

NOTE DE REFERENCE STRATEGIQUE

POUR UNE REFORME DU MULTILATERALISME



AGRICULTURE
STRATÉGIES

Paris, le 12 février 2019

Table des matières

Préambule	
Synthèse	5
Introduction.....	7
1) La crise de l'OMC et du multilatéralisme : les termes du débat	8
a) Une stratégie américaine pragmatique.....	9
b) La Chine : un bouc émissaire commode pour ne pas se remettre en cause.....	10
c) En matière agricole, encéphalogramme plat ou presque	11
d) Sauver l'OMC ou sauver le multilatéralisme ?	13
2) Pistes pertinentes et idées émergentes : les recommandations d'Agriculture Stratégies	15
a) Coopération ou concurrence : deux logiques incompatibles.....	15
b) Les entreprises peuvent-elles être mises sur le même pied d'égalité que des Etats ?.....	16
c) Le Trilemme de Rodrik.....	17
d) La remise en cause de l'ajustement par les prix	17
e) L'OMC doit pleinement s'inscrire dans l'agenda 2030 des objectifs du développement durable (ODD) en matière de sécurité alimentaire	19
f) Le pluri-latéralisme ou les accords à géométrie variable.....	19
g) En revenir aux accords sur produits de base et à l'esprit de la Charte de la Havane	20
h) Réhabiliter les stratégies de développement par l'agriculture notamment en Afrique	22
i) Créer un Conseil de sécurité alimentaire mondial : nouveau fondement du multilatéralisme en matière agricole et agroalimentaire.....	23
3) En conclusion.....	25

Préambule

Notre première note de référence stratégique a été publiée en Juin 2018 : elle visait à poser les bases d'une refondation de la PAC tout en appelant à une réforme du cadre multilatéral. Car, comme nous le soulignons, les accords de Marrakech de 1994 et leur avatar, le Cycle de Doha, ont enfermé depuis un quart de siècle la coopération internationale dans une démarche stérilisante qui a conduit la PAC dans une impasse sans favoriser l'émergence d'un développement agricole significatif pour les pays en développement.

Les analyses et recommandations développées dans cette première note ont connu une couverture médiatique et un intérêt politique significatif dans un environnement défaitiste et sans ambition. Nous poursuivons notre action, notamment dans le cadre des prochaines élections européennes car la proposition alternative la plus structurée en phase avec les réalités du monde d'aujourd'hui est celle d'Agriculture Stratégies. D'ores et déjà certains rapports parlementaires s'inspirent directement des travaux d'Agriculture Stratégies.

Il est de plus en plus probable que la proposition de réforme de la PAC de la Commission européenne ne fera pas l'objet d'un accord législatif avant les prochaines élections européennes, ce qui était notre hypothèse de travail à mi-année 2018. Le champ pourrait donc s'ouvrir pour la nouvelle législature à partir de Juin 2019. Mais il faut être conscient que certains de ceux qui occupent des fonctions influentes au sein de l'administration, des cabinets ministériels ou des organisations professionnelles s'affranchiraient bien d'une véritable réforme de la PAC. Au motif pêle-mêle :

- d'une approche conservatrice minimaliste,
- d'une vision erronée de la situation du monde agricole qui ne connaîtrait pas de crise,
- enfin de la nécessité pour le monde agricole d'accroître sa résilience, l'emploi de cette notion psychanalytique étant totalement détournée de sa signification.

En effet, une politique publique ne peut plaider en ce sens. La résilience est une reconstruction patiente de la personnalité après des traumatismes destructeurs. Nous avons consulté Boris Cyrulnik le grand spécialiste mondial de la question et sa réponse a été sans appel. Il y a une confusion totale entre un traitement lourd mis en œuvre par des spécialistes (des centres de résilience viennent d'être ouverts en France pour les victimes du terrorisme) et une politique régulatrice qui ne doit exister que pour éviter par sa pertinence les traumatismes qu'une thérapie de résilience doit traiter.

En gros, tous ceux qui emploient cette notion partent du postulat que les exploitants agricoles doivent trouver en eux-mêmes les ressources pour faire face à toutes les difficultés possibles, éventuellement soutenus par des dispositifs assurantiels, dont on sait par ailleurs qu'ils ne peuvent être un recours (et encore) qu'en cas d'incidents climatiques. Il y a clairement tromperie sur une politique qui n'en est pas une alors que dans aucun des autres pays du monde une telle supercherie ne fait pas partie des politiques agricoles. Bien au contraire. Les autres politiques visent à réguler des marchés volatils et à garantir aux mondes agricole et agroalimentaire des niveaux de revenus suffisants.

Certes, dans le débat actuel sur l'avenir de la PAC, l'antienne du maintien du budget européen est évoquée mais sans pour autant qu'il y ait une réflexion stratégique menant à une véritable réforme. Il s'agit surtout de donner des gages sans réfléchir à l'avenir dans un monde en pleine

transformation. Or les fondements de la PAC reposent sur une acception du multilatéralisme qui remontent à 1994 et qui se sont incarnés dès 2001 dans le Cycle de Doha.

Réformer la PAC sans avoir un cadre de référence pour une refondation du multilatéralisme n'est donc pas possible, surtout en période de guerre commerciale et de replis des grandes économies mondiales. Car, même si ce sera long et difficile, il est une évidence : on ne peut plus considérer comme durables les principes définis il y a plus de vingt ans et surtout on ne peut en faire l'alpha et l'oméga de notre stratégie agricole.

Les aides découplées, outre le fait, comme nous avons largement démontré dans notre première note de référence stratégique, qu'elles sont totalement inefficaces en termes de régulation, sont remises en cause par les USA. C'est l'affaire des olives de table espagnoles : une juridiction américaine ayant jugé que ces aides, pourtant dans la boîte verte de l'OMC, étaient, en fait des subventions déguisées à la production. Tout l'édifice de la PAC mis en place depuis 1992 et approfondi en 2003 sur la base du principe de découplage et de la réponse aux signaux de marché est sur le point de s'effondrer.

Cette remise en cause devrait amener un examen lucide et une prise de décision démocratique au sein des instances politiques européennes dans une recherche d'autonomie stratégique de l'Europe politique. En décidant d'ouvrir une consultation à l'OMC pour tenter de sauver les aides découplées, la Commission prend un risque important pour la PAC dans la mesure où il va être difficile de défendre l'idée que ces aides sont neutres - n'ont pas d'effets sur la production et les échanges -, alors qu'elles constituent en moyenne la moitié des revenus des agriculteurs européens.

Et comme l'Organe d'appel de l'OMC est au bord de la paralysie faute du remplacement des juges qui la composent, à l'instigation des USA, l'Europe risque de s'enliser dans un no man's land juridictionnel qui démonétisera définitivement la PAC. Cette situation peut déboucher sur une guerre commerciale entre l'Europe et les USA au plus mauvais moment, celui d'une absence totale de volonté commune en matière agricole et alimentaire. A croire que de mauvais génies se sont ingéniés à faire prendre à la Commission européenne depuis quelques années les voies les plus chaotiques pour la construction européenne.

Faut-il pour autant céder au pessimisme et laisser s'aggraver les mauvais présages sans réagir ? Il convient au contraire, de poursuivre notre travail de réflexion stratégique et apporter aux décideurs les analyses, les réflexions, les projets et les appuis qui finiront par remettre au centre des préoccupations politiques l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation. C'est dans cet esprit que nous avons construit cette note « Pour une réforme du multilatéralisme » qui resitue les problématiques agricoles et agroalimentaires dans une approche plus large, celle des relations commerciales internationales et au-delà celle de la coopération internationale souvent éclatée en plusieurs institutions peu ou pas coordonnées entre elles.

Jacques Carles
Président d'Agriculture Stratégies

Synthèse

Le multilatéralisme est en crise et le blocage des nominations des juges de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC par les Etats-Unis n'en est que la partie émergée. La guerre commerciale en cours constitue une remise en cause majeure de l'ordre international hérité des années 1990. Croire que la situation tient à la personne du Président des Etats-Unis et prendre la Chine comme bouc-émissaire n'est sûrement pas une base propice pour contribuer à redéfinir un nouvel ordre économique international facteur de paix. **La crise de l'OMC est un révélateur important pour l'Union européenne elle-même** : leurs trajectoires ont été en partie communes depuis trois décennies, que ce soit sur la Politique Agricole Commune (PAC) mais aussi la politique de développement et bien sûr la politique commerciale.

Le commerce est un moyen et non une fin. La prééminence de l'OMC sur les autres institutions internationales n'est pas opportune si l'on veut s'adresser aux défis du 21^{ème} siècle comme la sécurité alimentaire, le changement climatique, la protection des ressources naturelles, les phénomènes migratoires et les déséquilibres macro-économiques. La forme de supranationalité qu'a atteint l'OMC avec l'ORD interroge aussi les principes démocratiques. La coopération internationale est plus que jamais nécessaire mais **la création de l'OMC a institutionnalisé la concurrence généralisée comme aboutissement de la gouvernance de l'économie mondiale par l'effacement des Etats-Nations.**

Alors que le cycle de Doha bute sur les sujets agricoles depuis plus de 10 ans, les bases de négociation sont toujours peu ou prou les mêmes. **La crise alimentaire de 2007/08 a conduit à une remise en cause profonde de la discipline de l'OMC en matière agricole** et un renforcement des politiques agricoles partout dans le monde. Pour autant la volatilité structurelle des marchés agricoles et les moyens de la réduire ne sont toujours pas un sujet à l'OMC. **Le changement climatique imposerait pourtant de relégitimer le stockage public**, mais cet attribut central de la sécurité alimentaire est toujours considéré comme illicite en dépit des efforts de l'Inde pour le réhabiliter.

Sur la base de ce constat, nous recommandons :

- de poser comme principe que le **multilatéralisme doit avant tout permettre de faire émerger des coopérations entre Etats souverains** dans l'optique de construire les nouveaux équilibres d'un monde plus multipolaire que jamais. Cela suppose de dépasser le logiciel actuel basé sur la concurrence et la supranationalité. **Penser la mondialisation comme l'unification d'une économie-monde par la négation des Etats-Nations aura été une erreur ;**
- de **rétablir une hiérarchie** entre les Etats et les entreprises. Les choix démocratiques ne peuvent être remis en cause au nom de la protection d'intérêts particuliers, aussi conséquents soient-ils. **La décision récente des Etats-Unis de vider de son contenu le tribunal arbitral Etat-investisseur suite à la renégociation de l'ALENA va dans ce sens ;**
- de **remettre en cause la croyance dans les vertus régulatrices de l'ajustement par les prix.** Qu'ils s'agissent des surcapacités de production d'acier et d'aluminium ou des déséquilibres macro-économiques, il faut voir dans la stratégie américaine à l'œuvre actuellement le volontarisme d'agir là où les mécanismes de marché montrent leurs limites. **L'équilibre des marchés internationaux doit être vu comme un bien commun qui nécessite des coopérations actives entre leurs principaux protagonistes ;**

- **d'encourager les accords pluri-latéraux en remettant en cause le principe de non-discrimination** afin de donner aux pays volontaires pour des coopérations un avantage par rapport aux autres. Il s'agit de pouvoir discriminer les produits selon les modes de production. **Fort de son marché intérieur, l'Union européenne dispose d'un pouvoir important pour initier ce type de coopération ambitieuse** afin d'engager les transformations que réclament les défis du 21^{ème} siècle, et en premier lieu la lutte contre le changement climatique ;
- **de repositionner l'OMC d'égal à égal avec les autres institutions internationales**, voire d'œuvrer à sa réforme pour la placer dans le champ des institutions Onusiennes, afin d'en faire une organisation propice au dialogue, à la recherche de conciliation et à la structuration de coopérations commerciales stabilisatrices et durables.

Sur les questions spécifiquement agricoles, nous recommandons :

- **d'appeler l'OMC à faire de l'Agenda 2030 des Objectifs de Développement Durable son programme de travail**. On doit s'y intéresser au fonctionnement réel des marchés agricoles pour considérer les politiques publiques comme le moyen de corriger les principales défaillances de marché. **Les prix des transactions internationales ne correspondent pas à leur niveau d'équilibre, mais le plus souvent à des prix de dumping ;**
- **de réhabiliter les accords sur produits de base et la Charte de la Havane** qui ont permis le développement des échanges jusqu'au début des années 1980. Les accords sur produits de base constituent des exemples aboutis de coopération internationale pour sécuriser les échanges internationaux ;
- **de favoriser les stratégies de développement basées sur l'agriculture** afin de répondre aux défis démographiques, migratoires, de sécurité alimentaire et de changement climatique, en particulier au bénéfice des pays africains ;
- **de créer un Conseil de sécurité alimentaire mondial rattaché à l'ONU pour organiser la concertation**, notamment au sein des différentes agences et organisations internationales, et préparer les coopérations internationales relatives à l'agriculture et l'alimentation.

La volonté de la Chine d'intégrer l'agriculture dans les négociations sur les limites au dumping et le bras de fer entre Européens et Américains à propos des aides découplées sur les olives de table espagnoles sont en passe de faire entrer de plain-pied les sujets agricoles dans la guerre commerciale. La pression va s'intensifier sur l'Union européenne mise devant ses contradictions : d'un côté, elle se voit en chantre du multilatéralisme ; de l'autre, elle préfère le confort de règles à son avantage mais attaquées de toutes parts. Aussi pour éviter de se retrouver dans les cordes sur les sujets agricoles, elle n'aura pas d'autre choix que d'appeler à une remise à plat des règles multilatérales et à montrer la voie en engageant une nouvelle trajectoire de réformes de la PAC. A défaut de regagner une autonomie stratégique entre les géants américains et chinois, c'est le projet européen lui-même, et en particulier la principale politique communautaire intégrée, qui sont en danger.

La crise du multilatéralisme constitue un défi majeur pour l'Europe politique qui n'aura d'autre alternative que de construire sa souveraineté économique ou, dans la désunion, de se faire imposer un nouvel ordre économique par les Etats-Unis et la Chine.

Introduction

Le multilatéralisme est en crise. Depuis le 15 avril 1994 et la déclaration de Marrakech qui marque la fin du cycle de négociation de l'Uruguay et la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, aucun accord majeur n'a été conclu. Le cycle de Doha lancé en 2001 n'aboutira sans doute jamais. Le blocage des nominations lors du renouvellement des membres de l'Organe d'appel de l'OMC par les Etats-Unis est même en passe de paralyser l'institution à compter de décembre 2019.

Plus encore, les mesures de rétorsion commerciales prises par les Etats-Unis depuis janvier 2018, en dehors du cadre légal de l'OMC, traduisent une crise profonde de la mondialisation telle qu'elle se dessine depuis trois décennies. Fort de ce constat, des voix s'élèvent pour prôner une réforme de l'OMC afin de sauver le multilatéralisme. Parmi celles-ci, le discours du Président Macron prononcé à l'OCDE le 31 mai 2018 donne aux prochains G7 et G20 l'objectif d'être force de propositions pour réformer l'OMC. Pour autant, il ne semble pas y avoir pour l'heure de diagnostic partagé quant aux causes profondes de la crise actuelle et l'agenda pour structurer une possible réforme du multilatéralisme reste à définir.

Paradoxalement les premières propositions de la Commission européenne pour une réforme du multilatéralisme¹ n'évoquent à aucun moment les sujets agricoles qui sont pourtant au cœur du blocage du cycle de Doha depuis plus de 10 ans. Cette omission est d'autant plus préoccupante que la crise alimentaire de 2007/08 a engendré une remise en cause profonde du bien fondé des règles de l'OMC en matière agricole, et ce partout dans le monde. Pour tenter de sauver le multilatéralisme il convient d'accepter de s'interroger sur la pertinence du logiciel actuel.

La sécurité alimentaire mondiale comme la stabilité des marchés internationaux devraient être vues comme des biens communs à l'ensemble de l'humanité. Or, l'ordre international prévalant depuis trois décennies repose sur les principes de la concurrence et de l'efficacité des marchés laissés à eux-mêmes. Nous en avons été jusqu'à oublier que le développement des échanges internationaux de produits agricoles jusqu'au début des années 1980 s'était bâti sur des coopérations inter-étatiques pour dépasser les nombreuses défaillances de marché qui expliquent l'instabilité structurelle des prix alimentaires.

Les marchés agricoles sont ainsi faits que quelques pourcents de décalage entre l'offre et la demande peuvent entraîner des fluctuations si importantes que la notion de prix d'équilibre relève surtout d'une construction intellectuelle. Face à des prix internationaux qui peuvent connaître des sommets lorsque la sécurité alimentaire est en jeu, pour déboucher sur de longues périodes de déprime où l'on observe des prix de dumping, inférieurs aux coûts de production de tous les producteurs ou presque, comment reprocher à des gouvernements de chercher à protéger leurs populations rurales comme urbaines. Faute d'une coopération internationale pour limiter ces excès, le repli commercial ne pourra pas être évité. C'est donc aujourd'hui le jusqu'au boutisme des défenseurs du libre-échange intégral qui, s'opposant à l'idée même de coopérations inter-étatiques notamment pour le stockage des produits agricoles, sont les principaux acteurs du repli commercial.

Dans ce contexte d'escalade des tensions et de remise en cause de l'ordre international, plaider pour une réforme du multilatéralisme peut paraître comme relevant de la gageure voire de l'angélisme. Mais compte tenu des périls identifiables, face auxquels la tentation sera grande de trouver les bouc-émissaires les plus faciles, il est de notre responsabilité de travailler à une caractérisation précise de la

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

situation et à agréger les idées structurantes pour trouver les voies d'une réforme du multilatéralisme. Cette responsabilité est d'autant plus grande qu'elle se double de celle de forger les bases d'une nouvelle étape dans la construction européenne, car le logiciel européen, on le voit non seulement pour la PAC mais aussi sur les questions relatives au commerce et au développement, n'est pas si éloigné de celui de l'OMC. Enfin, notre volonté d'approfondir ce sujet se nourrit également de la nécessité d'éveiller les décideurs français et européens, publics comme privés, sur l'importance de penser au plus vite les stratégies pour pallier aux conséquences d'une période d'instabilité qui ne fait que commencer.

Dans la première note de référence stratégique d'Agriculture Stratégies « Pour une réforme en profondeur de la PAC dans un cadre multilatéral à renouveler »² parue en mai 2018 nous avons explicité que les trajectoires de la PAC et du multilatéralisme en matière agricole étaient largement communes depuis le début des années 1990. Ces trajectoires sont aujourd'hui en bout de course mais toute tentative de sortir l'une de l'impasse en considérant l'autre comme constante est vouée à l'échec, et vice-versa. Alors que la première note proposait également les principes d'une réforme en profondeur de la PAC, cette deuxième note de référence stratégique d'Agriculture Stratégies s'attache à la réforme du multilatéralisme. Et si l'agriculture et l'alimentation sont loin d'être les seuls sujets du multilatéralisme, ils doivent y tenir une place de choix tant ils sont au cœur des enjeux du 21^{ème} siècle, de la sécurité alimentaire au changement climatique et à la protection des ressources naturelles, en passant par le défi migratoire et le développement par l'agriculture.

Aussi, afin d'avancer dans cette voie, la première partie de cette note vise à faire un état des lieux des termes du débat sur la crise de l'OMC. Dans une deuxième partie nous dégagons les pistes pertinentes et les idées de réforme qui sont susceptibles de conduire à une sortie de crise et que nous traduisons en recommandations pour les autorités françaises et européennes.

1) La crise de l'OMC et du multilatéralisme : les termes du débat

En quelques semaines, avec l'échec de la réunion ministérielle de Buenos Aires en décembre 2017 qui n'a donné lieu à aucun communiqué commun d'une part, et l'annonce par le Président Trump, en janvier 2018, de taxes douanières sur les importations chinoises de machines à laver et des panneaux solaires de l'autre, le multilatéralisme a basculé dans l'inconnu d'une crise profonde. Mais si ces événements, et ceux qui les ont suivis depuis, ont rendu perceptible la crise du multilatéralisme au plus grand nombre, ses déterminants préexistaient et il serait incorrect d'y voir seulement une acmé passagère liée à la personnalité et aux orientations politiques du Président Trump.

Par leur stratégie de déstabilisation de l'OMC et la manifestation de leur refus du logiciel libre-échangiste, les Etats-Unis expriment deux préoccupations majeures. La première est relative à l'existence de déséquilibres macro-économiques, facteurs d'instabilité systémique pour l'économie mondiale ; la seconde questionne l'existence même du supranationalisme et la nature de la mondialisation dans sa forme actuelle.

² http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/06/Note_Reference_Strategique_Consensus_Reforme_PAC_250518-1.pdf

a) Une stratégie américaine pragmatique

Si l'économie américaine crée des emplois – le taux de chômage est en dessous des 4% - et renvoie l'image de plutôt bien se porter, le déficit commercial est colossal (550 milliards de dollars pour les biens et services) et les réserves de change en dollars continuent de s'accumuler notamment chez ses principaux fournisseurs, la Chine en premier lieu. Il faut en effet rappeler que le passage aux taux de change flottants peut être vu comme le moyen de fluidifier le commerce international et limiter les déséquilibres par l'ajustement des parités de manière à rééquilibrer en continu les balances commerciales. Mais force est de constater que le statut particulier du dollar remet en cause l'essentiel des théories du commerce international.

Surtout, en s'attaquant frontalement aux surcapacités de production d'acier, les Etats-Unis ont été au-delà de la seule critique des limites de l'ajustement par les prix et ont cherché à s'attaquer à la source de l'un des principaux problèmes qui touchent leur industrie à savoir des prix internationaux trop bas³. Chiffant à 16,5% les surcapacités mondiales, les Etats-Unis ont ainsi obtenu des Chinois qu'ils baissent leur production de 11%. Il serait là aussi excessif de réduire la stratégie américaine à la fable d'un néoprotectionnisme de politiciens cherchant juste à se faire réélire par les cortèges des perdants de la mondialisation. Là encore, les Américains font la preuve du pragmatisme qu'on leur connaît et offrent sûrement une porte de sortie à un ordre économique mondial dont la faille principale a été de se penser comme devant se construire contre les Etats-Nations.

Car, et c'est là la deuxième préoccupation majeure, les Etats-Unis remettent en cause, si ce n'est le supranationalisme dans son ensemble, tout du moins la forme de supranationalisme qu'a atteint l'OMC avec comme figure de proue son organe de règlement des différends (ORD). En bloquant la nomination des membres de l'Organe d'appel, les Etats-Unis cherchent en effet à s'en prendre à l'ORD, qualifié de 'joyau de la couronne' par les adorateurs de l'OMC. Ils leur reprochent en effet d'avoir une activité jurisprudentielle propre qui écarte l'institution de son dessein initial de structurer les négociations entre Etats souverains et qui lui donnerait une prééminence excessive sur les lois nationales.

Nous n'avons pu que le constater s'agissant des sujets agricoles. Une institution supranationale n'échappe pas aux phénomènes bureaucratiques : sans un pilotage par le politique, elle est incapable de penser le changement et surtout le sien. Alors que la crise alimentaire de 2007/08 a remis en cause fondamentalement le mandat du cycle de Doha (et même les principaux résultats du cycle de l'Uruguay), l'OMC n'a pas été en mesure de faire émerger par elle-même un aggiornamento du mandat initial et on y continue les discussions hors-sol, désincarnées, car il s'agit surtout de faire perdurer l'institution⁴.

On l'a bien vu lors de la crise financière de 2008, les chefs d'Etats et de gouvernements ont préféré constituer une structure de concertation ad hoc, le G20, plutôt que d'en passer par les institutions internationales. Enfin, il est bien évidemment question de souveraineté et démocratie, le supranationalisme dans ses formes les plus abouties est ontologiquement incompatible avec les

³ Pour le détail voir <https://www.reuters.com/article/us-g20-steel/china-u-s-at-odds-over-steel-overcapacity-at-g20-forum-idUSKBN1DU1TQ>

⁴ L'exemple le plus explicite est peut-être celui du groupe de négociation sur les subventions à la pêche qui n'a aucun lien avec les instances internationales de régulation des pêches telles l'ICCAT pour les thonidés.

principes démocratiques dont les Etats-Unis continuent, quoiqu'on pense de la situation actuelle, d'être l'un des exemples les plus aboutis⁵.

b) La Chine : un bouc émissaire commode pour ne pas se remettre en cause

L'OMC a émergé au début des années 1990, époque où certains ont annoncé la « fin de l'histoire » et la victoire idéologique du néolibéralisme économique. De plus, parmi les institutions internationales, l'OMC se situe parmi les non-Onusiennes, c'est-à-dire dans celles de Bretton Woods pour lesquelles l'influence américaine est importante. La contestation de l'OMC par les Etats-Unis eux-mêmes est donc d'autant plus déstabilisante.

Compte tenu de cette « parenté » et de l'opposition affichée entre les Etats-Unis et la Chine dans la bataille commerciale à l'œuvre depuis le début de l'année, la tentation est assez grande de faire de cette dernière le bouc émissaire de la crise actuelle, à défaut de répondre aux deux axes de préoccupations exprimées par les Etats-Unis (voir ci-dessus). On observe ainsi dans les positions cherchant à définir un agenda à la réforme du multilatéralisme, notamment celles de l'Union européenne⁶, une focalisation sur trois thèmes qui renvoient directement à l'empire du Milieu. Le premier porte sur la catégorie de pays en développement, jugée trop large, qui octroie la possibilité à certaines dérogations : le traitement spécial et différencié. Le deuxième a trait à la place des entreprises d'Etat dans l'économie. Enfin le troisième tient à la protection de la propriété intellectuelle. Grosso-modo, on voudrait dépeindre de la sorte la situation comme étant la résultante des actions d'un pays qui après son entrée dans l'OMC en 2001 a continué de développer son économie sur la base d'un « capitalisme d'Etat », en bénéficiant indument d'un statut de pays en développement et en pillant les technologies des autres pays.

Cette analyse est caricaturale, mais présente l'intérêt de ne pas remettre en cause le logiciel libre-échangiste. Elle permet de passer sous silence l'activité des entreprises, y compris occidentales, qui via des fusions-acquisitions ont depuis longtemps cherché à contrôler les développements technologiques. Elle s'appuie sur un référentiel plus que discutable tant les Etats, y compris dans les pays de l'OCDE, restent très impliqués dans le développement de l'économie, même si les entreprises publiques sont maintenant moins fréquentes qu'elles ont pu l'être dans un passé pas si lointain.

Et surtout, cette analyse ne peut être jugée comme satisfaisante car elle porte en elle-même la remise en cause du logiciel qu'elle est censée défendre. En effet, si la Chine connaît la période de développement économique la plus conséquente à l'échelle de l'histoire de l'humanité, c'est aussi qu'elle s'est affranchie des préceptes qui lient sans vergogne ouverture commerciale et développement économique. Autrement dit, et pour reprendre le concept de l'économiste sud-coréen Chang (2002, « Kicking away the ladder »), la Chine a utilisé les leviers qu'avaient utilisés avant elle les pays développés pour se développer : elle a su garder « l'échelle » qu'on cherche via la narration néolibérale à enlever aux autres pour s'élever.

⁵ On ne peut pas en dire autant au sein du vieux continent où une part importante du désenchantement vis-à-vis du projet européen tient justement à l'évolution supranationale de la Commission européenne.

⁶ Voir le non papier de la Commission européenne :

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

c) En matière agricole, encéphalogramme plat ou presque

Fraichement nommé, la tâche du nouveau président du comité de l'agriculture, le Guyanais John Deep Ford n'est pas simple. Et à en croire les synthèses émanant de ce comité, peu d'éléments permettent de considérer que la base de négociation soit différente de celle qui a conduit le cycle de Doha à l'échec⁷. Il est toujours question de soutien interne, d'accès aux marchés, de mécanismes de sauvegarde et de subventions aux exportations. Les principales nouveautés par rapport à l'avant crise alimentaire de 2007/08 tiennent au stockage public – où il est juste question de permettre une dérogation pour les pays qui en ont déjà sans remettre en cause pour autant le principe de leur nocivité car ils sont créateurs de distorsions –, et les restrictions à l'exportation – qui n'avaient pas été traitées jusqu'alors, peut être par oubli (ou inconscience) de la réalité des emballements spéculatifs causés par une crise alimentaire.

Bref, on n'en est pas vraiment à essayer de comprendre les causes du renforcement des politiques agricoles et alimentaires à l'œuvre depuis la crise alimentaire. Et il s'agit toujours de discipliner les mesures de politiques agricoles pour éviter qu'elles ne soient trop distorsives au bon fonctionnement des marchés. A aucun moment, on ne perçoit de remise en cause de la certitude de l'efficacité des marchés. La réalité du fonctionnement de marchés agricoles marqués par de nombreuses défaillances et dysfonctionnements n'est toujours pas un sujet⁸. Alors que la concentration très forte de l'agrofourmure, de l'agroalimentaire et de la distribution tend à devenir en soi une nouvelle source de légitimation de l'intervention publique⁹, il est également curieux de ne voir aucune référence aux entreprises et au fonctionnement réel de ce qu'il est convenu d'appeler les « chaînes de valeur globalisées ».

Le champ de négociation (ou d'affrontement) étant peu ou prou le même, il n'est alors pas étonnant de constater que les axes de positionnement des différents pays ou groupes de pays restent globalement inchangés. Le groupe de Cairns refait ainsi parler de lui avec à sa tête l'Australie, sûre de son fait, qui est très active en termes de panels contre l'Inde et la Chine en particulier. Dans les derniers mois, l'Union européenne a été plutôt discrète, il faut dire que son « non papier » de septembre 2018 consacré à la réforme de l'OMC ne parle pas à aucun moment d'agriculture¹⁰. La proposition qu'elle a formulée avec le Brésil en juillet 2017 sur le soutien interne passait sous silence la boîte verte qui regroupe l'essentiel des aides européennes, et elle est globalement sur une ligne très défensive sur tout ce qui pourrait conduire à une reconnaissance du caractère distorsif des subventions internes pour les produits exportés, l'épée de Damoclès étant en l'occurrence l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (ASMC).

⁷ Voir en particulier la synthèse réalisée par le toujours très informé ICTSD en septembre 2018 « Progresser dans les négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture » et les « brèves de l'OMC » réalisées par la Délégation permanente de la France auprès de l'OMC : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/RP-DP/81>

⁸ Pour une caractérisation des défaillances des marchés agricoles, voir notamment Niek Koning, 2017, Food security, agricultural policies and economic growth, long-term dynamics in the past, present and future, Routledge, 218p.

⁹ Voir l'initiative de l'IPES-Food et de Olivier de Schutter « Too big too feed us » http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Concentration_FullReport.pdf

¹⁰ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

Parmi les pays en développement, on voit surtout l'alliance entre la Chine et l'Inde qui avance comme préalable la remise en cause des très confortables plafonds d'aides (MGS autorisés) que se sont négociés les 32 pays initiaux en 1994. Ils n'hésitent pas à rappeler que les autres pays qui n'avaient alors pas de subventions à déclarer n'ont pas de MGS autorisés et se retrouvent donc sous un plafond beaucoup plus contraignant, celui du *de minimis* (10% pour les pays en développement, 5% pour les pays développés et 8.5% pour la Chine)¹¹. Surtout depuis décembre 2018, Pékin fait savoir qu'elle souhaite lier les négociations concernant le dumping sur les produits industriels à celles relatives au dumping sur les produits agricoles. Cette position qui vise à mettre les Etats-Unis mais aussi l'Union européenne devant le fait que les règles agricoles de l'OMC ne s'attaquent pas directement au dumping mais le légalisent, pourrait faire entrer de plain-pied les sujets agricoles dans la guerre commerciale.

Le changement climatique n'est toujours pas un vrai sujet à l'OMC. Et si l'Inde, qui est loin d'être le seul pays concerné, ne se satisfait pas de la dérogation qu'elle a obtenue pour ses stocks publics, elle poursuit son travail de sape contre la remise en cause de cette régulation essentielle à la sécurité alimentaire et à la stabilité des marchés agricoles. Pourtant, le lien entre changement climatique et stockage public est évident : l'amplification des phénomènes climatiques extrêmes milite pour reconsidérer le bannissement du stockage public. On relèvera également que le stockage de denrées alimentaires est à la base de toutes communautés depuis que l'Homme n'est plus un chasseur-cueilleur !

Enfin, s'il est délicat d'identifier une position des Etats-Unis au sein de l'OMC sur les sujets agricoles, vu leur stratégie de remise en cause de l'institution, ils viennent de confirmer le 24 juillet 2018, par la Commission du commerce international des Etats-Unis (une institution fédérale américaine), la mise en place des taxes anti-dumping sur les olives de table espagnoles ce qui constitue une remise en cause d'ampleur de la doctrine actuelle de l'OMC. En effet, les olives espagnoles bénéficient d'aides découplées normalement classées dans la boîte verte de la discipline de l'OMC et donc non soumise à engagement de réduction au nom de leur neutralité, ou plus exactement de l'absence d'effets distorsifs significatifs sur la production ou sur les échanges.

On retrouve ici les fameuses trois boîtes de l'OMC : la boîte orange pour les soutiens distorsifs, la boîte bleue pour les soutiens couplés mais avec réduction de la production et la boîte verte qui regroupe l'ensemble des aides acceptables dont les aides découplées. Rappelons que l'Union européenne est la seule à poursuivre sur la voie du découplage que les Etats-Unis ont remis en cause dès 2002 et abandonné en 2014. En confirmant des mesures anti-dumping alors que les olives espagnoles bénéficient surtout des aides découplées, les Etats-Unis s'attaquent donc frontalement à la doctrine OMC et fragilisent d'autant la position de l'Union européenne. Ainsi les deux tiers du budget de la PAC (35 Md€), destinés aux aides découplées sont menacés d'être requalifiés par les USA en soutiens distorsifs, ce qui au-delà des seules olives est susceptible de se traduire par la généralisation de taxes antidumping sur la plupart des productions européennes.

Or, même imparfaites¹², les aides découplées constituent une part significative voire indispensable du revenu des exploitants agricoles européens (en 2016, l'ensemble des aides directes représentaient 47% du revenu agricole moyen). De plus, penser pouvoir contre-attaquer les Etats-Unis en demandant

¹¹ Voir le document JOB/AG/102 « Elimination de la MGS pour réduire les distorsions du commerce mondiale des produits agricoles », Communication présentée par la Chine et l'Inde.

¹² Voir notamment le Livre blanc de Momagri « un nouveau cap stratégique pour la PAC »
<http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/02/Livre-Blanc-2017-final.pdf>

un panel à l'OMC pour défendre les aides découplées ne semble pas judicieux. Même si elles ne sont pas spécifiques à un produit en particulier, il persiste pour les aides de la PAC une forme de couplage au facteur de production qu'est la terre. Surtout, au-delà du bon respect des critères définissant un paiement découplé, il apparaît plus que délicat de justifier leur neutralité quand elles représentent toujours près de la moitié du revenu des agriculteurs européens. De nombreuses études empiriques ont ainsi cherché à mettre en évidence les effets des aides découplées sur l'offre de travail des agriculteurs et les conditions d'entrée et de sortie dans le secteur, mais également sur leurs capacités d'investissement et leur attitude face au risque. Et rien n'empêcherait les juges du panel de ne pas utiliser ces éléments ou de procéder aux mêmes calculs que les Américains pour caractériser l'effet dumping. Bref rien ne les obligerait à en rester à la seule appréciation du bon respect des critères définissant par principe les aides découplées, qui via le lien à la terre des aides de la PAC, est également discutable.

Pourtant, l'Union européenne a choisi le 29 janvier 2019 de contre-attaquer à l'OMC en ouvrant une procédure de consultation contre les taxes anti-dumping. Certes, on peut comprendre que la Commission cherche à éviter la contagion à d'autres produits de taxes anti-dumping similaires. Mais, de facto, alors que la Commission cherchait à ce que les sujets agricoles ne soient pas concernés par les tractations, notamment celles entre les Etats-Unis et l'Union européenne, il faut de toute évidence voir, avec cette contre-attaque, l'entrée des sujets agricoles dans la guerre commerciale. La réaction très verte des autorités américaines, parlant de la position européenne comme « infondée » et « à combattre agressivement » ne laisse aucun doute sur la violence de la riposte.

Aussi la pression est maintenant forte sur une Union européenne mise devant ses contradictions : d'un côté, elle se fait le chantre du multilatéralisme ; de l'autre, elle préfère le confort de règles à son avantage mais attaquées de toutes parts. Aussi pour éviter de se retrouver dans les cordes sur les sujets agricoles et pour contribuer à relancer le multilatéralisme, elle n'a maintenant plus d'autre choix que d'appeler à une remise à plat des règles multilatérales et à donner les gages suffisants en engageant une nouvelle trajectoire de réformes de la PAC. A défaut, de regagner une autonomie stratégique entre les géants américains et chinois, c'est le projet européen lui-même, et en particulier la principale politique communautaire intégrée, qui sont en danger.

d) Sauver l'OMC ou sauver le multilatéralisme ?

Attaquée frontalement par les Etats-Unis censés être leur créateur et incapable d'ajuster leur doctrine en matière de développement et de sécurité alimentaire – en dépit de la crise alimentaire de 2007/08, l'OMC est-elle capable d'œuvrer à un aggiornamento pour permettre à la communauté internationale de trouver la voie d'une sortie de crise au multilatéralisme ? Si les enjeux du 21^{ème} siècle, et en premier lieu le changement climatique et la protection des ressources naturelles, nécessitent des coopérations internationales, l'organe qui lors de sa création a institutionnalisé le dogme de la concurrence généralisée comme aboutissement de la gouvernance de l'économie mondiale par l'effacement des Etats-nations peut-il être utile à trouver une solution ou est-il voué à figurer parmi les causes du problème ?

L'OMC ne peut à l'évidence pas traiter de tous ces enjeux et cela a été une erreur politique de lui conférer une place aussi centrale en matière de coopération internationale. Le développement du commerce ne peut être considéré comme une fin en soi. L'agenda de l'OMC ne tient pas assez compte des objectifs de développement durable des Nations unies (ODD) et repose sur la seule stratégie de la

croissance tirée par les exportations¹³. La réflexion qui doit s'engager maintenant consiste avant toute chose à remettre l'OMC à sa place d'organe de dialogue, de veille et de recherche de conciliation en matière de politique commerciale et non de *deus ex machina* d'une libéralisation des échanges comme seul facteur d'entraînement du progrès économique et social. C'est d'ailleurs sans doute cette hypertrophie institutionnelle, qui doit beaucoup au talent de Pascal Lamy, qui a eu raison du Cycle de Doha car on ne pouvait pas traiter de tous les sujets de coopération internationale à travers le passage, étroit et conflictuel de l'OMC.

La crise de l'OMC est bien plus profonde qu'un simple problème de gouvernance interne de l'institution. Il est certes possible de dépasser le blocage par les Etats-Unis de la nomination des membres de l'organe d'appel par une disposition de l'article IX.1 de l'accord de Marrakech qui permet de déroger au principe du consensus et d'adopter des dispositions par vote à la majorité (1 pays = 1 voix). Mais, pour autant, un tel passage en force est-il réellement envisageable ? Même amputée de l'ORD, l'OMC pourrait avoir une fonction non négligeable pour structurer des coopérations en matière d'échanges internationaux.

Il est donc plus vraisemblable d'empêcher la paralysie complète de l'OMC en la ramenant à ses proportions statutaires initiales de manière à l'insérer dans un multilatéralisme redynamisé qui s'appuierait sur une base multi-institutionnelle plus large. Rattacher l'OMC à l'ONU pourrait même être envisagé. Otons à l'OMC un costume trop grand pour elle pour construire les fondements d'un nouveau multilatéralisme. Il est certain que l'OMC, sous le seul angle commercial et par une discipline des soutiens à l'agriculture biaisée par le présupposé de l'efficacité des marchés, ne peut traiter à elle seule de façon satisfaisante l'ensemble des problématiques liées à l'agriculture : sécurité alimentaire, changement climatique et préservation des ressources naturelles, développement par l'agriculture et causes profondes des migrations.

¹³ Voir l'article de l'économiste Mehdi Abbas <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/09/reformer-lomc-pour-sortir-de-la-crise-du-multilateralisme/>

2) Pistes pertinentes et idées émergentes : les recommandations d'Agriculture Stratégies

Au-delà des constats, il s'agit également de considérer les voies d'évolution possibles pour une sortie de crise. On ne peut pas dire qu'il y ait une énorme activité intellectuelle sur le sujet. Du côté des adorateurs zélés, on oscille en effet entre le « business as usual » panurgique et le renoncement qui présente, là aussi, l'avantage de ne pas avoir à se remettre en cause¹⁴. Essayons néanmoins de dégager quelques pistes pertinentes et idées émergentes.

a) Coopération ou concurrence : deux logiques incompatibles

Le récent rapport de la CNUCED « Pouvoir, plateformes et la désillusion du libre-échange » propose à nouveau une analyse tout à fait pertinente sur les enjeux actuels¹⁵. De manière synthétique, la CNUCED en appelle à retrouver la voie de la coopération pour éviter la « tragédie de notre époque [...] où plus de trois décennies à frapper sans relâche le tambour du libre-échange ont noyé les sentiments de confiance, d'équité et de justice dont dépendent une telle coopération ».

La tragédie de notre époque serait d'avoir érigé, pour l'économie notamment, la concurrence comme principe cardinal. Il y a bien d'autres moyens de stimuler l'effort, d'inviter au dépassement que la seule perspective de l'adversité. Les sous-jacents de l'OMC sont le libre-échange et la libre concurrence. Via l'ORD, il s'agit de discipliner les politiques commerciales, d'empêcher les stratégies non-coopératives des Etats, mais en aucun cas de structurer des coopérations inter-étatiques.

Dans sa forme actuelle l'OMC se positionne au-dessus des Etats (supranational) et non au même niveau qu'eux, pour les lier (international). L'autonomie que recherche l'OMC via l'ORD qu'elle souhaite établir comme une instance juridictionnelle supranationale touche alors à la souveraineté des Etats. Se soumettre, pour des choix de politique économique, à une institution supranationale dont le mandat n'est pas remis en jeu par l'élection n'est pas sans poser question au regard des principes démocratiques et *in fine* n'est pas une base adaptée pour motiver la coopération, qui par définition ne peut pas être imposée.

Avec l'ascension de la Chine et des autres pays émergents, la géopolitique est plus que jamais multipolaire. Alors que l'effondrement du régime soviétique tenait les Etats-Unis comme seul hégémon, la libéralisation économique qui s'en est suivie a conduit à des phénomènes de rattrapage économique inédits qui auront paradoxalement conduit à rendre interdépendants des Etat-nations revivifiés. Dès lors, il s'agit pour les institutions internationales de construire les conditions pour des coopérations réussies afin que ces interdépendances soient stabilisatrices et structurent un nouvel ordre international multipolaire.

¹⁴ Voir notamment Kimberley Ann Elliott pour l'ICTSD, <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/03/lomc-lagriculture-et-le-developpement-une-cause-perdue/>

¹⁵ Voir le résumé qu'Agriculture Stratégies en fait : <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/10/le-dernier-rapport-de-la-cnuced-pointe-les-desillusions-du-libre-echange/>

Recommandation : Le multilatéralisme ne peut être basé que sur la coopération entre des Etats souverains pour construire les nouveaux équilibres d'un monde multipolaire. Cela suppose donc de changer le logiciel actuel basé sur la concurrence et la supranationalité.

b) Les entreprises peuvent-elles être mises sur le même pied d'égalité que des Etats ?

Disposer d'un environnement économique stable ou tout du moins prévisible et protégé de décisions arbitraires est un objectif fondé. Il est ainsi remarquable, qu'au final, les accords de libre-échange, qu'ils soient multi- ou bilatéraux, aient principalement pour objectif de protéger les entreprises contre des décisions publiques.

Pour autant, on ne parle pas directement des entreprises ni dans les accords commerciaux ni à l'OMC. Si on cherche à leur donner des droits, rien n'est défini sur les devoirs qu'elles pourraient avoir. Aussi, certains ne manquent pas de faire remarquer que l'OMC n'a aucune compétence en matière de fiscalité ou de lutte contre les ententes et les monopoles¹⁶. Fiscalité et politique de la concurrence sont pourtant, avec le contrôle des échanges, les attributs principaux de toute politique économique.

Ceci dit, on ne peut alors qu'être interrogatif quand certains présentent l'OMC comme « le régulateur de l'économie mondiale »¹⁷. S'il s'agissait de régulation on s'attendrait à voir progresser les sujets de fiscalité et de concurrence. Or, il n'en est rien et il serait même assez osé de prétendre penser aller dans cette direction dans les conditions actuelles. L'OMC est en effet surtout une instance œuvrant à la dérégulation, au sens de suppression des politiques publiques.

La renégociation de l'accord ALENA qui a récemment impliqué les Etats-Unis, le Canada et le Mexique apporte des éléments intéressants quant au positionnement relatif des entreprises et des Etats. Si le tribunal arbitral entre Etats a été maintenu, son homologue, le tribunal arbitral entreprise-Etat (ou Investor State Dispute Settlement - ISDS) a été vidé de son contenu : après une période de 3 années de transition, les investisseurs devront s'adresser directement aux instances juridiques nationales¹⁸. Cette décision a de quoi poser question à l'ICSID (International Center for Settlement of Investment Disputes), composante de la Banque Mondiale depuis 1966 et basé à Washington, auquel certains reprochent l'absence de réciprocité : si les entreprises peuvent y poursuivre des Etats, l'inverse n'est pas possible.

Recommandation : La hiérarchie entre les Etats et les entreprises doit être affirmée et respectée. Les choix démocratiques ne peuvent être remis en cause au nom de la protection d'intérêts particuliers, aussi conséquents soient-ils. Depuis sa création l'OMC a surtout été

¹⁶ La charte de la Havane de 1948, base du GATT, prévoyait pourtant un volet consacré à la concurrence.

¹⁷ Voir notamment Elvire Fabry et l'Institut Jacques Delors : <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/05/SauverIOA-FabryTate-mai2018.pdf>

¹⁸ Voir <https://www.iisd.org/library/usmca-investors>

une machine à déréguler, il convient de mettre en garde ses promoteurs sur la fragilité du discours qui voudrait faire de l'OMC un « super-régulateur mondial ».

c) Le Trilemme de Rodrik

L'économiste Dani Rodrik, professeur d'économie politique internationale à la J.F. Kennedy School of Government de l'Université Harvard, est sans doute l'un des principaux spécialistes des questions de développement économique et de mondialisation. Dans son ouvrage « Le Paradoxe de la globalisation »¹⁹, il avance que l'Etat-nation, la démocratie et la globalisation ne peuvent pas advenir les trois, ensemble, au même moment. On comprend ici globalisation comme l'unification d'une économie-monde au sens de Braudel.

Ainsi, pour Rodrik, on ne peut voir coexister que seulement deux d'entre ces trois formes de gouvernance mais, au préjudice de la troisième. Autrement dit, tour à tour, l'Etat-nation et la globalisation ne peuvent advenir sans une remise en cause de la démocratie, tout comme la démocratie et la globalisation sont incompatibles avec les Etats-nations et enfin, l'Etat-nation et la démocratie ne peuvent aller de pair sans une remise en cause de la globalisation.

Ce trilemme de Rodrik est pensé comme un cadre d'analyse pour comprendre le retour actuel des Etats-nations. Parce qu'il a étudié le développement économique des pays comme les « dragons » du sud est-asiatique, Dani Rodrik en est venu à théoriser la manière dont ces pays ont réussi leur développement en prenant d'importantes latitudes avec les préceptes libre-échangistes.

Dani Rodrik plaide pour redonner une plus grande autonomie aux Etats-nations pour reconfigurer les équilibres socio-économiques ébranlés par trois décennies de libre-échange. Ce serait en effet le moyen d'endiguer les vagues de mécontentement qui outre la remise en cause de la globalisation se traduiront aussi par des formes de remise en cause de la démocratie. Le rapport de la CNUCED cité ci-dessus dit à peu près la même chose : redonner une autonomie aux Etats-nations pour retrouver un « espace politique » suffisant pour un bon fonctionnement des démocraties, ce qui permettra de (re)trouver les bases indispensables à des coopérations inter-étatiques.

Recommandation : Penser la mondialisation comme l'unification d'une économie-monde par la négation des Etats-nations aura été une erreur. L'impératif démocratique suppose de prendre le temps de reconfigurer des équilibres socio-économiques ébranlés par trois décennies de libre-échange non régulé, notamment en matière agricole.

d) La remise en cause de l'ajustement par les prix

Au cœur de la stratégie des Etats-Unis réside l'impératif du rééquilibrage de leur balance commerciale. Par le seul jeu du marché des changes, le rééquilibrage ne fonctionne pas du fait notamment du statut particulier du dollar. Une idée en vogue actuellement aux Etats-Unis, dans les cercles d'économistes tout du moins, consiste à penser que le rééquilibrage des balances commerciales devrait passer par

¹⁹ « The Globalisation Paradox, why global markets, States and Democracy can't coexist, 2011. Voir aussi du même auteur, La mondialisation sur la sellette, Plaidoyer pour une économie saine, 2017.

des mécanismes actifs qui donneraient l'accès au marché des pays importateurs contre le versement par les pays exportateurs d'un montant monétaire équivalent. Développé par Vladimir Masch, ce 'libre-échange compensé' (compensated free trade) n'est pas sans rappeler la logique sous-jacente à la proposition de Keynes du Bancor et l'Union internationale de compensation.

Si le pays refuse de payer l'accès au marché, ses exportations se verraient bloquées²⁰. Cela peut paraître surprenant à première vue, car à force d'entendre des plaidoyers sur la compétitivité des exportations et l'intérêt d'avoir des balances excédentaires on en oublierait presque que notre système monétaire à taux de change variables a pour finalité d'équilibrer en continu la balance commerciale de chaque pays.

La critique des limites de l'ajustement par les prix s'est également exprimée par la volonté américaine d'agir et de réduire les surcapacités de production d'acier, notamment en Chine ce que les Chinois ont en partie accepté de faire (cf. supra)²¹ mais que ne semble pas avoir compris la Commission européenne²². Par les importants capitaux qu'elle mobilise l'agriculture peut également être considérée comme une industrie lourde, même si les producteurs sont nettement plus atomisés, ce qui limite d'autant l'ajustement car les producteurs agricoles n'ont aucun espoir qu'une baisse de leur seule production se traduise par une hausse de prix (ce n'est pas le cas d'ArcelorMittal !).

On l'oublie parfois mais au cœur de l'accord de l'Uruguay résidait la priorité des Etats-Unis de faire baisser les exportations de céréales européennes, ce qui conduisit à la mise en place de la jachère obligatoire en 1993. C'est de là également que la boîte bleue à l'OMC tient sa raison d'être : on y regroupe les aides versées aux agriculteurs en contrepartie d'une réduction de 15% de la production. Aussi pour véritablement éviter d'enclencher une spirale protectionniste où il s'agit surtout pour les Etats de se protéger de prix internationaux trop bas, car affectés de surplus que l'on veut écouler à prix de dumping, il faudrait réhabiliter la réduction – plus ou moins volontaire – des exportations et retrouver l'esprit de la boîte bleue qui est une vraie réponse aux limites de l'ajustement par les prix.

Recommandation : Dans les industries lourdes, comme l'agriculture, l'ajustement de l'offre par les prix ne fonctionne pas bien. La résorption des surcapacités est d'autant plus longue et douloureuse qu'elle n'est pas accompagnée par des mesures de coordination de la réduction de l'offre. L'Union européenne doit prendre sa part dans la gestion des déséquilibres des marchés internationaux et réhabiliter les soutiens conditionnés à des réductions de production (boîte bleue) dans une logique contracyclique.

²⁰ Pour une explication du libre-échange compensé voir <https://www.project-syndicate.org/commentary/compensated-free-trade-allows-protectionism-by-robert-skidelsky-2018-11>

²¹ <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/04/trop-dacier-trop-de-lait/>

²² Voir <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/12/audition-de-jean-luc-demarty-au-parlement-europeen-un-directeur-du-commerce-ne-devrait-pas-dire-ca/>

e) L'OMC doit pleinement s'inscrire dans l'agenda 2030 des objectifs du développement durable (ODD) en matière de sécurité alimentaire

Adoptés en septembre 2015, les Objectifs de Développement Durable (ODD) ont été établis par les Etats-membres des Nations unies sous la forme de dix-sept objectifs rassemblés dans l'Agenda 2030. Le deuxième objectif vise à « Eliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ».

Trois moyens d'action sont explicités. Le premier a trait aux pays en développement : 2.a) « *Accroître [...] l'investissement [...], afin de renforcer les capacités productives agricoles des pays en développement [...]* ». Le deuxième reprend le mandat du cycle de Doha en ciblant principalement les subventions à l'exportation : 2.b) « *Corriger et prévenir les restrictions et distorsions commerciales [...], y compris par l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions aux exportations agricoles [...], conformément au mandat du Cycle de développement de Doha* ». Enfin, le troisième parle d'améliorer le fonctionnement des marchés agricoles : 2.c) « *Adopter des mesures visant à assurer le bon fonctionnement des marchés de denrées alimentaires et des produits dérivés et faciliter l'accès rapide aux informations relatives aux marchés, y compris les réserves alimentaires, afin de contribuer à limiter l'extrême volatilité du prix des denrées alimentaires* ».

Aussi il serait souhaitable qu'à l'OMC on ne se focalise pas seulement sur le 2.b) mais qu'on s'intéresse aussi au 2.c). Pour reprendre le vocabulaire habituel, cela permettrait de considérer, à côté des distorsions de marchés, les défaillances de marchés. On sortirait du raisonnement binaire actuel où les politiques publiques ne font que distordre les marchés pour considérer que les marchés ne fonctionnent pas aussi bien qu'en théorie et qu'ils ont besoin de certaines régulations pour améliorer leur fonctionnement.

Ceci ne peut toutefois être envisagé que si l'OMC, retrouve sa place et rien que sa place au sein d'une coopération internationale où le multilatéralisme, notamment en matière agricole et de sécurité alimentaire, s'appuie sur un socle plus large où les différentes institutions internationales ont à collaborer de manière beaucoup plus étroite qu'aujourd'hui.

Recommandation : L'activité à l'OMC ne peut être déconnectée de l'Agenda 2030 des ODD. Elle doit s'intéresser au fonctionnement de l'économie réelle où des régulations publiques sont indispensables pour pallier aux dysfonctionnements des marchés.

f) Le pluri-latéralisme ou les accords à géométrie variable

Face aux désengagements de certains partenaires et aux limites de l'approche par consensus, la perspective de voir émerger des accords à géométrie variable, parfois appelés pluri-latéralisme, est présentée comme une alternative. Cela permet d'engager les partenaires volontaires dans une dynamique coopérative avec l'espoir que les autres les rejoignent par la suite. Cela a été la philosophie de l'Accord de Paris sur le climat car il n'y avait aucun espoir d'imposer quoi que ce soit. C'est la dynamique qui l'a emporté à travers les engagements que peuvent prendre d'eux-mêmes les parties prenantes.

Dans son discours aux Nations Unies, le Président Macron a néanmoins indiqué son souhait de pouvoir refuser de signer des accords commerciaux avec les Etats qui ne respecteraient pas leurs engagements dans l'Accord de Paris. Dit autrement, si l'option du bâton n'est pas possible, celle de la carotte devrait l'être. L'accès au marché européen pourrait ainsi être conditionné à des engagements en termes de protection de l'environnement, entre autres. Avec 440 millions de consommateurs (UE-27 post Brexit), le marché européen est en effet l'un des principaux moteurs de l'économie mondiale. Conditionner son accès serait un puissant vecteur pour engager des coopérations pluri-latérales et permettre un nivellement par le haut des normes de production. L'Union européenne, via son marché intérieur, dispose d'un levier important et donc d'une responsabilité à même proportion.

Le pluri-latéralisme nécessite pourtant de revenir sur un des principes fondateurs de l'OMC, celui de non-discrimination ou de « la clause de la Nation la plus favorisée ». Historiquement ce principe donnait une incitation aux pays souhaitant rejoindre le GATT car il donnait les mêmes avantages que les autres en matière d'accès au marché. Mais s'il s'agit de structurer des coopérations basées sur une conditionnalité à l'accès au marché, il faut pouvoir donner un avantage à ceux qui collaborent. Le problème central de la coopération est bien connu, c'est celui des passagers clandestins (le « free-riding »). Or, par définition, le principe de non-discrimination empêche de différencier la politique commerciale entre ceux qui doivent être récompensés de leurs efforts et les autres. S'il s'agit de repenser en profondeur les règles de l'OMC, modifier celle-ci est fondamentale. La possibilité de pouvoir tenir compte des modes de production devrait également être discutée afin d'encourager les pratiques les plus vertueuses pour l'environnement et la protection des ressources dans les échanges internationaux.

Recommandation : Le pluri-latéralisme n'a de sens que si le principe de non-discrimination est remis en cause car il encourage les stratégies non coopératives. Forte de son marché intérieur, l'Union européenne dispose d'un pouvoir important pour initier des stratégies multi- ou pluri-latérales ambitieuses pour engager les transformations économiques que réclament les défis du 21^{ème} siècle, et en premier lieu la lutte contre le changement climatique.

g) En revenir aux accords sur produits de base et à l'esprit de la Charte de la Havane

Evoquer l'alternative d'accords pluri-latéraux a de quoi éveiller quelques souvenirs pour les spécialistes des politiques agricoles et du commerce international de matières premières. Comme pour la plupart des matières premières, le commerce international des produits agricoles a, en effet, été structuré par des accords-produits ou accords sur produits de base : les premiers datent des années 1900, mais c'est surtout en réponse à la crise de 1929 qu'ils se sont développés, et les derniers disparaissent dans les années 1990²³.

²³ Pour une présentation détaillée voir Gordon-Ashworth F (1984) *International commodity control, 1929 to 1977: a contemporary history and appraisal*. Croom Helm ; St. Martin's Press, London; New York et aussi Niek Koning (2017) *Food Security, Agricultural Policies and Economic Growth, Long-term Dynamics in the Past, Present and Future*, Routledge

Dans le cas du blé, pas moins de huit accords internationaux furent ainsi signés entre 1933 et 1971. Les États-Unis, premier producteur et exportateur de céréales sur la période, étaient les principaux acteurs de ces accords sur le blé. L'accord le plus ambitieux, celui de 1949 renouvelé quatre fois jusqu'en 1966, prévoyait des engagements d'achat et de vente sur plusieurs années représentant jusqu'à deux tiers des échanges internationaux à des prix compris dans une fourchette assez étroite. Surtout, il engageait les trois pays exportateurs de l'époque, les États-Unis, le Canada et l'Australie, à disposer de stocks stabilisateurs conséquents. Ces dispositions étaient autant de garanties données aux pays importateurs que l'accroissement des échanges sécuriserait leur approvisionnement.

En dépit d'une dernière tentative menée par l'administration Carter entre 1978 et 1980 qui proposa, en vain, un système de stockage multilatéral financé par les pays développés²⁴, les accords sur le blé ont disparu notamment du fait en particulier de la concurrence déloyale de la Communauté Economique Européenne qui n'entra jamais dans la coopération existante, et écoulait ses surplus naissants à coups de subventions à l'exportation. La suite est connue : en devenant premier exportateur de céréales en 1983 au nez et à la barbe des États-Unis qui, eux, avaient un tiers de leur surface agricole en jachère pour réguler le marché international, les Européens avaient franchi le Rubicon et le cycle de l'Uruguay fut leur chemise.

Réhabiliter les accords-produits pourrait ainsi être le moyen de renouer avec l'esprit de la Charte de la Havane de 1948 dont l'un des chapitres donna lieu au GATT. La Charte de la Havane est un marqueur important de l'esprit de coopération entre États souverains qu'il faudrait retrouver²⁵. Il convient d'ailleurs de relever que le contrôle des monopoles à l'échelle internationale figurait explicitement dans les objectifs de la Charte.

Il est important d'avoir à l'esprit que, pour chaque produit, 3 ou 4 pays concentrent l'essentiel des exportations. Et du côté des importateurs, ce sont pour l'essentiel des entreprises d'État qui gèrent l'insertion dans le commerce international d'une part importante des pays les moins avancés. Les bases sont donc là pour voir émerger des accords pluri-latéraux à même de stabiliser les échanges et de sortir de la logique de repli commercial que favorise l'extrême volatilité des marchés agricoles.

Recommandation : La stabilité des marchés agricoles internationaux doit être traitée comme un bien commun. Cela justifie une discipline pour éviter les stratégies de passager clandestin, mais cela doit surtout nécessiter de définir un cadre politique pour encourager les coopérations inter-étatiques à visée stabilisatrice. Les accords-produits et la Charte de la Havane sont autant d'exemples à réhabiliter sur les sujets agricoles mais aussi ceux pour plaider le contrôle des monopoles et la lutte contre les paradis fiscaux.

²⁴ Voir en particulier Bertrand J-P, Delorme H (2007) Pratique de la régulation des marchés agricoles internationaux: le cas du blé et du soja. *La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement* l'Harmattan

²⁵ Pour une présentation détaillée voir François Collart Dutilleul (2018) *La charte de la Havane, pour une autre mondialisation*, Dalloz

h) Réhabiliter les stratégies de développement par l'agriculture notamment en Afrique

Après avoir évoqué le rôle majeur que peut constituer l'accès au marché européen et les accords pluri-latéraux, on se doit de rappeler l'existence des accords entre l'Europe et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Ils donnaient en effet à ces pays un accès privilégié au marché communautaire d'autant plus intéressant que les prix à l'œuvre sur ce dernier étaient plus stables et plus élevés que les prix internationaux le plus souvent de dumping.

L'UE exportait alors la stabilité intérieure de son marché régulé. Avec le démantèlement de la PAC historique à partir de la réforme de 1992, la préférence commerciale octroyée à ces pays s'est progressivement estompée jusqu'à être remise en cause au nom du principe de non-discrimination. Ce que l'on pouvait qualifier de « commerce équitable » inter-étatique Nord-Sud a alors laissé la place à partir du début des années 2000 aux accords de partenariats économiques (APE) aux conséquences négatives pour les pays africains, à la fois en termes de balance commerciale (ils sont devenus importateurs nets de produits agricoles et agro-alimentaires²⁶) et pour la pérennité de leur intégration économique régionale²⁷.

Ainsi que ce soit pour la PAC ou pour la politique commerciale européenne, la crise du multilatéralisme économique invite à un réexamen en profondeur des options politiques actuelles de l'UE. Ce réexamen est indispensable à la crédibilité de la voix de l'Union européenne comme acteur de la sortie de crise du multilatéralisme et à sa légitimité dans la participation à la définition d'un nouvel ordre économique qui, à défaut, s'imposera à elle.

Alors que le défi migratoire est considérable, notamment pour l'Europe, et en grande partie lié aux perspectives démographiques africaines qui laissent apparaître que 40 % de l'accroissement de la population mondiale d'ici 2050 proviendra d'Afrique sub-saharienne²⁸, il est indispensable de réhabiliter les stratégies de développement par l'agriculture. Le schéma industrialisation/exportation ne peut tenir lieu de modèle unique de développement. L'accroissement démographique doit se coupler d'une amélioration de la productivité des terres cultivées actuellement mais aussi des nombreuses surfaces cultivables à mettre en culture. Il s'agit également d'un enjeu décisif pour préparer l'après-pétrole dans une logique de développement d'ensemble de la bioéconomie, en Afrique comme ailleurs.

Cette évolution nécessite de sortir de l'échange inégal²⁹ et de sécuriser les producteurs agricoles pour qu'ils puissent enclencher le cercle vertueux de la modernisation durable. Les initiatives de développement agricole conduites par les pays africains sont nombreuses et montrent que les dirigeants africains seront capables de les mener à bien si l'étau des prix agricoles est desserré et le partage de la valeur moins inégal pour les productions locales mais surtout sur les produits

²⁶ <http://ebrary.ifpri.org/utills/getfile/collection/p15738coll2/id/132819/filename/133030.pdf>

²⁷ Voir <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/06/lue-prise-au-piege-du-refus-du-nigeria-de-signer-laccord-de-partenariat-economique-dafrique-de-louest-et-la-zone-de-libre-echange-continentale/> et surtout Jacques Berthelot « Vous avez dit libre échange ? L'Accord de 'Partenariat' Economique Union européenne – Afrique de l'Ouest, L'Harmattan, 149p.

²⁸ Voir Losch Bruno, Freguin-Gresh Sandrine, White Eric Thomas. 2013. Transformations rurales et développement : les défis du changement structurel dans un monde globalisé

²⁹ Samir Amin, 1973

d'exportation comme le cacao par exemple³⁰. Rendre solvables ces centaines de millions de familles agricoles est non seulement important pour lutter contre le creusement des inégalités, c'est aussi le moyen de relancer une demande potentiellement gigantesque et donc le développement d'activités partout sur la planète.

Recommandation : Les défis démographiques, migratoires, de sécurité alimentaire, du changement climatique plaident pour réhabiliter les stratégies de développement par l'agriculture. L'Union européenne si elle souhaite s'adresser aux causes profondes des migrations doit aussi retrouver ce qu'était sa politique de développement pour les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique, en aidant à l'amélioration de la productivité et en confortant les initiatives des dirigeants africains.

i) Créer un Conseil de sécurité alimentaire mondial : nouveau fondement du multilatéralisme en matière agricole et agroalimentaire

Le développement du commerce international ne peut raisonnablement pas tenir lieu d'objectif supérieur pour la gouvernance des affaires du monde. Le commerce est un moyen et non une fin en soi. La prééminence de l'OMC sur les autres institutions internationales interroge. On n'y parle pas vraiment de changement climatique et des ODD. Il s'agira de toute évidence de remettre l'OMC, avec ou sans ORD en état de marche, sur un même pied d'égalité que les autres institutions internationales afin de traiter conjointement l'ensemble des dimensions relatives à l'agriculture et à l'alimentation, de la sécurité alimentaire et du commerce, au changement climatique et à la protection des ressources naturelles, en passant par le défi migratoire et le développement endogène par l'agriculture.

Plutôt que de créer ex nihilo une nouvelle institution internationale intégratrice des différentes dimensions, nous préconisons de créer un pôle de coopération regroupant des moyens et des compétences venant des grandes institutions concernées, entre autres, la Banque mondiale, l'OMC, le FMI, le PNUE, la CNUCED et bien sûr la FAO et le FIDA. Le GIEC, initiative commune de l'organisation météorologique mondiale et du PNUE, devrait également y avoir une place privilégiée. Le but est de disposer d'une « task force » destinée, d'une part, à évaluer et anticiper les évolutions des marchés des matières premières agricoles et, d'autre part, à organiser la concertation afin de faciliter l'émergence de coopérations entre les grands ensembles géographiques par de meilleures coordinations entre politiques agricoles et alimentaires stabilisatrices et durables.

Ce Conseil de sécurité alimentaire mondial, rattaché selon des dispositions à déterminer au Conseil de sécurité de l'ONU fixerait les priorités politiques que seraient chargées de travailler les différentes institutions internationales. Il s'agira donc d'aller au-delà de la réforme du Comité de la Sécurité Alimentaire (CSA) de la FAO pour tendre vers une forme d'institutionnalisation souple et directement reliée au Conseil de sécurité de l'ONU. Le G7 et son extension le G20 pourraient également se saisir de manière informelle en amont des sujets les plus sensibles situés dans leur environnement global (crises alimentaires, conflits, émigrations massives, etc.) et ainsi initier les débats au sein du Conseil de sécurité alimentaire mondial.

³⁰ <http://www.agriculture-strategies.eu/2018/04/vers-une-opec-du-cacao/>

Il s'agit en effet de penser autrement les stratégies de développement et la coopération internationale, car des facteurs puissants de changement viennent s'imposer bien au-delà de ceux qui prévalaient dans les années 1990 :

- la croissance démographique qui portera l'humanité à 10 milliards d'hommes avant le milieu du XXI^e siècle ;
- l'émergence de puissances économiques mondiales dotées d'un potentiel productif, financier et politique considérable : la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, mais aussi la Russie, l'Iran, le Mexique, sans compter les regroupements régionaux qui s'affirmeront au fil des prochaines années ;
- l'ardente obligation de faire face à changement climatique qui s'accélère, à la diminution de la biodiversité et à une dégradation massive de l'environnement ;
- la persistance d'une humanité en détresse cohabitant avec les bénéficiaires d'une croissance économique importante au sein des pays émergents, l'objectif de l'ODD n°2 étant de résorber la faim dans le monde en 2030 alors qu'elle touche encore 821 millions de personnes en 2017 ;
- des pays « développés » confrontés globalement à la stagnation démographique et au vieillissement de leur population dont une part, désormais très faible, travaille dans l'agriculture ;
- la volatilité des prix agricoles qui fragilise les paysanneries et alimente l'exode rural, en particulier dans les pays les plus pauvres. Cela contribue à former des bulles de pauvreté autour des villes du tiers monde qui, loin d'offrir des activités de substitution, deviennent d'immenses no man's land, terrains d'émigration massive et de terrorisme.
- enfin, les pressions spéculatives souvent intenses enflamment ou dépriment les marchés agricoles amplifiant la volatilité des prix que les politiques publiques s'efforcent de combler ou non selon les objectifs stratégiques de chacun des pays.

Recommandation : Créer un Conseil de sécurité alimentaire mondial rattaché à l'ONU pour organiser la concertation, notamment au sein des différentes agences et organisations internationales, et préparer les coopérations internationales relatives à l'agriculture et l'alimentation

3) En conclusion

Dans ses discours à l'OCDE le 31 mai et lors de la 73^{ème} Assemblée Générale des Nations Unies le 25 septembre, le Président Macron a indiqué son souhait que la France prenne toute sa part dans la résolution de la crise du multilatéralisme. Les références à la souveraineté, aux Etats-nations et à la coopération internationale y sont centrales et appelées à s'articuler pour relever les défis collectifs du 21^{ème} siècle avec en premier lieu le réchauffement climatique.

Comme pour l'Accord de Paris sur le climat, il s'agit d'être initiateur d'une dynamique de changement pour être en mesure de participer de manière constructive à la redéfinition d'un nouvel ordre multilatéral dans un monde plus multipolaire que jamais. Nous sommes convaincus que l'agriculture et la sécurité alimentaire sont des sujets propices pour structurer une réflexion fertile à même de nourrir ce processus. Les nombreux exemples historiques exposés dans cette note en attestent : l'agriculture et la sécurité alimentaire ont toujours été au cœur de la géopolitique.

Le cadre multilatéral en matière agricole n'est pas satisfaisant. La crise alimentaire de 2007/08 et ses répliques ont mis à jour ces principales limites et entraînés le blocage du cycle de Doha. Il ne suffit pas de distribuer des aides indépendamment de la production pour que les marchés internationaux retrouvent leur niveau d'équilibre. De plus, les pays en développement n'ont pas les moyens financiers et administratifs pour adopter ces formes de soutien à l'agriculture largement inefficaces. La stabilité des marchés internationaux comme la sécurité alimentaire mondiale doivent être vues comme des biens communs et nécessitent par conséquent une coopération entre les grands ensembles géographiques.

Il est tentant pour les gardiens du statu quo de nier la remise en cause profonde à laquelle on assiste et de prôner des mesures ayant trait uniquement à la réforme de la gouvernance interne de l'OMC ou bien de penser que les prochaines élections américaines solutionneront la crise actuelle. Les préoccupations américaines liées aux déséquilibres macro-économiques mondiaux et à la forme de supranationalité qu'exerce l'OMC sont à prendre au sérieux.

Penser ce nouveau cadre multilatéral sera également utile pour la construction européenne elle-même. Il n'y a pas que pour sa politique agricole que l'Union européenne s'est positionnée comme la fille aînée de l'OMC. Après un Brexit déjà lourd de sens, le projet européen qui s'est en grande partie fondu dans le projet mondialiste à partir des années 1990 est clairement en jeu. L'avenir de l'Europe sera intimement lié à la capacité de ses dirigeants politiques à penser la participation du vieux Continent à un nouvel ordre multilatéral qui sinon s'écrira sans elle, entre les Etats-Unis et la Chine principalement.

Pour espérer avoir voix au chapitre, l'Union européenne (et ses Etats membres) ne devront pas succomber à la défense de l'ordre ancien au risque de se désunir et de se marginaliser. La contre-attaque à l'OMC dans l'affaire des olives espagnoles le 29 janvier 2019 marque l'entrée des sujets agricoles dans la guerre commerciale, ce que l'Union européenne cherchait jusque-là à éviter. Pour ne pas être dans les cordes sur les sujets agricoles et pour être crédible dans la résolution de la crise du multilatéralisme, l'Union européenne va devoir quitter le confort que lui procurait les règles agricoles de l'OMC.

Pour en rester aux seuls sujets agricoles et de sécurité alimentaire, la France a une carte importante à jouer avec la présidence du G7 en 2019. Elle devra être force de propositions pour réformer le logiciel agricole de l'OMC, comme elle devra s'appuyer et mettre en avant les institutions onusiennes dédiées

à l'agriculture, la FAO, et au développement, la CNUCED. La réhabilitation des accords-produits pourra constituer la base de nouvelles voies de coopération. Créer une instance de dialogue et de régulation politique, que nous avons nommée Conseil de sécurité alimentaire mondial, renforcerait la coordination entre les différentes institutions internationales et permettrait de sortir par le haut de l'impasse de l'OMC.

Enfin la nouvelle trajectoire de réformes de la PAC que l'Union européenne entamera après 2020 sera le meilleur gage de sa capacité à être actrice dans la définition d'un nouvel ordre économique international facteur de paix. Cela constitue un passage obligé dans la construction européenne afin de franchir une étape décisive dans la consolidation politique de l'Europe et de sa souveraineté.