18007004700014

REPUBLIQUE FRANCAISE

Avec la participation du CasDAR

Directeur de la publication : Thierry
Pouch

Mise en page par : Odile Martin-Lefèvre

