

**Renouveler les approches institutionnalistes sur l'agriculture et l'alimentation:
La "grande transformation" de l'agriculture, 20 ans après.**

Montpellier SUPAGRO - 16 et 17 Juin 2014

Le respect des normes de sûreté sanitaire des aliments et des spécificités culturelles de l'alimentation : une double injonction contradictoire ?

Hélène Ilbert (HDR, CIHEAM-IAMM, UMR MOISA), Michel Petit (Pr. Associé CIHEAM-IAMM) et Louis Augustin Jean (Dr. Visiting Scholar, Department of Applied Social Sciences, The Hong Kong Polytechnic University).

Version 28 octobre 2014

Assurer la sûreté sanitaire des aliments est évidemment un objectif légitime dans toute société et nul ne songe à contester cette légitimité. Mais au-delà de cette affirmation consensuelle, cet impératif soulève de multiples difficultés, à la fois sur les plans pratique et théorique. Le principal objectif de cet article est donc d'identifier les difficultés théoriques majeures liées à cet objectif et d'illustrer leur importance pratique.

Tout d'abord, la globalisation remet en cause l'une des prémisses essentielles de l'ouvrage collectif de référence pour ce séminaire, publié il y a vingt ans, sur « *La grande transformation de l'agriculture* ». Celui-ci se situait en effet dans un cadre national. Même s'il avait une vocation plus universaliste, le fait même qu'il traitait des transformations de l'agriculture en France illustre bien les limites nationales de l'objet appréhendé. Le texte de l'appel à communications pour le séminaire reflète une prise de conscience de cette limite : c'est ainsi qu'il est écrit : « Aujourd'hui, comme hier, l'analyse des formes sociales de l'agriculture doit embrasser différents niveaux, les bases matérielle, intellectuelle et sociale des activités, les dispositifs techniques et financiers, le lien avec les agro-industries, les marchés, qui se sont internationalisés, les politiques publiques, réformées, ainsi que les scènes politiques et médiatiques ». Et de fait, non seulement les marchés se sont internationalisés, mais les politiques publiques et les débats sur ces politiques, plus ou moins bien médiatisés, se sont globalisés ou, au minimum, tiennent compte explicitement des répercussions internationales de décisions purement nationales, comme l'illustrent bien par exemple la prise en compte par l'Union Européenne de ses engagements à l'OMC dans le renoncement aux subventions à l'exportation ou la mise en œuvre des réductions des barrières tarifaires par un nombre croissant de pays, de la création du Gatt à nos jours.

Mais parler d'une grande transformation de l'agriculture mondiale et interpréter la multitude des politiques publiques nationales affectant l'agriculture et des régulations internationales dont elles sont l'objet paraîtrait aujourd'hui démesuré. Ceci est notamment vrai parce que les modalités de la gouvernance mondiale restent incertaines et insuffisamment théorisées. Néanmoins, il est clair que la sécurité sanitaire ne pouvant être assurée uniquement à l'intérieur des frontières nationales, il est crucial de situer l'analyse dans une perspective internationale. Par ailleurs, deux dimensions de la sûreté alimentaire doivent être prises en compte dans l'analyse : d'une part assurer la sûreté sanitaire relève de la gestion sociale des risques (Beck, 1992)¹ et, d'autre part, les spécificités culturelles jouent un rôle essentiel dans tout ce qui touche à l'alimentation. Il en résulte plusieurs conséquences pour l'analyse des politiques de sûreté sanitaire. La principale difficulté de la gestion sociale des risques est due

¹ Beck U. (2008) *La Société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Ed. Flammarion, département Aubier, Collection Champs essais, Paris.

au fait que les décideurs, ceux qui apprécient les risques et décident des mesures les plus appropriées pour les gérer, sont rarement ceux qui sont le plus exposés aux conséquences négatives, en général les catégories sociales les plus vulnérables ayant le moins ‘voix au chapitre’. Il en résulte de multiples controverses dans les sociétés modernes, notamment concernant les grands choix technologiques, et une véritable crise de l’expertise. La principale conséquence pour notre propos est la nécessité de tenir compte d’une multitude d’acteurs: gouvernements, acteurs économiques privés, organisations de consommateurs, autres acteurs de la société civile, etc. Le défi est d’autant plus redoutable dans un cadre international où de nombreux gouvernements sont parties prenantes et où, en l’absence d’un gouvernement mondial, il n’existe pas d’instance formelle légitime pour la recherche du bien public commun.

L’alimentation étant vieille comme le monde, il n’est pas surprenant que l’appréciation de la qualité des aliments dépende fortement de spécificités culturelles : les exemples abondent de nourritures très appréciées ici qui sont totalement rejetées ailleurs (il suffit de penser aux escargots ou aux nids d’hirondelle, par exemple). Le problème analytique soulevé par cette caractéristique est que la recherche de la sûreté sanitaire des aliments, qui requiert souvent une action internationale, est confrontée à des divergences culturelles très profondes concernant le jugement sur le caractère sain ou non de tel ou tel aliment.

La multiplicité des parties prenantes, les incertitudes sur les modalités d’interactions entre ces acteurs et la diversité des critères d’évaluation utilisés par les uns et les autres confèrent à la recherche de la sûreté alimentaire dans le monde un aspect chaotique. Cependant, l’analyste doit chercher au-delà de cette apparence de chaos. Pour cela, cet article explore deux pistes : l’une, théorique, examine les leçons que l’on peut tirer de la littérature récente sur les biens publics mondiaux ; la seconde est plus pragmatique et empirique. Elle prend acte de la prolifération des normes publiques et privées destinées à assurer la sûreté sanitaire. Ces normes jouent de fait un rôle important. Elles sont en effet fort contraignantes pour les agents économiques, ceux-ci encourant des sanctions graves, pouvant aller jusqu’à l’exclusion des marchés, s’ils ne les respectent pas. Par ailleurs, ces normes ont souvent, en quelque sorte, une vocation universelle même si les modalités d’élaboration et de mise en œuvre sont très diverses, impliquant de multiples acteurs et des procédures diverses d’appréciation du caractère sain ou non de tel ou tel aliment.

Dans un premier temps, nous rappellerons brièvement la littérature sur les biens publics mondiaux et discuterons les leçons que l’on peut en tirer pour notre propos. Nous soulignerons la diversité des dispositifs d’acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre des normes de sûreté sanitaire. Ceci nous permettra enfin, sur deux exemples, de voir comment peuvent être résolus les conflits entre normes à vocation universelle et spécificités culturelles de l’alimentation.

1- Références théoriques : des biens publics globaux aux normes universelles

Plusieurs accords internationaux reflètent la reconnaissance très large de la légitimité des interventions publiques nationales destinées à protéger la santé des populations. Tel est le cas des accords sanitaires et phytosanitaires (SPS) à l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC), par exemple. Ceux-ci visent à discipliner l’emploi des mesures SPS afin que celles-ci ne soient pas utilisées comme mesures cachées de protection commerciale, ostensiblement présentées comme mesure de protection sanitaire des populations humaines, ou des animaux domestiques ou des plantes cultivées. C’est bien reconnaître que la protection sanitaire est

légitime et qu'elle peut être opposée à un autre bien public : la liberté du commerce. D'autres accords internationaux, tel que le *Codex Alimentarius* organisent d'ailleurs la coopération internationale en la matière. A ce titre, la protection de la sûreté alimentaire peut être vue comme un bien public global dans une version large de ce concept, telle que proposée par exemple par Chen *et al.* (1999) pour la santé humaine.²

Mais qu'entend-on par bien public global ? En quoi ce concept peut-il nous aider à mieux cerner les questions de gouvernance mondiale évoquées ci-dessus ? Dans l'article fondateur de Samuelson sur les biens publics³, définis indépendamment du contexte national ou international, les fameux critères de non rivalité et de non exclusion, utilisés pour définir un bien public, portent clairement sur l'accès du consommateur individuel au bien considéré. La principale question posée est comment assurer que les biens publics soient produits en quantité suffisante sachant que leur utilité est fondée sur la satisfaction qu'en tire le consommateur individuel. Cette approche se heurte à deux limites. D'une part, le parti-pris individualiste, excluant les comparaisons interpersonnelles d'utilité, ne permet pas de définir une fonction sociale d'utilité susceptible de fixer des priorités entre biens publics divers et concurrents. D'autre part, les corrections des défaillances de marché révélées par l'existence de biens publics doivent se faire implicitement par une puissance publique informée et bienveillante (recherchant vraiment le bien commun). Or, une telle puissance publique n'existe manifestement pas au plan mondial.

Avec la globalisation, un débat s'ouvre à la fin des années 1990, entre économistes et politologues pour tenter de résoudre les écueils théoriques d'estimation de la valeur d'un bien public mondial. Deux conceptions de ces biens s'affrontent : d'une part, ceux qui raisonnent en terme de défaillances de marchés (Kindelberger, 1986)⁴ et d'autre part ceux qui privilégient les rapports de pouvoir (Kazenstein, Keohane, Krasner, 1998)⁵. Côté économistes classiques, c'est la coordination entre Etats qui peut pallier aux déficiences du marché ; côté politologues, la coopération entre Etats passe par la primauté du politique et du droit sur le marché. Il en résulte deux courants : néo-classiques et institutionnalistes, qui s'appuient sur des référents fortement imprégnés d'idéologies : les premiers en prenant le marché comme référent privilégient une approche en termes d'intérêts et de solutions envisagées sous formes de relations marchandes, et les seconds en se fondant sur le patrimoine commun comme référent se focalisent sur les rapports de pouvoir politiques et envisagent des mécanismes de transfert et de sanctions afin de financer les biens publics mondiaux. Pour tenter de dépasser ce clivage, certains auteurs cherchent à identifier les modalités de production des biens publics en prenant en compte le processus des négociations politique internationales dans la nouvelle architecture mondiale (Tubiana L et Severino, 2002)⁶. Reconnaisant le continuum entre biens publics et biens privés et les degrés variables de la non-rivalité et de la non-exclusion, l'analyse porte aussi bien sur les modalités de production des biens publics mondiaux que sur les formes de coopération internationale. L'imbrication des processus locaux, régionaux et

² Chen L.C., Evans T.G. and Cash R.A., *Health as a Global Public Good*, in Kaul I., Grunberg I. and Stern M.A. (Ed.), *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century*, UNDP, 1999.

³ Samuelson, Paul A. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387-389

⁴ Kindelberger Ch P. (1986) : *The international economic order, Essays on financial crisis and international public goods*, Berkeley, University of California Press

⁵ Kazenstein P. J. Keohane R. et Krassner S.D. (1998) : "International Organization and the Study of World Politics", *International Organization*, vol. 52, N°4, pp. 645-685.

⁶ Tubiana L, Severino J-M (2002) : « La question des biens publics mondiaux », in Jacquet P., Pisani-Ferry J., Tubiana L., (Ed.) *Gouvernance mondiale*, La Documentation Française, Conseil d'Analyse Economique, Paris, pp. 349-371

nationaux dans la production de ces biens, nécessite une construction politique internationale et des réformes visant à palier aux défaillances des Etats et des marchés.

Les travaux théoriques et empiriques conduits notamment par le Programme des Nations Unies pour le Développement (Kaul *et al.*, 1999, 2003, 2006)⁷ débouchent sur des propositions de réformes pour un Agenda post 2015 : le programme de réformes s'étend à la recherche fondamentale, aux finances publiques internationales, à la défense de l'éducation ou de la santé, aux luttes contre les maladies ou la pauvreté et bien sûr aux questions environnementales : la création d'un instrument comme le Fonds Vert pour le Climat est un exemple pratique de proposition d'un outil qui se veut inclusif et durable (Kaul, 2013)⁸.

La question de la hiérarchie dans la fourniture des biens et de leurs financements est un débat récurrent. L'exemple du conflit sur l'accès aux soins anti-rétroviraux contre le SIDA montre les contradictions qui sont générées lors de la fourniture de biens publics globaux. Droit à la santé et droits de propriété intellectuelle relatifs au commerce (ADPIC-OMC) tous deux susceptibles d'être considérés comme des biens publics globaux⁹, mais renvoyant chacun à un domaine particulier (catégorie sociale et catégorie des connaissances)¹⁰ et ayant chacun une nature spécifique (bien public plus ou moins pur¹¹), nécessitent des arbitrages : les négociations portent sur les coûts, mais aussi sur la responsabilité sociale des choix. En effet, les contributions et les bénéfices des deux types de biens publics globaux passent par des créations de marchés (innovations et attributions de droits de propriété intellectuelle par exemple), mais aussi par des choix de mise sous « tutelle » publique afin de les rendre accessibles aux populations les plus vulnérables : médicaments génériques, licences obligatoires ou mobilisation de ressources financières en vue de la création d'un fonds mondial sont négociés dans des cadres d'instances publiques internationales (G20 et OMC), puis relayés par des conseils nationaux depuis le tournant des années 2000.

Comme tout bien public global, la sûreté sanitaire des aliments suppose une action internationale puisque les risques sanitaires ignorent les frontières. Mais le caractère prioritaire de ce bien par rapport à un autre n'est pas donné *a priori*, car l'ordre de priorité entre les biens publics globaux est enjeu de pouvoir et de savoir qui nécessite des arbitrages. Ainsi, en période de lutte contre le « terrorisme », la priorité est donnée à la lutte politique pour la sécurité du territoire. La sûreté sanitaire est donc alors traitée à l'aune de sa contribution à la stabilité politique nationale et internationale : par exemple, face aux risques d'attaque bio-terroriste, les seuils de chloration des eaux des villes augmentent, même si les teneurs de l'eau en résidus chlorés sont proches du seuil d'acceptabilité pour la santé

⁷ Kaul I., *et al.* (1999) : *Global Public Goods : international cooperation in the 21st Century*, New-York, Oxford University Press ; Kaul .I. *et al.* (2003) : *Providing Global Public Goods ; Managing Globalization* , New-York, Oxford University Press ; Kaul .I. *et al.* (2006) : *The New Public Finance ; responding to Global Challenges*, New-York, Oxford University Press.

⁸ Kaul I. (2013), « Global Public Goods. A concept for framing the Post-2015 Agenda ? », *German Development Institute*, Bonn, Discussion Paper, 2/2013.

⁹ Les DPI sont des instruments incitatifs participant du bien public global commercial. Cette approche légitime un certain relâchement des critères de non exclusion ou de non rivalité : le caractère temporaire du monopole octroyé revient à terme au domaine public.

¹⁰ Voir à cet égard, la liste et la classification des Biens Publics Globaux réalisée par le PNUD avec trois catégories principales : La nature, la connaissance et les « résultats politiques globaux » tels que la paix, le système financier, la santé etc.

¹¹ Si la définition consacrée du Bien Public est celle de Samuelson (1954), la nature des biens publics et de leurs bénéfices plus ou moins divisibles a donné lieu à des sous définitions de type biens purs, impurs, clubs ou à effets multiples (Kaul I. : *Global Public Goods*, Oxford University Press, 1999).

humaine ¹². En conséquence, les objectifs de protection microbiologique modifient l'évaluation des niveaux de risques. Dans l'ordre de fourniture des biens publics globaux, la priorité donnée aux bienfaits de la sécurité territoriale des populations est un impératif qui modifie l'appréciation des systèmes de défense à mettre en œuvre.

La question de l'arbitrage sur les choix de sûreté alimentaire dépend donc non seulement de l'aptitude à délimiter un bien public global, mais aussi des choix en matière de gouvernement. La coordination des politiques publiques entre donc dans des jeux d'interdépendances (Reinike W. 1998)¹³, dont les dynamiques émanent de différents types d'acteurs : enceintes publiques, réseaux privés ou regroupements d'ONG construisent des positions qui se négocient à l'échelle nationale et internationale en fonction des enjeux de gouvernance globale et qui affectent l'ensemble du système de distribution alimentaire et des choix offerts aux consommateurs.

L'analyse des négociations internationales et des coalitions qui s'y forment constitue l'objet privilégié des recherches empiriques à mener dans la perspective théorique qui vient d'être évoquée. Cependant, si les forums de négociations jouent un rôle central dans la gouvernance globale, les conditions d'adoption des règles existent dans un tissu de relations où les rapports entre l'individu, ses choix et leurs mises en œuvre, sont liés à des séries de possibles non réductibles aux éléments qui les composent : les institutions participent d'un dispositif de savoir et de pouvoir où le sujet se fonde dans la dialectique de l'intersubjectivité. Les institutions ne sont pas considérées comme des organisations au sens sociologique du terme, mais comme des lieux qui génèrent des règles dont les interprétants dépassent la conception duale séparant le substantiel des procédures, le fond de la forme. La question de la vérité scientifique se pose alors en termes de régime de vérité (savoirs et jeu de vérité), de jeu de pouvoir (légitimation à une époque donnée par le droit, les normes, la gouvernementalité, etc.) et de jeu de rapport au sujet (subjectivité, expérience de soi) comme l'a notamment montré M. Foucault (1971)¹⁴. Le jeu entre les techniques de pouvoir et leur objet découpe des phénomènes spécifiques du réel. Et en retour, c'est parce que les techniques de pouvoir découpent sans cesse de nouveaux objets qu'ils se constituent et se maintiennent comme corrélatifs privilégiés des mécanismes modernes de pouvoir. L'historicité du sujet, à la fois vecteur et auteur de rapports de forces, renvoie à ce que certains philosophes appellent la volonté de la raison pratique, dont la prétention à l'universalité met à l'épreuve les règles d'universalisation qu'elle génère (Ricoeur, 1990)¹⁵.

Dit autrement, l'exigence d'universalité d'accès et de fourniture d'aliments sains, comprise dans sa dimension formelle et d'expérience, est à la fois source de discours et de pratiques ; les agents constituent eux-mêmes la vérité de ces discours en les faisant leurs. Ainsi, principes, normes, règles, procédures et mécanismes de gestion de la sûreté alimentaire sont portés par des visées, des intentions et des moyens pratiques qui les font évoluer. Les pressions, résultant d'événements divers comme les crises de sûreté sanitaire s'exercent dans des séries de dispositifs qui les précèdent et les orientent.

Les arbitrages dépendent de stratégies multiples exprimant des choix collectifs et des intérêts individuels qui se matérialisent dans des normes dont le pouvoir normatif et la portée

¹² <http://www.cieau.com/1-eau-au-quotidien/372-eau-et-sante-l-odeur-de-chlore-dans-l-eau-potable>

¹³ Reinike W. H (1998) ; *Global Public Policy. Governing without government*, Washington D.C. The Brookings Institution.

¹⁴ Foucault M. (1971) : *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard.

¹⁵ Ricoeur P. (1990) : *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil, Collection Points.

pratique ne peuvent pas être ignorés. La sûreté alimentaire tel que définie et pratiquée par différents acteurs est un enjeu dans la gouvernance globale. L'universalisation de l'art de fournir des aliments considérés comme sans risque pour la santé humaine est soumise à la rationalité pratico-formelle qui privilégie l'information et le calibrage de comportements stratégiques.

L'analyse est donc à la fois « grammaticale », historique, factuelle et critique dans la conscience des limites d'une hypothétique connaissance objective. Sans prétendre faire l'histoire des autorités alimentaires (Stanziani, 2005)¹⁶, nous interrogeons les dispositifs qui, à l'échelle internationale, garantissent les manières de réguler la sûreté alimentaire. Or, la première observation qui saute aux yeux, en quelque sorte, est l'importance du rôle des normes et des standards qui ont proliféré et se sont généralisés au cours des années récentes. La deuxième observation pratiquement liée à la première, est l'étroite interaction, voire le continuum privé-public, qui organise et diffuse les règles de sûreté alimentaire à l'échelle internationale. Dans ces conditions, sphère publique et marché (marchés de droits de propriété intellectuelle modifiés afin de préserver la santé publique comme dans le cas du SIDA et des médicaments génériques) participent à la création de règles qui s'élaborent via des dispositifs participatifs de délibération à l'échelle internationale. Ces processus délibératifs sont liés à des modalités sociologiques de participation (transparence, symétrie, aptitude à participer, modalités de scrutin etc.), des modalités symboliques (réputation internationale de celui qui porte la réussite ou l'échec des négociations) et des recherches d'effets substantiels (accès et partage pratique des bénéfices une fois divisés).

2- Données empiriques : diversité des dispositifs de formulation et de mise en œuvre des normes de sûreté alimentaire

Empiriquement, on peut observer que les normes sont élaborées et mises en œuvre de façons variées impliquant diversité des acteurs et des procédures. Nous utilisons le terme de configuration afin de restituer la dimension formelle de lieux institutionnels hétérogènes, comportant des discours, des propositions scientifiques ou réglementaires qui constituent un référentiel pour des décisions ou des aménagements opérés par des acteurs multiples. Il s'agit donc de rendre compte des lieux qui se sont construits historiquement en générant des règles relatives à la sûreté sanitaire des aliments et qui sont susceptibles d'être reconfigurés en fonction des réseaux d'influence. Les instances et les négociations internationales forment un ensemble qui permet d'observer les coalitions et les choix des pays, mais il existe aussi d'autres forums moins formellement structurés qui sont susceptibles de participer du discours et des pratiques de sûreté alimentaire.

La sûreté sanitaire des aliments relève de deux configurations distinctes observables à l'échelle internationale. Des passerelles existent néanmoins entre ces configurations, et un continuum régulier de règles et de procédures organise la sûreté alimentaire des aliments mis sur le marché.

La première configuration correspond au développement des signes des normes privées volontaires, dont les signes dits de qualité supérieure Santé, qui ont émergé au tournant des années 2000 ; la deuxième qui est aussi la plus ancienne puisque fondée sur le

¹⁶ Stanziani, A. (2005), *Histoire de la qualité alimentaire. France XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, Liber.

Codex Alimentarius dans le courant des années 1960, constitue l'édifice public de définition des risques et des modalités de leur évaluation. Ces deux configurations génèrent chacune à leur rythme et à leur manière des règles et des codes internationaux plus ou moins effectifs, plus ou moins réglementés.

Normes internationales privées : conformité et positionnement santé

Les normes et standards pilotés par les entreprises privées et reconnus par les instances publiques s'imposent de fait aux frontières à tous les opérateurs du commerce international quels que soient leurs secteurs d'activité. Sans prétendre garantir que le contenu d'un produit est sain, les procédures construisent des points de contrôle sur l'ensemble du *process* de la chaîne afin de pouvoir garantir à tout moment le retrait d'un des produits mis en marché de la chaîne de distribution. Les normes élaborées par les distributeurs (British Retail Consortium BRC et International Food Standard, IFS) participent de la diffusion mondiale d'un système de management des risques pensé en fonction d'un ensemble de procédures applicable à toutes les étapes et ce quelles que soient les branches d'activité. Des « bouquets de certification (International Standardization Organization ISO, Global Good Agricultural Practice GlobalG.A.P., Business Continuity Management BCM) parfois qualifiés d'« accélérateurs de confiance » visent à l'organisation compétitive dite de « qualité » des secteurs économiques : les cahiers des charges contrôlent les processus et font l'objet de suivis réguliers en termes de procédures (inspection), tests et méthodes d'échantillonnage et de vérification pour accréditation.

La place prise par le tiers certificateur et par la régulation privée est croissante ; ce sont des multinationales de l'expertise et de la certification qui organisent la mise en conformité des produits à l'échelle mondiale : la Société Générale de Surveillance SGS en Suisse, Veritas, le groupe TÜV Rheinland en Allemagne. Cette certification fonctionne de fait comme une condition pratique de mise en marché des produits. Les distributeurs comme les certificateurs exigent de leurs fournisseurs de se conformer aux cahiers de charges privés s'ils veulent bénéficier de l'accès aux marchés. Si un danger est avéré, le retrait des marchandises est possible de par l'existence des cahiers de charges.

On peut donc dire que la norme existe sur un mode précis, celui du « ça marche » : si des problèmes surviennent (comme cela est souvent le cas en matière de distribution agro-alimentaire), les procédures sont révisées, évaluées afin de permettre la génération de nouvelles procédures. Fonctionnant selon le modèle de la boucle rétroactive, le processus est continu : la stabilité des marchés est garantie par les acteurs économiques à même de gérer les étapes de la filière. La règle est fondée sur la conformité au cahier de charges qui est fixée collectivement par les acteurs eux mêmes.

La portée de ces normes privées est globale dans la mesure où elles ont une force de loi pratique : ceux qui ne s'y conforment pas, sont confrontés de fait aux standards du marché international lors des exportations. Mais on ne peut pas pour autant parler de valeur universelle de ces normes au sens substantiel du terme, puisqu'elles se limitent à certifier le processus de production par des points de contrôle : elles ne garantissent en rien la qualité intrinsèque d'un produit (Augustin-Jean, 2014)¹⁷.

¹⁷ Augustin-Jean, L. (2014) : « An Approach to Food Quality in China. An Agenda for Future Research », in Augustin-Jean L. and Alpermann B., *The Political Economy of Agro-Food Markets in China. The Social Construction of Markets in an Era of Globalization*, Houndmills, Basingtoke, Palgrave Macmillan.

Elles participent du nouveau régime de concurrence international fondé sur la différenciation par la qualité qui a émergé dans le courant des années 1980 (Allaire, 2009¹⁸). Le virage qualité est généré par plusieurs types de forums où sont spécifiés les caractères particuliers des produits : producteurs, transformateurs et distributeurs se positionnent stratégiquement sur les nouveaux marchés afin de générer des labels qui les différencient des marchés agro-industriels de masse.

La gouvernance par la qualité cherche à conférer une valeur positive aux aliments : l'appartenance à un territoire ou à un terroir, la proximité, l'équité ou le caractère naturel ou « bio » sont des attributs qui sont mis en avant par les acteurs des filières agro-alimentaires. Parmi les marchés dits de qualité, l'alimentation exempte de pesticides ou de mercure, est une des figures qui répond au « souci de soi » et à une forme de qualité de vie particulière qui se différencierait du modèle agro-industriel de masse : il est possible de manger différemment en consommant « bio » ou en choisissant des producteurs qui respectent des cahiers de charge spécifiques.

Dans cette configuration, la sûreté sanitaire n'est pas comprise en termes de gestion des risques, mais en termes de positionnement stratégique pour distribuer des aliments supposés positifs pour la santé. Fonctionnant sur le mode de la recommandation ou de la signalisation positive, les labels et les mentions particulières se multiplient en s'appuyant sur les peurs des crises sanitaires et sur les menaces potentielles de l'agro-industrie.

Le cas de la diète méditerranéenne participe de ce type de normes volontaires désignant les bénéfiques pour la santé¹⁹. Elle est reconnue depuis 2013 par le label UNESCO comme patrimoine immatériel culturel intangible par un groupe de pays méditerranéens et fait l'objet recommandations nutritionnelles publiques. A partir des caractéristiques et des propriétés particulières de la diète méditerranéenne (consommation élevée d'huile d'olive, de légumes et de fruits, de céréales, et faible consommation de viande), et à partir d'études scientifiques qui établissent le rôle positif de ce régime alimentaire (efficacité contre les maladies cardio-vasculaires, le diabète : American Journal of Medicine, 2011), de nouveaux programmes publics de restauration collective et d'éducation pour les enfants sont lancés dans différents pays méditerranéens.

Ces politiques sont étroitement liées aux producteurs, aux collectivités territoriales tout comme au secteur privé : labels, logos, mentions particulières, marques privées, enseignes distributeurs, chartes ou guides pratiques se mêlent aux catalogues santé du régime

¹⁸ Allaire G « Diversité des indications géographiques et positionnement dans le nouveau régime commercial international » dans Tekelioglu Y., Ilbert H., Tozanli S. (eds). (2009). Les produits de terroir, les indications géographiques et le développement local durable des pays méditerranéens. Montpellier (France): CIHEAM-IAMM. 380 p. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; vol. 89). Séminaire international sur les Produits de Terroir, les Indications Géographiques et le Développement Local Durable des Pays Méditerranéens, 2008/04/24-26, Antalya (Turquie). <http://om.ciheam.org/option.php?IDOM=390>

¹⁹ Qualité Plus, Authentique, Bio, Nature etc...la galaxie du Plus Plus segmente toujours plus les marchés. Le régime international de qualité est promu par le privé et par le public. Ce basculement du régime international a notamment été analysé par G. Allaire « Petits Agriculteurs et marchés locaux dans le contexte de la Politique Européenne de la Qualité » Note pour le Parlement Européen, Direction Générale des Politiques Internes de l'Union, Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, Agriculture et Développement Rural, mars 2011, <http://www.europarl.europa.eu/studies> 61p.

crétois ou aux brochures touristiques de la mer Méditerranée. Sont mis en avant les attributs pour la santé en les connotant à l'imaginaire attendu de la Méditerranée.

Si l'information du consommateur est généralement le principe qui est retenu en économie et en droit comme élément pertinent pour déterminer le bien fondé de l'octroi du signe distinctif, ce sont les stratégies de l'offre fondées sur la gestion de chaînes de transactions économiques et politiques, qui organisent le marché de la diète méditerranéenne en travaillant en permanence sur les imaginaires des consommateurs. Les stratégies économiques du secteur privé sont couplées à des politiques publiques de lutte contre l'obésité ou contre les maladies cardio vasculaires en se référant à la différenciation gustative, patrimoniale, paysagère et environnementale réactivant du mythe fondateur de la Méditerranée.

Elles visent en quelque sorte à restaurer ce qui risque d'être perdu, en préconisant une hygiène alimentaire couplée à un mode de vie inscrit dans la tradition et dans l'efficacité de marchés réputés « sains ». L'impératif santé est investi par le privé tout en étant relayé par des organismes publics qui en garantissent la légitimité et reconnu par les consommateurs par les multiples connotations culturelles qui sont attachées au régime crétois. Même si les fruits et légumes peuvent contenir des pesticides, ils sont promus par des campagnes télévisées en tant qu'ingrédients fondamentaux de la diète méditerranéenne devenant ainsi indispensables à la santé. Il y a donc un glissement entre la notion de sûreté alimentaire et celle de nourriture saine. Les dimensions culturelles et positives d'une alimentation dite authentique ou « saine » prennent le pas sur la dimension strictement sanitaire des aliments.

Les normes internationales et l'évaluation des risques

Au niveau mondial, le *Codex Alimentarius*, établi en 1963 par les gouvernements et administré par l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) et la FAO (Food and Agriculture Organization), est le lieu où s'élaborent et se négocient les règles appliquées par les Etats membres touchant à l'harmonisation internationale des standards alimentaires. Il constitue un référentiel de normes souvent issues du secteur privé mais à portée universelle qui font l'objet de négociations entre Etats-membres : recueils de normes privées et publiques, codes d'usages, principes et disciplines sont gérés afin de répondre à trois principaux objectifs : garantir la sécurité sanitaire des aliments, la protection des consommateurs et la facilitation des échanges internationaux.

Avec la création de l'OMC en 1995, les normes du *Codex Alimentarius* constituent le référentiel des règles commerciales : l'arbitrage entre les biens publics globaux Santé et Commerce mondial passe par les normes instituées et gérées au *Codex* depuis les années 1960. La légitimité d'un choix public en matière de sécurité phytosanitaire est donc examinée à l'aune des règles du commerce international. Ainsi, la volonté d'éliminer les réflexes protectionnistes guide les politiques publiques qui gèrent les normes consignées dans le *Codex*. La mise en conformité avec le principe d'équivalence prévu par l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) se traduit par une directive *Codex Alimentarius* sur « l'appréciation de l'équivalence des mesures sanitaires associées aux systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires » (CAC/GL 53-2003). Cette directive fournit les définitions, les principes généraux, les moyens pour se doter d'une évaluation et de procédures à suivre en vue de déterminer et d'apprécier les niveaux de risque tant à l'importation, qu'à l'exportation. L'application du principe d'équivalence est donc une règle commune partagée par les pays importateurs et exportateurs qui doivent ensemble

convenir si « les mesures sanitaires du pays exportateur permettent d'atteindre le niveau approprié de protection sanitaire du pays importateur »²⁰.

Les responsabilités et les charges de la preuve de non toxicité ou d'obstacle aux échanges ne reposent donc plus uniquement sur les systèmes d'inspection sanitaires, mais sur les gouvernements importateurs ou exportateurs qui doivent justifier avec les systèmes d'inspection sanitaires du niveau « approprié » de protection. Les gouvernements doivent donc disposer des éléments de jugements pour prendre *des mesures sanitaires « appropriées »*. L'évaluation des risques passe par une approche scientifique reconnue sur le plan international couvrant des domaines variables (biologique, chimique, moléculaire, nucléaire, statistique) et soutenue par des systèmes de bases de données d'informations qualifiant les types de risques, hiérarchisant les niveaux de risques en fonction de la caractérisation des dangers (degré de gravité, fréquence de consommation, proportion dans la consommation etc.).

La norme impose donc de façon universelle un niveau d'acceptabilité qui est conditionnée par l'analyse scientifique et par le cadre de pensée qui délimite les jugements. L'aptitude à convoquer des experts scientifiques autonomes et compétents, comme l'aptitude à construire, suivre et mettre en œuvre des séries d'examen est un enjeu politique et social. Ainsi, l'Union Européenne qui s'est dotée d'une Agence Européenne de la Sécurité des Aliments (EFSA) depuis 2002 a mis en place un dispositif organisé afin d'objectiver les diagnostics via des expertises et afin de promouvoir la communication entre plusieurs instances détentrices d'informations (l'Organisation Mondiale de la Santé OMS, l'Organisation Internationale des Epizooties OIE, agences et laboratoires nationaux, normes Hazard Analysis Critical Control Point HACCP). Le but est de fournir aux gouvernements européens des éléments objectifs leur permettant d'éclairer et de justifier la décision publique. A l'inverse un pays comme la Tunisie n'a ni moyen d'évaluation ni moyen de mise en œuvre ; même si le Bisphénol est reconnu comme dangereux, les biberons continuent d'être écoulés sur le marché interne, mais non pas sur le marché extérieur.

L'asymétrie dans l'aptitude à évaluer les risques et à mettre en œuvre une décision publique est manifeste dans l'organisation du tissu institutionnel. A la différence de la configuration fondée sur normes privées qui se satisfont de la conformité à son propre cahier des charges, les normes publiques internationales font appel à une évaluation qui fonctionne sur un système de preuves. L'appréciation juridique et politique des mesures à prendre est étroitement liée à des séries de dispositifs cognitifs qui doivent pouvoir convoquer des « big data » afin d'objectiver la décision politique.

D'autres asymétries et d'autres points de blocages se manifestent lors des conflits SPS ou TBT. Parmi les nombreux conflits portés à l'OMC, nous choisissons d'analyser dans la section suivante deux cas afin de mieux comprendre les raisons des choix publics et les trajectoires qui se dessinent.

3- Exemples de conflits entre normes de sûreté sanitaire à vocation universelle et spécificité culturelles

²⁰ Codex Alimentarius, liste des normes alimentaires internationales, Section 1 Préambule de la directive (CAC/GL 53-2003). <http://www.codexalimentarius.org/normes-officielles/liste-des-normes/fr/?provide=standards&orderField=fullReference&sort=asc&num1=CAC%2FGL>

Les conflits soulevés à l'OMC par le rejet de la viande issue d'animaux dont l'alimentation est complétée par l'addition d'hormone de croissance et par l'emploi de ractopamine comme additif dans l'alimentation des porcs sont exemplaires de la double injonction contradictoire évoquée dans le titre de cet article : pour une plus grande transparence dans les règles du commerce international, il importe que les normes de sûreté sanitaire jouissent d'une reconnaissance internationale. Mais comment concilier cette exigence avec le respect des spécificités culturelles de l'alimentation ? Ces deux exemples montrent que la résolution de ces conflits n'est pas simple et laisse une large place aux seuls rapports de force.

La viande aux hormones : acceptabilité de choix publics culturels ?

L'examen du différend opposant l'Union Européenne aux Etats-Unis et au Canada à l'OMC sur l'interdiction d'importation de viande de bœuf élevée aux hormones est à cet égard instructif. Même si selon les règles de l'OMC la charge de la preuve est à la partie plaignante, il faut selon les règles et les principes d'équivalence et de preuve avérée, que l'importateur qui impose une mesure sanitaire restrictive du commerce international, en particulier la France, pays le plus impliqué dans ce différend, fournisse les preuves non réfutables de la toxicité de la viande aux hormones. Sans ces preuves, le refus d'importer est considéré comme une forme de protectionnisme déguisé. Le principe de précaution invoqué par la France est théoriquement reconnu par les règles de l'OMC mais il ne peut à lui seul justifier d'une restriction aux importations, d'autant que le *Codex Alimentarius* autorise l'usage de la viande aux hormones.

Il est intéressant de noter que malgré la condamnation à l'OMC, l'Union Européenne persiste dans l'interdiction d'importer de la viande aux hormones ou d'importer certaines catégories d'OGM. Les controverses qui accompagnent ces différends augmentent les divergences d'opinions et participent de discours souvent caricaturaux stigmatisant les pro ou les anti progrès. La question du sens de l'action sur le long terme est éludée.

Il est intéressant aussi de constater que le principe de précaution peut prévaloir dans les négociations environnementales et faire l'objet de jurisprudences qui reconnaissent le statut des citoyens.²¹ La question de l'acceptabilité et de l'évaluation des risques au regard des principes d'équivalence régis par le commerce mondial, pose les problèmes du statut du savoir. L'aptitude à faire entendre le point de vue des personnes dans des corps de règles établi est un enjeu théorique et pratique.

Cas de la ractopamine : légitimité d'une spécificité culturelle ?

L'utilisation de la ractopamine comme additif dans la production de viande fait débat, entre ceux qui l'utilisent tels que les Etats-Unis, le Canada et le Japon et ceux qui l'interdisent, comme l'Union Européenne, la Chine ou Taiwan. Plus de cent pays avaient banni l'utilisation de la ractopamine dans la croissance animale, jusqu'à ce que la commission du *Codex Alimentarius* vote, le 5 juillet 2012, l'adoption d'un niveau maximum résiduel pour ce produit, à une voix de majorité²². Nous sommes donc en droit de nous demander, comme

²¹ Cas des jurisprudences dans le cas de l'Erika au large des côtes bretonnes (pollution hydrocarbures environnementales)

²² Voir Alemanno et Capodiceci, sur la légitimité d'une norme de sûreté alimentaire qui se veut universelle mais qui n'a été acceptée qu'à une infime majorité. Même si ce vote ouvre la porte à une action à l'OMC si la Chine, par exemple, interdit l'importation de viande animale contenant de la ractopamine, il semble difficile de ne pas

l'a d'ailleurs fait la Commission Européenne avant nous après le vote controversé, si « des standards qui doivent être appliqués de façon universelle doivent également être universellement acceptés »²³.

En passant sur les péripéties et le lobbying qui a abouti au vote à la majorité de juillet 2012 – alors que les décisions étaient auparavant obtenues par consensus –, il est utile d'insister sur les raisons mises en avant par la Chine pour justifier l'interdiction car, justement, elles touchent à la notion de l'universalité²⁴. La Chine contestait en fait les recommandations du comité d'experts sur les additifs alimentaires de la FAO/OMS (Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives) qui avait conduit, depuis 1993, des évaluations des risques pour les humains comme pour les animaux résultant de l'absorption de ractopamine.

Or, cette contestation des conclusions de ces évaluations, portait non pas sur des critères scientifiques, mais mettait insistant davantage sur des critères culturels. Le point mis en avant est ainsi que les Chinois sont plus exposés aux hasards provoqués par la ractopamine que, par exemple, les Américains, dans la mesure où ils consomment davantage que ces derniers les organes tels que le foie, les reins ou les intestins où la concentration de ractopamine est plus importante. Ce qui était donc contesté par les Chinois n'était pas le test scientifique lui-même, mais l'interprétation qui en était faite, en particulier dans un contexte culturel spécifique²⁵.

Cependant, la victoire des Etats-Unis lors du vote au Codex pourrait bien être une victoire à la Pyrrhus, car l'histoire ne s'arrête pas là : Smithfield Foods, le plus gros producteur mondial de porc qui emploie plus de 46,000 salariés à travers le monde, a en effet décidé, à partir de la fin 2012, de produire du porc sans ractopamine, y compris aux Etats-Unis. Bien que la décision soit controversée²⁶, elle correspond à deux objectifs principaux. D'une part, répondre à la demande sinon des consommateurs (la plupart d'entre eux n'ayant jamais entendu parler de la ractopamine), du moins des pays et régions importatrices. D'autre part, et cela est lié, préparer son rachat par la compagnie chinoise Shuanghui International Holding Ltd., devenu effectif en mai 2013. Pour les Américains, le « risque » serait que la décision de Smithfield, le plus gros producteur de porc des Etats-Unis, provoque un effet

tenir compte des desiderata des pays et régions qui représentent 70 pourcent de la production mondiale de porcs. Alemanno A. et Capodiecì G. (2012), « Testing the Limits of Global Food Governance : The Case of Ractopamine », *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 3, pp.

²³ Cité par Alemanno et Capodiecì, 2012, p. 400. Le communiqué de la Commission Européenne sur la ractopamine insiste d'ailleurs encore davantage sur cette notion d'universalité : « The European Union believes that the decision-making process that led to this result [i.e. the establishment of a norm for ractopamine at the Codex] is regrettable. The decision was taken on the basis of a single vote difference. As an international organisation seeking to harmonise standards across the globe, Codex should respect consensus-based decision-making, one of the fundamental principles of the organisation. It is clear that for standards to be universally applicable, they also need to be universally accepted ». Voir « Codex alimentarius : statement by the EU on ractopamine », 6 juillet 2012, <http://europa.eu/rapid/midday-express-06-07-2012.htm?locale=FR> (consulté le 13 juin 2014).

²⁴ Sur les problèmes liés à la procédure du vote par opposition au consensus pour la ractopamine ainsi que pour d'autres produits, voir Suppan S. (2012), « International Standards for Trade in Nano-coated Produce », *Institute for Agriculture and Trade Policy*, p. 7-8.

²⁵ Alemanno et Capodiecì, 2012, p. 404.

²⁶ Voir l'article de Bittman dans le New York Times : « Smithfield says that as of June, 50 percent of its pork is ractopamine-free (...). But can Americans buy Smithfield pork without ractopamine? Maybe, maybe not. At the moment, there's no way to know » (Bittman M. (2013), « On Becoming China's Farm Team », *The New York Times*, 5 novembre).

d'entraînement chez les autres producteurs, provoquant une chute de productivité et des difficultés financières pour les compagnies les plus fragiles²⁷.

Cela pourrait également relancer le débat sur la sûreté alimentaire par rapport à l'utilisation de ce genre d'additifs²⁸. Plus important encore, le report du coût de production va impliquer, à court terme, un choix difficile pour les consommateurs : « comment convaincre un consommateur américain de plus en plus sceptique d'accepter soit que sa viande soit produite avec des médicaments, soit de payer plus pour un 'bas de gamme' vendu comme 'complètement naturel' »²⁹.

En conclusion, cet exemple montre comment le secteur privé, en fonction d'intérêts qui peuvent concerner le bien public, mais sont essentiellement commerciaux, est capable de circonscrire les normes mises en place dans le cadre d'organisations internationales. Plus important encore, il montre que les normes de sûreté alimentaire, même dans le cadre du *Codex*, ne sont pas implantées uniquement pour protéger le bien public, mais surtout pour la défense de l'organisation de filières domestiques. Nous voyons donc bien comment la création de normes fait l'objet d'une compétition entre les Etats, reléguant parfois la recherche du bien public au rang de prétexte.

Conclusion : La grande transformation et le nouvel encastrement du politique et de l'économique.

Si Polanyi avait envisagé une Grande Transformation en émettant l'hypothèse du « désencastrement » entre politique et économie, nos observations théoriques et pratiques montrent que les processus de choix et d'arbitrage en faveur d'un bien public global font l'objet d'actions divergentes intimement liées à la perception des risques et aux stratégies d'éradication de ce qui est considéré comme le « plus » dangereux. Les représentations des gains et des pertes relatives font l'objet d'estimations et d'évaluations interprétées en fonction des formats de pensée et de faire qui stabilisent les choix et qui sont dépendants de manières d'évaluer des groupes scientifiques, politiques, médiatiques etc

Les accords sur les seuils de risques possibles, sont liés à des formes de pensée et des réseaux d'influence qui mêlent les positions acquises et défendues à l'échelle internationale en fonction de stratégies ambivalentes : tant que les risques sanitaires de la viande aux hormones ou de la ractopamine sont minimisés par les uns et constituent une menace pour les autres, la rationalité des seuils acceptables passe par la recherche de convergences qui multiplient les zones d'encastements entre les domaines et les courants de pensée et à l'échelle globale et locale. Le continuum privé et public qui existe entre des enceintes comme le *Codex Alimentarius* et les normes privées (en particulier dans le cas des passerelles construites entre les données des normes Hazard Analysis Critical Control Point HACCP et Appropriate Level of sanitray Protection ALOP du *Codex alimentarius*).) renforce des normes apparemment neutres qui interagissent avec les choix des pays ou des consommateurs.

²⁷ Le débat pourrait d'ailleurs s'étendre à certaines compagnies pharmaceutiques qui réalisent un chiffre d'affaire important avec ces additifs, mais une discussion sur ce sujet dépasserait le cadre de cet article. Huffstutter P. J. et Baertlein L. (2013), « Analysis : Behind China's U.S. pork deal, fears over feed additives », Reuters, 30 mai.

²⁸ Il est cependant trop tôt pour se prononcer clairement à ce sujet.

²⁹ Ibid.

Si l'objectif de sûreté alimentaire comme bien public universel ne saurait être remis en cause, la question de l'arbitrage sur les niveaux de sûreté sanitaire soulève le problème du mode de gouvernance. La recherche scientifique est capable de procurer des données, d'estimer les temps d'exposition ou les rythmes de consommation, mais l'interprétation des résultats, même pour la seule évaluation des risques, varie suivant les contextes, en particulier culturels et politiques. La neutralité objective n'existe pas et les rapports de force politiques s'exercent en permanence en s'appuyant sur des arguments scientifiques mêlant les différents registres de légitimation. Les normes publiques ou privées qui régissent les modes de protection sanitaire de l'alimentation rappellent en permanence la dimension volontairement universelle de l'hygiène alimentaire tout en cherchant à préserver et consolider la diversité culturelle et les identités nationales ou locales. Ces deux catégories de référents pour partie antinomiques sont élaborées et appliquées dans des cadres juridiques et réglementaires en transformations. Les décalages entre les points de vue nationaux et les visions de la sûreté alimentaire portées par l'OMS ou le Codex sont affaire de coopération internationale et d'experts, mais aussi de transactions entre les gouvernements et les acteurs privés. Dans un monde multipolaire où les réseaux d'information et de communication accélèrent les possibilités d'identifier les produits mis en marché, l'aptitude à construire les normes qui orientent les choix publics de sûreté sanitaire est un enjeu de société où les groupements de consommateurs ont aussi leurs mots à dire. Les orientations prises par les consortiums de groupements d'acteurs locaux comme dans le cas des campagnes anti-tabac signalent-ils de nouvelles manières de coordonner et d'arbitrer ?