

Sous le haut patronage de
Monsieur Jacques CHIRAC
Président de la République

 **XX^e anniversaire du Conseil national de l'alimentation**

NOUVEAUX ENJEUX ET NOUVELLES RÈGLES DU JEU POUR L'ALIMENTATION



NANTES les 14 et 15 décembre 2005
FACULTÉ DE DROITS DE NANTES
CITÉ INTERNATIONALE DES CONGRÈS DE NANTES



SOMMAIRE

COLLOQUE INTERNATIONAL SUR
LA RÉGULATION DU COMMERCE
COMMUNAUTAIRE ET INTERNA-
TIONAL DES ALIMENTS P 6

SÉMINAIRE JEUNES CHERCHEURS : LES PRIN-
CIPES DE NANTES SOUS LA PRÉSIDENTE DE
CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE
CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, ANCIEN
PRÉSIDENT DU CNA P 8

TABLE RONDE : LES CONDITIONS ET LES
RÈGLES DE CONCURRENCE DANS LE COM-
MERCE COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL
DES ALIMENTS SOUS LA PRÉSIDENTE DE CHRISTIAN
BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE
LA COUR DES COMPTES, ANCIEN PRÉSIDENT DU CNA P 16

TABLE RONDE : LA DIVERSITÉ DES DÉFINI-
TIONS DE LA QUALITÉ DES ALIMENTS ET LA
MULTIPLICITÉ DES EFFETS SUR LA STRUCTU-
RATION ET LE FONCTIONNEMENT DES MAR-
CHÉS SOUS LA PRÉSIDENTE DE GUY PAILLLOTIN,
SECRÉTAIRE PERPÉTUEL DE L'ACADÉMIE D'AGRICULTU-
RE P 30

TABLE RONDE : L'INFLUENCE DES EXIGENCES
DE QUALITÉ SUR LES MODES DE PRODUCTION
AGRICOLE - LA DIVERSITÉ DES EXPÉRIENCES
PAR CONTINENT SOUS LA PRÉSIDENTE DU
PROFESSEUR ERKKI HOLLO, PRÉSIDENT DU COMITÉ
EUROPÉEN DE DROIT RURAL P 42

VINGT ANS DE CONCERTATION
ENTRE LES ACTEURS SOCIO-ÉCO-
NOMIQUES DE L'ALIMENTATION :
BILAN ET PERSPECTIVES POUR
UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE P 62

LA GOUVERNANCE DE L'ALIMENTATION SOUS
LA PRÉSIDENTE DE GÉRARD PASCAL, DIRECTEUR DE
RECHERCHE HONORAIRE À L'INRA, ANCIEN PRÉSIDENT
DU COMITÉ SCIENTIFIQUE DIRECTEUR DE LA
COMMISSION EUROPÉENNE P 64

SÉANCE PLÉNIÈRE DU CONSEIL NATIONAL DE
L'ALIMENTATION SOUS LA PRÉSIDENTE DE PHILIPPE
GUERIN, PRÉSIDENT DU CNA P 86

Nouveaux enjeux et
nouvelles règles du jeu
pour l'alimentation

Producteurs



UNIVERSITÉ DE NANTES

I R D P
Institut de Recherche pour le Développement

Nou





Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est une instance consultative indépendante qui aide les décideurs publics et privés à "gouverner" le secteur de l'alimentation. Ses quarante-sept membres bénévoles représentent toutes les composantes de la "chaîne de l'alimentation" et les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique en sont membres de droit.

Le CNA n'a pas un rôle d'évaluation ou de gestion des risques mais une mission de dialogue, de concertation et de proposition afin de déterminer des objectifs favorisant la mise en œuvre d'actions convergentes de la part de tous les acteurs. Son prisme d'examen est avant tout l'approche socio-économique à partir des réalités du monde des professionnels, des attentes et préférences des consommateurs.

Le CNA a été créé en 1985 et les membres, quelquefois présents depuis l'origine, m'ont encouragé à organiser une cérémonie de célébration de son XXème anniversaire à laquelle le Président de la République a bien voulu accorder son haut patronage. Il m'a semblé qu'il s'agissait d'une occasion unique de réunir, outre les quatre présidents qui se sont succédés, tous les membres et anciens membres qui ont écrit l'histoire du Conseil. Mes vifs remerciements vont aux trois ministères de tutelle

et aux collectivités locales qui ont su unir leurs efforts, en particulier budgétaires, pour que cette manifestation ait lieu.

Les membres en exercice ont unanimement souhaité que le fil conducteur de ces deux journées soit la gouvernance du secteur de l'alimentation et que la journée anniversaire proprement dite soit couplée à un colloque international consacré à la régulation du commerce communautaire et international des aliments. J'adresse mes remerciements chaleureux à l'Institut de recherche en droit privé de la faculté de droit de Nantes, au Groupe PONAN et au Secrétariat interministériel du CNA qui ont parfaitement organisé ces journées des 14 et 15 décembre 2005.

Cette plaquette retrace les principales contributions et interventions. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité compte tenu de la richesse de ces deux journées mais elle est un matériau à la disposition de ceux qui s'engageront à faire évoluer la gouvernance du secteur alimentaire.

Philippe GUERIN
Président du CNA

Le commerce des produits alimentaires et agro-alimentaires tient désormais une place prépondérante dans les économies nationales et les échanges mondiaux. Pourtant, l'aliment n'est pas un objet d'échange comme les autres. Il est un objet spécifique en ce qu'il permet de satisfaire des besoins vitaux des individus, en ce qu'il met en jeu la santé et la sécurité sanitaire des personnes, en ce qu'il est le témoin et le vecteur des traditions et des cultures. Au confluent du droit du marché et du droit des personnes, du droit économique et des droits de l'Homme, l'aliment doit être regardé comme un bien fondamental ou un "bien d'humanité".

L'ambition de cette journée de réflexion était donc d'appréhender les transformations du secteur agro-alimentaire et les défis qui lui sont posés à travers le prisme du droit et plus précisément de la régulation juridique du commerce communautaire et international des aliments. En effet, au cours des dernières années, le droit applicable aux secteurs de l'agriculture et l'agro-alimentaire a connu d'importantes mutations et les règles du jeu de cette compétition économique mondialisée ont été profondément bouleversées.

Il s'agissait donc, en d'autres termes, d'entrer en résonance avec la conférence ministérielle de Hong Kong sur la libéralisation des échanges et de s'interroger de manière critique et prospective sur la place du droit, des normes, des principes dans les échanges de denrées alimentaires en vue d'assurer une concurrence loyale et sans distorsion. La mondialisation et la libéralisation du commerce conjuguées à l'intensification de la compétition économique entre des agents économiques très inégalement développés appellent une régulation juridique des échanges garantissant, selon François COLLART DUTILLEUL, la cohérence et la coexistence des cultures et des traditions, coexistence des attentes sociales, des besoins vitaux des peuples et des individus, coexistence des Etats trop inégalement développés. Pour permettre cette cohérence et cette coexistence, il faut des règles et des principes, des principes porteurs de valeurs partagées et non pas seulement révélateurs du brouhaha d'intérêts particuliers, des principes dans lesquels on entend clairement le tintement de la conscience à côté du tintement de la raison.



"LES PRINCIPES DE NANTES" POUR UN COMMERCE INTERNATIONAL DES ALIMENTS JUSTE ET ÉQUILIBRÉ

Les principes de Nantes sont le fruit d'un travail de réflexion et d'échanges transdisciplinaires de plus de six mois mené par de jeunes chercheurs en sciences sociales¹. Ce travail a été coordonné par **Julia BUTAULT**, doctorante en droit à Nantes, et supervisé par Madame la Professeure Laurence BOY.

L'objectif de ce travail est de proposer, de *lege ferenda*, des principes pour un commerce des aliments juste et équilibré prenant en compte tout à la fois les réalités sociales, économiques et juridiques qui caractérisent aujourd'hui ce commerce et la nécessité de garantir le droit à l'alimentation et à la sécurité sanitaire dans un monde où plus de 800 millions de personnes souffrent de sous-alimentation et de malnutrition.



1. Nicolas BERTHOMEAU, doctorant en linguistique, Nantes ; Coralie BONNIN, doctorante en droit, Nice - Sophia Antipolis ; Julia BUTAULT, doctorante en droit, Nantes ; Virginie DIAZ, doctorante en sociologie, Paris V Sorbonne ; Matthieu GATEAU, doctorant en sociologie, Université de Bourgogne ; Magalie HUBLAIN, doctorante en droit, Nantes ; Franck LE BROC-LEBRIQUIR, doctorant en droit, Nantes ; Marlen LEON doctorante en droit, Nantes ; Ronan LE VELLY docteur en sociologie, Nantes ; Hugo MUNOZ, doctorant en droit, Nantes ; Karol OGER, doctorante en droit, Nantes ; Benoît PETITPRETRE, doctorant en sociologie, Université d'Avignon ; Priscila RAMOS, doctorante en économie, INA-PG ; Vincent TOMKIEWICZ, docteur en droit, Paris I.

L'ALIMENTATION MONDIALE

Vivement préoccupés de ce que plus de 800 millions de personnes dans le monde souffrent de sous-alimentation chronique ; de ce que près de 200 millions d'enfants de moins de cinq ans souffrent de carences alimentaires, qui compromettent leur avenir comme le nôtre de façon irrémédiable ;

Affirmant le caractère conjoint des préoccupations relatives à l'alimentation, l'agriculture, l'éradication de la pauvreté et le développement durable au niveau mondial ;

Considérant que la faim et la pauvreté rurale ne sont pas des fatalités, mais qu'elles figurent les conséquences de l'action ou de l'inaction des hommes ;

LA RESPONSABILITÉ DES ETATS

Réaffirmant que "la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active." ; que "le droit à l'alimentation est le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement,

soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne."⁷²;

Réaffirmant que le droit des populations à l'alimentation se traduit par l'obligation des Etats et autres membres de l'OMC de respecter ce droit, celle de la protéger et celle de lui donner effet ; que les autorités publiques supportent une responsabilité interne à l'égard de leur population ainsi qu'une responsabilité extranationale, à l'égard des autres Etats et de leur population ;

Affirmant la nécessité d'une appréhension multidimensionnelle de l'aliment ; que celui-ci constitue une marchandise ; qu'il répond aux nécessités de la subsistance ; qu'il comble un besoin élémentaire, quotidien et universel ; qu'il s'obtient du vivant pour être incorporé par le vivant ;

Considérant que les Etats ont donc l'obligation de mettre en œuvre les moyens de nourrir les populations ; qu'ils ont en outre le devoir d'écarter les produits dangereux pour la santé ou l'environnement, de fournir une alimentation diversifiée et d'encadrer la différenciation des produits, d'organiser l'information à destination des consommateurs ; que les règles du commerce ne peuvent les en empêcher ; qu'ils doivent les établir de bonne foi au regard de leurs autres obligations ;

2. ONU, Rapport préliminaire sur le droit à l'alimentation établi par J. Ziegler, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme, en date du 20 avril 2001, A/56/210.

LA NÉGATION DU DOGME DU DROIT INTERNATIONAL FRAGMENTÉ

Considérant l'expansionnisme du droit international, notamment économique, et les risques de fragmentation, les problèmes d'unité formelle et matérielle qui en découlent ;

Rappelant que les responsabilités susmentionnées des Etats reposent sur des fondements juridiques internationaux déterminés et reconnus ; que la Communauté internationale dans son ensemble en réclame l'application ; que les autorités souveraines ne peuvent ériger en dogme le caractère fragmentaire du droit international ; que ce droit doit au contraire se développer dans l'unité ; que l'OMC intervient "dans un monde où les gens vivent, travaillent et meurent" et ne peut faire l'économie de se lier à un système juridique consolidé : le système onusien des droits de l'Homme ;

Soulignant la reconnaissance progressive d'un jus cogens indérogeable en droit international, y compris par la voie des traités ; la protection qu'il opère des attributs inaliénables de la personne humaine ;

Rappelant les règles reconnues du droit international, notamment l'article 31-3c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 selon lequel, dans l'interprétation des traités, il sera tenu compte, en même temps que du contexte, de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ; qu'à cet égard, le jus cogens trouve à s'appliquer hors de tout lien conventionnel ;

Rappelant les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 - spécialement les articles 3, 25 et 28, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 - spécialement l'article 6, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 - spécialement l'article 11, qui proclament le droit à la vie et à une nourriture saine et suffisante, ainsi que le droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et les libertés énoncés puissent y trouver plein effet ;

L'ÉQUILIBRE PAR LE DROIT MULTILATÉRAL

Considérant que l'instauration multilatérale de règles pour le commerce international est un gage de sûreté pour les gouvernements les plus vulnérables, dès lors que celles-ci sont équilibrées ; que le système commercial international constitue un espace de comparution pour les membres ;

Réitérant que la nourriture ne doit pas être utilisée comme instrument de pression politique et économique ;

Réaffirmant la nécessité d'améliorer la participation effective des pays les plus faibles au système commercial multilatéral, et particulièrement dans le processus d'édiction des règles internationales ayant trait au commerce des produits alimentaires ; celle d'améliorer la "construction des capacités" de ces pays, au delà de la solution de court terme résidant dans la fourniture d'experts et d'une assistance technique ;

Constatant que le droit multilatéral du commerce des aliments se donne lui-même pour orientation de relever les niveaux de vie, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ; qu'il doit pour cela permettre aux gouvernements de réaliser un équilibre entre discipline commerciale et préservation de la sûreté et de la diversité des modèles alimentaires ;

Affirmant qu'il convient dès lors de distinguer entre les membres du Système commercial international, étant donné que l'égalité consiste à appliquer des traitements identiques aux situations identiques ;

Considérant que s'observent parmi les pays dits en voie de développement des situations très disparates ; que ceux-ci doivent bénéficier d'un traitement adapté ; que les pays les moins avancés doivent s'en distinguer ;

Affirmant que pour toutes ces raisons, il convient en premier lieu de catégoriser, au-delà des pays, la nature des cultures qu'ils produisent, à des fins exportatrices, ou à des fins de sécurité et de développement durable ; que ce dernier type de cultures, qui permet aux Etats d'assumer leurs responsabilités internes, doit répondre à un régime commercial qui laisse aux Etats des moyens d'action sur leur territoire ;

Réaffirmant qu'en vertu des règles de l'OMC, aucun pays ne doit être empêché de prendre des mesures pour assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, ou la protection de l'environnement, aux niveaux qu'il considère appropriés, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ;

NOUS, CITOYENS RÉUNIS À NANTES LE 14 DÉCEMBRE 2005, DÉCLARONS CE QUI SUIT :

Article 1 – Principe général d'interprétation du droit international

L'équilibre des droits et obligations négociés au sein de l'OMC s'inscrit dans le droit international général. Les différentes sources et les différentes normes du droit international se complètent et se supportent mutuellement.

L'article 31-3c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités ne sera pas uniquement appliqué pour clarifier les dispositions des accords OMC, mais aussi pour délimiter les obligations des membres.

Le droit international du commerce sera interprété à la lumière de l'ensemble du droit international général. Il sera notamment tenu compte des obligations internationales des Etats, reposant sur des fondements juridiques déterminés et reconnus, au titre du droit à l'alimentation de leur population.

Article 2 – Différenciation des cultures

Les prochaines négociations internationales relatives au commerce des produits agricoles distingueront les cultures planétaires des cultures de sécurité alimentaire.

Les cultures planétaires seront soumises à un régime axé sur le marché. Elles seront exemptes de toute subvention à l'exportation. Leur prix mondial de vente intégrera le montant de leurs subventions.

Les cultures de sécurité alimentaire seront définies comme

- les cultures régionales – assurant la subsistance des économies régionales et la variété dans le choix des consommateurs ;
- et les produits spéciaux – essentiels à la sécurité quantitative et au développement rural. Ces cultures de sécurité alimentaire seront soumises à un régime particulier dans le cadre du commerce agricole. Les membres de l'OMC pourront les protéger, tant au plan interne qu'en limitant les importations.

Les critères de l'aide alimentaire seront précisés conformément aux travaux de la FAO.

Article 3 – Prise en compte des processus et méthodes de production (PMP) dans la définition des produits

Il sera tenu compte du fait que pour les consommateurs, les attributs d'un produit ne se limitent pas aux caractéristiques physiques. Celles-ci demeurent insuffisantes pour conclure à la similitude des produits : les processus et méthodes de production, y compris non incorporés, font partie des éléments de définition d'un produit.

La prise en considération des PMP dans la définition de l'aliment ne constitue pas nécessairement un obstacle au commerce. Elle ne sera pas appliquée de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international. Elle se fera dans la mesure nécessaire, au regard d'objectifs légitimes.

Une analyse du cycle de vie des aliments sera menée, qui considérera notamment les effets sur l'environnement au long du processus, jusqu'à son élimination.

Les membres de l'OMC s'engageront à mener de bonne foi des négociations en vue de la reconnaissance mutuelle de leur PMP. La charge des coûts importants générés par ces procédures constituera un élément des négociations.

Article 4 – Etiquetage : information des consommateurs et labellisation

Afin que les consommateurs puissent choisir librement et de manière éclairée des produits alimentaires qui correspondent à leurs préoccupations sanitaires, environnementales et personnelles, des systèmes d'étiquetage seront instaurés par les membres de l'OMC.

Des procédures volontaires de labellisation portant sur les attributs des aliments pourront être instaurées sur le territoire des membres de l'OMC afin de mieux informer les consommateurs, dans le respect des règles du commerce international. Les labels signaleront alors des critères définis correspondant à des buts légitimes.

COMMENTAIRES ET DÉBATS

Ces principes ont suscité de nombreuses et riches discussions. Ces propositions pour l'avenir, plaçant la régulation juridique et les Etats au cœur de leur dispositif, peuvent *a priori* paraître méconnaître les réalités contemporaines du commerce international. C'est en effet sur ces trois questions centrales, le rôle des Etats, la place de la régulation juridique et le multilatéralisme, qu'ont principalement porté les débats. Ainsi, Monsieur Edgar PISANI a fait part de son scepticisme à l'égard des propositions, objectant que la déclaration "s'inscrit hors de la réalité quotidienne et de la réalité mondiale ; la tendance générale étant à la substitution du gouvernement par la gouvernance, à la diminution de l'intervention des Etats au profit de la liberté économique et du marché". A son sens, "la véritable question, d'ordre démographique, est celle de la capacité du monde à nourrir le monde et à répartir les productions alimentaires" et partant les richesses. Les réponses ne peuvent être recherchées ni du côté du droit, ni du côté des Etats. Les Etats riches ou pauvres, du fait de la mondialisation économique, se trouvant dans un rapport de force déséquilibré face aux pouvoirs privés économiques, ne sauraient être des acteurs garants de l'effectivité de ces principes. Quant au droit, il ne serait qu'une "boîte à outils", un "instrument qui ne peut que venir à l'appui des données macroéconomiques et sociologiques". Ces critiques, pour étayées et pertinentes qu'elles soient, méritent d'être sinon contestées au moins nuancées.

Ces principes pêchent-ils par angélisme, naïveté ou manque de réalisme ? On s'accordera, tout d'abord, à dire avec le Président BABUSIAUX, que tous les grands textes qui ont fait progresser nos sociétés sont ceux qui parlaient pour demain et non pas seulement pour aujourd'hui. Comme l'ont très justement fait observer les auteurs de ce texte, il n'y a eu aucune volonté de nier ou d'occulter les réalités sociales, économiques et juridiques contemporaines du commerce international. Il s'est agi de prendre en compte l'existant pour initier et impulser des évolutions au sein de l'OMC. Pour remplir le difficile mandat qui leur a été confié, élaborer des principes pour un commerce international des aliments juste et équilibré, les chercheurs se sont en tout premier lieu fondés sur la réalité humaine dramatique : la faim et la malnutrition d'une partie de l'humanité qui, loin d'avoir été oubliées, ont présidé à leur réflexion. C'est encore par souci de réalisme que la déclaration s'adresse à l'OMC et à ses membres, les Etats. En effet, désormais, en matière de commerce international, il n'est pas possible de faire l'impasse sur l'OMC qui est apparu comme le cadre idéal d'adoption de ces principes. Or, seuls les Etats sont sujets du droit international et sujets de l'OMC même si substantiellement, on le sait, les plaintes, les demandes, les arguments et intérêts défendus et mis en avant sont souvent ceux des intérêts économiques privés. L'Etat ne peut donc être ignoré et disqualifié en tant qu'acteur central du commerce international. De plus, s'il n'est pas contestable que la mondialisation économique a restreint et transformé le rôle des Etats, il n'y a cependant pas d'antagonisme entre l'Etat et le marché : le marché n'est pas l'ennemi de l'Etat. Force est cependant de constater, qu'il existe une dialectique fondamentale entre l'Etat et les citoyens, une interpellation des Etats par les citoyens. C'est là un des intérêts de la déclaration que d'essayer de s'inscrire dans cette dialectique, ce dialogue parfois conflictuel, entre les citoyens et les Etats, qui est source de progrès et traduit des aspirations à la démocratisation du commerce et du droit international. Dans le jeu complexe entre les pouvoirs économiques privés, les Etats et les citoyens, l'Etat pourrait avoir pour mission de défendre tous les intérêts, non seulement les intérêts marchands mais aussi et surtout, les droits fondamentaux des peuples tels que le droit à l'alimentation et le droit à la qualité et à la sécurité alimentaires. Il ne faudrait pas, néanmoins, oublier que pour certains pays en voie de développement et notamment les pays de l'Afrique subsaharienne, David HOUDEINGAR l'a rappelé, les Etats sont en faillite et parfois sous la dépendance d'intérêts

économiques privés souvent contraires à l'intérêt des populations. Dans cette configuration, l'Etat n'est pas en mesure de garantir l'effectivité de ces principes et, de manière générale, l'effectivité des droits fondamentaux. Aussi, le régionalisme et le multilatéralisme sont-ils des voies à explorer et à développer : l'équilibre entre les différents intérêts – intérêts des individus comme des Etats –, pourrait s'établir par "une régulation mixte d'intérêts équilibrés" procédant d'éléments du droit international et du droit national, des Etats, du droit régional et du droit international. Le multilatéralisme est un point essentiel de la déclaration, non par dogmatisme mais par souci de l'effectivité des principes proposés, il s'agit au contraire de lutter contre la fragmentation du droit international. En effet, la fragmentation du droit international et l'accroissement corrélatif des accords bilatéraux constituent un des obstacles majeurs et à l'accès au marché des pays les plus pauvres et à l'effectivité des droits, notamment en matière de commerce agro-alimentaire.

Le droit constitue la clé de voûte de la déclaration. La place faite au droit a, elle aussi, fait l'objet du grief de manque de réalisme par inadéquation à la libéralisation des échanges et à la mondialisation économique. Il est vrai que le droit n'est pas le seul mode de régulation des rapports socio-économiques et qu'il doit venir à l'appui de données macro-économiques et sociologiques, d'actions d'éducation, notamment d'éducation à la qualité et à la sécurité alimentaire. L'aspiration des sujets est une réalité contemporaine, qu'il s'agisse des citoyens ou des agents économiques. Le droit demeure un mode dominant de régulation des rapports sociaux en dépit de l'intensification et de la libéralisation des échanges marchands. Le droit, la régulation juridique, n'est pas "l'ennemi" du marché, il n'est pas non plus "une simple boîte à outils" au service de l'économie ou le greffier des rapports de force économiques. Le droit est aussi un moyen et un objectif de lutte, comme l'a souligné Laurence BOY.

La mondialisation économique n'a pas fait reculer la sphère de la régulation juridique ; ce sont les modes de production des normes et les modes de réalisation du droit qui ont profondément évolué. Force est de constater que les marchés et les agents économiques eux-mêmes aspirent à une

régulation par le droit. La liberté économique, le libéralisme, a depuis toujours conduit à un développement corrélatif de la régulation juridique. Aujourd'hui, dans le cadre de la mondialisation, le droit apparaît comme un langage commun entre le système juridique et le système économique qui ne peuvent rester clos sur eux-mêmes. On ne peut laisser se mondialiser le système économique sans parallèlement rechercher à construire un véritable ordre public international capable d'imposer le respect de certaines valeurs collectives aux opérateurs économiques.





EXPOSÉ INTRODUCTIF

Laurence BOY, Professeure à l'Université de Nice - Sophia Antipolis



Le titre de cette table ronde est très vaste. Au moment où sont en discussion les questions fondamentales comme celle des subventions à l'agriculture qui conditionne le développement de nombreux pays, cette présentation a choisi de ne traiter que d'un périmètre réduit. Les subventions agricoles diverses mériteraient à elles seules un séminaire sous l'angle du droit de la concurrence. L'accès au marché est, en effet, pour les juristes la condition première de la concurrence. Elle est généralement appréhendée sous l'angle des ententes mais aussi des aides d'Etat en droit communautaire. Dans le cadre de l'OMC, c'est un sujet en perpétuelle évolution. La complexité de la notion d'aide (à l'exportation, agri-environnementale, à l'entretien des milieux) ne peut occulter la dimension de lobbies exercés par toutes les organisations paysannes et industrielles dans le monde. Il s'agit là d'un autre débat.

L'objet de cette contribution introductive est limité. Il porte cependant sur des questions passionnantes : la politique de sécurité agro-alimentaire de l'Union européenne dans le cadre de l'OMC et celle de la qualité dans le commerce international. Paradoxalement, la qualité, interrogation de pays riches, intéresse aussi les pays en développement. La notion de qualité alimentaire et les instruments mis en œuvre pour l'encadrer peuvent être porteurs d'espoirs pour l'essor de nombreux pays en voie de développement dont les productions agricoles et les savoir-faire traditionnels sont souvent originaux. Ces

deux questions annoncent encore des débats à venir que seul Louis LORVELLEC avait pressentis il y a quelques années déjà. "Je serais heureuse, si cette table ronde était l'occasion de lui témoigner admiration et amitié. Il a su montrer tout l'intérêt académique, culturel et politique du sujet."

Dans le commerce international des produits agro-alimentaires, et pour en revenir aux règles de la concurrence, les accords de l'Uruguay round (1994) ayant donné naissance à l'OMC sont remarquables à plusieurs égards. Ils ont d'abord traduit un élargissement sans précédent des domaines couverts par le principe de la libre circulation des marchandises (services, droits de propriété intellectuelle liés au commerce, investissements liés au commerce, agriculture, etc.). Or, la libre circulation des produits agro-alimentaires fait appel à plusieurs des paquets de l'accord OMC, notamment l'accord sur les droits de propriété intellectuelle, l'accord SPS et l'accord OTC. Ces règles se voulaient une rationalisation du système juridique mondial en proposant un cadre commun de référence pour aujourd'hui environ 150 pays. Le Mémorandum d'accord de 1996 institue, ce qui compte avant tout pour les juristes, un mode de règlement des différends par un quasi juge, même si les sanctions demeurent très imparfaites.

Les avancées en matière de commerce international ont posé assez vite des interrogations sur l'opportunité de l'OMC comme cadre légitime des questionnements internationaux. Enceinte principalement en charge du seul commerce international et de la libre circulation des marchandises, l'organisation est-elle capable de prendre en compte des préoccupations dont sont en charge d'autres institutions et d'autres traités ? Effectivement, pour l'application concrète des accords, des oppositions n'ont pas manqué de surgir entre les membres de l'OMC, principalement entre pays développés (USA/Canada/UE), puis plus récemment entre pays développés, émergents et en voie de développement.

La table ronde permet d'abord de faire un certain nombre de rappels sur les règles juridiques présidant à l'institutionnalisation de l'OMC et surtout de mesurer les interrogations posées par l'articulation entre les différents accords mais aussi l'articulation entre ces derniers et d'autres accords internationaux, spécialement en matière agro-alimentaire.

Les accords OMC sont, en partie, les héritiers des

accords GATT de 1947. En élargissant totalement les domaines couverts dans une optique de libéralisation des échanges, ils sont restés imprégnés par cette logique de libre circulation des marchandises et de fragmentation des questions traitées : fragmentation interne à l'OMC (propriété intellectuelle appliquée au commerce, agriculture appliquée au commerce, etc.) et surtout fragmentation externe par rapport aux autres traités internationaux pouvant se saisir de mêmes objets mais dans des logiques moins marchandes ; on pense au droit de l'alimentation ou au droit de l'environnement.

La fragmentation des accords a donc logiquement conduit à s'interroger sur la possibilité pour les Etats membres ou les ensembles régionaux d'avancer des problématiques horizontales qui viendraient proposer des réarticulations entre les accords fondant l'OMC ainsi qu'entre ces derniers et des traités hors OMC. La question de la cohérence de ce que pourrait être un système juridique véritablement international est ici posée.

En ayant limité le champ du sujet (sécurité, qualité), on doit envisager la possibilité pour l'Union européenne et d'autres Etats ou ensembles régionaux de mener des politiques de sécurité alimentaire et de qualité des produits dans le cadre de l'OMC.

Sécurité alimentaire : Europe/OMC et principe de précaution. Les textes principalement visés en matière de commerce international sont les articles 5. 7 de l'accord SPS et 2.4 de l'accord OTC. En résumé, on peut dire que les Etats peuvent adopter des normes plus protectrices que les normes internationales reconnues (par exemple, par le Codex alimentarius) pour des raisons de sécurité, de santé humaine et animale, d'environnement. La question s'est posée de savoir si des incertitudes scientifiques quant à des risques majeurs pouvaient justifier des limites légitimes à la libre circulation des marchandises (principe de précaution).

On retrouve exactement le même mécanisme en droit communautaire. Il ressort cependant de ces deux ensembles que la terminologie peut être différente. La défense de la santé et de l'environnement est légitime à la condition qu'elle ne puisse être stigmatisée sous les termes de "mesure d'effet équivalent" en droit communautaire ou de "barrières non tarifaires au commerce" en droit international.

Il est intéressant de partir du principe de précaution pour voir comment il peut s'insérer dans les accords de l'OMC et aussi comment il peut donner lieu à des déclinaisons concrètes.

Le cadre du contentieux et les réponses de l'Union européenne. Le principe de précaution a donné lieu à un vif contentieux qui a opposé et oppose toujours aujourd'hui l'Union européenne aux Etats-Unis et au Canada. Le contentieux passé est celui de la viande carnée aux hormones. L'actuel est celui des OGM. Condamnée dans le premier, la Commission européenne a affirmé en 2000 avec force la valeur juridique du principe et a précisé notamment quels sont les destinataires du principe en vue du contentieux qui se nouait déjà à propos des cultures OGM. L'Organe de règlement des différends de l'OMC avait, en effet, accepté une démarche de précaution mais n'avait pas voulu se prononcer sur la valeur de principe. Il avait estimé que l'Union européenne n'avait pas rapporté suffisamment de preuves scientifiques quant aux risques potentiels liés à la consommation de bœuf élevé aux hormones.

La première affirmation essentielle qui ressort de cette communication est celle de la valeur juridique du principe de précaution. Alors que des voix s'élèvent encore de nos jours pour affirmer que la précaution n'a aucune valeur juridique, la Commission s'appuie sur une série d'arguments très sérieux pour réfuter cette dernière analyse. Tout en reconnaissant la consolidation progressive du principe en droit international, la Commission affirme qu'il s'agit d'un "véritable principe de droit international de portée générale". Ces deux points méritent d'être relevés.

Le champ du principe de précaution. Apparu en droit de l'environnement, le principe de précaution est considéré par les instances européennes comme ayant un champ d'application plus vaste.

Il concerne notamment la santé humaine et animale et donc toutes les questions touchant à l'agro-alimentaire. La Commission définit la précaution comme le principe "selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable." Née dans le droit de l'environnement, la précaution semble cependant aujourd'hui avoir un rayonnement plus large comme en témoignent les liens de mieux en mieux démontrés entre l'environnement et la santé. On en voudra pour preuve la récente création d'une Agence française de sécurité sanitaire environnementale et d'une Agence européenne. Le principe de précaution devrait donc être appelé à connaître un essor important partout où la prise de décision et la pesée des intérêts sont étroitement liées aux incertitudes scientifiques. C'est ainsi que l'entend d'ailleurs la

Commission européenne en précisant sa politique en matière de précaution dans sa communication de février 2000. Selon cette dernière, "le principe de précaution n'est pas défini dans le Traité, qui ne le prescrit qu'une seule fois – pour protéger l'environnement. Mais, dans la pratique, son champ d'application est beaucoup plus vaste, plus particulièrement lorsqu'une évaluation scientifique objective et préliminaire indique qu'il est raisonnable de craindre que les effets potentiellement dangereux pour l'environnement ou la santé humaine, animale ou végétale soient incompatibles avec le niveau élevé de protection choisi pour la communauté."

C'est même dans le domaine agro-alimentaire que le principe suscite et risque de susciter les débats les plus vifs. Il convient de noter, en effet, que dans sa communication, la Commission européenne rappelle que "bien que l'expression 'principe de précaution' ne figure pas explicitement dans l'accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, le rapport de l'Organe d'appel sur des mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones) (AB-1997-4, § 124) affirme que ce principe est pris en compte à l'article 5/7 de l'accord". Cet accord (SPS) autorise clairement l'utilisation du principe de précaution, même si ce terme n'est pas explicitement utilisé. Bien que la règle générale soit de fonder toute mesure sanitaire ou phytosanitaire sur des principes scientifiques et de ne pas les maintenir sans preuves scientifiques suffisantes, une dérogation à ces principes est prévue à l'article 5/7 qui stipule que, dans un cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de renseignements pertinents disponibles. On citera pour preuve de cette extension indiscutée du principe de précaution à la santé et à l'agro-alimentaire le fait que s'en sont saisis le Comité des principes généraux du *Codex alimentarius* ainsi qu'un atelier organisé par l'OMC en juin 2000 sur les mesures relatives à la sécurité des produits alimentaires. Même si certains débats ont été reportés, notamment la reconnaissance du principe de précaution comme moyen d'analyse des risques, il n'y a eu aucune discussion sur le point de savoir si la santé et l'agro-alimentaire étaient concernés ou non par la reconnaissance de ce principe.

La valeur juridique du principe de précaution. Cette question renvoie à la délicate controverse sur la "juridicité". La Commission, se livre dans sa communication à une analyse très fine de cette dernière et qui vient corroborer celles de nombreux juristes. "En vue de donner une image plus complète du recours au principe de précaution dans l'Union européenne, il importe d'examiner les textes législatifs, la jurisprudence développée par la Cour de Justice ou le Tribunal de Première Instance et les orientations politiques dégagées". Elle rappelle à cet égard le rôle définitif du juge dans la création du droit : "A l'instar d'autres notions générales contenues dans la législation, telles que la subsidiarité ou la proportionnalité, il appartient aux décideurs politiques, et en dernier ressort aux instances juridictionnelles de préciser les contours de ce principe. En d'autres termes, la portée du principe de précaution est aussi liée à l'évolution jurisprudentielle, qui, d'une certaine manière, est influencée par les valeurs sociales et politiques prévalant dans une société." La Commission prend soin de préciser à cet égard que le contrôle juridictionnel de plus en plus étroit du principe de précaution permet d'écarter tout reproche d'insécurité juridique. La Cour, tout en n'utilisant qu'une seule fois l'expression "principe de précaution", développe tout au long de la décision ledit principe. C'est ainsi que dans ses attendus, la Cour fait référence aux incertitudes scientifiques et aux risques graves pour la santé, notamment à un risque mortel. Deux autres décisions européennes ont consacré de façon explicite le principe de précaution.

Ces décisions semblent fondamentales en ce qu'elles mettent l'accent sur le critère de la juridicité. En effet, une méconnaissance du système juridique a pu amener certains à refuser au principe de précaution toute valeur juridique en ce sens que ce dernier ne serait pas consacré par des textes impératifs internes, communautaires ou internationaux et qu'il resterait à le construire sur la base de lois spécifiques.

S'il est vrai que la doctrine et la Commission s'entendent pour relever les difficultés qu'il y a à rendre obligatoire le principe de précaution, pour le traduire en véritable action de précaution, l'affirmation du caractère non juridique de ce principe est aujourd'hui infirmée. La Commission a ainsi rappelé que c'est au juge qu'il appartient en dernier ressort d'en préciser les contours. La Commission européenne et la Cour de justice, inspirées de la même vision réaliste du système juridique, affirment que "la pratique acquise lors du recours au principe de précaution par les

instances communautaires et le contrôle juridictionnel permettent, en effet, de donner une portée de plus en plus précise à la notion du principe de précaution."

Les déclinaisons du principe de précaution par l'Union européenne. L'Union n'a cessé d'adopter des mesures pour préciser de la façon la plus objective qui soit sa conception de la santé alimentaire et de la protection de l'environnement dans une perspective visant à prévenir les critiques et les contentieux internationaux. Celles-ci, notamment en ce qui concerne la question des OGM, s'articulent autour de deux notions : la traçabilité et l'étiquetage.

Les derniers textes communautaires traduisent d'incontestables progrès en matière de protection des consommateurs-citoyens. Pour répondre au besoin d'une consommation durable dans le cadre d'une activation du marché, les autorités ont eu recours à l'étiquetage ainsi qu'à diverses formes de traçabilité qui entretiennent des liens plus ou moins étroits avec la protection de la santé et/ou de l'environnement. Demeurent cependant des ambiguïtés qu'il semble difficile de lever dans le court terme et qui traduisent les difficultés de l'intégration matérielle et normative.

Deux phénomènes complémentaires caractérisent ces dernières années la politique consumériste de la Communauté européenne : une inspiration néolibérale qui fait de plus en plus appel aux acteurs économiques eux-mêmes pour assurer la régulation juridique ; la prise en compte des rapports toujours plus étroits entre le droit de la consommation, le droit de l'environnement et le droit de la santé. Les instruments juridiques visent moins à agir autoritairement sur les relations sociales, via le contrat notamment, que sur l'environnement juridique, en tentant de restaurer l'idée d'agents économiques libres et éclairés, fondement de l'individualisme méthodologique de la pensée libérale. Il s'agit de permettre aux cocontractants, les consommateurs, de s'engager librement par rapport à des produits "sensibles" qui touchent à la santé et à l'environnement. L'information, l'étiquetage et la traçabilité prennent ainsi une place croissante dans le cadre de la consommation durable. Une mutation profonde s'est, par ailleurs, instituée dans les rapports que pouvaient entretenir le droit de la consommation et le droit de l'environnement. Les deux disciplines s'étaient développées de façon séparée ; les autorités communautaires tentent depuis quelques années de les réconcilier, sous la bannière d'un droit de la concurrence rénové, du moins sous

l'angle de la rencontre entre une offre et une demande qui se réfèrent sans cesse à d'autres valeurs que le seul prix. Divers documents européens récents traduisent l'idée selon laquelle il peut exister une réconciliation entre la logique consumériste et la logique environnementale à travers, notamment, la notion de consommation durable, au cœur des politiques communautaires. On en voudra pour preuve les règlements communautaires sur l'éco-label. Les différents règlements et directives sur la dissémination des OGM et sur la traçabilité témoignent aussi de ces préoccupations nouvelles.

La qualité alimentaire au-delà du contentieux UE/USA. Il semble que des approches globales de l'agro-alimentaire se dessinent dans le monde intégrant, entre autres, les questions de protection de l'environnement dans ce que, de façon générale, on peut appeler les signes de qualité.

Les signes de qualité et la qualité en termes de processus de production dans le commerce international. La qualité, développée au départ en droit français et reprise en partie en droit communautaire, et de façon très imparfaite dans les accords OMC, suppose une certaine normalisation (la conformité à un référentiel). Elle jette le trouble sur le couple normalisation / concurrence dans la mesure où elle repose sur une différenciation des produits et donc sur une politique de niches. Au couple normalisation/libre circulation sur un vaste marché unique s'ajoute, versus la qualité, une logique normalisation/segmentation des marchés. Le label "qualité", vise avant tout à asseoir une différenciation du produit dans le cadre d'une stratégie de niches. Aux ambiguïtés de départ entre normalisation et concurrence, se superpose depuis quelques années une autre qui tient au conflit que peut entretenir la logique concurrentielle par les seules valeurs hédonistes avec une logique concurrentielle inspirée aussi d'autres valeurs *a priori* "non marchandes". La qualité en matière agro-alimentaire renvoie, en effet, désormais à la prise en compte de valeurs étrangères au départ au droit de la concurrence et au droit de la consommation *stricto sensu*, mais qui tendent à pénétrer ces derniers comme la santé et l'environnement. Il s'agit là encore essentiellement d'une logique de segmentation des marchés, même si cette dernière intègre des valeurs relatives à la protection de l'environnement et à la sécurité alimentaire. De façon générale, les signes de qualité largement développés en Europe ont pu être considérés comme des barrières non tarifaires au commerce. Un contentieux s'est noué sur une question très précise. Il soulève d'autres questions d'avenir.

Le contentieux. La législation communautaire sur les indications géographiques constitue-t-elle une mesure discriminatoire contraire aux règles de l'OMC ? C'était l'un des arguments des Etats-Unis dans un contentieux apparemment ponctuel mais qui soulève des questions générales fondamentales. Il faut rappeler rapidement, à ce propos, que l'Europe dispose par tradition de signes forts de qualité reposant sur des marques collectives protégées. Le mécanisme de protection des indications géographiques, hors vins et spiritueux, a été encadré assez tôt en Europe par le règlement n° 2081/92 qui organise la protection des IGP (indication géographique protégée) et des AOP (appellation d'origine protégée). La culture américaine du Nord (USA et Canada) ignore ces signes et inscrit plutôt ces protections dans le cadre du droit des marques individuelles. Lors des négociations ayant abouti aux accords de Marrakech, les seuls signes de qualité reconnus de façon forte l'ont été dans le domaine des vins et spiritueux. S'agissant des autres produits agro-alimentaires, l'article 22 de l'accord ADPIC prévoit que la protection est accordée aux indications géographiques qui sont définies comme "des indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un membre, ou d'une région ou localité de ce territoire dans le cas où une qualité, réputation ou une autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique". Le lien entre la qualité et le territoire est relativement lâche ; il peut désigner une simple provenance. Les membres doivent néanmoins fournir un mécanisme juridique, non défini par l'accord, pour empêcher l'utilisation à tort de toute appellation qui désigne l'origine d'un produit.

Les textes communautaires ont été contestés par les Etats-Unis devant l'OMC. Ils étaient considérés comme discriminatoires dans la mesure où la demande d'enregistrement des indications géographiques serait différente selon qu'elle est faite par des Etats membres de l'Union européenne ou des Etats extérieurs. La décision rendue dans cette affaire a été saluée par les différents protagonistes, chacun affirmant qu'elle lui était favorable.

Les paradoxes en droit du commerce international sont courants. Opposés au départ aux indications géographiques, les Etats-Unis et l'Australie, à la demande d'entreprises, ont voulu dans cette affaire bénéficier néanmoins du système de protection européen. Pour des raisons de forme, ces demandes ont été rejetées par les communautés, ce qui a expliqué les contestations des Etats pour non respect des accords OMC. La décision rendue est,

comme toujours, très difficile à interpréter. Deux affirmations doivent cependant être faites. Les indications géographiques communautaires sont légales et compatibles avec les systèmes de marques commerciales existants. Cette décision permet donc à l'Union européenne de continuer d'assurer la reconnaissance des indications géographiques et de façon générale, des signes de qualité. Le rapport du groupe spécial demande cependant à l'Union de clarifier les règles applicables en ce domaine, afin de permettre aux groupements de producteurs des pays tiers de présenter directement leurs demandes au lieu de devoir passer par l'intermédiaire de leurs gouvernements. Ce contentieux est intéressant et invite à des interrogations. Alors que le système IG est rejeté par certains Etats, ceux-ci l'attaquent devant l'OMC comme constitutif d'une barrière (une norme technique) non tarifaire parce qu'ils n'y ont pas eu accès en Europe, prouvant par-là qu'ils veulent profiter de cette protection. On pourrait penser que la question de l'extension de la protection forte des indications géographiques est loin du sujet. En réalité, dès le départ, il faut mettre en lumière les liens serrés entre normalisation technique de qualité et norme juridique. Renforcer dans des traités internationaux le renvoi aux normes techniques ne peut que donner une valeur juridique déjà reconnue à la normalisation. Derrière cette question formelle, on devine, une fois encore, les enjeux économiques importants de la normalisation.

Le droit communautaire a été un lieu où les liens formel/substantiel, production de la norme/réalisation du droit ont vite révélé leur intimité. De nos jours, c'est en droit du commerce international que la dialectique accords/contentieux, production de la norme/application de cette dernière illustre de la façon la plus exemplaire cette impossible séparation de la forme et du fond en droit. La théorie juridique n'est jamais mieux servie que par l'observation de la vie concrète. C'est celle-ci qui nous propose une vision passionnante des relations "norme posée/contentieux" à partir de la norme technique. Au moment où le système européen des IG était contesté, de nombreux Etats membres de l'OMC ont souhaité une extension de la protection renforcée "IG vins et spiritueux" à l'ensemble des produits agro-alimentaires. À la conférence de Doha, il a été convenu que, les membres de l'OMC attachant la plus haute importance à la question de l'extension des indications géographiques, les négociations sur cette question devaient faire partie intégrante du programme de travail établi par le Cycle de Doha.

L'avenir de la qualité dans le monde. De nombreux pays en développement ont pris conscience du fait que la normalisation était un moyen de promouvoir les productions locales en assurant le développement durable des communautés locales. Désormais, un projet porté par la Suisse, au nom des partisans de l'extension des indications géographiques, met en avant les avantages qui pourraient résulter, pour l'ensemble des membres de l'OMC, notamment les pays en voie de développement, de l'indication géographique en tant qu'outil pour la commercialisation et la promotion des signes de qualité. Ce projet repose sur la déclaration faite par le Kenya au nom des partisans du groupe de l'extension des indications géographiques à une réunion du Comité des négociations commerciales le 21 avril 2004 et rappelle les engagements que les membres de l'OMC ont pris à Doha.

L'une des premières voies envisagées pour renforcer cette dimension de l'accord ADPIC a été l'établissement du registre multilatéral. Plus fondamentalement est proposé l'élargissement de la protection additionnelle aux autres produits que les vins et spiritueux. Sur cette question, l'opposition entre les membres de l'OMC est encore plus forte que pour la question de l'établissement d'un registre multilatéral. Pour mesurer les enjeux d'éventuelles propositions, il est important d'analyser successivement le contenu de la protection générale et celui de la protection additionnelle.

La protection générale : des garanties minimales. Le régime qui assure la protection des indications géographiques pour d'autres produits que les vins et spiritueux comporte deux aspects : d'un côté, des principes généraux qui concernent l'ensemble des droits de propriété intellectuelle et de l'autre des dispositions spécifiques aux indications géographiques.

Les principes fondamentaux que sont le traitement national et la nation la plus favorisée, sont repris dans les articles 3 et 4 de l'accord ADPIC.

L'intérêt de ces dispositions en matière d'indications géographiques est limité. L'étude détaillée des dispositions spécifiques permet de saisir l'étendue des droits dont bénéficient les titulaires des indications géographiques.

Aux termes des §2 et §3 de l'article 22 de l'accord ADPIC, les membres doivent protéger les indications géographiques contre l'utilisation de tout moyen qui induit le public en erreur quant à l'origine géographique du produit et contre toute utilisation qui constitue un acte de concurrence déloyale au sens de l'article 10 bis de la convention de Paris.

Cette formulation trop générale du texte ne permet pas de déterminer avec précision quels sont les actes susceptibles d'être sanctionnés. En outre, il convient de souligner que la protection des indications géographiques pour les produits autres que les vins et spiritueux est subordonnée à la constatation d'une indication qui trompe ou d'un acte de concurrence déloyale. Ces éléments constitutifs de l'infraction révèlent que l'indication géographique n'est pas protégée en tant que droit privatif.

Sans entrer dans le détail des dispositions, on peut affirmer que le contenu de la protection générale conférée est relativement restreint. Il n'est pas surprenant, dès lors que certains Etats cherchent à favoriser l'extension aux autres produits de la protection additionnelle.

L'extension de la protection additionnelle aux autres produits ou la reconnaissance d'un véritable droit privatif. La différence fondamentale entre la protection additionnelle et la protection générale réside dans le fait que l'on sort du droit de la concurrence déloyale et du droit de la consommation. La protection internationale des vins et spiritueux est objective et automatique. Elle garantit à ces produits une protection indépendante de toute tromperie ou toute constatation d'un acte de concurrence déloyale évitant, ainsi, de nombreuses discussions et incertitudes concernant l'appréciation de ces notions.

Il faut souligner que l'élargissement de cette forme de protection aux autres produits va cependant bien au-delà de la simple amélioration de la protection. Une telle évolution implique en effet un véritable changement dans la conception même de la protection des indications géographiques reconnues alors comme de véritables droits privatifs.

L'extension de la protection additionnelle aux autres produits que les vins et spiritueux constituerait un avantage pour les pays les plus attachés aux indications géographiques et aux pays en voie de développement.

En définitive, l'étude des différentes évolutions envisageables pour la protection des indications géographiques par le biais de l'accord ADPIC souligne les divergences profondes qui existent encore à l'échelle internationale en ce qui concerne les politiques de valorisation de l'origine.

LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES DE PRODUITS ALIMENTAIRES

Ana CARRETERO GARCÍA, Professeure à
l'Université de Castilla La Mancha, Espagne

Le cadre multilatéral de négociation permet de comprendre l'influence des accords de l'OMC sur les politiques agricoles et les différentes positions qui s'affrontent au sein de cette organisation internationale.

Lors de la quatrième Conférence ministérielle de novembre 2001 à Doha, intitulée "Cycle de négociations pour le développement", une méthodologie de travail comprenant les modalités pour atteindre les objectifs poursuivis a été établie. Sur cette base, chaque membre a pu exprimer ses offres qui ont ensuite été analysées ; les différends ont fait l'objet de contacts bilatéraux informels afin d'aboutir aux accords sur l'agriculture ou sur les autres thèmes prévus. Toutefois, le projet de texte ministériel, élaboré le 7 décembre 2005, reconnaît qu'il reste beaucoup à faire pour faire aboutir les négociations, ce qui laisse supposer qu'aucun accord ne sera conclu à Hong Kong alors qu'il était prévu de clore les discussions fin 2006.

Suivant le rapport du Président du Comité agricole du 7 décembre 2005, il est prévu de renforcer les dispositions relatives au traitement spécial et différencié, et d'établir un système multilatéral de notification et un registre des indications géographiques pour les vins et spiritueux. Le rapport mentionne aussi l'existence de divergences sur les produits devant être considérés comme sensibles et spéciaux pour les pays les moins avancés.

Les préoccupations de l'Union européenne. L'Union, dont les propositions ont été jugées insuffisantes par les autres membres, prétend que l'accord agricole doit incorporer de nouvelles dispositions sur les aides à l'exportation, l'aide alimentaire, la protection des indications géographiques et les considérations non commerciales.

Elle considère qu'il est nécessaire de prendre en compte les politiques rurales et environnementales dans la politique agricole en reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture. Pour elle, les "préoccupations non commerciales" incluent non seulement la multifonctionnalité de l'agriculture, mais aussi les autres aspects relatifs à la protection de la vie et de la santé humaine, à la protection de la faune et de la flore, aux relations "commerce-environnement", au bien-être des animaux, à la sécurité alimentaire et à la qualité des aliments, à la protection des écosystèmes, des paysages, de l'environnement, des zones rurales et à la lutte contre la désertification, etc.

Son objectif est donc d'inclure les *non trade concerns* de l'article 20 de l'accord agricole de Marrakech dans le cadre des négociations. A cette fin, elle invoque ses réformes liées au rôle multifonctionnel de l'agriculture. Théoriquement, la multifonctionnalité vise à rétribuer les différentes fonctions économiques, sociales, territoriales et environnementales des agriculteurs afin de légitimer un nouveau type d'intervention publique pour l'agriculture.

Les préoccupations des pays les moins avancés. Les pays les moins avancés (PMA) sont extrêmement dépendants de leurs exportations de produits de base (très affectés par les fluctuations de prix). Ils souhaitent que ces produits puissent accéder aux marchés internationaux sans droit, ni contingentement, ce qui est particulièrement complexe puisque les pays développés conditionnent l'ouverture des marchés aux pays en développement à l'existence de contreparties pour leurs produits industriels et leurs services. A cette difficulté, il faut ajouter que les PMA sont généralement exclus des discussions.

Malgré cela, il faut souligner l'apparition de groupes de pays, comme le G-20, coordonné par le Brésil et l'Inde, qui inclut notamment la Chine et l'Afrique du Sud, ou le G-33 comprenant les pays du Sud qui défendent des produits spéciaux, ou le groupe des pays ACP, intégrant les anciennes colonies européennes d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui demandent le maintien des préférences commerciales accordées par leurs anciennes métropoles.

Les différentes positions dans la négociation agricole internationale. Les règles commerciales impulsées par l'OMC promeuvent la dérégulation, la privatisation et l'ouverture totale des marchés ; elles sont construites conformément à la théorie libérale selon laquelle la libéralisation du commerce international est la meilleure option pour une allocation maximale des ressources au niveau international. Cette libéralisation de l'économie va de pair avec la diminution ou la suppression de l'intervention de l'Etat.

Cette orientation est source de déséquilibres. D'une part, l'expansion commerciale ne bénéficie pas de la même manière aux différents pays suivant l'état de leurs structures socio-économiques et de leurs niveaux de développement. Ainsi, l'asymétrie des relations commerciales et la spéculation financière déstabilisent constamment les pays en voie de développement (PVD) et compromettent leur indépendance et leur souveraineté politiques. D'autre part, les pays développés sont ceux qui continuent à dominer majoritairement

les échanges de produits agricoles alors que pour beaucoup de PVD, l'agriculture représente la source principale de devises.

Notons aussi que la libéralisation commerciale a été présentée comme une concession unilatérale des pays développés dans le cadre de politiques d'ajustement structurel mais que la majorité des pays développés maintiennent de hauts niveaux de protection commerciale pour leurs produits agro-alimentaires. Cette apparente contradiction empêche les PVD de mettre à profit les avantages comparatifs dont ils disposent et de faire des exportations agricoles l'un des moteurs de leur croissance économique.

Ces déséquilibres entraînent des positionnements distincts dans les négociations internationales ; à l'heure de la réduction des niveaux de protection, les priorités des blocs économiques divergent en fonction de l'importance stratégique de l'agro-alimentaire et de ses répercussions sociales. Les pays développés arguent de la "concurrence déloyale" des pays pauvres et en voie de développement en invoquant la plus grande flexibilité de travail et les moindres exigences phytosanitaires, de qualité, de protection de l'environnement, etc. Les PVD, quant à eux, se plaignent que nul ne cherche à encadrer les politiques nationales par des compromis internationaux favorisant les relations commerciales et que les pays industrialisés ne font que protéger leurs propres intérêts.

En définitive, les pays avec des politiques agricoles protectionnistes résistent à un "désarmement" de leurs protections et les PVD refusent le lien entre droit du travail, clauses sociales et environnementales, et sanctions commerciales parce qu'ils voient dans l'adoption ou l'incorporation de ce type de clauses des mesures protectionnistes déguisées. La position des PVD s'explique : il ne leur reste pas beaucoup d'espace de négociation du fait, qu'avec les programmes d'ajustement structurel, ils ont déjà tout concédé sans rien obtenir en retour. En d'autres termes, ils tentent d'éviter la discussion sur les clauses sociales et environnementales pour conserver les seuls avantages comparatifs qu'ils possèdent. De leur côté, les pays exportateurs (principalement le groupe de Cairns) rejettent l'idée de concéder des aides internes sur la base de fonctions non commerciales de l'agriculture. Ils considèrent que la multifonctionnalité est la nouvelle excuse de certains pays pour protéger leur secteur agricole et ne sont pas non plus disposés à permettre que des règles de sécurité et d'hygiène puissent être utilisées comme des alternatives protectionnistes.

On peut donc résumer la situation de la manière suivante : les pays avec des politiques agricoles protectionnistes ne sont pas prêts à renoncer à leurs aides à l'agriculture (quelles que soient leurs formes) ; les pays exportateurs nets ne souhaitent pas perdre leurs parts importantes dans les marchés internationaux ; et les pays pauvres ou en voie de développement refusent de voir croître leurs déséquilibres socio-économiques au bénéfice des pays industrialisés.



Réflexions sur l'impact des règles du jeu actuelles relatives au commerce international de produits alimentaires...

Déficit démocratique. Dans les pays pauvres ou en voie de développement, les processus de déréglementation sont conduits à travers des programmes d'ajustement structurel. Normalement, il s'agit de fonds que les pays développés mettent à disposition lorsqu'il existe un pacte avec les institutions de Bretton Woods visant à réaliser des réformes économiques et législatives. Le problème vient du fait que les Etats prennent des décisions de politique économique en fonction des marchés économiques et financiers alors même que leurs objectifs économiques peuvent être très éloignés de ceux poursuivis par les entreprises transnationales qui opèrent sur ces marchés. La conséquence directe est que la souveraineté des Etats est chaque fois plus réduite.

On assiste ainsi à un déplacement de pouvoir au bénéfice des organisations entrepreneuriales alors que se propage la fiction d'une croissance financière mondiale, source d'un enrichissement généralisé. Il s'agit d'un processus de concentration des décisions économiques au

sein des corporations et des organisations internationales alors qu'elles sont indifférentes à tout contrôle démocratique.

Atteintes à l'environnement. Les concepts de modernisation, de progrès et de développement sont liés à une conception économique basée sur la domination de la nature et sur son caractère inépuisable. Or, d'une part, l'accroissement de la demande conduit à l'augmentation de la productivité, ce qui se traduit par une atteinte sérieuse à l'équilibre écologique ; d'autre part, les pays pauvres et en voie de développement sont obligés de produire chaque fois plus pour compenser, à travers l'augmentation de leurs exportations, les chutes de prix sur les marchés internationaux, ou pour acheter les produits industrialisés et manufacturés qu'ils ne produisent pas chez eux.

Les atteintes environnementales, notamment liées à la déforestation, sont renforcées par le comportement des complexes agro-alimentaires qui, pour faire face à la concurrence sur les marchés internationaux, pour augmenter la productivité et réaliser un bénéfice maximum à court terme, utilisent de plus en plus d'intrants chimiques et exploitent toute nouvelle technologie. A cette même logique correspond l'utilisation d'hormones interdites et d'autres drogues visant à améliorer artificiellement le rendement du bétail ; les agriculteurs sont contraints de recourir à des pratiques à risques pour essayer de maintenir leurs revenus au détriment de la qualité des produits et de la sécurité sanitaire des aliments, comme le démontrent beaucoup de scandales récents.

Contrôle des multinationales. Il faut ajouter que les grandes entreprises de transformation, de distribution et de commercialisation, ainsi que leurs fournisseurs d'*input* (machines, combustibles, engrais, phytosanitaires, semences, etc.), contrôlent non seulement l'ensemble du processus productif agricole et alimentaire, mais aussi la négociation avec les agriculteurs ou les consommateurs.

A ce contrôle correspondent trois phénomènes étroitement liés : la spécialisation des cultures sur des zones déterminées en fonction des exigences de l'industrie alimentaire ; la concentration de la production agricole sur les zones ayant les meilleures capacités productives, ce qui entraîne d'importants déséquilibres territoriaux, des problèmes d'aménagement et de gestion de l'espace (désertification, problèmes environnementaux, etc.) ; une déconnexion croissante entre les phases de production, de transformation, de distribution et de consommation avec une délocalisation chaque fois plus importante des processus productifs, ce qui signifie que les différentes opérations commerciales effectuées tout au

long de la chaîne d'intermédiaires conduisent à une augmentation du prix du produit final.

Les entreprises multinationales divisent la chaîne de production afin d'obtenir la plus grande valeur ajoutée possible en localisant la production dans différents pays en fonction des avantages et des soutiens offerts. Le commerce international se concentre ainsi dans très peu de mains et une grande partie des échanges est réalisée entre filiales et entreprises multinationales. Pour ces raisons, l'existence de marchés nationaux compétitifs n'est qu'un mirage et un motif opportun pour justifier le transfert de la production vers les pays avec les normes fiscales, de travail, environnementales, les plus avantageuses. En outre, au transfert de la production ne correspond pas un transfert de la croissance économique.

Le poids de l'agriculture est encore aujourd'hui très important dans beaucoup de zones du monde. Cette activité concerne approximativement la moitié des actifs dans le monde. Dans ce contexte et face à l'appauvrissement progressif de la population mondiale, on est en droit de se demander comment, au-delà de l'efficacité économique théorique, justifier la réservation du commerce mondial agricole entre les mains des multinationales.

Il ne nous paraît pas adapté de laisser la direction de l'économie mondiale aux seules mains du marché et des organisations situées en marge du contrôle démocratique et des responsabilités politiques. Il est non seulement nécessaire de promouvoir le développement économique, mais aussi un développement social propre à assurer l'accès réel de tous les êtres humains à tous leurs droits individuels et collectifs. A notre avis, on ne peut pas construire une société marquée exclusivement par l'individualisme et la dévalorisation du niveau politique. Chaque pays a le droit de définir son modèle socio-économique en fonction de ses caractéristiques propres et de ses nécessités. Ce modèle n'est pas nécessairement identique ni, évidemment, celui qui convient aux pays industrialisés. Quelle que soit ce modèle, il ne saurait être construit sans garantir un contrôle démocratique efficace en établissant une relation directe entre les décideurs et les citoyens.

LE POINT DE VUE DE L'AFRIQUE

David HOUDEINGAR, Président du Conseil constitutionnel du Tchad, Ancien Ministre de l'agriculture.

L'accès au marché est une condition essentielle de la participation à la concurrence internationale. En effet, l'accès des pays émergents aux marchés mondiaux et l'insertion des pays africains dans le commerce international constituent une question centrale de la libéralisation des échanges de denrées alimentaires. Pascal LAMY, Directeur général de l'OMC, a récemment rappelé que l'Afrique ne peut se mesurer au reste du monde, l'accès des pays au marché des denrées alimentaires étant tributaire de la capacité de ces pays à observer les exigences réglementaires des pays importateurs. Les pays africains au sud du Sahara sont bien loin de satisfaire ces exigences. Leur insertion dans le commerce mondial se heurte à trois difficultés essentielles : la marginalisation, la spécialisation des productions de base et la dépendance vis-à-vis des marchés ou des pays européens. Les pays africains recherchent donc des moyens d'y remédier notamment à travers des organisations commerciales communautaires régionales. Le commerce communautaire subsaharien au sein de la Communauté économique de l'Afrique centrale (CEAC) permet de se rendre compte des multiples contraintes auxquelles est soumis le commerce des denrées alimentaires. Parmi ces contraintes multiples, les plus importantes sont liées à l'amélioration de l'offre de produits alimentaires aussi bien au niveau des productions agricoles, de l'importation de denrées qu'au niveau de la constitution des stocks. Cette question se pose aussi bien en termes de qualité de l'offre que de quantité. Autre contrainte importante, l'environnement administratif qui pose problème en ce qui concerne la libre circulation des marchandises et des biens à l'intérieur de la zone économique de la CEAC. Autre exemple de contrainte : les activités de contrôle zoosanitaire et phytosanitaire. En effet, dans cet espace économique, il y a absence ou vétusté de législation et de réglementation nationales. On constate une inadéquation entre les textes réglementaires et les pratiques des agents sur le terrain. De plus, la non-harmonisation des textes aux normes régionales et internationales conjuguée à la multiplication des institutions intervenant dans le contrôle des denrées ne permet pas de donner une définition univoque de la qualité. La notion de qualité n'est donc pas perçue de la même manière dans les pays producteurs et dans les pays importateurs.

De plus, les barrières tarifaires et non tarifaires constituent, à l'intérieur de ces espaces économiques, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes. Le faible développement des marchés financiers et des institutions bancaires se traduit par une quasi-inexistence du crédit à la commercialisation des produits agricoles. En outre, l'existence au sein d'une même zone économique de pluralité de monnaies locales non convertibles, et exposées au phénomène de dollarisation, engendre de nombreuses distorsions sur le commerce. En outre, les faibles formation et information des opérateurs économiques ainsi que la faible implication des agents économiques privés dans la prise de décision ne facilitent pas le commerce régional entre pays africains. Dès lors, si les pays africains veulent faire entendre leur voix dans les négociations commerciales mondiales, ils doivent avant toute chose s'efforcer de lever les contraintes internes qui limitent les capacités de réaction et d'adaptation de leurs économies nationales à la concurrence internationale. Aussi doivent-ils créer des règles et des directives commerciales pertinentes ainsi que des cadres réglementaires en matière d'agriculture et d'alimentation qui soient transparents, efficaces et fondés sur des données scientifiques.

Si les produits africains, en vertu des accords de Lomé de juin 2000, peuvent accéder relativement facilement aux marchés européens, il n'en est pas de même pour les autres marchés mondiaux. La part du commerce africain dans le commerce mondial est très faible et ne cesse de décroître. Les exportations représentent en 2005 environ 1,5% des exportations mondiales contre 3% en 1976, ceci est notamment dû à la montée en puissance des pays d'Asie du sud et du sud-est sur les marchés des matières premières. Les exportations africaines sont très peu diversifiées et portent sur des produits primaires. Les matières premières non transformées contribuent à la moitié des exportations. Or, la spécialisation des échanges autour des matières premières est peu porteuse car la consommation augmente peu et les prix n'ont cessé de baisser par rapport aux prix des produits manufacturés. La spécialisation des pays africains les fragilise et les rend plus vulnérables aux fluctuations et aléas des marchés mondiaux ; le cas des pays producteurs de coton est à cet égard particulièrement significatif. La dégradation des termes de l'échange en Afrique subsaharienne est constante depuis la fin des années 1970. En effet, ces pays se heurtent à des problèmes de capacité d'offre et de compétitivité sur les marchés mondiaux où les conditions et règles d'accès existan-

tes sont complexes et surtout établies par les pays développés. L'accès aux marchés reste donc un problème majeur pour tous les pays en voie de développement. Les droits de douane élevés et la complexité des droits et des exigences techniques, comme par exemple les accords phytosanitaires, constituent de véritables restrictions d'accès au marché. Par ailleurs, les pays en voie de développement doivent faire face à des conditions déloyales de concurrence constituées par les soutiens internes et les subventions à l'exportation des pays développés. Pour Pascal LAMY, la baisse des soutiens domestiques et la suppression des subventions à l'exportation devraient permettre une plus grande ouverture des marchés et partant, garantir un meilleur jeu de la concurrence dans le domaine des denrées agricoles et produits alimentaires. Il s'agit d'assurer le développement des échanges agricoles avec les pays en voie de développement fondé sur le libre jeu de la concurrence. Pour autant, il n'est pas sûr que cela soit favorable aux pays africains en raison précisément de l'inégalité de développement entre les pays occidentaux et africains, entre agents économiques du sud et du nord. Comme l'a dit Peter MANDELSON, Commissaire européen, "sans doute ne faut-il pas appliquer le libre jeu de la concurrence à l'agriculture car le risque de se voir pris en otages par quelques grandes entreprises est trop important : 500 entreprises multinationales contrôlent 70% du commerce mondial."



LES RÉACTIONS DE L'ÉCONOMISTE

Emmanuelle CHEVASSUS-LOZZA, Directrice de recherche à l'INRA de Nantes.

L'accès des pays en développement au marché européen et international soulève trois questions essentielles : la progressivité des droits, le débat multilatéral et le rôle des normes juridiques.

La question de l'escalade tarifaire et de la progressivité des droits ont des effets notables sur le jeu de la concurrence et la structuration des marchés. En effet, l'Union européenne et d'autres pays développés ont fait le choix de taxer davantage leurs produits transformés que leurs produits agricoles primaires conditionnant ainsi la structure de la spécialisation des pays en développement sur des produits de base et favorisant la transformation du secteur agro-alimentaire des pays développés. C'est une question qui est au cœur du débat de l'OMC puisque les propositions de réduction des tarifs douaniers s'adressent principalement aux produits les plus taxés, c'est-à-dire aux produits de l'agro-alimentaire.

Une autre question est susceptible de modifier les conditions de concurrence et d'accès aux marchés des pays les plus pauvres, c'est la question du multilatéralisme. L'Union européenne mais aussi les Etats-Unis établissent des accords préférentiels bilatéraux ou régionaux avec leurs partenaires en développement. Or, les négociations multilatérales devraient avoir à terme des répercussions sur les accords préférentiels et engendrer une érosion des marges préférentielles pour les pays en développement, emportant ainsi une transformation des règles du jeu du commerce international.

S'agissant enfin des aspects non-tarifaires du commerce des denrées alimentaires, les économistes s'interrogent sur l'impact des normes sur les échanges et la régulation des marchés. Plus précisément, les économistes cherchent à déterminer la nature de l'impact des normes juridiques sur les échanges. La régulation juridique des marchés est essentielle lorsque le marché est incapable de véhiculer l'information nécessaire notamment sur la qualité des produits car le prix à lui seul ne constitue pas un instrument efficace d'information. Pour les économistes, la norme juridique peut être perçue comme une barrière aux échanges quand le produit ne respecte pas la norme. Elle peut stimuler l'échange dès lors que tous les opérateurs respectent la norme. Des travaux récents en économie internationale montrent cependant que, sur le marché intra-européen, la disparition de barrières tarifaires ne s'accompagne pas d'un abaissement du nombre des barrières non tarifaires et des normes juridiques publiques et des normes privées. Tout au contraire, le marché européen se caractérise désormais par une fragmentation non seulement pour les pays membres mais aussi pour les pays tiers.

CONCLUSION

Christian BABUSIAUX

Les progrès accomplis dans le passé tels que la construction de l'Union européenne ou l'élaboration du *Codex alimentarius*, quelles que soient leurs limites et leurs imperfections, montrent que sur le moyen ou le long terme, des changements sont possibles. Pour apporter des réponses aux questions soulevées aujourd'hui, il convient de faire face aux réalités : le déséquilibre croissant entre pays riches et pays pauvres, la montée en puissance des forces du marché, la vitesse de circulation des produits et leur capacité de substitution sans cesse accrues. Au regard de ces réalités, il ne paraît pas possible de refuser par principe la libéralisation des échanges. Ainsi que l'a rappelé un intervenant, l'alimentation et l'accès à l'eau sont des "fondamentaux" qui, à ce titre, doivent en permanence présider à l'élaboration et à l'application des règles de concurrence et d'organisation des marchés. Il faut, pour traiter efficacement la question centrale de l'accès au marché des pays pauvres, réexaminer les protections douanières et revisiter les soutiens aux productions agricoles des pays riches. Ces transformations appellent une régulation qui ne consiste pas en l'uniformité des règles. En effet, s'il doit y avoir un droit international de la concurrence, il y aura nécessairement une concurrence des droits, une concurrence globale des systèmes de droit entre eux. Les éléments fondamentaux sur lesquels doit s'appuyer la régulation sont deux aspirations universelles des individus : la sécurité alimentaire et l'information des consommateurs. Les Etats doivent être les acteurs centraux de cette régulation juridique qui sont les seuls sujets de droit international ; c'est à l'Etat de garantir les droits et les aspirations des citoyens. Comme l'ont souligné, au cours de ces travaux, les doctorants et Monsieur Edgar PISANI l'aliment est irréductible à une seule production marchande, il appartient aux Etats de garantir les droits essentiels des citoyens et de contrôler les règles du jeu des échanges marchands.

TABLE RONDE : LA DIVERSITÉ DES DÉFINITIONS
DE LA QUALITÉ DES ALIMENTS ET LA MULTIPLI-
CITÉ DES EFFETS SUR LA STRUCTURATION ET LE
FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS

sous la présidence de Guy PAILLOTIN

EXPOSÉ INTRODUCTIF

Jean-Pierre DOUSSIN, ancien Professeur associé à la Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes, expert à la FAO

La qualité, dit la norme ISO 9000 (version 2005), c'est "l'aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences". S'agissant donc d'un concept très large, la notion ne peut être que multiforme et subjective.

Alors, peut-on faire entrer la qualité dans la sphère publique ? Peut-on en particulier la faire entrer dans le champ de la réglementation ? *A priori*, cela paraît être une gageure. C'est pourtant ce à quoi se sont engagées les autorités officielles de la plupart des pays, depuis parfois fort longtemps et sous des formes très variées ; ceci pour faire suite à la demande pressante à la fois des consommateurs qui veulent avoir des "garanties" (être protégés et informés) et des professionnels qui souhaitent une définition claire des règles du jeu, afin d'éviter des distorsions de concurrence, mais sans limiter leur capacité d'innovation.

Cette préoccupation est devenue peu à peu internationale puisque des organes aussi importants que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'OMS ont uni leurs efforts en créant, en 1962, une structure spécialement chargée de ces questions : la Commission du *Codex alimentarius*.

La qualité des aliments liée à la santé. La santé a été définie par l'OMS comme "un état de complet bien-être physique mental et social et ne consistant pas seulement en l'absence de maladies ou d'infirmité". Concernant les aliments, cette définition peut avoir deux applications répondant, la première, à une formulation négative : l'aliment ne doit pas porter atteinte à la santé de celui qui le consomme, et la seconde, à une formulation positive : l'aliment doit contribuer au maintien ou à la restauration de l'état de santé de ce même consommateur.

Sous son premier aspect, la question repose sur une base non contestée dans son principe : l'aliment doit être dépourvu d'effets néfastes pour le consommateur. Les débats actuels portent davantage sur les modalités d'application de ce principe. L'approche maintenant consacrée est centrée sur l'évaluation et la gestion des risques : y a-t-il un risque ? Quelle est sa configuration ? La mesure de gestion adoptée (réglementation, contrôle, information, etc.) tend-elle vers la suppression ou la diminution de ce risque ? Est-elle proportionnée aux objectifs recherchés ?

Toutes ces questions sont à replacer dans le cadre que leur a donné l'accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) dont l'objet est de faire la chasse aux mesures présentées faussement comme à objet sanitaire mais qui sont en fait des entraves déguisées à la libre circulation des marchandises. Un des points forts de la discussion est sans doute celui de la validité d'une approche de précaution, approche consacrée par l'accord précité mais dont la configuration, la portée et le mode d'emploi sont loin de faire l'objet d'un consensus au plan international. Un autre sujet de débat important est celui de l'information des consommateurs sur l'effet possible des aliments en matière d'allergies ou d'intolérances alimentaires. Le sujet pose de vrais problèmes quant à la liste des ingrédients allergènes dont la présence volontaire ou accidentelle doit être mentionnée et quant à la capacité des entreprises à répondre à ces nouvelles exigences.

Sous son aspect de contribution au maintien et à la restauration de l'état de santé des consommateurs, la question se pose sur un fond caractérisé par une demande de plus en plus grande des consommateurs et une réponse foisonnante des entreprises très conscientes des potentialités de développement du marché et de valorisation par ce biais de leurs capacités d'innovation. Cette question est abordée essentiellement de deux manières : une réglementation de la composition des aliments et une réglementation de l'information donnée sur les propriétés des aliments en ce domaine. Ces deux aspects sont abordés au plan national et international mais avec des divergences d'approches : doit-on privilégier la liberté de conception des aliments au prix de certaines conséquences négatives notamment en matière d'équilibre nutritionnel ? Doit-on être très sévère dans la justification et la formulation des allégations flatteuses dont sont assortis les aliments pour que les consommateurs ne soient pas abusés ou dévoyés dans leurs habitudes de consommation ? Peut-on admettre la référence aux maladies et donner aux aliments des propriétés qu'ils n'ont que dans des conditions très précises et qui restent de portée limitée ?



La qualité des aliments liée à leurs caractéristiques techniques. Par "caractéristiques techniques", on entend tout ce qui résulte des ingrédients, de l'état physique ou chimique de l'aliment ainsi que du ou des processus technologiques dont il est issu ou de son mode de conditionnement. C'est là que la qualité peut revêtir de multiples aspects.

L'approche réglementaire de ces questions peut prendre une première forme, celle de l'énumération des caractéristiques que doit obligatoirement présenter un produit pour pouvoir prétendre à une dénomination. C'est une forme qui a été très utilisée pendant de nombreuses années notamment par les pays à forte culture gastronomique. On a qualifié ces spécifications réglementaires de "réglementations recettes". Ce fut l'approche privilégiée aussi par la Commission du *Codex alimentarius* pendant de très nombreuses années. Ces dispositions harmonisées existent toujours, elles visent les grands produits de base comme le beurre, les principaux fromages, les laits de consommation, les laits fermentés, les fruits, légumes, viandes et poissons en conserves ou surgelés, les confitures, les eaux embouteillées, les farines, les graisses et huiles. Il importe en effet pour ces produits de grande consommation que la concurrence ne soit pas biaisée, d'où cette recherche de standardisation permettant à la fois aux professionnels et aux consommateurs d'accéder à une règle du jeu simple pour faciliter leurs prises de décision.

Cette approche s'est révélée de plus en plus difficile au fur et à mesure de l'accroissement du commerce international et de la diversification des produits alimentaires, de moins en moins susceptibles de faire l'objet de définitions homogènes et consensuelles. De surcroît, un autre accord de l'OMC intervient ici, l'accord sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC) qui poursuit le même objectif que l'accord SPS cité plus haut : la chasse aux entraves à la liberté de circulation des marchandises, notamment celles découlant des réglementations et des mesures de contrôle jugées non nécessaires, excessives ou inadaptées.

Le déclin des "réglementations recettes" est inéluctable dans un tel environnement. Cela n'est pas sans poser des problèmes à certains industriels confrontés à une concurrence biaisée par la récupération au rabais de dénominations traditionnelles nobles. Ces questions font l'objet de débats parfois acharnés dans les instances internationales (Commission du *Codex alimentarius* ou Organe de règlement des différends de l'OMC).

Ce déclin, et le triomphe parallèle de la liberté de conception des produits, ont eu pour contrepartie un développement considérable, à partir des années 1970, des obligations en matière d'information des consommateurs, en particulier par le moyen de l'étiquetage. C'est la forme principalement prise par les réglementations modernes.

Les obligations d'étiquetage ont ainsi été croissantes dans l'ensemble des systèmes juridiques, suscitant des débats passionnés sur la valeur et surtout sur le champ d'application de cette obligation d'information.

Selon certains, il existerait un droit général à l'information : tout ce que les consommateurs souhaitent savoir, ne serait-ce qu'à un moment donné, sur les caractéristiques d'un produit qu'ils jugent essentielles, donc sa qualité, devrait faire l'objet d'une information obligatoire. Pour d'autres, et c'est actuellement la position majoritaire au sein du *Codex alimentarius*, une conception beaucoup plus restrictive de ce droit doit être admise en ne reconnaissant qu'un droit à un étiquetage utile : liste des ingrédients, éventuellement état et proportion de ceux-ci, date limite de vente et conditions de conservation, poids ou volume. Mais qu'est-ce qui est essentiel ? Qu'est-ce qui est utile ? La polémique sur le caractère exagérément prescriptif des dispositions réglementaires européennes sur l'étiquetage des produits contenant des OGM ou issus d'OGM en est l'illustration la plus

marquante. C'est, d'une manière générale, le caractère obligatoire, donc le coût économique de certaines dispositions d'étiquetage sur les conditions de production des aliments, qui n'est pas admise. Il semble cependant que, progressivement, une évolution des mentalités de part le monde fasse pencher l'opinion publique dans la direction du droit de savoir des consommateurs. La forte demande de traçabilité en tant qu'élément d'information sur l'histoire (pas seulement l'historique à des fins de gestion sanitaire) des produits est à replacer dans ce contexte.

La qualité des aliments liée à leur origine. Selon une conception principalement européenne, les indications d'origine des produits alimentaires lorsqu'elles sont représentatives de qualités liées à la tradition des régions géographiques visées, c'est-à-dire à un savoir-faire voire à un terroir spécifiques, doivent être protégées contre tout usage fallacieux par une interdiction générale de leur utilisation pour la présentation de produits non originaires de cette région et ne répondant pas à la tradition. D'autres pays considèrent qu'une telle appropriation au bénéfice d'un groupe de producteurs est inacceptable si les consommateurs ne sont pas trompés. La question a été abordée dans les articles 22 à 24 de l'accord de l'OMC sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (accord ADPIC). Ce texte reconnaît bien ce droit à la protection mais en permettant l'utilisation de telles indications dans des conditions considérées comme inacceptables par les pays européens car trop liées à une interprétation laxiste par les juges nationaux de l'absence de tromperie du consommateur et assorties d'exceptions fondées sur l'usage prolongé ou fait de bonne foi. Les uns souhaiteraient donc une protection absolue correspondant à une idée de patrimoine collectif, les autres une protection relative, respectueuse des droits commerciaux acquis ou des habitudes nationales. La portée économique et les conséquences en termes de structuration sociale de la réponse à ces questions sont évidemment extrêmement importantes. Le débat reste ouvert et est inscrit à l'agenda des négociations en cours au sein de l'OMC.

La qualité des aliments liée à leur historique, la qualité certifiée. Dans certains cas, cet historique, par exemple les conditions d'élevage ou d'alimentation des animaux dont la chair ou les produits sont destinés à la consommation, confère aux produits finis des qualités particulières ; mais, le plus souvent, même si la confusion des genres est fréquente (car souvent entretenue par ceux qui mettent les produits sur le marché) chez les consommateurs, la qualité en question ne concerne pas les caractéristiques des produits eux-mêmes mais leurs méthodes et leur environnement de production, voire de commercialisa-

tion. Tel produit sera présenté comme élaboré dans des conditions respectueuses de l'environnement, tel autre dans des conditions respectueuses du droit des personnes ou permettant de contribuer au développement de groupes de producteurs ou de travailleurs. Il s'agit donc de produits dont la qualité essentielle est celle de permettre aux consommateurs de donner une portée politique à leurs achats. On a parlé à cet égard de produits permettant des achats "citoyens" ou encore de qualité sociétale.

La caractéristique commune de toutes ces approches qualitatives est de s'appuyer généralement sur un processus de certification. Les caractéristiques garanties doivent d'une part être clairement formulées et d'autre part être contrôlées selon un processus crédible qui se déroule tout au long de la filière, le contrôle des produits finis n'apportant en général aucun renseignement sur la réalité des caractéristiques garanties. Rédaction de cahier des charges sur les caractéristiques à respecter et contrôle par des organismes tiers indépendants sont donc les deux piliers de tels systèmes.

L'approche est souvent volontaire, la réglementation ne concernant en général que les modalités de vérification par les services officiels de la loyauté de telles présentations commerciales.

Toutefois, certains domaines ont été considérés par les Etats comme une des composantes de leur politique agricole ou d'aménagement de leur territoire ou même de garantie à apporter aux consommateurs. Il en est ainsi dans la communauté européenne pour un certain nombre de productions avicoles par exemple ou, plus généralement, pour les productions issues de l'agriculture biologique et pour les productions bénéficiant d'appellations d'origine protégées ou d'indications d'origine protégées. Il en est de même en France pour les produits bénéficiant de labels agricoles. Dans tous ces cas, à des degrés et selon des modalités juridiques parfois différentes, la certification a été rendue obligatoire. Au plan mondial, l'agriculture biologique bénéficie d'une reconnaissance complète, à la suite des travaux de la Commission du *Codex alimentarius*.

Pour les achats éthiques, responsables, équitables, la démarche est *a priori* volontaire mais certains pays ont adopté ou sont sur le point d'adopter, avec une efficacité inégale, des systèmes publics destinés à accroître les garanties données aux consommateurs.

Dans tous ces schémas et indépendamment de l'intervention éventuelle des autorités publiques dans leur promotion ou leur contrôle, l'action des groupes de producteurs et de transformateurs consiste à la formulation d'exigences répondant à la fois à leurs intérêts et aux souhaits des consommateurs. Il s'agit là sans doute d'une des voies les plus riches en potentialités de développement, car répondant à des idées de communauté d'intérêts et de satisfaction de besoins émergents, et ceci grâce à des disciplines collectives pleinement insérées dans une économie de marché.

La qualité des aliments liée aux modalités de l'approche réglementaire et des contrôles. De plus en plus, la réglementation moderne consiste en une obligation de conformité des produits aux dispositions en vigueur, obligation mise à la charge des professionnels responsables de la mise des produits sur le marché et exprimée en termes de résultats à atteindre et non pas par la formulation d'obligations de moyens, ces moyens étant laissés à la libre appréciation des professionnels concernés. Cette nouvelle approche, reprise dans les deux accords précités de l'OMC : (SPS et OTC), est considérée en effet comme la plus économique car permettant le meilleur rapport coût/bénéfice, la moins entravante pour la liberté du commerce et l'innovation, et la plus efficace car permettant une gestion permanente de la conformité des produits par les professionnels eux-mêmes, dans un système de production de masse dont les flux sont de plus en plus importants.

On va trouver là les fondements de tous les systèmes nationaux modernes de réglementation et de contrôle qui reposent sur deux piliers : une obligation à la charge des professionnels de contrôle de la conformité des produits mis en marché et une vérification par les autorités publiques de la manière dont cette obligation professionnelle est respectée.

Une sorte de responsabilité partagée entre professionnels et autorités publiques a ainsi été instaurée ces dernières années et cela a été fondamental sur le plan de l'organisation de la vérification de la conformité réglementaire des produits : les professionnels doivent adopter des démarches maintenant bien connues en gestion de la qualité afin de donner confiance aux contrôleurs publics dont le travail n'est plus un simple travail de comparaison matérielle entre ce qu'il faut faire (spécifications contenues dans les textes) et ce qui est fait mais bien un travail d'audit permettant d'évaluer la capacité des professionnels à respecter dans la durée l'exigence de conformité des produits. Le contrôle va donc commencer, non pas par une investigation sur les produits, mais par une demande d'information sur l'organisation du contrôle interne et ses résultats.

On retrouve maintenant cette approche dans tous les domaines : sanitaire avec, en particulier, le recours au système HACCP consacré par la Commission du *Codex alimentarius*, qualitatif autre que sanitaire, loyauté de la présentation, et ceci au plan mondial avec les travaux de divers comités du *Codex*, en particulier celui sur les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires, aussi bien qu'européen avec le règlement (CE) n°178-2002 du 28 janvier 2002 qui reconnaît ce partage de responsabilités.

Au demeurant, la libéralisation des échanges internationaux, trop souvent affectée par des spécifications réglementaires extrêmement détaillées et des contrôles aux frontières tatillons, repose très largement maintenant sur une notion de reconnaissance d'équivalence des systèmes de contrôles. A cet égard, la capacité des Etats à démontrer la performance de leurs systèmes nationaux repose très largement sur leur aptitude à maîtriser cette nouvelle approche.

Le lien entre démarche volontaire de gestion de la qualité fondée notamment sur les normes ISO de la série 9000 et respect des obligations réglementaires est ainsi une réalité qui progresse partout dans le monde.

La qualité des aliments, notion large et multiforme, est le point de rencontre d'approches convergentes fortes, largement encouragées et organisées sur un mode objectif par des organisations internationales très présentes en ce domaine comme la FAO, l'OMS et leur organe conjoint, la Commission du *Codex alimentarius*, ou comme l'OMC. En raison de traditions nationales ou régionales fortes, du développement inégal voire contradictoire d'exigences de plus en plus variées des consommateurs et d'intérêts économiques puissants, ces tendances centripètes sont, même dans le domaine apparemment aussi consensuel que la sécurité des aliments, contrecarrées par des tendances centrifuges persistantes. Il faut y voir toute la difficulté mais aussi tout l'intérêt du débat aujourd'hui.

COMMENT LA QUALITÉ STRUCTURE-T-ELLE LE MARCHÉ COSTARICIEN ?

Rafael GONZALEZ-BALLAR, Professeur, Doyen de la Faculté de droit de l'Université de Costa Rica, San José, Costa Rica

Le développement des réglementations sur la qualité des aliments en Costa Rica, est fortement lié au commerce international. En effet, la vision actuelle sur la qualité des aliments est conditionnée par l'approbation des accords du cycle de l'Uruguay.

Un pays exportateur d'aliments et de produits agricoles, comme le Costa Rica, fait une division artificielle au sein du concept de qualité entre la qualité proprement dite, c'est-à-dire, un ensemble d'exigences diverses selon les objectifs de l'accord OTC, et "l'innocuité ou la sécurité sanitaire des aliments" au sens de l'accord SPS.

En conséquence, la loi costaricienne mettant en œuvre les accords de Marrakech, donne compétence au ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce pour la gestion de l'accord OTC ; de l'autre côté, l'administration de l'accord SPS relève de la compétence du ministère de la santé et du ministère de l'agriculture.

Cette division, qu'on peut qualifier d'artificielle dans le traitement des sujets naturellement indivisibles, a beaucoup d'inconvénients pour la coordination inter-institutionnelle (secteur public), mais aussi pour les acteurs économiques.

On peut remarquer que ce modèle, fortement influencé par les accords de l'OMC, se reproduit dans plusieurs pays d'Amérique latine.

Qualité ou qualités ? D'abord, on doit signaler que plusieurs pays de l'Amérique latine sont d'importants exportateurs de produits agro-alimentaires à l'échelle mondiale. Les principaux marchés du Costa Rica sont les Etats-Unis, l'Europe, l'Amérique centrale et l'Asie. Dans ce contexte, la diversité des interprétations de la qualité a une influence directe sur les normes costariciennes relatives à la qualité des aliments.

En effet, une part importante de la réglementation sur la qualité (y compris l'innocuité) a été adoptée en réponse immédiate aux exigences des pays importateurs. Ces exigences sont de nature publique ou privée. Il en découle une homogénéité des règles relatives à la qualité des aliments entre pays importateurs (de l'Europe ou d'Amérique du Nord, par exemple), et pays exportateur latino-américain.

En revanche, un ou plusieurs niveaux de qualité existent notamment entre les productions destinées à être exportées et celles destinées à la consommation locale.

De plus, dans le contexte d'un marché global non harmonisé, certains produits d'exportation destinés à différents marchés doivent parfois satisfaire plusieurs normes de qualité. La production de ces produits se trouve alors compliquée, tout comme les contrôles de conformité des autorités publiques et des entreprises privées.

Est-ce que la qualité conditionne le fonctionnement du marché ? Dans le cas du commerce costaricien, on peut identifier une structuration du marché à trois niveaux : local, régional et international (même si certains auteurs parlent de trois marchés séparés).

A l'échelle nationale, les produits agro-alimentaires sont fournis par les approvisionnements nationaux (pour une part d'environ 70% des produits alimentaires) et les 30% restants sont des produits alimentaires importés (FAO, 2002).

Par rapport au fonctionnement, la petite production représente le 36% du marché, laquelle est destinée principalement aux marchés locaux et à l'autoconsommation. Dans ces deux cas, la définition de la qualité est fortement influencée par des critères culturels et traditionnels, en fonction des besoins locaux.

L'approvisionnement des grandes surfaces vient des exploitations de taille moyenne. Dans ce cadre, la mise en œuvre de certains standards est demandée notamment par les supermarchés, ces standards étant définis normalement dans les contrats.

Au niveau régional, la situation est généralement similaire avec certaines exceptions. Ces exceptions concernent notamment la diversification des produits, qui sont commercialisés comme des produits traditionnels et qui représentent des nouvelles options pour l'exportation vers les marchés internationaux, d'une manière compétitive. Dans ce cas, les acceptions de la qualité sont aussi diverses que les marchés.

Par ailleurs, on doit souligner que les priorités politiques et économiques des différents pays importateurs, ont une influence directe sur les qualités des aliments établies pour l'accès à leur marché. A ce sujet, dans le cadre des échanges commerciaux avec les Etats-Unis, la loi sur le bio-

terrorisme a établi tout un système de traçabilité internationale des produits, dont le but est de contrôler les importations de produits de nature militaire (sécurité nationale). Un autre exemple est constitué par les règlements européens adoptés sur la base des priorités des consommateurs (bien-être animal ou inquiétudes environnementales par exemple). Cette situation est évidente aussi dans la nouvelle réforme de la PAC.

A l'échelle internationale, la situation mentionnée pose de véritables questions et difficultés pour les pays émergents, dans lesquels les conditions de production pour l'exportation sont relativement faibles et modifiables conformément aux règles des pays développés. A ce propos, certains instruments, comme l'équivalence des contrôles de la qualité ou de la sécurité sanitaire, sont très importants.

Dans ce contexte, la diversité des notions sur la qualité présente des avantages et inconvénients pour le fonctionnement du marché.

Par exemple, l'absence d'obligation de standardisation des produits, permet de profiter de la diversité de produits en fonction des saisons et des régions, ce qui constitue une situation avantageuse pour les pays du tropique en raison de la diversité des variétés végétales. En effet, beaucoup de ces produits ne font pas l'objet d'une commercialisation via les grandes entreprises, en raison de leur taille très diverse ou de leur quantité assez limitée.

Un autre avantage est la conservation de quelques traditions liées à la vente de produits agro-alimentaires, qui correspondent à la culture nationale.

Par contre, le principal inconvénient est que cette situation marque une limite très forte, entre les produits destinés à la consommation nationale et les produits que ne le sont pas, en raison des critères très différents fondés sur la qualité.

Le concept de qualité peut donc être vu selon des perspectives assez différentes. Par rapport au fonctionnement de notre marché, la qualité a été créée et mise en œuvre de façon séparée de la sécurité alimentaire, situation qui répond à une réalité évidente : la nécessité de satisfaire les besoins d'approvisionnement des aliments et de garantir leur innocuité et les autres exigences.

Aujourd'hui, la qualité et la sécurité sanitaire des aliments se trouvent dans plusieurs aspects, qui peuvent parfois s'imbriquer. Le concept de qualité est d'ailleurs devenu si large que toute exigence des acteurs de la chaîne alimentaire peut être qualifiée comme un élément de qualité.

Fonctionnement des marchés : un équilibre est-il décelable ? Est-ce que l'approvisionnement des aliments et la qualité sont des priorités situées sur un pied d'égalité dans les politiques nationales des pays ?

La réponse n'est pas facile. D'un côté, la qualité des aliments demande une sélection des produits selon certains critères, même s'ils remplissent les conditions sanitaires. Fréquemment dans nos pays, les produits sont écartés pour leur calibrage ou leur quantité insuffisante. D'un autre côté, ces produits, qui ne sont pas exportables, peuvent être destinés soit à la consommation locale, soit à la destruction, selon le type de défaut constaté. Toutefois, si le produit correspond aux exigences nationales, il sera mis sur le marché sans problème.

Cette situation est la plus fréquente car il est nécessaire de satisfaire les besoins quantitatifs de sécurité alimentaire et de bien profiter des ressources alimentaires disponibles.

En conclusion, l'équilibre du marché costaricien est composé de trois facteurs, en ordre d'importance : l'approvisionnement, la sécurité sanitaire et la qualité, conditionnée par les deux premiers.

LES DIFFÉRENCES DE CULTURE... ET DE RÉGLEMENTATION

Geneviève PARENT, Professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval, Québec, Canada

La qualité résulte d'exigences des consommateurs, relativement à leurs préférences alimentaires, qu'elles soient motivées par des considérations culturelles, religieuses ou des exigences qui leur permettent de faire, par leurs achats, des choix politiques en consommant par exemple des produits provenant d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

J'ai choisi de traiter des différences culturelles qui existent entre l'expérience réglementaire québécoise/canadienne et l'expérience européenne en ce qui a trait, d'une part, à la perception des risques alimentaires et, d'autre part, aux informations que les consommateurs et leurs gouvernements jugent essentielles à transmettre aux consommateurs. Ces expériences se traduisent par des réglementations différentes. Aussi, je traiterai brièvement de l'impact direct de la réglementation européenne sur la situation québécoise/canadienne à cet égard.

Les différences culturelles qui existent au Québec/Canada par rapport à l'Europe. Deux exemples m'apparaissent éloquentes pour illustrer les différences culturelles dans la perception des risques alimentaires au Québec/Canada par rapport à l'Europe.

- Dans les années 1990, il a été sérieusement question d'interdire le fromage au lait cru au Canada compte tenu des risques potentiels liés à sa consommation. Il est impensable de tenir un même discours en Europe.
- Malgré les efforts de Green Peace pour modifier cette tendance, on ne peut pas dire que les consommateurs canadiens soient très alarmés par les risques potentiels liés aux OGM qu'ils soient sanitaires ou environnementaux. Nous pourrions faire la même remarque au sujet des hormones de croissance.

Les différences culturelles ont aussi des répercussions sur la nature des informations que l'on juge essentielles à transmettre aux consommateurs au Québec/Canada par rapport à l'Europe.

- Contrairement à l'Europe, au Canada, nous sommes loin de l'étiquetage des produits OGM, bien que cette idée semble gagner du terrain au Québec. La loi sur les aliments et drogues, L.R.C. F-27, exige l'étiquetage seulement s'il y a un risque

pour la santé, si un produit contient une substance allergène ou s'il y a un changement dans la composition de l'aliment. Or, au Canada comme aux États-Unis, les produits OGM sont considérés comme équivalents en substance à leurs homologues non modifiés génétiquement. La réglementation canadienne permet toutefois l'étiquetage volontaire des produits OGM à la condition que l'information fournie soit véridique, non trompeuse, claire et factuelle. Nul besoin de dire que l'étiquetage volontaire ne remporte pas un très grand succès au Canada.

- Une seconde distinction culturelle marquée entre l'Europe et le Canada est l'absence de réglementation contraignante encadrant l'étiquetage des produits biologiques au Canada, sauf au Québec. Au Canada, les deux paliers de gouvernements peuvent légiférer en matière d'étiquetage alimentaire. Or, le gouvernement fédéral ne l'a pas encore fait pour les produits biologiques. Il n'existe pour l'heure qu'une norme volontaire de certification. Par ailleurs, seules deux provinces ont légiféré à ce sujet, le Québec et la Colombie Britannique. En Colombie Britannique, le système de certification demeure volontaire. Il n'y a qu'au Québec qu'une loi contraignante sur le sujet a été adoptée, soit la loi sur les appellations réservées, LRQ c. A-20.02. Cette loi oblige les producteurs biologiques qui vendent leurs produits sur le territoire québécois à être certifiés par un organisme de certification reconnu. Ainsi, partout ailleurs au Canada, les producteurs peuvent afficher leurs produits biologiques sans contrainte ni vérification. Même au Québec, le Conseil des appellations agro-alimentaires du Québec (CAAQ), qui est l'organisme d'accréditation qui doit surveiller le système québécois, n'a pas les ressources nécessaires pour opérer des vérifications systématiques. Ainsi, le retrait d'un produit du marché québécois qui ne serait pas certifié repose essentiellement sur un mécanisme de plaintes des producteurs ou des consommateurs.

- Une troisième différence est que la réglementation canadienne, contrairement à la réglementation européenne, encadre très rigoureusement les informations nutritionnelles devant apparaître sur les produits préemballés en normalisant la présentation de ces informations dans un tableau. Cette réglementation permet également quelques allégations santé (lien entre la consommation de sodium et l'hypertension, lien entre calcium, vitamine D et ostéoporose, lien entre la consommation de gras saturés, de gras trans et les maladies cardiaques, etc.).

Ces différences peuvent certainement s'expliquer en partie par trois données particulières :

- D'abord, l'absence ou la naissance récente d'une agriculture de terroir au Québec et au Canada qui explique, en plus des productions de masse qui caractérisent plusieurs productions canadiennes, l'absence de protection dans la législation, sauf au Québec, de ce type d'agriculture et de ses produits.
- Le fait que le Canada compte parmi les 4 plus grands producteurs d'OGM au monde : le lobby de ces producteurs est très fort auprès des gouvernements mais aussi des agriculteurs. Cela explique certainement en partie la réticence du gouvernement fédéral à intervenir en matière d'étiquetage des OGM ainsi que son laxisme pour encadrer l'utilisation de l'appellation biologique.
- Enfin, les crises sanitaires vécues en Europe influencent sans aucun doute sa réglementation alors que le Canada n'a pas encore fait directement face à ces situations.

Impact de l'expérience européenne sur la réglementation canadienne. Il me semble que les expériences culturelles différentes, qui entraînent nécessairement des réglementations différentes, peuvent être enrichissantes et contribuer au développement d'un droit agro-alimentaire plus adéquat. Aussi, il est intéressant de souligner les impacts directs qu'a la réglementation européenne sur la situation canadienne/québécoise.

D'abord, en vertu de la réglementation européenne en matière d'étiquetage des produits biologiques, le Canada doit, s'il désire poursuivre ses exportations de produits biologiques vers l'Europe, adopter une réglementation obligatoire et équivalente aux exigences européennes en la matière. Le Canada avait à l'origine jusqu'au 31 décembre 2005 pour le faire. Cette échéance est repoussée au 31 décembre 2006. En la matière, la réglementation européenne opère comme un véritable moteur de changement qui vient appuyer le Québec dans ses demandes envers le gouvernement fédéral et les autres provinces afin d'adopter une réglementation contraignante pour l'utilisation de l'appellation biologique. Nous assistons à l'heure actuelle à une course folle des instances fédérales pour respecter cet objectif.

Ensuite, un projet de loi québécois a été déposé le 6 décembre 2005 en vue de modifier la loi sur les appellations réservées afin de faire en sorte qu'elle se rapproche davantage du modèle européen

en ce qu'elle reconnaîtra davantage l'agriculture de terroir en luttant contre l'abus de terminologies associées au terroir.

Finalement, d'autres influences se font sentir au Québec mais plus timidement, notamment au sujet de la traçabilité et d'une plus grande responsabilité qui seraient placées sur les épaules des exploitants de lieux où transitent des produits alimentaires.

La diversité nourrit la réflexion et la production du droit de différentes manières. Tous ces impacts de la réglementation européenne au Québec et au Canada sont à mon sens très positifs. Ils tendent en effet vers une information plus complète donnée aux consommateurs afin que ces derniers soient mieux armés pour faire des choix qui seront représentatifs de leurs préférences alimentaires (qu'elles soient basées sur des considérations culturelles, religieuses ou autres) ou pour exercer des choix politiques, par exemple celui de consommer des produits plus respectueux de l'environnement. Mentionnons en terminant que les questions de préférences alimentaires, de choix des consommateurs nous ramènent au débat non résolu et pourtant extrêmement important de la prise en compte des considérations non commerciales au sein de l'Organisation mondiale du commerce et à la nécessité d'encadrer un certain protectionnisme en matière agro-alimentaire, ce que certains appellent souveraineté alimentaire et d'autres sécurité alimentaire.

POINT DE VUE DES ADMINISTRATIONS DE CONTRÔLE

Anne-Marie VANELLE, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire au Conseil général vétérinaire

En premier lieu, il existe un changement du contexte depuis la *Food Law* qui définit un nouveau droit alimentaire et place l'aliment au sein des politiques publiques communautaires. La qualité est alors perçue au plan global (sanitaire, bien-être animal, loyauté des transactions, santé animale, intrants, etc.).

En second lieu, ce changement constitue un enjeu pour les services de contrôle. Concernant l'édiction de règles, il faut veiller à la production d'un droit national cohérent, lisible (modernisation de l'Etat). Concernant le contrôle des règles, une harmonisation s'opère au plan national et communautaire (méthodes, audits internes et externes). Dans ce contexte, l'Etat pourra jouer le rôle de régulateur au bénéfice d'une perception globale et harmonisée du droit de l'alimentation.

POINT DE VUE DE LA SOCIOLOGIE

Jean-Louis LAMBERT, Professeur à l'ENITIA de Nantes

Comparant la qualité à une pizza, Jean-Louis LAMBERT montre que si la recette de la pizza est internationale, il existe différentes conceptions de la qualité de la pizza.

Du point de vue psycho-social, la qualité est conforme aux représentations. Du point de vue du droit, elle est la formalisation de compromis sociaux nécessairement variables et fluctuants. Mais, pour le commerce, on a besoin de règles identiques, de définitions équivalentes au niveau mondial, pour que les fournisseurs et les clients disposent d'un langage commun. Mais si les aliments peuvent être considérés comme des marchandises, au regard de la sociologie, ils ne peuvent pas être perçus sous ce seul prisme. L'aliment du fait de son incorporation est un élément de survie mais en outre, on devient ce que l'on mange. Or, la vie, l'identité de la personne n'est pas un bien de consommation courante. L'idée que l'aliment est une marchandise obéissant à une définition identique au plan mondial est donc une aberration au plan socio-culturel.

Au regard de l'anthropologie, les symboles sont aussi importants que les caractéristiques physico-chimiques. Prenant l'exemple de la distinction entre les aliments purs et impurs, Jean-Louis LAMBERT montre que l'aliment est le symbole de ce que l'on va devenir de l'origine de ce que l'on mange : l'aliment a été fait par qui ? Touché par qui ? L'accrochage culturel rend nécessaire un dépassement des seules informations techniques en mobilisant d'autres formes de rationalité que l'utilitarisme.

Enfin, l'alimentation est chargée de lien social. A cet égard, les modalités contractuelles (entre clients et fournisseurs) intègrent cette acception et permettent des améliorations et un enrichissement de la notion de qualité.

CONCLUSION

Marine FRIANT-PERROT, Maître de Conférences,
Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes

En réaction au rapport de Jean-Pierre DOUSSIN, chacun s'est accordé sur le caractère polysémique de la qualité. Notion éminemment subjective, la qualité est définie et mise en musique par le prisme du droit. Louis LORVELLEC aimait à rappeler que "la qualité ne s'autoproclame pas, il n'existe pas de qualité sans droit". Elle est souvent la résultante de compromis sociaux qui varient au gré des intérêts catégoriels dominants, qui relèvent des politiques agricoles, d'aménagement du territoire, de protection des consommateurs, de santé publique, ou de défense de l'environnement.

En premier lieu, la qualité est perçue différemment selon que l'on se place du côté des pays exportateurs en voie de développement ou du côté des pays importateurs membres de l'Union européenne. Le Professeur GONZALEZ-BALLAR a rappelé fort justement la perception différente de la qualité selon que le produit soit destiné au marché intérieur ou à l'exportation. On oscille alors entre une perception interne privilégiant la sécurité alimentaire et une perception internationale plus protéiforme qui intègre les différents standards de qualité générés par les pays ou ensembles régionaux importateurs. Il s'agit d'assurer la coexistence entre la perception de l'aliment comme un bien fondamental ou comme un objet d'échange. La recherche d'un très haut niveau sanitaire demeure, quant à elle, un principe commun dans les échanges de denrées alimentaires. Chacun s'accorde cependant à souligner les difficultés soulevées par "la notion de reconnaissance d'équivalence des systèmes de contrôle" et par les conditions d'application du principe de précaution qui permettent l'encadrement juridique des barrières techniques et sanitaires.

En second lieu, dans les marchés européens où la concurrence est exacerbée par la saturation de la demande alimentaire, la qualité devient un enjeu de différenciation pour les exploitants du système agro-alimentaire. La qualité liée à l'origine et celle liée à l'historique constitue traditionnellement un outil de développement commercial pour les producteurs agricoles et participe de la politique agricole des pays membres de l'Union européenne. Les crises sanitaires récentes et le besoin de réassurance du consommateur ont largement contribué à mettre au devant de la scène ces acceptions de la qualité. Comme l'on devient de que l'on mange, selon le principe d'incorporation, les symboles sont aussi importants que les caractéristiques physico-chimiques ou sanitaires des aliments. Ainsi, l'origine de ce que l'on mange, la manière dont sont produits les aliments consti-

tuent des données essentielles pour les consommateurs. Cet accrochage culturel par le biais de l'information des consommateurs sur l'origine et l'historique des produits varie selon les traditions culturelles des pays. Il est prégnant au sein de l'Union européenne qui a largement promu l'information par l'étiquetage et la traçabilité et révèle les liens étroits entre le droit de la consommation, le droit de l'environnement et le droit de la santé. Geneviève PARENT souligne ainsi les distinctions culturelles entre l'Europe et le Canada et les influences réciproques des deux perceptions de la qualité sur la réglementation des OGM et des produits biologiques.

En dernier lieu, la qualité perçue sans l'angle de la santé a été peu explorée. Pourtant, s'affrontent ici la volonté d'innovation des industriels de l'agro-alimentaire et les contraintes de santé publique et de protection des consommateurs. Les discussions intervenues au Parlement européen lors de l'examen du projet de règlement communautaire relatif aux allégations nutritionnelles et de santé en sont une parfaite illustration. Les enjeux de santé publique comme le développement inquiétant de l'obésité en Europe entrent en conflit avec le souhait des firmes agro-alimentaires de communiquer librement sur le lien entre les aliments et la santé et de faire prévaloir la logique concurrentielle. Les agriculteurs ne sont pas exclus de ce débat. Nombreux sont ceux qui mentionnent les effets bénéfiques naturels de leurs produits sur la santé. Répondant à la demande consumériste et intégrant une mutation de la perception de la qualité, tous les acteurs du secteur agro-alimentaire ont valorisé cette nouvelle acception pour obtenir un avantage concurrentiel.

La qualité, ou plutôt les qualités sont bien le creuset d'une réconciliation de l'agriculture, de l'alimentation et du territoire. Louis LORVELLEC l'avait prédit : la conception moderne et multiforme de la qualité des aliments opère une articulation renouvelée entre territoire et marché entre le système géographique et le système économique de l'agro-alimentaire.

La complexité de ces liens mérite d'être analysée dans une autre table ronde en explorant l'influence des exigences de qualité sur les modes de production agricoles.



TABLE RONDE : L'INFLUENCE DES EXIGENCES
DE QUALITÉ SUR LES MODES DE PRODUCTION
AGRICOLE – LA DIVERSITÉ DES EXPÉRIENCES
PAR CONTINENT

sous la présidence de Erkki HOLLO

EXPOSÉ INTRODUCTIF

Luc BODIGUEL, Chargé de recherche CNRS, UMR 6225, Faculté de droit de Nantes

Depuis les années 1950, la production agricole a été progressivement enserrée dans un filet de règles et normes visant à l'amélioration de la qualité des produits agricoles.

Le premier effet de cet emmaillotement concerne assurément la modification du métier d'agriculteur et des rapports entre l'exploitant agricole et les fruits de son travail. Jean-Marie GILLARDEAU l'a parfaitement résumé. Il a montré comment le "produit sain" a remplacé le "bon lait" ou la "bonne viande", comment l'intimité entre le paysan et son travail a imploré pour laisser la place d'un côté au technicien-producteur, de l'autre au produit :

"En matière de qualité, une petite histoire, celle de ma grand-mère. Ma grand-mère était agricultrice ; elle produisait du lait, des cochons, quelques légumes, quelques poulets, quelques volailles aussi et nous mangions tout cela ; il est bien évident que ma grand-mère n'avait pas envie que nous soyons malades avec ce que nous mangions. De la même manière, elle n'avait pas envie que ce qu'elle vendait à l'extérieur puisse rendre les gens malades. Ma grand-mère était de ce point de vue là une femme sage. Et puis, ma grand-mère faisait preuve aussi d'un peu de poésie ; elle tenait à ce que ce soit bon. Si vous saviez ce qu'elle était heureuse lorsqu'elle mettait dans la poêle le saindoux issu de son cochon, l'oignon et la pomme de terre issus de son jardin et le poulet qu'elle faisait sauter. Et elle disait "goûte-moi ça, est-ce que c'est bon ?", et effectivement c'était bon et elle était contente. D'ailleurs, quand je suis allé à la faculté et que je revenais le samedi, ma grand-mère ne me posait qu'une seule question : "as-tu bien mangé là-bas ?" ; et quand je répondais "oui", elle était heureuse. Ensuite, les choses se sont compliquées. Mes parents ont continué à faire du lait qu'ils croyaient bon. Puis un jour, un chimiste est venu. Il a analysé le lait, il a dit "ça ne va pas, il faut que votre lait soit meilleur (...), on va vous donner un produit pour nettoyer vos machines" ; et elle a nettoyé les machines avec le produit et le lait est devenu "sain sanitaire". Sauf que, un jour, ma mère, par inadvertance, a renversé le produit sur ses vêtements et un trou énorme s'est formé. Ma mère a eu peur pour nous et elle ne nous a plus fait boire le lait qui traînait dans ces infâmes machines. Et puis ensuite, il m'est arrivé, allant me promener, de rencontrer des producteurs de volailles en batterie. Je leur disais "mais, vous en mangez vous ?" ; "bien sûr que non" me disaient-ils, me faisant voir l'élevage où ils avaient les quelques volailles qu'ils se réservaient. Alors, j'ai entendu énormément de choses

aujourd'hui s'agissant des propositions en matière de qualité ; j'en ai une à faire à l'échelon mondial : que ceux qui produisent mangent leur produit et je crois qu'à partir de là, il y aura beaucoup moins de problèmes (...)."

Ce conte poitevin - cette fable diront certains - témoigne de l'évolution d'une grande partie de l'agriculture. Désormais, sécurité oblige, le moindre élevage doit être aux normes. Les "gros" ne sont plus les seuls visés. En témoigne par exemple en Europe, la course à la mise aux normes des exploitations d'élevage, course dopée par les aides publiques (programme de maîtrise des pollutions agricoles ; nouvelles aides à la mise aux normes décrétée par Bruxelles lors de la réforme à mi-parcours de la politique agricole commune).

Cependant, la sécurité n'est pas seule cause d'évolution. Dans le secteur agricole, les législateurs et les professionnels ne se sont pas contentés de mettre en droit les aspects sanitaires de la qualité ; ils ont irrigué l'agriculture conformément au "caractère polysémique de la qualité" relevé par Marine FRIANT PERROT, dans sa synthèse de la seconde table ronde.

La recherche d'un risque minime, voire nul, pour la santé de l'homme a fait croître les exigences sanitaires tant au stade du choix et de l'historique des matières premières et des animaux, que des procédés de productions et du traitement des fruits et produits finaux.

La recherche d'une qualité gustative ou de terroir ou supérieure, que l'on pourrait qualifier d'identitaire, a renforcé l'essor des produits portant indication géographique, des produits fermiers, des labels ou de marques collectives.

La recherche d'une qualité environnementale a conduit à l'élaboration de procédés de production respectueux de l'environnement dont le suivi est garanti par des certifications privées et/ou des contrôles administratifs. L'agriculture biologique est l'exemple le plus abouti en ce domaine. Sous un autre angle, l'exigence environnementale a aussi été source de règles tenant au bien-être animal.

A ces différentes exigences sociales – santé, identité, environnement – correspond un droit éclaté dans ses sources et fondements : si le législateur intervient, il est désormais largement concurrencé ou devancé par des règles professionnelles. Si l'Etat-nation reste l'un des acteurs centraux, il doit souvent se soumettre ou s'en remettre à la force des accords internationaux (OMC, *Codex*) ou régionaux (Communauté européenne, MERCOSUR).

A ces différentes demandes citoyennes répond aussi un droit compartimenté, segmenté. Quelle que soit la source de droit, l'influence des exigences de qualité a conduit à l'instauration de régimes juridiques particuliers visant à garantir une qualité pour certains types de production et/ou certaines attentes sociales. L'idée a déjà été développée tout au long des débats sous l'angle du marché ou dans une perspective plus sémantique. Dans la troisième table ronde, il s'agit d'apporter des éclairages internationaux sur cette nouvelle construction du droit de la production et du produit agricole. Ont ainsi participé à ce travail des professeurs et maîtres de Conférences d'Argentine, du Costa Rica, de France, d'Italie, du Royaume-Uni et d'Uruguay.

Les communications ont pour partie porté sur l'une des branches de ce droit segmenté – l'agriculture biologique – et à ses difficultés de coexistence avec l'agriculture utilisant des OGM. D'autres conférenciers ont préféré présenter un panorama plus large de leurs outils juridiques nationaux ou régionaux en matière de qualité ou débattre des conséquences de la croissance de ces normes sur leur droit rural.

L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE FACE À L'AGRICULTURE TRANSGÉNIQUE.

Loin de s'opposer, les orateurs "du sud" et "du nord" sont venus, chacun, apporter un éclairage particulier. Toutefois, on peut noter des approches sensiblement différentes : d'une part, l'existence d'aides publiques européennes est mentionnée par les américains du sud comme source de distorsion de concurrence alors que les Européens semblent éluder la question, du moins son aspect polémique ; d'autre part, la normalisation et les codes internationaux (IFOAM, *Codex alimentarius*) sont manifestement plus prégnants pour les américains du sud que pour les européens qui restent centrés sur des problématiques internes (droit et jurisprudence nationaux) et régionale (Communauté européenne). Ce positionnement s'explique peut-être par la chronologie des règles concernant l'agriculture biologique, les OGM et la question de la coexistence des cultures - l'Europe a développé et continue de développer des règles avant l'Amérique du sud - et par le développement des exportations en provenance de certains pays d'Amérique du sud, soumis de ce fait aux réglementations des pays importateurs, notamment celles de l'Europe.

POINT DE VUE DE L'ARGENTINE

Claudia Roxana ZEMAN, Professeure à l'Université nationale de Santiago del Estero, Argentine

Les nouvelles exigences du marché sont sources de meilleurs standards de qualité pour la production agricole auxquels correspondent des régimes juridiques clairement différenciés en fonction des techniques utilisées : biologiques ou transgéniques.

Agriculture biologique. En république argentine, la production biologique est régie par la loi nationale n° 25.127 du 13 septembre 1999 qui charge le *Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentación (SAGPYA)* de mettre en œuvre le dispositif à travers le *Servicio nacional de sanidad y calidad agroalimentaria (SENASA)* chargé du contrôle de la qualité du stade de la production à la distribution.

Cette loi définit comme "écologique", "biologique" ou "organique" tout système de production agricole ou agro-industriel durable qui :

- utilise les ressources naturelles de manière rationnelle ;
- exclut l'usage de produits chimiques de synthèse et ceux ayant un effet toxique réel ou potentiel pour la santé de l'homme ;
- offre des produits sains ;
- assure le maintien et/ou le développement de la fertilité du sol, de la diversité biologique, des ressources hydrologiques ;
- utilise des nutriments à proportion des besoins physiologiques des végétaux ou animaux (art. 1).

Cette loi vise à identifier clairement les produits écologiques, biologiques ou organiques pour les consommateurs. Ainsi ces derniers sont-ils garantis que la production, la typicité, le conditionnement, l'élaboration, l'emballage, l'identification, la distribution, la commercialisation, le transport et la certification des produits dits écologiques sont conformes aux dispositions de la loi et aux textes d'application correspondants (art. 2).

Au sein du SENASA, la *Dirección nacional de fiscalización agroalimentaria* est chargée de l'élaboration et de l'actualisation des règles relatives à la production biologique. Elle propose aussi les produits en provenance de pays tiers pouvant être reconnus comme réciproques, intervient dans la décision de certification des entreprises, supervise et contrôle leur fonctionnement.

La loi établit des normes strictes concernant l'identification et l'étiquetage des produits agricoles organiques et soumet toute identification à une certification des produits et à l'obtention d'une autorisation pour utiliser la dénomination. Cette certification peut être réalisée par des acteurs publics ou privés qui doivent se conformer aux exigences de l'autorité d'application. Il existe ainsi un registre des organismes certificateurs de produits écologiques, biologiques ou organiques.

L'Etat tente de promouvoir l'agriculture biologique à travers le *Proyecto de promoción de exportaciones de base agrícola no tradicional* et le *Programa nacional para la producción orgánica* qui visent la diffusion et le développement de l'agriculture biologique dans tout le pays à partir de quatre domaines d'action : la recherche, la compétence, la commercialisation et le financement.

Le régime de l'agriculture biologique a largement été dessiné au niveau international par les règles européennes (règlement n°2092/91) et par celles de l'*International federation of organic agriculture movements (IFOAM)* ou du *Codex alimentarius*. Il n'est donc pas étonnant que le régime argentin de l'agriculture biologique comporte de nombreux éléments issus du droit international. D'autant plus qu'une grande partie de la production biologique nationale est dédiée aux marchés extérieurs. Ainsi, par exemple, la résolution de la SAGPYA n° 270/00 qui actualise les règles argentines fait références aux textes internationaux, notamment au règlement européen n° 1804/99. Dans la résolution (SAGPYA) n° 451/01, sont modifiées les règles de production biologique animale conformément au règlement européen n° 1804/99 qui restreint l'usage des produits allopathiques de synthèse chimique pour les élevages.

Agriculture transgénique. Afin d'augmenter la compétitivité de l'agriculture argentine, l'Etat a largement soutenu le développement des technologies transgéniques. Pour autant, il n'existe pas de texte spécifique et intégral concernant le régime juridique des OGM.

La Résolution n° 83/93 (SAGPYA) prévoit que tout OGM doit être soumis à une série de contrôle avant d'être commercialisé ou consommé. En premier lieu, la *Comisión nacional de biotecnología agropecuaria* est chargée de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Il s'agit d'une analyse multidisciplinaire ; elle dure deux ans et est effectuée d'abord en milieu confiné. En second lieu, une commission *ad hoc* du SENASA apprécie les effets sur la consommation humaine et animale d'aliments et vérifie ainsi la sécurité des aliments. L'évaluation de l'impact sur le marché des exportations

constitue la troisième étape de la procédure.

L'autorisation d'expérimentation ne vaut pas droit de commercialiser dès lors qu'il reste à démontrer l'innocuité du produit pour la consommation.

Au-delà de cette procédure, il n'existe pas de régime sur l'étiquetage des OGM en Argentine au niveau national ; en revanche, certaines provinces ou communes ont édictés quelques règles (Bariloche, Río Negro, etc.).

Si l'Etat a su impulser une dynamique dans le domaine de l'agriculture biologique avec des actions favorisant l'exportation, il n'a cependant pas mis en place un système d'aides ou de subvention, ce qui désavantage les producteurs argentins face à d'autres agriculteurs du monde.

On peut observer un grand intérêt d'une partie des agriculteurs pour cette nouvelle forme de production combinant de meilleurs bénéfices et le respect de l'environnement.

Les droits fondamentaux des consommateurs sont garantis par la loi, notamment avec l'augmentation des règles dans le domaine de l'information et de l'étiquetage.

Il faudrait cependant prévoir un texte intégral relatif aux OGM mettant l'accent sur le droit à la santé, à l'information, à la loyauté commerciale et comprenant une approche de précaution au vu des connaissances scientifiques existantes.

POINT DE VUE DU COSTA RICA

Enrique ULATTE CHACON, Professeur à l'Université de San José, Magistrat au Tribunal agraire, Costa Rica

Agriculture biologique. L'article 73 de la loi *orgánica del ambiente* introduit des considérations sur l'agriculture biologique et organique. Suivant cette disposition, l'agriculture écologique emploie des méthodes et des systèmes compatibles avec la protection et l'amélioration écologique sans employer de produit chimique de synthèse. Les termes "écologique", "organique" ou "biologique" sont synonymes.

Le détail de ces dispositions générales se trouve dans le règlement sur l'agriculture organique qui constitue l'une des illustrations de l'immixtion des considérations environnementales dans le domaine agricole.

La *Dirección de protección agropecuaria* est l'organe officiel chargé d'exécuter l'inspection et la certification, conformément au programme national de l'agriculture biologique. Elle est chargée de créer un registre national des agences de certification, un système périodique de contrôle sur l'ensemble du processus production. De même, la loi institue la *Comisión nacional de agricultura orgánica*, organe consultatif, qui doit veiller à la promotion et à l'information sur les produits organiques. Est également créé un Comité de *calificación* des produits chargé de définir les critères de qualité des produits protégés par la dénomination d'agriculture organique.

La dénomination *agricultura orgánica o biológica* n'est pas susceptible d'appropriation privée. Elle est réservée aux produits agro-alimentaires dont la production, l'élaboration, la conservation et la commercialisation n'utilise pas de produit chimique de synthèse conformément au droit spécial, aux règlements techniques sanitaires et au manuel des procédures. A des fins de protection, l'utilisation de la dénomination "*orgánico*" ou "*biológico*" est interdite pour les autres produits agricoles ; cette interdiction vaut pour toute expression phonétique ou graphique équivalente qui pourrait induire le consommateur en erreur, même dans le cas où la mention serait précédée des mots "type", "style", "goût" ou de notions analogues.

Réglementation OGM. La loi de protection phytosanitaire vise les OGM et crée notamment la *Comisión técnica en bioseguridad*.

Les personnes physiques ou morales qui importent, investissent, libèrent dans l'environnement, multiplient et commercialisent des végétaux transgéniques, des OGM ou leur sous-produits, pour un usage agricole, à l'extérieur ou à l'intérieur du Costa Rica, doivent obtenir une autorisation. Les autorisations peuvent être révoquées ou modifiées sur la base de critères techniques. Peuvent aussi être interdits la multiplication, les expérimentations, les essais et la commercialisation afin de protéger la santé humaine, animale, l'agriculture et l'environnement, conformément au Protocole de Carthagène.

Le décret d'application de la loi de protection phytosanitaire précise et organise les fonctions du comité technique. Le Comité *técnico asesor en bioseguridad* a initialement été créé comme une simple commission, puis est devenu un véritable organe de conseil auprès du Service phytosanitaire de l'Etat dans le domaine des biotechnologies. Les fonctions du Comité dépassent la simple consultation en matière agricole ; il peut apporter un soutien technique à d'autres institutions dans le domaine de l'ingénierie génétique.

POINT DE VUE DE L'ITALIE

Alessandra DI LAURO, Professeur à l'Université de Pisa, Italie

Cette discussion dépasse largement les frontières nationales et pose de véritables problèmes de fond, notamment sur la possibilité de réaliser la coexistence. Ce dernier point est crucial ; il interroge directement les rapports entre science et droit et, en particulier, entre une science incertaine ou perçue comme telle, et le droit. Le problème vient du fait qu'à défaut de faisabilité scientifique et technique, il est bien difficile de déterminer les mesures de gestion pratique de la coexistence des cultures et de les adapter à chaque cas particulier tenant à la morphologie des surfaces concernées ou à d'autres conditions particulières. En d'autres termes, dans le cas où la science répond positivement à la possibilité d'une coexistence des cultures, il faudra encore adapter la théorie au terrain. Cette question renvoie à la position prise par la Haute-Autriche et à la récente décision du Tribunal de première instance de la Communauté européenne, dont le contenu est suffisamment connu pour ne pas avoir à le développer ici.

La coexistence des cultures pose aussi la question de la légitimité ou de la validité des décisions d'interdiction ou de limitation. Il s'agit notamment de déterminer les domaines et limites de compétence laissés aux Etats et aux régions en la matière au regard des objectifs légaux poursuivis (protection de l'environnement, de la santé, de la biodiversité, des intérêts économiques ?) permettant par exemple d'invoquer l'article 23 de la directive n° 2001/18 relatif aux clauses de sauvegarde. A cette occasion, il faut se demander quel est l'impact de la Charte des régions et des Autorités locales d'Europe signée à Florence en 2004.

Ces questions théoriques posées, il est possible de présenter les mesures nationales de gestion de la coexistence en distinguant les mesures qui visent directement le thème de celles qui ne le touchent que de manière indirecte.

Les mesures nationales concernant directement la coexistence. Parmi les premières mesures, il faut citer le décret-loi n° 279 de 2004, désormais modifié et remplacé par la loi n° 5 de 2005. Ce texte propose une série de règles générales mais renvoie la détermination des mesures techniques à des actes ultérieurs et à des plans régionaux.

Plusieurs éléments importants ressortent de la loi n° 5 de 2005, mais seuls trois points seront évoqués ici :

Cette loi n'a pas été notifiée à la Commission en tant que loi-cadre. Sous réserve de l'accord de la Conférence permanente des relations entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano et, suite à l'avis préalable des commissions parlementaires, il est prévu de notifier un décret ministériel qui devra définir les lignes directrices de la coexistence, élaborées par un Comité consultatif institué auprès du ministère des politiques agricoles et forestières. A ce jour, le décret n'a pas encore été adopté. Pourtant, dès la fin du mois d'Octobre 2005, la Commission a entamé une procédure d'infraction contre l'Etat italien en raison de cette carence.

Suivant la loi italienne, l'intervention nationale peut être fondée sur la nécessité de gérer diverses problématiques économiques mais aussi sur le fait de "ne pas compromettre la biodiversité de l'environnement naturel". Cette référence soulève des difficultés en ce qui concerne la compétence nationale dans le domaine de la coexistence des cultures.

La loi italienne confère aux régions la tâche d'élaborer des Plans régionaux de coexistence. De nombreuses régions italiennes s'étaient déjà fait entendre sur le thème des biotechnologies, établissant des interdictions totales pour ce type de culture, ou restreignant certaines cultures à des environnements confinés dans l'espace et limités dans le temps. De nombreuses régions ont déjà formulé des projets de loi sur la coexistence ; la Vallée d'Aoste et l'Emilie-Romagne ont même approuvé des lois régionales. Il s'agit de projets et de lois disposant de règles techniques de coexistence, telles que la séparation des filières alimentaires, la gestion des semences, des procédés mécaniques ou des stocks, la création de registres régionaux ou de banques de données, etc. Dans certaines de ces lois, des seuils de coexistence sont fixés sur la base des conditions climatiques, environnementales et topographiques, des orientations de production et des caractéristiques structurelles des entreprises ; ces "seuils" peuvent entraîner l'exclusion de certaines plantes transgéniques pour certaines cultures et donc interdire toute coexistence dans certaines zones. Toutefois, ce sont les Plans régionaux relatifs à la coexistence qui fourniront le plus d'indications ; pour le moment, à défaut de lignes directrices nationales, ils n'ont pas encore pu être adoptés.

Les règles de répartition des compétences entre l'Etat et les régions sont déterminantes pour comprendre les difficultés posées par la coexistence des cultures. L'article 117 de la Constitution, énu-

mère les domaines de compétence exclusive de l'Etat, parmi lesquels se trouve l'environnement, et les domaines de compétence partagée des régions, dont fait partie la protection de la santé et de l'alimentation. Il dispose aussi des secteurs de compétence exclusive des régions, ce qui est le cas de l'agriculture. Sur cette base, les lois régionales en matière de cultures transgéniques font clairement apparaître des interférences entre les milieux relevant de la compétence d'acteurs différents. Ce n'est pas étonnant car, plus que d'autres secteurs, l'agriculture se situe au croisement d'une série d'intérêts (santé, alimentation, concurrence, environnement, production, etc.), ce qui remet en cause la répartition des compétences par domaine et rend nécessaire de discuter des fondements et objectifs de cette répartition.

Les mesures nationales ayant un effet indirect sur la coexistence. Bien que ne renvoyant pas directement à la coexistence, de nombreuses lois ont une incidence sur sa mise en œuvre.

Ainsi, certaines lois régionales énoncées dans le cadre des Plans régionaux de développement ou d'autres initiatives régionales, traduisent une inclination pour des modes spécifiques de culture et donc un "parti-pris" dans le débat sur la coexistence. Par exemple, dans le Plan de développement régional de la Région Toscane (2000-2006), la volonté de promouvoir l'agriculture biologique et l'agriculture intégrée est manifeste. Cette même finalité ressort des initiatives de la Région Toscane tendant à la promotion du label collectif géographique "*Agriqualità*". A ce titre, on peut aussi signaler la loi régionale n° 64 du 16 novembre 2004 pour la protection et la valorisation des races et des variétés locales d'intérêt agricole, zootechnique et forestier.

D'autres régions manifestent le même engagement. Par exemple, la Région Emilie-Romagne a procédé à l'enregistrement d'un label de qualité et a prévu expressément que le label ne pourra pas être accordé à des producteurs utilisant des OGM (dans la loi sur la coexistence).

En conclusion, notons la difficulté de saisir dans son ensemble la problématique de la coexistence. Le risque est en effet de se limiter à une lecture fragmentaire, par exemple sur le respect des formes ou des procédures, et de perdre de vue le problème dans son intégralité.

POINT DE VUE BRITANNIQUE SUR LA PRODUCTION BIOLOGIQUE

Michael CARDWELL, Professeur à l'Université de Leeds, Royaume-Uni

Ces dernières années, les consommateurs du Royaume-Uni ont montré un intérêt croissant pour les produits issus de l'agriculture biologique : entre 1999 et 2002, la croissance annuelle de ce marché avoisine les 40%. Cette popularité s'est traduite par une augmentation des capacités de production : si en avril 1998, moins de 100 000 hectares étaient exploités suivant les exigences de l'agriculture biologique, en mars 2003, 741 000 hectares étaient concernés. En Grande-Bretagne, la taille des fermes biologiques est considérablement plus importante que dans d'autres pays membres de l'Union européenne.

Cette forte augmentation de la production biologique peut être attribuée à différents facteurs, mais l'existence d'aides financières a sûrement été déterminante. Les premières subventions ont été introduites au Royaume-Uni avec l'*Organic farming (aid) regulations* de 1994. Il s'agissait de paiements à l'hectare accordés aux exploitants agricoles pour une période de conversion de trois années et limitées à 300 hectares par exploitation. Ces conditions ont été allégées par la suite : ainsi, l'*Organic farming regulations* de 1999 autorisait des soutiens financiers pour plus de cinq ans dans certaines situations. Depuis l'*Organic farming regulations* de 2003, les paiements peuvent aussi être attribués pour l'exploitation biologique au-delà de la période de conversion.

Dans le cas de l'Angleterre, l'agriculture biologique est régie par l'*Environmental stewardship regulations* de 2005 qui fait partie du programme anglais de développement rural pour la période 2000-2006 en application du règlement (CE) n° 1257/1999. Les exploitants peuvent notamment opter pour l'*Organic entry level stewardship* afin de bénéficier d'aides pour les surfaces en conversion et pour les terres déjà exploitées suivant les exigences de l'agriculture biologique. Le montant de l'aide est au maximum de 60 livres par hectare et par an.

Les conditions d'éligibilité sont désormais plus complexes : l'exploitant est conduit à lever suffisamment d'options biologiques de manière à atteindre ou dépasser un certain score ou nombre de points fixé pour la terre. Par exemple, 550 points par hectare sont accordés dans le cas où l'exploitant s'engage à établir et maintenir des espèces de plantes bénéfiques pour les oiseaux sauvages sur des surfaces enherbées.

Outre la législation nationale sur les aides à l'agriculture biologique, des mesures ont été élaborées pour mettre en œuvre le règlement (CE) n° 2092/91 relatif à la production de produits agricoles biologiques sur la base de l'*Organic products regulations* de 2004.

POINT DE VUE BRITANNIQUE SUR LA COEXISTENCE ENTRE OGM ET AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Christopher RODGERS, Professeur à l'Université de Newcastle, Royaume-Uni

Cadre législatif. Au Royaume-Uni, la mise sur le marché de nouvelles semences OGM n'est possible que si les semences figurent sur une liste officielle et après des essais réalisés dans des conditions contrôlées. La dissémination d'OGM dans l'environnement n'est possible qu'avec le consentement du Secretary of State, qui doit être sûr de l'innocuité des produits. L'*Advisory committee on releases to the environment (ACRE)* apporte une expertise scientifique et donne son avis sur la sécurité des éléments en cause.

Positions politiques actuelles sur les cultures OGM. Plusieurs productions génétiquement modifiées ont été autorisées à être mises sur le marché : soja génétiquement modifié, concentré de tomate et différentes formes de maïs génétiquement modifiés ; mais seule une seule licence "partie C" a été accordée pour le commerce de "Chardon LL", un maïs résistant à un herbicide développée par Aventis.

Les conseillers du gouvernement sur les biotechnologies et la conservation de la nature ont exprimé leur inquiétude sur les implications de l'introduction de colza et de betterave résistants aux herbicides pour la protection de la biodiversité. La Commission gouvernementale d'évaluation sur le colza, le maïs et les betteraves, qui a conclu en 2003, s'est principalement concentrée sur les effets potentiels de ces technologies sur la diversité biologique des terres cultivées. Les résultats montrent que les cultures OGM peuvent avoir des conséquences sur la biodiversité et que le maïs transgénique est le seul à avoir de faibles impacts potentiels. Ces impacts dépendent de la façon dont les exploitants utilisent les herbicides, de la technologie génétique employée, de l'aptitude au transfert génétique sur des plantes ou herbes originaires. Suivant la publication de ses résultats, le secrétariat d'Etat pour l'environnement a annoncé à la Chambre des communes le 9 mars 2004 que la Grande-Bretagne souhaitait, sous certaines réserves, autoriser la commercialisation de maïs transgénique.

Développement des règles de coexistence. La cour d'appel a été saisie d'une plainte relative à une autorisation : affaire *R v Secretary of State for the environment ex parte Watson (1999)*. En l'espèce, une autorisation accordée au *National Institute for agricultural botany* permettant d'effectuer des essais en plein champ pour du maïs transgénique, a été contestée par un producteur biologique voisin. Ce conflit, fondé sur le droit administratif, a finalement échoué du fait de la réticence de la Cour à contredire l'évaluation des risques réalisée par l'ACRE : un grain sur 1000 serait affecté si les cultures sont à une distance de 200 mètres l'une de l'autre ; or la distance était de deux kilomètres. Suite à ce court jugement écartant la revendication, BUXTON a considéré que l'affaire s'apparentait à un conflit privé et aurait dû être plaidé en tant que tel sur la base du "droit d'utiliser la propriété pour un autre but légitime". Même si cette voie n'a pas été explorée en profondeur, ce précédent permet d'entrevoir les difficultés pour les agriculteurs biologiques cherchant à établir la responsabilité pour présomption de contamination par OGM sur la base du droit privé : "si la plainte de Watson avait été poursuivie devant cette juridiction des questions complexes auraient surgi notamment celle de savoir dans quelle mesure Watson pouvait imposer des limitations à l'Institut national pour la Botanique Agricole sur une région agricole par l'introduction de cultures spécialement sensibles (maïs doux biologique)."

La Commission sur les biotechnologies, l'agriculture et l'environnement a produit un rapport en novembre 2003 intitulé "Cultures OGM : coexistence et responsabilité". Elle propose que les exploitants souhaitant développer des cultures OGM se conforment à un code de bonnes pratiques basé sur le seuil d'étiquetage européens de 0,9% de présence d'OGM dans des produits non OGM. Cette recommandation a été acceptée par le *Department for environment, food and rural affairs (DEFRA)*. L'une des conditions pour l'obtention d'une autorisation de mise sur le marché était la compensation offerte aux exploitants "non OGM", victimes de pertes financières sans qu'ils en soient la cause. L'opinion du DEFRA est qu'une compensation pour les agriculteurs "non OGM" devrait être financée par le secteur OGM lui-même et non par le gouvernement ou les exploitants "non OGM".

Le gouvernement britannique effectue des consultations afin d'établir des règles de coexistence : une première étape a débuté dès 2004 (réunion avec les intéressés) et la seconde (consul-

tation sur des propositions) va commencer éminemment. A ce jour, un rapport non officiel a été rendu concernant le cadre réglementaire des compensations mais de plus importantes contributions ont été apportées sur la question des remèdes de droit privé en cas de contamination du fait de cultures OGM et la possibilité d'utiliser la directive européenne sur la responsabilité environnementale comme modèle de règlement en cas de contamination OGM.

Dans ce contexte, il serait intéressant de voir si le Royaume-Uni adopte le modèle de la récente loi allemande sur l'ingénierie génétique établissant de nouveaux instruments de protection des agriculteurs biologiques contre les dommages du fait des techniques de production OGM ou celui du dernier plan de compensation danois approuvé par la Commission européenne du 23 novembre 2005. Ces deux textes limitent la compensation aux contaminations adventices dépassant le seuil de 0.9% et, dans le cas du plan danois, les coûts sont pris en charges par les exploitants GM. Il existe plusieurs situations qui vont être difficiles à résoudre, notamment la question du seuil à partir duquel les compensations seront dues. L'association SOIL au Royaume-Uni utilise un seuil de 0.1% de contamination pour les accréditations biologiques conformément à droit communautaire. Il est toutefois peu probable qu'un plan de compensation puisse être approuvé avec un seuil fixé à 0,1%. Or, déjà la contamination par des OGM entre 0,1 et 0,9 % risque d'entraîner la perte du statut d'agriculteur biologique.

POINT DE VUE DE LA FRANCE

Isabelle COUTURIER, Maître de Conférences à la Faculté de droit d'Angers

L'agriculteur biologique s'attache à développer un mode de production particulier qui selon l'article L. 645 du Code rural se caractérise tout simplement par l'absence de produit chimique de synthèse. Cette qualité ne peut pas être attribuée à d'autres produits que ceux qui répondent aux conditions qui sont fixées dans des cahiers des charges et qui sont contrôlés par des organismes certificateurs agréés.

L'agriculteur qui veut être biologique va devoir développer ses pratiques sur le fonds dont il a la jouissance. Or, son fonds est environné d'autres fonds sur lesquels toute autre pratique peut être librement développée. Il y a des situations où les pratiques vont devenir inconciliables et il en résulte des litiges qui vont devenir des conflits juridiques.

Prenons l'exemple de deux viticulteurs : un viticulteur biologique et un viticulteur traditionnel. Le "traditionnel" entreprend de procéder à un épandage de produits chimiques sur ses vignes ; l'agriculteur biologique regarde ce traitement et se demande si sa production va être préservée de ces produits.

Il peut en résulter un contentieux pénal. S'il est possible de démontrer que les produits ont été épandus dans des conditions créant l'infraction, en fonction de la température ou de la force du vent, il sera possible d'obtenir une condamnation de l'agriculteur traditionnel qui a utilisé des produits chimiques légaux mais dans des conditions anormales. C'est le premier contentieux qui peut se produire.

Un contentieux civil peut aussi se présenter s'il n'y a pas d'infraction. Il faut alors apporter la preuve de la faute de l'exploitant qui a épandu les produits qui ont pu atteindre le voisin. C'est déjà difficile à établir. La difficulté est renforcée par la nécessité d'établir le préjudice. C'est assez simple si la production biologique est refusée par l'organisme certificateur au motif que le produit chimique est présent dans le vin. Le préjudice est plus difficile à démontrer - et il nécessitera des expertises délicates - pour établir un début de contamination ou une diminution de la qualité, élément variant selon la date du traitement par rapport à la date de la récolte. Il faudra établir aussi le préjudice économique en fonction de la commercialisation qui a pu être réalisée. Il est clair que le contentieux sera complexe quant à la preuve de la faute et du préjudice. Ce contentieux sera plus favorable si le fautif est assuré. Dans tous les cas, les rapports de voisinage quotidiens entre l'agriculteur "bio" et son voisin n'en seront pas tout à fait facilités.

D'autres rapports de voisinage, plus lointains, peuvent poser des problèmes de coexistence :

L'agriculteur bio doit placer sa production sur un marché, ce n'est certainement pas la partie la plus simple de son entreprise. Le contexte juridique peut parfois lui paraître hostile. Je citerai une décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 juillet 2005 dans laquelle le gouvernement a été jugé fondé à permettre l'utilisation du terme "bio" pour des produits qui ne sont pas issus de la production biologique puisque le règlement en langue espagnole désigne ces produits par les expressions "*ecológico*" et "*eco*". Cette situation laisse l'agriculteur français quelque peu songeur.

La coexistence des régimes et des modes de production est compliquée tant au niveau du voisinage le plus proche qu'au niveau le plus éloigné. Et encore, je n'ai évoqué que l'hypothèse où nous sommes dans une réglementation commune soumise à la marque de certification "AB" européenne.

LES EXIGENCES DE QUALITÉ, LEUR TRANSCRIPTION JURIDIQUE NATIONALE ET LEURS EFFETS SUR LES DROITS NATIONAUX

Le thème proposé aux intervenants était particulièrement étendu et a donné lieu à des communications de forme et de contenu divers. Comme dans les discussions précédentes sur la coexistence des cultures et l'agriculture biologique, les auteurs d'Amérique centrale et du sud mettent l'accent sur l'impact de la réglementation internationale en droit interne et sur le phénomène de normalisation alors que les communications européennes sont centrées sur l'évolution des droits nationaux et européens.

LA QUALITÉ DANS LES ÉLEVAGES

Rosario SILVA GILLI, Professeure à l'Université de Montevideo, Uruguay

La sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire des aliments, la préservation de l'environnement et le bien-être animal sont des demandes identifiées par le marché pour l'exportation de la viande en Uruguay.

L'Uruguay est un pays traditionnellement tourné vers la production agricole et vers l'export. Les exportations de viande constituent 23% de l'ensemble des exportations (INAC 2005).

Quatre éléments ont contribué au positionnement international et au développement de l'élevage bovin :

- les conditions naturelles : sol fertile, prairies naturelles, ressources hydriques abondantes, climat modéré, peu de contamination environnementale ;
- l'incorporation précoce de races à viande adaptées à l'environnement naturel du pays ;
- le rôle de l'Etat dans l'orientation, la promotion et le contrôle de la qualité de la viande bovine. Ce rôle s'est particulièrement manifesté dans différentes normes juridiques relatives à la santé animale, l'identification des animaux, l'alimentation animale, aux institutions (*Plan agropecuario, Instituto nacional de carnes, Instituto nacional de investigación agropecuaria*) ;
- le rôle principal des associations agricoles.

Dans ce contexte se sont développés sur toute la filière viande, les méthodes HACCP, des systèmes de traçabilité et des accords privés portant sur la viande certifiée d'origine.

Assurer l'innocuité : la méthode HACCP. En Uruguay, il n'existe pas de texte juridique obligeant les opérateurs à mettre en place la méthode HACCP, mais les opérateurs privés se sont auto-imposés la technique pour ne pas perdre des parts de marché. Désormais, chaque opérateur doit concevoir son propre plan en respectant ses sept principes.

La "viande naturelle certifiée". L'originalité du programme *Carne natural certificada* en Uruguay vient du cumul de garanties apportées à la fois par une certification nationale et par le sceau de l'USDA.

A l'origine, il s'agit d'un accord privé entre producteurs et industriels, homologué sur la base des critères EUREP-GAP, qui comprend une exigence de traçabilité et d'utilisation de la méthode HACCP. L'adhésion au Protocole *Carne natural* est établie sur la base d'une convention entre le producteur ou l'industriel et une organisation publique non étatique ; le contrat est régi par des règles de droit privé (*Instituto nacional de carnes*) qui imposent le respect des obligations relatives aux procédés de production. La conclusion de ce contrat entraîne l'usage d'un signe de certification, marque nationale dont l'usufruit est cédé gratuitement dès lors qu'a été constaté le respect du protocole.

Quelles sont les obligations des opérateurs et les modalités de preuve du respect du Protocole *Carne natural* ? Identifier l'origine des bovins à l'aide de registres de naissance et de mouvement ; alimenter les animaux avec au moins 60% de matières sèches issues des pâtures (registre de l'alimentation, tenue d'un cahier enregistrant les achats de nourriture, accord formel de non utilisation d'alimentation d'origine animale) ; maintenir le troupeau à ciel ouvert, sans stabulation avec un accès illimité à l'eau ; séparer les mâles des femelles pour privilégier les accouplements programmés ; limiter la charge à l'hectare ; prévenir toute contamination environnementale (registre des produits chimiques, etc.) ; prévenir toute contagion de maladies infectieuses par des zones délimitées (plan d'installation, registres des traitements, etc.).

A la lecture de ces obligations, l'opérateur apparaît comme un rédacteur et un lecteur de manuel et de procédure en charge non seulement de son troupeau mais de ses papiers.

Ces différents éléments montrent que la qualité est liée essentiellement à des méthodes, que ces méthodes sont sources de marques de certification et que ces marques sont le plus souvent le fruit de normes privées et volontaires, obligatoires uniquement pour les parties aux contrats. A travers le cas de l'élevage en Uruguay, on peut donc voir l'importance croissante de ces normes et montrer leurs deux effets principaux : d'une part, elles inspirent le législateur et ont été reconnues dans la législation ; d'autre part, l'importance des normes privées renforce les processus de contractualisation et rénove le contenu des contrats en agriculture.

LES INCIDENCES DES NOUVELLES NORMES DE QUALITÉ EN ARGENTINE ET AU MERCOSUR

Maria ADRIANA VICTORIA, Professeure à l'Université nationale de Santiago del Estero, Argentine

Le processus croissant de globalisation et d'intégration économique a conduit à une accentuation de la concurrence sur les marchés et à la redéfinition des paramètres et conditions d'entrée sur le marché.

Même si cette tendance a initialement touché le secteur industriel et le négoce agro-alimentaire, l'activité agricole n'y a pas échappé et est soumise à un constant processus de rénovation : les relations internationales, les acquisitions de marchés externes, l'intégration des nouvelles règles du commerce mondial sont des facteurs externes qui confèrent à l'agriculture une dimension intersectorielle et internationale. On peut donc parler d'un nouveau modèle d'agriculture caractérisé par dix éléments :

- une agriculture plus libre où les marchés peuvent fonctionner plus efficacement et où l'intervention de l'Etat se repositionne ;
- une agriculture étendue qui dépasse la simple production primaire en établissant des liens horizontaux et verticaux avec d'autres activités économiques ;
- une agriculture de services, capable d'organiser son financement et son marché ;
- une agriculture contractuelle, capable de promouvoir des associations et des alliances innovantes entre les différents agents productifs, constitutives d'un lien permanent entre les chefs d'entreprise et les groupes d'agriculteurs ;
- une agriculture qui reconnaît la féminisation de l'agriculture ;
- une agriculture flexible pour adapter les facteurs de production au marché (terre, main d'œuvre, crédit) qui fonctionne sur la base d'entreprises pluri-sectorielles dont les exigences dépassent les objectifs des politiques mono-sectorielles traditionnelles ;
- une agriculture laissant une large place à la formation et à la connaissance ;
- une agriculture coresponsable de l'environnement et de la diversité rurale, conforme aux objectifs du développement durable ;

- une agriculture adaptée à l'urbanisation croissante ;
- une agriculture globalisée qui reconnaît la mondialisation des échanges commerciaux.

Face à cela, a été élaboré un plan pour la vie rurale des Amériques qui vise les territoires ruraux, les chaînes agro-productives commerciales et l'environnement national et international. Ce plan poursuit un objectif de développement durable et tient compte des différences entre les pays et les régions de l'hémisphère, au niveau productif, commercial, écologique, environnemental, culturel, humain, politique et institutionnel.

Dans ce contexte, il est intéressant de voir comment évolue le droit argentin et quel est l'apport du MERCOSUR.

Respect des règles de qualité agro-alimentaire. En Argentine, les normes internationales de qualité agro-alimentaire sont déterminantes puisqu'elles conditionnent l'intégration et l'accès aux marchés. En d'autres termes, elles imposent de nouveaux modes de production et le respect de standards de qualité parce qu'elles constituent des conditions à l'exportation.

Ainsi, la qualité, au sens d'innocuité des aliments faisant l'objet d'un commerce international, est conditionnée par les normes de qualité adoptées par le *Codex alimentarius* et par les membres de l'OMC conformément aux accords de Marrakech. Conformément à ces dispositions internationales, le Code alimentaire argentin contient des dispositions relatives à l'hygiène, aux aspects sanitaires et à l'identification commerciale. Il prévoit l'application de méthodes et techniques d'analyse uniformes dans toute la République. Les étiquettes et emballage de produits devront exprimer précisément ces conditions. En outre, les règles d'hygiène et sécurité concernent les produits, les établissements et le personnel qui y travaille. Il existe des dispositions spéciales pour chaque type d'établissement et pour chaque produit, et sont prévues des limites maximales pour certains éléments dans les produits alimentaires.

Dans la législation argentine, la notion de "produit sûr" n'est pas définie, ni ce qui est dangereux et/ou défectueux. Toutefois, dans la loi de protection du consommateur, il est indiqué que les produits doivent être utilisés dans des conditions prévisibles ou normales et ne présenter aucun danger pour la santé ou l'intégrité physique des consommateurs ou utilisateurs. Conformément au principe selon lequel "nul aliment ne peut être commercialisé s'il n'est pas sûr", lorsqu'un produit pré-

sente un risque pour la santé ou l'intégrité physique des consommateurs, les mécanismes, instructions et normes propres à garantir la sécurité de ces derniers, doivent être indiqués.

Les considérations sanitaires ne sont pas seules à être prises en compte. En Argentine, en 1997, le Secrétariat à l'agriculture, à l'élevage, à la pêche et à l'alimentation (SAGPyA) a soigneusement évalué le contexte et accordé une importance significative à l'amélioration permanente des aspects qualitatifs des aliments. Ceci implique l'élaboration de règles propres à promouvoir et à atteindre cet objectif. L'utilisation des dénominations d'origine et des indications géographiques ou de provenance et le respect des normes de qualité agro-alimentaire constituent notamment des éléments fondamentaux pour augmenter la compétitivité des produits de la région.

Vu du côté des entreprises, la qualité est source d'un véritable cumul d'obligations. Les exigences de qualité des consommateurs (droits à la santé, la sécurité, l'information, la loyauté des transactions, etc.) renvoient à des droits particuliers garantissant des fruits et produits sains, hygiéniques, inoffensifs, véritables et légitimes.

Dans ce contexte, les chefs d'entreprise agro-alimentaire doivent mettre en œuvre des procédures articulées autour des principes de précaution, d'analyse des risques, de transparence et d'information. Les principaux pays importateurs de produits d'Amérique latine (Union européenne et États-Unis) exigent notamment le respect du système HACCP. Concrètement, cette tendance a conduit l'Argentine à rendre obligatoire la méthode HACCP pour l'industrie laitière et à la recommander pour les produits alimentaires tournés vers l'export. Cette problématique n'a pas encore été posée dans le secteur primaire.

Normalisation. En Argentine, la normalisation ou la standardisation existe notamment pour le soja, l'orge, l'arachide, les olives et pour certaines viandes.

La tendance des marchés est à une plus grande spécialisation et différenciation des produits. Les règles de qualité ne concernent plus seulement les caractéristiques des produits (taille ou couleur des fruits) mais vise aussi des normes de gestion de la qualité, comprenant des éléments politiques, méthodologique et statistiques, humains (qualification du personnel) et financier (analyse du coût de la non-conformité), etc. La standardisation ne concerne donc plus seulement le produit agro-ali-

mentaire final mais tout le processus de production, ce que reflètent les normes ISO 9000.

Le MERCOSUR a aussi imposé certaines réglementations à l'Argentine en ce qui concerne l'identité et la qualité de fruits agricoles *in natura* (oignon, tomate, fraise, ail, poivron, etc.) et de certains aliments agro-industriels (lait en poudre, beurre, crème de lait, lait en poudre, fromages à l'exception des fromages fondus, rallados, en poudre et requesón, etc.). Les règles visant les fruits *in natura* fixent les conditions minimales de qualité auxquelles doivent répondre les fruits et produits destinés à la consommation humaine, et les catégories (Supplémentaire, Spécial et Commercial) en fonction des propriétés organoleptiques. Elles distinguent aussi les défauts graves (sur-maturité, coup du soleil, dommages par gel, putridité) et les défauts légers (dommages, tache, fruit creux, déformé, non mûr).

Enfin, notons que le régime juridique argentin de l'agriculture biologique végétale et animale n'a pas été organisé dans le cadre du MERCOSUR, mais qu'il est issu des normes IFOAM (*International federation of organic agriculture movements*).

Certifications. Les systèmes productifs peuvent être soumis non seulement aux contrôles des organismes de certification et à l'auto-contrôle, mais aussi au contrôle de certains organismes d'État comme le service national de la santé et de la qualité alimentaire (SENASA). Ce dernier est en effet habilité à délivrer seul des certificats à l'exportation.

L'acceptation du système de certification de la qualité peut constituer un obstacle déguisé au commerce. La certification de qualité n'est pas obligatoire.

Il y a des certifications de produits et de process. Dans la première catégorie, on trouve les produits organiques ou écologiques, les fruits et les produits bénéficiant de la traçabilité, les produits identifiés par une dénomination ou indications d'origine. Pour les produits biologiques, sont contrôlées non seulement la qualité sanitaire végétale ou animale, la sécurité et l'hygiène mais aussi certaines conditions environnementales comme la conservation du sol, la sélection des semences et variétés, la rotation des cultures, la présence d'hormones de croissance, l'emploi de matières plastiques, etc.

Il existe d'autres formes de certification en Argentine comme le programme national sur la santé et la qualité des viandes, le programme de certification des produits frais de la pêche de la région NOA et NEA à destination de l'Union européenne, le programme de certification des poires et pommes à destination du Brésil ; le Programme de certification pour l'exportation de carottes au Chili, le Système SICOGHOR, le programme national de certification d'aliments, le Protocole EUREP-GAP, le projet pilote de mise en œuvre de systèmes de qualité (Programme de Qualité des Aliments : PROCAL), etc.

Codes de bonnes pratiques. Pour le secteur primaire, l'Argentine a élaboré trois codes de bonnes pratiques d'application volontaire (hortalizas fraîches, fruits et plantes aromatiques). Il n'existe pas encore de code dans le secteur animal. Le MERCOSUR ne dispose pas de cet arsenal dans le domaine de la production agricole.

Dans le secteur agro-industriel en Argentine, la gestion de la qualité relève en premier lieu des bonnes pratiques industrielles qui constituent un point de départ pour mettre en œuvre d'autres dispositifs de qualité : HACCP, ISO 9000. Ces procédures interdépendantes garantissent le contrôle de la totalité du processus productif : réception des matières premières, processus d'élaboration, stockage, transport et distribution. Le MERCOSUR propose un dispositif semblable.

Traçabilité. La traçabilité est obligatoire en Argentine pour les secteurs du miel et de la viande destinés à l'export ; dans les autres domaines productifs, la mise en œuvre de la traçabilité relève d'une démarche volontaire (*Sistema informático de trazabilidad de cítricos del NEA*, approuvé par le Comité régional du *Nordeste Argentino CORENEA* ; Programme de certification des produits frais de la pêche de la région NOA et NEA à destination de l'Union européenne)

En Argentine, il existe aussi un système de traçabilité pour les élevages biologiques ainsi que pour le secteur agro-alimentaire.

Étiquetage. Dans le MERCOSUR, les emballages (tomate, oignon, ail, fraise, pomme, poire, miel) doivent être étiquetés de manière lisible et doivent contenir des informations sur le nom du producteur, la classe ou le calibre, le taux ou la catégorie, le poids net, le nom et le domicile de l'importateur, de l'exportateur, le nom du pays d'origine, la date de conditionnement, la zone de production. Il existe des dispositions spéciales sur l'étiquetage des aliments en boîte, des emballages secondaires, des produits vinicoles, etc.

En revanche, il n'existe pas de règles sur l'étiquetage des OGM en Argentine et dans le MERCOSUR. En ce qui concerne les aliments fonctionnels, l'Argentine propose des règles spécifiques pour la farine de blé destinée à la consommation et commercialisée sur le marché national lorsqu'elle est combinée avec du fer, de l'acide folique, thiamine, riboflavine et niacine dans certaines proportions, afin de prévenir les anémies et certaines malformations. Toutefois, une partie de ces règles et plus généralement tout ce qui vise les aliments fonctionnels, n'ont pas encore de portée juridique en Argentine et dans le MERCOSUR.

Effectivité des contrôles. Un nombre croissant de pays importateurs exigent que les pays exportateurs adoptent des procédés concertés d'inspection, établissent des systèmes de contrôle de l'innocuité des aliments et que leurs autorités gouvernementales certifient que les produits respectent les conditions à l'importation.

L'Etat (national, provincial, municipal) est le garant de ces contrôles même s'il fait appel à des organismes privés (par ex. production biologique) et même si le contrôle relève parfois de l'auto-assurance (HACCP) ou si les associations de consommateurs ou d'écologistes peuvent intervenir dans le processus.

En Argentine, le Code de l'alimentation établit un contrôle de toutes les phases de la production à la consommation. Sont inspectés les processus de production, les établissements industriels et leurs installations, les produits alimentaires et leur contenu, les étiquettes et les matériaux au contact des produits. En Argentine comme dans le MERCOSUR, un contrôle vertical est organisé ; il propose notamment des normes techniques (défauts, résidus de polluants, couleur) sur l'ail, l'oignon, la tomate, la fraise, du lait en poudre, le requesón, etc. Dans la réglementation du MERCOSUR, on trouve aussi des règles horizontales sur les emballages, additifs, étiquettes, limites maximales de résidus de pesticides, etc.

Face aux transformations profondes de l'activité agro-alimentaire confrontée à la dimension intersectorielle et internationale du marché des produits alimentaires, l'Argentine élabore un nouvel arsenal juridique opérant l'internationalisation du droit agraire, sur la base du droit international et du droit communautaire régional (MERCOSUR).

L'EXPÉRIENCE CENTRE-AMÉRICAINE ET COSTARICIENNE

Enrique ULATTE CHACON, Professeur à l'Université de San José, Magistrat au Tribunal agraire, Costa Rica

LES EXIGENCES DE QUALITÉ ET LA COEXISTENCE DE DIVERS RÉGIMES JURIDIQUES ...

Le système national de qualité. Exigences minimum de qualité dans l'agriculture traditionnelle. La loi n° 8279 publiée à *La Gaceta* le 21 mai 2002 crée le système national de qualité concernant les activités favorisant les démarches de qualité conformément aux accords internationaux. Cette loi contient une série d'organismes favorisant la normalisation : le laboratoire costaricien de métrologie, l'institut costaricain d'accréditation, l'organe de normalisation technique. L'organe technique de normalisation se charge d'émettre différents règlements techniques (par ex. sur le commerce de produits biologiques).

Au Costa Rica, la certification des produits agricoles et des produits dérivés de l'agriculture biologique, relève de la législation agricole spéciale et plus particulièrement de la loi relative au *Consejo nacional de producción* et de la loi *orgánica del ambiente*. Conformément à la norme 45011, le Conseil national de la production est seul compétent pour établir des normes de qualité et d'innocuité agro-alimentaire. Actuellement, il promeut des programmes de reconversion productive, inspecte et certifie des produits agricoles frais pour les cultures de melon, mangue, chayotte et ananas, lesquels sont soumis à la réglementation du *Codex*. Beaucoup d'autres produits agro-alimentaires ne peuvent pas être certifiés parce qu'ils ne bénéficient pas d'une norme prévue par le *Codex*.

Les principes EUREP-GAP et la loi *bioterrorismo* ont favorisé la mise en œuvre de programmes de bonnes pratiques agricoles, industrielles et dans le domaine des transports. Les résultats sont assez significatifs et permettent au Costa Rica de devenir le premier pays au niveau régional et le troisième au niveau latino-américain, en nombre d'entreprises certifiées au titre de la norme EUREP-GAP. Les entreprises bénéficiant des aides à la reconversion productive doivent respecter et appliquer les programmes de gestion de la qualité et d'innocuité.

Les dénominations d'origine. Conformément à la Constitution costaricienne, les traités internationaux ratifiés par le Costa Rica ont un rang supérieur à la loi nationale. De ce fait, la ratification des conventions de Berne, de Rome et de Paris, et des accords de l'OMC ont conduit au renouvellement de la législation.

La loi sur les marques et autres signes distinctifs a adopté les définitions contenues dans les conventions internationales dans le domaine des dénominations d'origine et indications géographiques. Elle contient aussi les concepts de marque collective, de marque de certification, de marque notoirement reconnue.

A été autorisé l'usage générique de noms géographiques sous réserve de la législation sur les dénominations d'origine et les indications géographiques. Les marques ou signes peuvent se référer à des noms géographiques nationaux ou étrangers dès lors que leur usage ne conduit pas à créer une confusion quant à l'origine et les caractéristiques des produits ou services.

Le titre VIII de la loi est consacré aux indications géographiques en général. Les règles proposées sont très proches de l'accord ADPIC. Par conséquent, on ne peut pas conclure que la qualité des produits agricoles devienne véritablement un instrument fondamental pour revaloriser les territoires.

Notons que cette nouvelle législation costaricienne a fait l'objet d'examen à l'OMC en même temps que différents domaines touchant à la propriété intellectuelle.

LA QUALITÉ DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES JURIDIQUES ...

Principales normes régionales : accord SPS et normalisation. Nous avons mis en évidence qu'un des premiers actes réglementaires dérivés du Conseil des ministres de l'intégration économique au niveau régional, est le règlement centre-américain sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Ce texte est commun à tous les Etats ; il est d'application impérative et supra législative.

Conformément aux objectifs de l'OMC, ce règlement a pour objet d'organiser les mesures sanitaires et phytosanitaires qui peuvent affecter directement ou indirectement le commerce entre Etats-parties et qui peuvent constituer des barrières inutiles au commerce. Il contribue aussi au développement de dispositions légales afin d'harmoniser graduellement et sur une base volontaire,

les mesures et procédures dans le domaine sanitaire et phytosanitaire applicables au commerce interrégional et avec les pays tiers ; cette harmonisation doit avoir pour but de protéger la santé et la vie humaine, animale et végétale.

Les principes généraux sur lesquels s'appuie le règlement sont la transparence, l'harmonisation et l'équivalence des mesures et procédures ainsi que la non-discrimination arbitraire ou injustifiable. Le principe de précaution n'est pas explicitement adopté.

Législation ordinaire : loi de protection phytosanitaire et loi sur la santé animale.

Comme les pays européens, le Costa Rica a dû adapter sa législation interne dans le domaine de la protection sanitaire et phytosanitaire, afin de garantir un niveau adéquat de protection de la santé humaine, animale et végétale. En application des accords internationaux et régionaux, le pays a d'abord édicté une grande quantité de normes qui promeuvent le développement durable, puis des règles spécifiques relatives à la sécurité agro-alimentaire, l'innocuité des aliments, la santé animale et la protection phytosanitaire.

Le procureur général de la République, représentant de l'Etat, s'est prononcé en faveur de l'utilisation des normes du *Codex alimentarius* dès la ratification des accords de l'OMC par le Costa Rica.

Dans le secteur animal, la loi sur la santé animale de 1978, réformée en 1994, reste en vigueur. Les mesures sanitaires visant l'amélioration de la production animale et ses effets sur la santé humaine y sont reconnues d'ordre public et d'application obligatoire. Sont prévues des règles sur l'étude, la surveillance, la prévention, le contrôle, l'éradication des maladies, les mesures de quarantaine dans le cadre d'importations, le commerce national ou international d'animaux ou de sous-produits, l'amélioration nutritionnelle, génétique et hygiénique des animaux, la recherche scientifique. La *Dirección de salud animal* est l'organisme de contrôle. La loi ne contient malheureusement pas un système de contrôle intégré et ne prévoit pas une traçabilité complète du produit animal ; toutefois, elle dispose de règles spécifiques applicables à chaque étape de la production.

Le décret d'application de cette loi vise principalement le contrôle du trafic international et national d'animaux, de végétaux et de matière inerte, de produits et de sous-produits, réalisé aux moyens de transport et de personnes qui peuvent

affecter le bien-être et la sécurité des élevages destinés à l'alimentation humaine. Ce texte ne vise que la protection des élevages et des produits qui en résultent. Il propose ainsi une vision sectorielle des règles de protection sanitaire limitée aux ressources animales du pays.

Au niveau international, le *Reglamento de defensa sanitaria* animal est fondé sur les dispositions de l'Organisme international régional de la santé agro-alimentaire. Le niveau de protection est minimum et s'appuie sur des règles traditionnelles relatives à la santé. Même s'il n'a pas été réformé, notamment en ce qui concerne les critères de contrôle et le principe de traçabilité, ce texte a subi quelques réformes partielles tenant compte des risques actuels pour la santé humaine et animale : certaines maladies font l'objet d'une déclaration obligatoire.

Les organismes compétents pour reconnaître l'équivalence des mesures sont le service phytosanitaire de l'Etat et la direction de la santé animale qui appartiennent au ministère de l'agriculture et de l'élevage.

En matière de protection sanitaire, la législation a été totalement rénovée afin de se conformer aux accords de l'OMC. La vieille loi sur la santé animale a été remplacée par la *Ley de protección fitosanitaria* de 1997 qui a les objectifs suivants : protéger les végétaux des dommages causés par les fléaux ; éviter et prévenir l'introduction et la diffusion d'épidémie qui menacent la sûreté alimentaire et l'activité économique agricole ; (...) éviter que les mesures constituent inutilement des obstacles pour le commerce international.

Application des normes de l'OMC. En tant que membre de l'OMC, le Costa Rica a mis en œuvre les accords internationaux en adaptant sa législation aux exigences internationales et en respectant les procédures prévues dans le domaine de l'information et la communication entre les pays. Ainsi, il a notifié la majorité des nouvelles règles sanitaires et phytosanitaires.

Le Costa Rica a porté devant le Comité chargé des mesures sanitaires et phytosanitaires la question des restrictions aux exportations de produits avicoles du Costa Rica vers le Honduras, ce dernier ne justifiant pas des preuves scientifiques du caractère préjudiciable des produits en cause pour la santé humaine, animale ou végétale. L'office international des épizooties a confirmé la position du Costa Rica.

Application des normes sanitaires et phytosanitaires dans les tribunaux agraires. Sur la base de la législation sanitaire et phytosanitaire, les tribunaux costariciens ont accordé beaucoup d'importance à la protection de la santé humaine, animale et végétale. Il en découle de véritables principes constitutionnels "agraires" primant les intérêts économiques ou commerciaux.

Sur le plan régional, il n'y a pas eu de sentences de la Cour d'Amérique centrale de Justice sur l'application du règlement centre-américain relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires. Toutefois, il existe un jugement du tribunal agraire costaricain qui applique le droit communautaire d'Amérique centrale et reconnaît sa primauté ; cette décision fait primer le principe de précaution afin de protéger la valeur de la santé humaine sur l'activité économique d'une entreprise au motif qu'il n'existait pas d'essais scientifiques suffisants.

LA QUALITÉ TERRITORIALE, INSTRUMENT DE VALORISATION DES PRODUITS ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

Leonardo Fabio PASTORINO, Professeur à l'Université nationale de la Plata, Argentine

Mon objectif est de montrer en quoi les dénominations d'origine et les indications géographiques permettent de conserver la qualité territoriale et de montrer le lien étroit entre elles, le territoire et le développement rural.

Suivant la première définition donnée par la loi française du 6 mai 1919, les facteurs naturels permettent d'établir des données distinctives de la qualité du produit. Ce texte établit le lien de dépendance entre le produit et son environnement, les caractéristiques du sol, de l'eau, du climat d'une région, son histoire, les traditions et le savoir-faire local, élaboré et révisé, et conçu à partir des ressources naturelles.

Le territoire donne au produit sa spécificité, mais ce dernier rend au territoire à travers sa valorisation économique, le renforcement du marché local, la création de postes de travail et la dynamisation d'activités complémentaires ou qui s'appuient sur les externalités du produit, comme le tourisme gastronomique.

Les produits du terroir sont souvent plus connus que le territoire d'où ils viennent. On peut noter aussi une synergie entre les différents éléments du territoire : un environnement, une histoire, une culture, des paysages.

Si l'invention de cette conception économique-juridique appartient au patrimoine culturel français et se retrouve dans les instruments de la PAC, le même phénomène s'impose aux autres pays du monde collaborant au système de l'OMC fondé sur le paradigme du libre commerce et de la libre circulation des biens et services.

Assumer un minimum de protectionnisme est possible puisque l'accord ADPIC offre le droit de réserver l'usage d'un nom de produit lié à une production *in situ*. L'impossibilité d'utiliser les noms géographiques garantis par une dénomination d'origine ou une indication géographique contribue à identifier, valoriser et répandre les produits du même genre mais en provenance d'autres régions. Autrement dit, la réservation favorise la diversification.

La Cour de justice européenne pousse encore plus loin le droit à la protection d'appellations géographiques. Je me réfère aux cas *Rioja*, *Prosciutto di Parma* et *Grana Pagano* dans lesquelles l'Espagne et l'Italie visaient le maintien des aires originelles de production alors que les détaillants Belges, les supermarchés anglais et les distributeurs français contestaient cette perception et la

jugeaient protectionniste. Si ces décisions favorables aux appellations d'origine, peuvent être fondées sur la base du droit communautaire et montrent la direction que l'Union européenne prétend imposer au niveau mondial, elles ne peuvent pas être défendues sur le fondement du droit international.

Toutefois, le droit international n'offre pas toujours des règles claires ; il est plus souvent le fruit de transactions constantes entre différents partenaires et intérêts, que l'expression de mécanismes généraux et motivés. Les négociations actuelles ne peuvent pas modifier le système puisqu'elles se déroulent sur les mêmes bases : l'Union européenne vise une meilleure protection pour ses indications géographiques dans les autres pays, en protégeant un modèle au niveau international conforme à ses propres intérêts ; ceux qui s'y opposent, les pays "du nouveau monde", l'accusent de protectionnisme et cherchent des arguments pour empêcher toute nouvelle avancée des positions européennes au-delà de ce qui a été accordé lors des accords de Marrakech.

Prenons un exemple : actuellement est discutée l'idée d'un registre multilatéral pour les vins et spiritueux ; ce registre serait, selon l'Union européenne, constitutif d'un droit des producteurs, ce qui leur donnerait la possibilité d'imposer leurs propres règles du jeu. Pour les nouveaux pays, ce système équivaldrait à une soumission. Pour éviter cela, il faut réfléchir en suivant une logique véritablement multilatérale. Le registre, par exemple, ne doit pas servir à inscrire des produits reconnus à la demande du droit national ou communautaire, parfois perméable à des intérêts économiques ou régionaux, mais permettre de vérifier si le produit qui prétend à l'inscription remplit les conditions prévues par le droit des indications géographiques. Il faudrait aussi prévoir un mécanisme et des règles claires en cas d'homonymie. Dans ce contexte, l'Union européenne obtiendrait ce qu'elle souhaite ; les autres pays auraient dans leurs mains la clé pour limiter la croissance parfois démesurée de certains produits protégés et les agriculteurs de toute la planète pourraient profiter d'un système qui, comme il a été mentionné, peut être bénéfique en termes de revenus et de développement local.

LA TRANSFORMATION ET LA COMMERCIALISATION AU ROYAUME-UNI

Michael CARDWELL, Professeur à l'Université de Leeds, Royaume-Uni

Afin de favoriser la qualité, la politique agricole commune et le droit britannique proposent des aides financières dans le domaine de la transformation et de la commercialisation. Ainsi, l'*Agriculture development scheme* vise l'amélioration de la commercialisation de produits primaires avec une faveur particulière pour, inter alia, des projets collectifs et la propagation de meilleures pratiques. Des aides sont prévues au taux maximum de 50% des dépenses éligibles.

Désormais, la majorité des aides est organisée suivant différents textes placés sous le toit du programme anglais de développement rural pour 2000-2006. Ainsi, l'*Agricultural processing and marketing grants regulations* de 2000 propose des aides en capital au taux de 30% des dépenses acceptées plafonnées à £1.200.000 et le *Rural enterprise regulations* de 2000 comprend, inter alia, des aides hors capital pour la commercialisation de produits agricoles de qualité. En outre, des subventions pour la formation dans le domaine de la commercialisation et de la production de biens alimentaires destinés à la restauration à la ferme sont prévues dans le *Vocational training grants (agriculture and forestry) regulations* de 2000. Le programme anglais de développement rural de 2000-2006 arrive désormais à son terme : à compter du 30 juin 2006, les trois textes précités laisseront la place au nouveau programme pour la période 2007-2013.

La commercialisation des produits agricoles a aussi été promue - même si cela a été moins formel - à travers des textes relatifs aux assurances alimentaires et à la vente directe. Dans le domaine des assurances, plusieurs actions ont été regroupées sous le logo *Red Tractor* lancé le 13 juin 2000. Ce logo est protégé par une marque et son utilisation doit faire l'objet d'une autorisation préalable délivrée par l'*Assured food standards*, une compagnie indépendante. Pour saisir l'importance de ce logo, on peut noter que les supermarchés britanniques les plus importants vendent chaque année £4.6 billion de produits portant le logo *Red Tractor*. Ce succès est aussi remarqué dans le domaine de la vente directe : introduit en 1997, les marchés fermiers concernés sont désormais plus de 500 à opérer avec le logo *Red Tractor*. Depuis juin 2002, leur certification relève du *National farmers' retail and markets association*, ce qui garantit non seulement une évaluation indépendante des standards de marchés mais permet aux marchés fermiers de s'identifier par un logo distinct.

L'ADAPTATION DU DROIT RURAL AUX NOUVELLES EXIGENCES DE QUALITÉ EN FRANCE

Jean-Marie GILARDEAU, Maître de Conférences à la Faculté de droit de Poitiers

Quel est l'impact des nouvelles exigences de qualité sur le droit rural français ? Visitons rapidement les domaines concernés ...

Le statut du fermage. Est-ce que le statut du fermage, est adapté aux exigences de qualité ? Faisons se rencontrer l'agriculture biologique et le statut du fermage, on aura des surprises. De la même manière, est-ce que les SAFER qui ont été instituées par Monsieur Edgar PISANI ont une politique en matière de qualité ? Relisez les textes qui y sont consacré... pas un mot la dessus !

Le contrôle des structures des exploitations agricoles. Est-ce que l'on tient compte de la qualité ? Non, la structure est considérée de la même manière qu'il s'agisse d'une exploitation traditionnelle, industrielle, ou biologique. Il y a matière à revisiter l'ensemble des dispositifs. Cela s'explique peut-être tout simplement : la division du Code rural. Regardez-le : un livre II consacré à la qualité sanitaire, un livre VI consacré à la qualité gastronomique, un autre consacré à l'exploitation agricole. Ne faudrait t-il pas faire se rencontrer ces mondes-là ?

Dans une autre perspective, le droit français subit l'influence européenne depuis 1992, grâce à un outil formidablement intéressant en la matière : le contrat. On demande aux agriculteurs de fournir des prestations non plus à un consommateur individuel, mais au consommateur considéré globalement. Et le meilleur moyen, c'est de leur demander de contracter avec les pouvoirs publics. On a eu cette déclinaison en France : contrats territoriaux d'exploitation, contrats d'agriculture dura-

ble. Il y a des perspectives particulièrement intéressantes. D'autant que ces contrats peuvent être utilisés dans d'autres domaines, directement entre les intéressés : il suffit qu'une coopérative ou un distributeur convienne avec un agriculteur de certaines normes pour que celles-ci, qui ne sont peut-être pas celles définies par le législateur, deviennent leur loi. Il y a sans doute tout un domaine à prospector.

De ce point de vue, la dernière réforme de la PAC qui a mis en place les droits à paiement unique, a été, extraordinairement importante. Pourquoi est-ce que c'est formidable ? Parce qu'on promet aux agriculteurs une somme d'argent en fonction d'un passé révolu, sans nécessité de produire. Ce découplage permettra aux agriculteurs de recevoir une somme d'argent quelle que soit la production et même s'il ne fait pas de production. En revanche, il y a une condition pour percevoir cette somme d'argent, c'est de respecter les bonnes conditions sanitaires et environnementales. Autrement dit, la seule exigence que l'on a, à l'égard des agriculteurs européens qui souhaitent bénéficier d'aides aujourd'hui, correspond à des exigences en matière de qualité.

L'IMPACT DES NOUVELLES EXIGENCES DE QUALITÉ SUR LE DROIT RURAL FRANÇAIS

Isabelle COUTURIER, Maître de Conférences à la Faculté de droit d'Angers

La normalisation des exigences posées par l'OMC constitue des règles juridiques qui s'imposent à l'exploitation, modifient directement son organisation et sa configuration. Pour autant, ces règles restent à ce jour éparses, n'ont pas été intégrées dans le droit rural et n'ont pas encore amené autre chose que des correctifs ponctuels. Le modèle d'exploitation choisi dans les années 60 qui sous-tend l'ensemble du droit rural français n'a notamment pas été remis en cause définitivement.

Toutes ces nouvelles règles concourent à rendre l'exploitation agricole plus proche d'une entreprise par diverses caractéristiques et par son nouveau mode d'organisation. Deux scénarios pourraient en résulter :

Soit l'évolution du droit rural français traditionnel ne parvient pas à intégrer ces nouvelles normes et ses conséquences, c'est-à-dire que les dispositions en vigueur se révèlent trop rigides pour permettre d'aller au bout des modifications économiques

qui sont engagées par les exploitants. Dans ce cas-là, il n'est pas exclu qu'une réforme par explosion s'impose au droit rural ; par exemple, si les démarches qualité amènent - et ce n'est pas sûr - une plus-value sur l'exploitation que le droit rural ne permet pas de valoriser, ou si l'application des principes de l'OMC entraîne un remodelage des exploitations et des agrandissements pour maintenir la rentabilité et que la politique des structures ne le permet pas, il faudra considérablement assouplir le droit rural et organiser davantage de liberté économique. C'est une thèse qui a été défendue devant le législateur très récemment en France pour élaborer la loi d'orientation agricole (loi n°2006-11 du 5 janvier 2006). Il apparaît *a priori* que le législateur a maintenu à ce jour l'essentiel du cadre du droit rural actuel dans ses rigidités protectrices et donc les nouvelles normes issues d'un contexte juridique renouvelé n'ont pas amené la modification radicale du droit rural que certains espéraient. Les seuls assouplissements qui sont apportés sont ponctuels et facultatifs.

Soit l'application des nouvelles normes pose des difficultés majeures à un grand nombre d'exploitations qui risquent de ne pas pouvoir se maintenir. Dans le cas où une volonté politique se manifeste clairement pour empêcher leur disparition, il est possible que le droit rural connaisse une réforme par extension ; autrement dit, pour maintenir les agriculteurs et en conséquence, contribuer à maintenir un espace rural vivant, on pourrait refondre le droit rural et le reconstruire non plus seulement autour de l'agriculture mais autour des activités rurales. Une telle voie est probablement bien ouverte par la PAC, mais elle n'a pas été retenue pour construire la nouvelle loi d'orientation agricole française. Bien sûr la France s'est dotée en 2005 d'une loi pour le développement des territoires ruraux mais il s'agit plutôt d'une collection de dispositions éparses et variées, qui, si elles intéressent le monde rural, ne proposent aucun dessin global.

Certains penseront peut-être que les deux scénarios pourraient être poursuivis en même temps. Ce n'est pas exclu ; cela obligerait certainement le législateur à repenser son projet pour l'agriculture et pour le monde rural de façon plus globale et profonde, et sans omettre aucun paramètre.

Après vingt ans d'existence, il paraissait naturel de dresser un bilan de l'activité du Conseil national de l'alimentation avec le concours des quatre personnalités qui se sont succédées à sa présidence et avec tous les membres et anciens membres qui le souhaitaient.

Avant la tenue de la séance plénière statutaire l'après-midi, la matinée du 15 décembre 2005 a donc été consacrée à un débat sur le thème "Vingt ans de concertation entre acteurs socio-économiques de l'alimentation : bilan et perspectives pour une gouvernance renouvelée".

L'objectif visé était que chacun, en sa qualité de président du CNA, de président de groupe de travail, de rapporteur ou de simple membre, puisse exposer son point de vue sur les atouts de l'instance mais aussi et surtout sur ses imperfections, ses lacunes, voire ses défaillances. Il fallait également que tous ceux qui ont la charge de donner suite aux avis du CNA puissent s'exprimer librement sur leur utilité, leur faisabilité, leur pertinence.

L'idée ne consistait pas à faire s'exprimer une litanie de commentaires arides ou péremptoires mais à recueillir des analyses qui mises bout à bout offriraient une meilleure vision d'ensemble du rôle du CNA et de sa contribution à la gouvernance du secteur alimentaire.

Même si c'est un lieu commun, les choses ont beaucoup changé en vingt ans, spécialement dans le domaine de l'alimentation, et le travail du CNA aussi : ses méthodes de travail, ses sujets d'intérêt, ses relations avec ses partenaires institutionnels. Il fallait donc quitter Nantes en ayant suffisamment d'éléments d'appréciation sur la capacité du CNA à rester en prise avec son temps et à ébaucher le futur plus qu'à le prédire.

Les chercheurs du groupe PONAN doivent être chaleureusement remerciés de leur travail préparatoire mettant en évidence les principales évolutions de l'alimentation et des comportements alimentaires, et énonçant en filigrane quelques voies d'amélioration de la gouvernance du secteur alimentaire. Le débat était lancé.

Pour que chacun se fasse une opinion sur ce moment rétrospectif, sur l'utilité et la vitalité du CNA, j'invite à la lecture de ces actes en précisant qu'ils se terminent par deux avis adoptés à l'unanimité, l'un concernant l'alimentation des personnes âgées, l'autre la prévention de l'obésité infantile.

Daniel NAIRAUD
Secrétaire interministériel du CNA

Le Président Philippe GUERIN ouvre la matinée et confie la présidence à Gérard PASCAL, Directeur de recherche honoraire à l'INRA et ancien Président du Comité scientifique directeur de la Commission européenne, qui a bien voulu remplacer Marion GUILLOU, Présidente de l'INRA, empêchée au dernier moment.

Gérard PASCAL se dit honoré de présider cette séance anniversaire du CNA :

"Avec, le CNA j'ai fait un bout de chemin ces vingt dernières années, CNA pour lequel un certain nombre de mes collègues et moi-même avons milité quand a été créée l'association des jeunes nutritionnistes. Cela remonte donc à loin. Il nous semblait qu'il manquait une instance d'interface entre les scientifiques chargés d'évaluer un certain nombre d'aspects qui touchaient à l'alimentation et les décideurs publics."

Avant de lui passer la parole, il rappelle que le Professeur Jean-Jacques BERNIER a assumé la lourde tâche de présider le CNA pendant dix ans, soit la moitié de son existence. Il lui laisse donc le soin d'animer le débat entre les présidents du CNA.



Le Professeur Jean-Jacques BERNIER :

"Premier président du CNA et resté dix ans, probablement parce qu'on avait des difficultés à ce moment là à me trouver un successeur. Ceci étant je dois commencer par vous faire deux aveux. Le premier aveu est que, quand on m'a nommé, je n'ai pas mesuré l'honneur que l'on me faisait. J'avais le sentiment qu'on m'avait demandé de mettre en route une assemblée nationale élue à la proportionnelle intégrale, une proportionnelle qui aurait parfaitement réussi puisqu'il y avait 9 représentants du monde agricole, 9 représentants du monde industriel, 6 représentants du monde du commerce, 9 représentants des consommateurs, 6 représentants scientifiques et il n'y avait que 3 représentants des syndicats professionnels. Je n'ai mesuré l'honneur qui m'avait été fait que lorsqu'on a désigné mes successeurs, dont la personnalité était très grande et dont les responsabilités professionnelles m'honoraient personnellement : mon ami Christian CABROL, membre de l'Académie de médecine, que chacun connaît pour ses travaux en matière de chirurgie des greffes cardiaques ; M. Christian BABUSIAUX qui était Directeur général au ministère des finances et qui préside aujourd'hui la première section de la Cour des Comptes ; M. Philippe GUERIN, qui a lui été Directeur général de l'alimentation. Voilà donc mon premier aveu.

Le deuxième aveu que je dois vous faire est que les débuts du CNA furent très, très difficiles. Je sais qu'aujourd'hui cela doit vous paraître drôle. Je m'en suis aperçu tout de suite, d'une façon tout à fait fortuite. J'avais décidé avant la première réunion de rassembler dans mon bureau les représentants de chaque collège pris individuellement. Je leur ai demandé, aux uns et aux autres, les thèmes qu'ils souhaitaient voir débattus et j'ai rencontré un silence unanime et assourdissant. Cette situation a duré plus d'un an. Pendant un an, les difficultés de tout un chacun à s'exprimer paralysaient le CNA. Je vous expliquerai dans un instant la raison de cette position qui était parfaitement raisonnable. Mais je dois vous dire que la situation a évolué grâce au ministère de l'agriculture qui se trouvait avoir à ce moment là en chantier une grande loi d'orientation agricole, de ces lois qu'on fait tous les 20 ans et dans laquelle on affirme des grands principes. Le ministère de l'agriculture eut l'idée de soumettre au CNA son avant-projet. Cela a libéré toutes les astreintes et trois séances tout à fait positives ont suivi, au cours desquelles chacun s'est engagé. Je dois dire que le ministère de l'agriculture n'eut rien à regretter parce que les membres du CNA ont approuvé dans l'ensemble cette loi, ce qui a permis au ministère, une fois

devant les députés de balayer un certain nombre d'objections en indiquant qu'il avait été demandé son avis à un aréopage qui représentait en quelque sorte la France professionnelle et qu'il n'y avait pas eu de difficulté. Les membres du CNA étaient également satisfaits parce que l'une de leurs suggestions, qui était partie des consommateurs qui à ce moment là étaient très orientés sur la qualité et notamment des fruits, avait été retenue. Ils avaient également réagi sur la relation entre consommateurs et grandes surfaces, et leurs demandes furent, elles aussi, retenues. Donc à partir de là, le CNA est bien parti.

Reste à vous expliquer pourquoi ces difficultés. La véritable raison c'est que le CNA a malheureusement été très lent à se mettre en place. Les difficultés qui existent encore entre les différents membres de la représentation existaient très fortement dans les années 1960-1970. M. FRANÇOIS avait proposé à ce moment-là de constituer cette espèce de parlement dont j'ai parlé tout à l'heure. Il faut le temps pour que ces choses là aboutissent et le décret de constitution du CNA fut pris pendant les derniers mois du gouvernement de Laurent FABIUS en 1985. Il faut reconnaître que quand les gens ont été nommés et qu'ils sont venus dans mon bureau, s'ils n'ont rien dit c'est parce qu'ils avaient un peu oublié les raisons pour lesquelles le CNA était en train de se constituer. Je les comprends fort bien. Voilà les deux premiers aveux que je voulais vous faire et surtout ce second parce qu'historiquement c'est important.

La suite fut beaucoup plus facile et à partir du moment où l'affaire était mise en route on a examiné sans trop de difficultés un certain nombre de questions que je vais évoquer succinctement. La première a été les suites pour la France de l'accident de Tchernobyl. On était en 1987-88, vous vous rappelez certainement les positions de l'époque, qui n'ont d'ailleurs pas beaucoup évolué : pour l'énergie atomique française, il n'y avait pas d'irradiation en France, les nuages avaient eu la gentillesse d'épargner le territoire français. Et inversement, pour ceux qui s'occupaient des risques, ils avaient mesuré une radioactivité supplémentaire mais ils avaient un verbe catastrophiste qui n'arrangeait rien. J'ai organisé cette séance en me disant que comme le service contrôle de l'énergie atomique était dirigé par un collègue, le Professeur PELLERIN, il aurait la gentillesse de venir et de s'ouvrir. Or, il avait la conviction qu'il ne fallait pas toucher à tout ça. Résultat, la séance du CNA fut assez agitée, la position de chacun pimentant les débats.

Nous avons également débattu des problèmes engendrés par la sécheresse qui avaient à ce moment-là été très importants. J'ai été à l'inverse sur ce sujet frappé par l'esprit de collaboration des délégués des ministères qui sont venus nous expli-

quer comment ils prenaient en charge la sécheresse avec un sens de la conscience professionnelle qui a impressionné tout le monde. On a émis un avis assez lénifiant, car il n'y avait pas grand chose à contester.

Une autre satisfaction a été l'étude de l'étiquetage des produits carnés. Le monde consumériste revendiquait à juste titre un étiquetage plus détaillé. De façon très satisfaisante, les producteurs de produits carnés, notamment de bœuf, allaient dans le même sens. Il n'y eut donc que peu de difficultés pour tomber d'accord.

Nous avons aussi étudié le problème de l'approvisionnement des associations fournissant des repas gratuits aux plus démunis. Simone VEIL, alors Ministre de la santé, y a d'ailleurs pris part. Je n'ai jamais eu aucune difficulté avec les Ministres qui assuraient la tutelle du CNA. Le problème nous dépassait. Ces associations réclamaient de la part de l'Europe une fourniture plus importante de produits alimentaires. Chacun dans cette affaire avait sa logique. Les associations disaient : l'Europe produit trop de denrées alimentaires et est obligée d'en soustraire des quantités, pourquoi n'en donne-t-elle pas plus pour éviter cette situation ? La réponse de l'Europe était nous ne pouvions pas nous-mêmes organiser le système de contournement de nos propres décisions : si nous voulons fermer au commerce un certain nombre de produits, ce n'est pas pour les remettre sur le marché par une voie détournée. Le CNA a émis un avis favorable aux associations tout en mesurant que notre puissance à Bruxelles était encore plus faible qu'à Paris, et les choses ne sont pas allées plus loin.

Je terminerai en évoquant le souvenir d'une séance particulière. Il s'est trouvé qu'une association de consommateurs avait contrôlé la température à l'intérieur des réfrigérateurs domestiques, qui d'après l'ancienne norme NF aurait dû être au maximum de 5°C. Les mesures réalisées par l'association étaient autour de 8°C. Ce n'était pas une découverte car le sujet était en débat à divers endroits, mais une solution restait à dégager. Nous avons fait une séance au CNA sur le thème. J'avais invité des représentants du monde professionnel concerné, notamment un représentant de la chambre syndicale qui nous a indiqué ne pas être un représentant du monde professionnel français, mais européen. Il a ajouté que leur chiffre d'affaires était de 35 milliards de francs par an, et, se tournant vers moi, m'a demandé combien je gagnais par mois, avec l'intention de me renvoyer dans mes buts. Il m'en fallait plus pour m'impres-

sionner, mais cette position arrogante domina toute la séance et il ne fut pas possible de négocier avec eux."

Le Professeur BERNIER demande alors à Christian BABUSIAUX de donner son opinion, lui qui a bien connu cette période puisque pendant ses dix ans de mandat de président du CNA, il était Directeur général au ministère des finances.



Christian BABUSIAUX se dit extrêmement heureux de le revoir dans cette circonstance parce qu'ils ont eu pendant toutes les années de ce premier mandat une coopération très forte, très confiante, très instructive pour lui.

"Du fait de votre fonction de président du CNA, mais également parce que vous présidiez le Comité français du *Codex alimentarius*, vous avez joué auprès des directeurs généraux, et notamment auprès de moi, un rôle fort de conseiller sur ces affaires alimentaires.

Vous me demandez comment j'ai vécu toute cette période. J'ai vécu en fait deux périodes de proximité avec le CNA. Une première période, jusqu'en 1997, pendant laquelle j'étais directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Une seconde période, de 2000 à 2003 en tant que président du Conseil national. J'ai gardé le souvenir d'une expérience très intéressante, très stimulante. Tout d'abord parce que le CNA conduit à aborder à la fois des problèmes d'actualité, comme les problèmes d'ESB, mais aussi des réflexions de fond, comme la

hiérarchisation des risques, le débat public, le principe de précaution. Enfin, parce que le CNA regroupe des gens venant d'horizon extrêmement divers, et comme toujours la confrontation des idées, des préoccupations, des intérêts est extrêmement enrichissante.

Quant à l'histoire sur laquelle vous me demandez de revenir, cher Professeur, je rappellerai qu'effectivement le CNA a été créé par un décret du 27 novembre 1985, et qu'il a été installé le 17 juin 1986. Ceci amène une première constatation : c'est l'écart de 7 mois qui a séparé le texte officiel de l'installation, en raison de circonstances politiques qui ont conduit à se réinterroger après le printemps 1986 sur l'opportunité de le créer. Les difficultés que peut connaître l'instance périodiquement ne doivent pas trop préoccuper car elles ont existé dès l'origine. Cela est dû à des éléments facilement repérables, notamment le côté composite, interministériel du CNA. C'est intrinsèque à la nature composite de l'alimentation.

Deuxième réflexion que je tire des dates que j'indiquais, c'est que le décret constitutif du CNA est le premier décret que j'ai soumis à la signature du gouvernement après la constitution de la DGCCRF, le 1^{er} novembre 1985, par regroupement de deux directions préexistantes. On voit bien que c'est une époque où on construit des institutions autour des sujets de consommation et d'alimentation. La DGCCRF correspond à la création d'un instrument administratif fort, assorti de comités et de conseils comme facteurs de réflexion, de qualité de la décision, de transparence aussi. Le CNA est un élément important de ce dispositif. À côté d'un pouvoir administratif, il faut une instance de réflexion, de concertation et de dialogue, où l'administration puisse faire valoir ses points de vue mais aussi être appelée à rendre des comptes, comme le doit toute administration dans l'Etat. On a transposé à l'aliment ce qui existait dans le domaine général de la consommation, avec le Conseil national de la consommation que l'on renforce simultanément et puis il y aura en 1986 la création du Conseil de la concurrence. Ceci n'a pas seulement un intérêt historique, c'est pour rappeler que le CNA a été conçu dans un ensemble d'institutions. Il faut se demander régulièrement si le pays a les institutions adaptées à la situation. À cette charnière des années 1985, qui devaient être celles de l'ouverture de l'économie, il fallait adapter le système institutionnel. Le vingtième anniversaire du CNA nous amènera très logiquement à nous demander si ce mode de gouvernance, notamment en matière d'alimentation, demeure adapté à la situation actuelle.

Il y a un point que je voudrais relever dans cette perspective : c'est le bilan de l'action du Conseil et l'impact des avis émis par le CNA. Je ne vous cacherai pas que si on m'avait posé la question à brûle pourpoint j'aurais eu une interprétation pessimiste. Je me serais dit que nous avons collectivement énormément travaillé pour un résultat bien maigre. Un travail d'investigation sur les vingt et un avis adoptés sous ma présidence a montré que six ont été incontestablement intégralement suivis, celui sur l'interdiction des farines animales, les deux sur l'abattage sélectif, celui sur les ESST, celui sur le lait cru, celui sur les laboratoires d'analyse. Sur les quinze autres avis, il y en a toujours parmi la dizaine de recommandations faites, deux ou trois qui ont été suivies. Au total, sans être trop optimiste, le tiers des recommandations ont été globalement suivies d'effet. On peut regretter, et personnellement je le regrette, que beaucoup d'avis qui étaient extrêmement importants n'aient pas été suivis. Un tiers pour une instance consultative, ce n'est pas si mal. A la question à quoi a servi le CNA : je crois qu'il a eu à des moments importants, y compris dans le calage du pouvoir de l'Afssa par rapport à l'administration et aux autres instances, un rôle qui n'était pas négligeable.

Quant aux autres aspects, c'est-à-dire les raisons qui ont conduit à la création du CNA, est-ce que finalement la réalité a répondu au projet initial ? Est-ce que ces raisons demeurent d'actualité ?

Dans les raisons initiales de création, il y avait la nécessité de créer un lieu de dialogue, de concertation, nous avons ajouté ensuite de consensus. La quasi-totalité des avis du CNA adoptés sous votre présidence, Monsieur le Professeur, sous la mienne et sous d'autres, ont été adoptés à une quasi-unanimité. C'est à la fois une force et une limite. Je crois personnellement beaucoup à la société de consensus, car je crois que la société n'avance que quand on essaie de tenir compte des avis des uns et des autres, sinon on fait des espèces de coups médiatiques sans lendemain et sans prise réelle sur l'évolution des choses. C'est une interrogation car nous sommes aujourd'hui dans une société plus brutale qui recherche moins le consensus, en tout cas au niveau politique. C'est une société qui procède par affrontement, notamment par médias interposés, qui trouve une partie de sa justification dans l'affrontement, où les querelles se règlent par des procès et non plus par le dialogue. Je crois que c'est une interrogation fondamentale. Une instance dont les membres, en toute bonne volonté, recherchent un consensus est-ce que ça demeure adapté ? Pour ma part, j'ai l'espoir que ce soit le cas comme cela l'était autrefois.

Quant aux autres éléments, je serais beaucoup plus bref. Il a fallu tenir compte de la complexité de l'aliment en mettant toutes les parties prenantes autour de la table. Sur ce sujet il y a sans doute des retouches à faire. Il a fallu tenir compte aussi de la complexité administrative, complexité qui s'est accrue par rapport au passé et qui illustre bien le besoin d'avoir un lieu de contact où tout le monde se retrouve. Un lieu de clarté de l'action administrative, aux yeux des citoyens cela demeure toujours d'actualité.

Ce que je voudrais, en achevant de répondre à votre question monsieur le Président, c'est au fond terminer par un message adressé aux membres du CNA à la lumière de cette histoire. Je dirais que le CNA, c'est à la fois peu et beaucoup. C'est peu parce que les membres et le Président peuvent avoir le sentiment d'être peu dans un univers administratif et ministériel très complexe, qu'ils sont sans pouvoir. Mais en même temps, je pense que c'est beaucoup parce que ça représente un certain nombre d'idées, y compris d'idées qui vont au-delà de l'instance sur la manière dont fonctionne une démocratie, des citoyens, des forces économiques les unes par rapport aux autres. C'est un symbole, et sur des sujets importants c'est un lieu de prise de parole qui permet d'asseoir les décisions sur des arguments robustes, passés à l'épreuve du débat contradictoire."

Le Professeur Jean-Jacques BERNIER estime avoir passé maintenant beaucoup de temps à ces dix années qui ne représentaient que 50% de l'histoire du CNA. Il donne la parole au Professeur Christian CABROL pour qu'il évoque sa propre expérience.



Le Professeur Christian CABROL : "Pour que vous puissiez comprendre mon rôle au CNA, il faut que je vous explique comment cela s'est passé. J'ai passé la plus grande partie de ma vie à une activité qui m'a passionné, la chirurgie cardiaque. A l'âge de la retraite, j'ai voulu faire construire à la Pitié Salpêtrière un institut du cœur. La cardiologie était dispersée et je voulais un endroit où les malades du cœur pourraient être bien soignés. Le directeur général de l'assistance publique, dont je dépendais, me dit qu'il me fallait un appui politique. Je suis donc arrivé en 1988 à Matignon dans le bureau d'un monsieur qui s'est présenté en disant " je suis Premier ministre, que voulez-vous monsieur le Professeur ? " Je lui ai indiqué mon ambition. Il m'a répondu qu'il fallait qu'il soit Président de la République pour cela. Quand il a été élu Président de la République, j'ai eu l'institut du cœur. Nous sommes quittes. A ce moment-là, j'ai été versé en politique. J'ai été député européen de 1996 à 1999. Un jour à Bruxelles, je rencontre Philippe VASSEUR, Ministre de l'agriculture, qui me propose la présidence du CNA. Je lui réponds que je ne connais pas cette instance. Il me dit : c'est une instance placée sous le contrôle notamment du Ministre de l'agriculture pour donner son avis sur différentes choses, soit par saisine de ses ministres de tutelle, soit sur sa propre initiative. Tous les représentants de la filière agro-alimentaire de la fourche à la fourchette s'y trouvent réunis, les producteurs, les industriels, les distributeurs, les salariés, les consommateurs, des experts, et doivent se mettre d'accord pour dégager des solutions consensuelles. Il avait énormément insisté sur la recherche du consensus.

J'ai donc pris contact avec Christian BABUSIAUX, alors à la tête de la DGCCRF, qui s'est intéressé tout au long de mon mandat aux activités du Conseil. Au niveau de la santé, je n'ai jamais vu personne, il faut croire que l'alimentation ne les préoccupait pas beaucoup."

Le Professeur Jean-Jacques BERNIER ne peut manquer de souligner qu'ils étaient tous les deux très liés avec le ministère de la santé par leurs activités antérieures et qu'ils ont été pour autant largement méprisés lors de leurs présidences du CNA.

Le Professeur Christian CABROL ne pense pas avoir été méprisé mais se dit certain que le CNA n'intéressait pas le ministère chargé de la santé.

Il ajoute avoir indiqué à Philippe VASSEUR qu'il était très impressionné de succéder à son maître, le Professeur BERNIER. Il considère n'avoir rencontré aucune difficulté du côté des tutelles ministérielles au cours de sa présidence.

"Dès le début, j'ai reçu les représentants des différents collèges du CNA. De cette rencontre j'ai tiré trois enseignements : le premier, quand ils m'ont indiqué que M. BERNIER faisait l'essentiel du travail et que les membres se contentaient de quelques amendements au cours des séances plénières, fut de leur dire qu'à la différence du Professeur BERNIER je ne connaissais rien du tout à l'alimentation et qu'ils devraient travailler par eux-mêmes. J'ai donc mis chacun au travail avec l'ambition d'aboutir au consensus. Cela se passait très bien. Au cours d'une des séances, un représentant syndical, se croyant probablement dans une réunion syndicale, a commencé à présenter ses revendications. Je lui ai dit indiqué qu'il s'était trompé d'adresse, qu'au CNA on n'essaie pas de se disputer mais au contraire de s'entendre. Il n'est jamais revenu. Les sujets à aborder étaient débattus et validés en séance plénière pour voir si c'était intéressant que le CNA s'en saisisse, s'il avait les compétences internes pour traiter la question. Quand un sujet était retenu, un groupe de travail où autant que possible tous les collèges du CNA étaient représentés était constitué, il était présidé par un membre du CNA qui invitait à participer tous les experts nécessaires, et dirigeait la rédaction du rapport. Les gens n'étaient pas tellement habitués à parler ; ils étaient pour beaucoup inhibés ; il a donc fallu développer cette fonction. Ils ont appris à parler chacun leur tour, distinctement. Le premier chantier a été pour certains l'apprentissage de la diction et de l'expression publique. Cela s'est très bien passé et au bout de quelques séances, j'avais des orateurs remarqua-

bles. Le rapport du groupe était présenté en séance plénière, il était débattu et amendé. J'étais très sévère avec les collègues qui n'avaient pas participé aux réflexions du groupe et qui voulaient bouleverser les équilibres du rapport. J'étais très autoritaire et les membres ont pris l'habitude de travailler ensemble. Dans mon service, je n'ai jamais tellement cru en moi, j'ai surtout cru en l'équipe. J'étais certain qu'un travail d'équipe était garant de bien des succès. Cela s'est confirmé au CNA. Les membres du CNA que je sollicitais beaucoup, que je faisais beaucoup travailler, devaient cependant être récompensés. J'ai donc proposé au Ministre qui nous invitait à ses conférences de presse, que les présidents des groupes de travail participent également aux conférences de presse. Quand il en organisait une, en lien avec nos avis, il donnait la parole au CNA et les membres étaient très contents. Il y avait de réelles retombées dans les médias. C'est comme cela que j'envisageais notre rôle auprès des Pouvoirs publics. Ce n'était peut-être pas orthodoxe, ce n'est peut-être pas ce qu'il fallait faire, mais cela a marché et c'était pour moi qui n'y connaissais rien la seule façon de faire, de travailler en équipe et d'encourager les bonnes volontés.

Nos réalisations c'est peut-être moins important. Je citerai les allégations alimentaires, la restauration scolaire, le chocolat. Un bon souvenir, y compris au Parlement européen avec ce projet d'introduire les graisses végétales dans le chocolat,...

Bref, ma présidence n'a certainement pas été aussi sérieuse que celle de mon prédécesseur et maître, le Professeur BERNIER, expert en la matière, mais j'ai fait tout mon possible. Je vous remercie."

Christian BABUSIAUX ne souhaitant rien ajouter à ce stade, le Professeur Jean-Jacques BERNIER donne la parole à Philippe GUERIN.

Philippe GUERIN s'exprime en ces termes : "Je suis le petit dernier et j'ai continué dans la ligne tracée par mes prédécesseurs. Lors de mon tour de table préalable à ma prise de fonctions avec les membres du CNA et les ministères, j'ai décelé l'attente d'un besoin de souffler un peu. Cher Christian, vous les aviez épuisés ! ! Vingt et un avis en trois ans, vous avez travaillé à un rythme plus que soutenu. Le premier des souhaits était donc de ralentir de rythme. Il faut rappeler que les membres désignés par leur organisation et officiellement nommés sont bénévoles. Tout le travail effectué au sein du CNA vient en surplus de la charge représentée par leur activité professionnelle. La complexité de l'alimentation fait qu'il faut passer du temps pour mettre derrière les mots la même signification. Chaque membre peut avoir des idées, des intérêts particuliers, mais il faut déjà pouvoir parler la même langue. Tout cela demande du temps, un investissement, de la continuité dans la réflexion. La réflexion doit bien sûr être collégiale, commune. C'est aussi la force la force du CNA qui donne la possibilité de réfléchir ensemble, à partir d'horizons différents, de sensibilités diverses. On cherche le consensus, bien sûr, il s'exprime par un vote formel sur chacun des projets d'avis. J'insiste beaucoup sur le fait que le consensus nécessite parfois de nombreux passages en séance plénière, car chacun n'a pas toujours pu participer aux travaux préliminaires. J'estime que le CNA n'a pas vocation à travailler sous la pression, les membres n'en ont pas la possibilité et ce ne serait ni raisonnable, ni productif. Le CNA est avant tout un incubateur de questionnements et de solutions à proposer aux décideurs, ce qui nécessite du temps.

Lors de l'installation en septembre 2003, les trois ministres étaient présents. Parmi eux, M. MATTEI alors en charge du ministère de la santé nous a manifesté beaucoup d'intérêt. L'année dernière nous étions à Toulouse, dans le fief de M. DOUSTE-BLAZY qui nous avait accordé son parrainage. A la différence de mes prédécesseurs, j'estime donc que nous avons eu un soutien fort du ministère de la santé, très précieux, sans que celui des deux autres ministères s'affaiblisse. Le ministère de l'économie a par exemple fait en sorte que le Président du CNA soit maintenant membre du CNC.

Avec un renouvellement entre deux mandats d'environ 45%, une mémoire collective demeure et cela est très important. J'ai d'ailleurs mis un point d'honneur à ce que les travaux engagés sous la présidence de Christian BABUSIAUX aboutissent dans la continuité de ce qu'il avait entrepris et non avec un réflexe bien connu qui consiste à faire table rase du passé.

Pour autant j'ai souhaité innover dans deux directions : aller sur le terrain au moins une fois par an ; ne pas hésiter à traiter de manière la plus opérationnelle possible des problèmes concrets. Par exemple, quand j'ai fait le tour des différentes familles professionnelles, des ministères et des directions générales, j'ai indiqué que j'étais très surpris de ne pas être saisi sur le règlement (CE) n° 178/2002. Pour tous, s'agissant d'un règlement d'application immédiate au 1er janvier 2005, il ne servait à rien de l'examiner, tout un chacun étant susceptible de lire un texte. Je ne partageais pas ce point de vue. J'estimais que la complexité d'un texte réformant en profondeur le droit agro-alimentaire aurait dû conduire chacun à s'interroger sur sa portée et sur les conséquences de son entrée en application. Je pensais que le seul endroit où tous les professionnels, tous les acteurs pouvaient s'approprier une démarche commune, était le CNA. J'ai insisté pour être saisi et cela a été un de nos premiers chantiers. Si nous sommes ici à Nantes, c'est grâce à François COLLART DUTILLEUL qui était rapporteur de ce groupe de travail. C'est une évolution que j'ai voulu donner au CNA, celle qui consiste à examiner des choses très concrètes entre les différents acteurs pour qu'ils puissent orienter leurs réflexions et leurs actions."

Le Professeur BERNIER, avant de redonner la parole à Gérard PASCAL, souhaite prendre une minute pour parler du *Codex alimentarius* dont il a dirigé la Commission. Il souligne son importance au moment où se tient une réunion de l'OMC à Hong Kong. Le *Codex alimentarius* définit la qualité des produits qui doivent être soumis au commerce mondial. Il a été créé en 1932 par des français qui avaient fait comprendre qu'il fallait essayer d'établir des règles internationales. A cette époque là, pour tout le monde le lait est le lait de vache, notamment pour les Anglais aux Indes, mais pour les hindous le lait n'est pas du lait de vache. A partir du moment où le commerce du lait existe, il fallait appeler sous la dénomination "lait" quelque chose de précis. Voilà ce qu'est le *Codex*. "La fonction qui m'a été donnée était particulière. Au début on m'a dit qu'il s'agissait d'organiser la représentation française dans les divers comités compétents mais on ne m'avait pas dit que la France avait la responsabilité auprès de l'ONU de diriger un petit comité qui fixait les

règles juridiques qui aboutissaient à la définition des produits alimentaires. J'ai dirigé ce comité avec mes compétences personnelles. J'ai passé d'excellents moments et je m'y suis fort amusé. Lorsque j'en suis parti, j'ai regretté d'en partir et les gens de l'ONU ont fait savoir qu'ils regrettaient mon départ."

Gérard PASCAL appelle à la tribune quelques témoins : François COLLART DUTILLEUL, Alain SOROSTE qui vont témoigner du sort qui a été réservé aux avis qu'ils avaient contribué à élaborer en qualité de rapporteur. Ensuite, Jean-Marie CHOULEUR qui est un compagnon de la première heure du CNA ; Jean-Loup ALLAIN pour son parler vrai ; Serge HERCBERG, responsable de la mise en œuvre du PNNS, pour ce qu'il attend et ce que lui apporte le CNA.



Alain SOROSTE indique qu'il a eu l'honneur de travailler dans différents groupes du CNA, en tant que simple membre, comme rapporteur, mais aussi comme président. Les recommandations émises par le groupe de travail pour lequel il était rapporteur ont fait l'objet d'un suivi.

"Le CNA me paraît très utile et très efficace en matière d'anticipation. Les présidents successifs du CNA en sont d'accord. Pour illustrer ce propos, je prendrai dans l'avis sur l'information relative aux denrées alimentaires, le cas des allergènes. La question avait émergé au niveau européen et il fallait déterminer les allergènes à indiquer sur les produits. La concertation a été aussi large que possible, nous y avons inclus les associations de personnes allergiques. A la fin d'un long travail préparatoire, un consensus a pu être dégagé. C'est toujours la minutie, le temps passé et le fait de ne négliger aucune position qui permettent au CNA de produire son plein rendement. D'autres exemples auraient pu être pris, comme les avis magnifiques sur le principe de précaution, la traçabilité, le règlement 178/2002 et le paquet hygiène. Ils se situent vraiment dans l'anticipation car les positions sont à construire de même qu'une lecture partagée des obligations auxquelles les opérateurs devront faire face.

La deuxième idée que je voudrais développer et qui me semble concourir à la qualité des avis du CNA est qu'il faut délibérément se situer dans une problématique d'analyse de l'existant, de retour sur le passé. C'est un bon moyen d'identifier les pesanteurs et les endroits où la réforme est absolument indispensable. Il ne faut pas être naïf, dans le travail que j'essaie de mener à bien sur l'utilisation des intrants agricoles, je me suis retrouvé confronté aux facteurs de blocage. Chacun était d'accord pour faire évoluer les choses à condition que ces évolutions ne le concernent pas directement. Je m'étais dit qu'en saupoudrant tout le monde de quelques améliorations on pourrait globalement améliorer la situation. Finalement, quand on considère les suites données aux avis du CNA, il faut sans doute trouver un équilibre entre la recherche obstinée du consensus et la recherche obstinée de solutions efficaces, quitte à ne pas rallier tous les suffrages."

François COLLART DUTILLEUL : "Je n'ai qu'une petite expérience de trois avis au sein du CNA, sans aucune mesure avec celle que peuvent avoir ceux qui ont parlé avant moi. Je voudrais vous faire part en toute modestie, de manière à la fois positive et négative, de mon sentiment. Je pense tout d'abord que le CNA a un très grand sens du savoir-faire et un moins grand sens du faire-savoir. Très grand sens du savoir-faire d'abord dans le choix des thèmes, et ensuite dans la faculté à saisir les problèmes qui se posent. Messieurs les Professeurs vous avez évoqué le lait cru, le chocolat. Cela correspond à une époque où la réglementation était sectorielle. Aujourd'hui, il faut avoir conscience que l'on a basculé dans une conception de la législation et de la réglementation, construite sur des principes généraux valables pour tous et applicables à tous les produits. L'avis sur le principe de précaution ou le nouveau règlement 178/200 m'interpelle en tant que juriste, et j'observe que le droit communautaire se construit non plus par des directives, mais par des règlements d'application directe. Les directives passaient par des procédures de transposition faisant intervenir le Parlement. On est passé d'un système d'harmonisation des règles à un système d'uniformisation des règles. Pour le CNA, cela a une conséquence considérable. Depuis 2002, année de la rupture, les textes ne sont plus examinés au niveau national et si le CNA n'est pas un lieu où il reste possible de débattre des modalités d'application, des ajustements nécessaires, alors nul ne le fera. Cela induit, me semble-t-il, une modification dans la manière de travailler du CNA. L'instance est devenue une arène de négociation collective très efficace, avec la recherche du consensus dans la discrétion, car il est d'usage de ne pas trop se répandre pendant le travail. Cette négociation doit reposer sur un travail d'appréciation de l'ensemble des impacts des textes et sur un travail d'interprétation pour parvenir à une lecture commune. Il me semble que ces nouvelles méthodes préfigurent un rôle nouveau du CNA dans une gouvernance réformée de ce secteur.

Pourquoi le CNA est-il moins performant en matière de faire savoir qu'en matière de savoir-faire ? Je pense qu'il n'a pas encore pris complètement conscience de ce nouveau rôle de "Parlement non institué" qui lui échoit. Dans l'objectif d'adaptation des institutions évoqué par Christian BABUSIAUX, il faudra se soucier des acquis en matière de savoir-faire pour mieux dégager les améliorations à apporter en termes de communication et d'information."



Jean-Marie CHOULEUR se dit très honoré d'être à cette tribune. "Je vais essayer d'être la mémoire du CNA du côté des consommateurs en m'efforçant de montrer qu'une personne classée dans la catégorie des seniors et ayant fait un excellent repas la veille peut conserver un peu de lucidité. Si j'ai bon souvenir, le dixième anniversaire avait eu lieu à Bercy mais j'observe que nous n'avions pas eu de croisière sur la Seine. Ce que nous avons fait hier soir était formidable !

Participer aux travaux du CNA dans le collège consommateur c'est la reconnaissance de la place des usagers dans la filière alimentaire non pas pour apporter un soutien publicitaire comme élu produit de l'année mais pour apporter une contribution qui a sa place à côté d'exposés brillants d'experts ou de chercheurs. Je ne voudrais pas oublier les rapports que nous avons avec les industriels agro-alimentaires surtout que Jean-Loup ALLAIN a souvent le talent machiavélique, par la suppression ou l'ajout d'une phrase, de changer tout le sens d'un avis. Il essaie en tout cas, et je pense souvent à lui quand je remplis mon caddie dans une grande surface. Cependant au CNA, les consommateurs sont loin d'être isolés et très souvent des membres du collège experts savent par des explications simples se mettre au niveau des participants. Je leur en sais gré.

Si ma mémoire ne me fait pas défaut, au début les membres du collège consommateurs écoutaient plus qu'ils ne participaient, comme l'a rappelé le Professeur BERNIER. Nous sommes devenus sous la présidence du Professeur CABROL, président ou

rapporteur de groupe de travail et le souci était alors de mettre les avis à la portée de l'utilisateur. Je souhaiterais qu'un peu de temps me soit donné pour rapporter des anecdotes qui me sont restées en mémoire. Alors que nous siégeons au Carré du Louvre, une jeune et charmante personne est venue nous présenter un projet de campagne sur les maladies cardio-vasculaires. Cette personne a affirmé que la principale cause de décès des français était la maladie cardio-vasculaire. Et le Professeur BERNIER de lui répliquer que pour lui la principale cause de décès était la vieillesse. Je me souviens aussi d'une discussion homérique sur le beurre de cacao dans le chocolat, les restaurateurs et les consommateurs n'étaient pas d'accord sur ce qui nous était proposé. La microfiltration du lait a également posé des problèmes. Nous avons eu aussi une tentative de label pour l'agriculture raisonnée qui ne nous plaisait pas du tout. Enfin, avec Daniel NAIRAUD nous avons fait venir une classe de CM2 du 15^{ème} arrondissement à la DGAI, pour démontrer au groupe de travail sur la place de l'éducation nutritionnelle comment nous pouvions faire une intervention sur l'éducation au goût avec des fruits et légumes. En vingt ans, les consommateurs sont devenus plus critiques, même si les budgets alimentaires des ménages diminuent constamment. Aussi il faudrait un jour nous pencher sur la place des discounts alimentaires. Dans les achats des usagers, ils prennent en effet une place croissante. Enfin, j'espère qu'il sera possible de reprendre un avis qui m'a beaucoup marqué : celui sur les clivages sociaux induits par la qualité. Pour intervenir souvent auprès des parents dans les secteurs sensibles, je sais combien cette question est importante. Les gens se demandent souvent si la qualité est au rendez-vous, et en particulier pour les produits laitiers. Je vous remercie de m'avoir écouté en espérant que pour le trentième anniversaire je pourrais disserter avec plus d'expérience sur les contraintes spécifiques des personnes âgées."

Jean-Loup ALLAIN remercie les organisateurs de lui permettre aujourd'hui comme d'habitude d'être "le poil à gratter" du CNA et chacun des présidents d'avoir supporté ce rôle. "Je vais essayer de ne pas vous décevoir. J'aurais juste une question sur le positionnement du CNA et un vœu sur son mode de fonctionnement. La question sur son positionnement, c'est de savoir si le CNA est un alibi ou une nécessité. Etant donné qu'en France il n'y a pas de politique de l'alimentation - je rappelle qu'un Secrétaire d'Etat a récemment voulu en faire une et qu'il s'est fait virer - on travaille sur des petits bouts de l'alimentation, comme la sécurité sanitaire des aliments, la nutrition, la qualité, etc. Alors que comme l'indiquait un avis du CNA, cette vision aboutit à ce que l'alimentation est, en France, réduite à ses seules dimensions fonctionnelles. Essayons d'avoir une vision plus globale du problème. Jouons ce rôle et rappelons en permanence aux ministères que l'alimentation n'est pas une succession de petits bouts qu'on considère en fonction de l'actualité. Aidons les ministères à avoir une vision prospective. Ce constat amène mes vœux pour l'avenir. Nous sommes tous bénévoles et je crois qu'il ne faut pas oublier que la richesse du CNA tient à ses membres. Je n'ai pas toujours été d'accord avec mes voisins mais la richesse vient justement des discussions que nous avons eues ensemble. On n'est peut-être pas toujours arrivé à un consensus mais cela m'a fait progresser, et probablement la collectivité dans son ensemble. Deuxièmement, ne réduisons pas nos sujets à des questions réglementaires. Halte à la réglementation ! Pour moi, l'alimentation, c'est la vie avant tout. La bonne voie n'est-elle pas celle de l'incitation, des messages éducatifs, plutôt que de tout vouloir contrôler, de mettre un gendarme derrière chaque assiette ? On a une réglementation pléthorique, elle est dans le principe nécessaire et je ne le conteste pas. Je dis simplement qu'il faut veiller à ne pas limiter nos réflexions à de l'ingénierie réglementaire. Essayons de trouver de nouvelles méthodes de travail moins lourdes pour éviter peut-être aussi que le travail du CNA ne soit confisqué pour revenir aux administrations. N'oublions pas que le rôle du CNA, comme le disait Christian BABUSIAUX, est avant tout de conseiller, d'éclairer, d'inciter les administrations."

Serge HERCBERG indique que son témoignage sera bref d'autant qu'il est spontané puisque Ambroise MARTIN qui aurait dû témoigner s'est trouvé empêché.

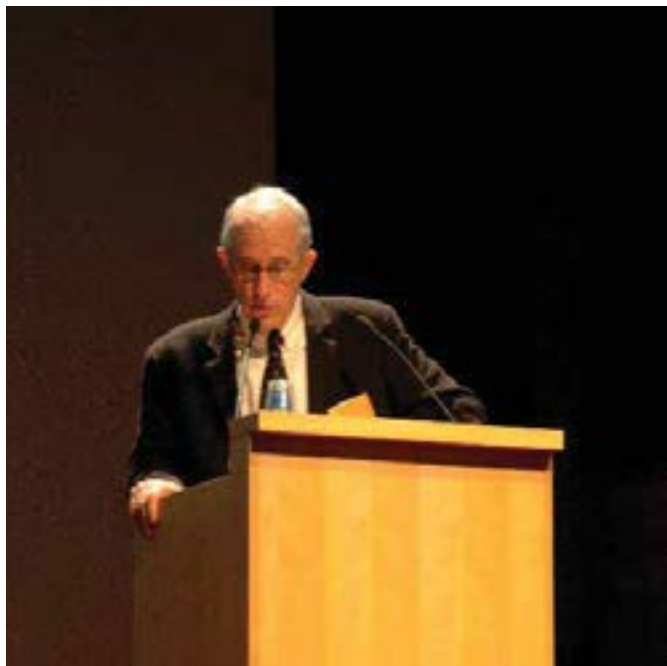
"Je voudrais être enthousiaste pour dire à la fois tout le plaisir que j'ai de travailler dans le cadre du CNA comme scientifique et comme chercheur, et pour une fois rejoindre Jean-Loup ALLAIN, dire que ce laboratoire d'échange, de confrontation d'idées est extrêmement riche. Je voudrais surtout témoigner en tant que vice-président du comité stratégique du PNNS de l'importance des travaux

du CNA. Le CNA a vingt ans, le PNNS cinq ans, la santé ayant été un sujet de préoccupation bien plus tardif. Certes, il y avait du PNNS avant que le PNNS existe, et le CNA a fortement contribué à mettre en exergue la nécessité d'une politique nutritionnelle de santé publique. Il a favorisé la mise en place du programme et contribué à son développement. Le CNA est membre du comité stratégique du PNNS depuis le départ, il y participe activement, il fait remonter des informations, il est force de propositions, il est également l'intermédiaire pour que la société civile donne son avis sur les outils du PNNS. Le PNNS souhaite associer l'ensemble des partenaires de l'agro-alimentaire, opportunité que donne le CNA. Je veux donc remercier les présidents et les membres du CNA pour leur participation extrêmement active en disant qu'aujourd'hui nous réfléchissons à la suite du PNNS sous la forme d'un PNNS 2, que nous attendons beaucoup des travaux, des échanges et de la collaboration avec le CNA."

Gérard PASCAL conclut cette première partie de la matinée et s'adresse à la salle en ces termes : "Vous êtes certainement déçus parce que vous n'avez pas eu la parole. Rassurez-vous vous aller l'avoir. Cette première partie concernait l'histoire du CNA et le bilan des vingt premières années de son activité. Nous allons maintenant nous intéresser au futur. Et c'est là que vous allez pouvoir vous exprimer. Nous allons changer de participants. J'appelle à la tribune Jean-Louis LAMBERT, Pierre COMBRIS, Jean-Lou GERMAIN, Etienne RECHARD, Sophie VILLERS. Pour introduire cette partie, je demande à Jean-Louis LAMBERT, au nom du groupe PONAN, de venir nous présenter le fruit de la réflexion d'un groupe ressource nantais au sujet des évolutions de l'alimentation au cours des vingt dernières années.

Pour ma part, deux choses m'ont frappé au cours de cette période. D'une part l'irruption d'un certain nombre de crises sanitaires, plus ou moins sérieuses en terme de santé mais en tout cas sérieuses sur le plan de la perception par les consommateurs. Ces crises ont à la fois mis en cause le progrès scientifique et technique, l'évolution de notre alimentation, mais aussi posé la question de la participation des différents acteurs de la chaîne alimentaire à la gouvernance de ce secteur et celle de sa présentation. Je prendrais comme exemple ce qui s'est passé au niveau de la Direction générale de la recherche et des appels d'offre pour les différents programmes cadre européens (4^{ième}, 5^{ième} et 6^{ième} PCRD). Nous sommes passés d'une conception de la fourche à la fourchette à une conception de l'assiette à la ferme.

Dans la première acception, la gouvernance débutait à la production agricole ; aujourd'hui l'ordre a été renversé pour mieux tenir compte dans les décisions des aspirations et des demandes des consommateurs. C'est théorique certes, et peut-être le contesterez-vous. En tout cas, la construction des projets scientifiques se fait aujourd'hui à partir des attentes des consommateurs en allant vers la production agricole."



Jean-Louis LAMBERT présente une série de diapositives et la commente en ces termes :

"Cela peut paraître bien prétentieux en quelques minutes d'éclairer la réflexion qui va suivre sur les évolutions principales de l'alimentation. Nous avons osé, avec un certain nombre de collègues nantais, faire un état des lieux et je vais essayer en quelques diapositives d'en résumer les principaux éléments. Il est clair que le domaine alimentaire a évolué en fonction d'un certain nombre d'autres facteurs de l'environnement au sens large : environnement économique ; environnement social avec l'évolution des modes de vie ; environnement technique et scientifique. Si je devais pointer certains éléments dans cette liste, j'insisterais particulièrement sur l'avènement de la mondialisation avec le poids croissant de la finance sur les stratégies des entreprises. Au niveau social, nous n'avons pas fini de voir les incidences de l'urbanisation sur l'évolution des représentations de tous les acteurs, sur l'évolution des modes de vie comme par exemple la sédentarisation, sur l'apparition de nouvelles situations de besoins alimentaires. Au niveau scientifique, ceci a des incidences sur les acteurs, offreurs en particulier.

Du côté de la demande, quatre idées clé :

- La fin du XX^{ième} siècle voit très nettement la saturation de la consommation alimentaire, ce qui a surpris un certain nombre d'opérateurs, habitués à la croissance.
- On assiste aussi à des évolutions des pratiques de consommation et des pratiques de repas qui ont tendance à se déstructurer, notamment dans les fractions jeunes et urbaines de la population. Je reprends la terminologie de Claude FISCHLER en parlant de gastroanomie, c'est-à-dire de déritualisation, de règles qui se réduisent sur les pratiques alimentaires.
- Beaucoup moins de temps est consacré à l'alimentation, ce qui va se traduire par des changements de prise en charge de la production.
- Un objectif de plaisir est relayé par un objectif de santé.

Les conséquences : on va passer de la fourchette à la fourche. C'est une inversion dynamique de système, une pression à la baisse sur les prix qui va entraîner des stratégies d'acteurs nouvelles, un transfert de la production domestique vers le système marchand avec une demande de produits prêts à manger, ce à quoi vont chercher à répondre les professionnels offreurs en proposant de plus en plus de services associés aux aliments, mais tout cela au même prix, ce qui n'est pas évident. Quant à la satisfaction des attentes de plaisir et des attentes de santé, pour les professionnels, elles se traduisent souvent par des données assez contradictoires difficiles à gérer, et tout ceci aboutit à beaucoup de recherche d'innovation.

Juste deux mots sur les offreurs qui sont en relation avec les mangeurs, une évolution très rapide de la grande distribution qui sature et qui s'est concentrée de manière très forte avec une pression importante à la baisse sur les prix, renforcée par l'arrivée des hard discount, et avec une montée des marques de distributeurs qui entraîne une augmentation importante de la sous-traitance.

Du côté des restaurateurs, deux volets : la restauration collective plafonne avec un transfert d'activités de plus en plus vers des sociétés spécialisées de restauration. La restauration commerciale a surtout évolué vers des formes de néorestauration qui ne sont pas seulement de restauration rapide, avec un transfert de production vers des unités industrielles pour rechercher des gains de productivité et des restaurateurs qui changent de fonction progressivement pour devenir des distributeurs.

Beaucoup d'évolutions également du côté des fournisseurs de ces acteurs finaux de la chaîne que sont les distributeurs et les restaurateurs. Le principal changement se situe au milieu de la chaîne avec une pratique de désassemblage/réassemblage. Les technologies et les niveaux de connaissance permettent non plus de transformer du lait en beurre ou de la farine en pain, mais de prendre de plus en plus de constituants particuliers au premier niveau de la chaîne et ensuite de les réassembler. A la fin du siècle, s'est développée l'internationalisation et enfin la concentration. Tout cela va aboutir à un allongement important, à une complexification de la chaîne et en particulier à un éloignement des mangeurs de la chaîne de production. Cet éloignement est un élément important de l'anxiété montante constatée chez les mangeurs, terreau propice au développement des crises. Les principaux facteurs à l'origine de l'amplification de la perception des risques sont l'inconnu et l'innovation, l'éloignement de la chaîne. Tous les éléments de ces évolutions laissent penser que l'on va continuer à amplifier l'anxiété des mangeurs et donc les crises. On est dans une situation paradoxale sur le plan sanitaire, à savoir des efforts considérables pour augmenter le niveau de sécurité sanitaire et une perception inverse des consommateurs.

Dans cette chaîne qui se complexifie, on a vu apparaître de nouveaux acteurs : des prestataires de service, des experts, des chercheurs, des médias qui vont avoir un rôle d'intervention et d'amplification des préoccupations alimentaires, des associations de consommateurs et des associations émergentes de citoyens.

Les acteurs dominants sont maintenant les acteurs de fin de chaîne, les distributeurs, les restaurateurs et les consommateurs. La concentration a entraîné une évolution considérable du poids des distributeurs : le premier distributeur français représente à lui seul un chiffre d'affaires de la moitié du CA des industries alimentaires. On a donc des distorsions de pouvoir économique considérables et la principale question est de savoir si les industriels ne vont pas devenir des sous-traitants de la grande distribution.

Les mangeurs, par leurs décisions d'achat ont également un poids beaucoup plus important qu'il n'y paraît.

Quelques réflexions pour terminer et ouvrir le débat :

La complexité de l'alimentation vient d'être évoquée et il est clair que les objectifs, pour ne pas dire les valeurs, varient selon les acteurs. Quand ces différents acteurs sont rassemblés, comme c'est le cas au CNA, il est évident qu'il n'est pas facile de converger. Du côté des mangeurs, les attentes sont économiques bien sûr mais également hédoniques, sanitaires, culturelles. Pour les opérateurs, les objectifs sont essentiellement économiques. Du côté des politiques, les attentes regroupent toutes les valeurs.

On trouve deux grands types de relation entre les acteurs, et on ne peut que souhaiter derrière le Président BABUSIAUX que cela évolue vers plus de démocratie, et que ceux qui ont l'avantage n'en profitent pas trop. Les formes de relations dans une chaîne d'acteurs qui se complexifie ont besoin de plus de principes juridiques, de plus de formes contractuelles évidemment, particulièrement lorsque les relations entre les acteurs sont des relations de sous-traitance. Mais il ne faut pas oublier que, quand il s'agit des mangeurs, des consommateurs, ils ont des attentes également de lien social et tout ne peut pas être réglé par le droit dans leur rapport avec leurs fournisseurs.

Quels sont les modes de régulation dans ces jeux d'acteurs complexes qui évoluent très vite et quel peut-être le rôle de l'Etat ? Y a-t-il un consensus social sur le rôle de l'Etat ? Sur son rôle de sécurité, de cohésion, d'arbitre dans les conflits d'intérêts ? Je voudrais juste souligner ce qui ressort de l'histoire des anciens présidents. Dans la première période, même si les présidents étaient médecins, on était plutôt sur la poursuite de la politique agricole ou d'une politique économique de l'alimentation, et le ministère de la santé n'y avait pas beaucoup de poids. Et puis la présence de Serge HERCBERG à la tribune précédente ne fait que rappeler cette introduction du monde médical dans l'alimentation. On peut penser que le ministère de la santé va être de plus en plus présent.

Gérard PASCAL le remercie pour avoir résumé en si peu de temps toutes ces évolutions.

"Personnellement, je ferai deux commentaires sur les présentations. D'une part le mot consensus est revenu à plusieurs reprises faisant écho au questionnement de Christian BABUSIAUX : Est-ce encore une méthode de gouvernance que la recherche de consensus ? Je partage complètement son analyse. En tant que président d'instance scientifique, j'ai toujours recherché le consensus à la différence de certains collègues qui cherchaient l'affrontement et qui souhaitaient absolument que des opinions minoritaires s'expriment. C'est un vrai sujet et j'aimerais connaître vos réactions. Il me semble que la recherche de consensus, qui comme l'a dit Philippe GUE-RIN ne doit pas être celle d'un consensus mou, mais d'un consensus obtenu après avoir identifié les questions de désaccord et les avoir discutées. Faute d'arriver au consensus, les opinions divergentes sont au moins argumentées, en mettant bien en lumière les raisons de ces divergences, ce qui va aider le décideur à prendre sa décision. La recherche de l'affrontement m'a toujours paru complètement négative, mais c'est une opinion personnelle que vous pourrez bien évidemment contester.

Le deuxième aspect a été sous-jacent à toutes les interventions mais Jean-Loup ALLAIN l'a souligné, c'est la nécessité d'avoir une approche intégrative de l'alimentation, incluant la sécurité, la nutrition, les aspects culturels et sociaux, etc. L'implication de tous les acteurs concernés me semble indispensable pour pouvoir enregistrer des progrès dans la gouvernance de l'alimentation. J'ai été très heureux d'entendre certains propos car avant la création de l'autorité européenne de sécurité alimentaire, deux de mes collègues et moi-même, avions été chargés par la DG SANCO d'une réflexion en vue de la mise en place d'une future autorité. Notre proposition avait consisté non pas à mettre en place une autorité de sécurité alimentaire mais une autorité alimentaire abordant à la fois, et avec une importance égale, les problèmes sanitaires et les problèmes de nutrition. Il se trouve qu'à l'époque les politiques tant communautaires que nationales étaient interrogées par les citoyens prioritairement sur des aspects de sécurité sanitaire et donc la priorité a été donnée à ces aspects, la nutrition venant au second rang, du fait qu'à l'époque l'obésité n'était pas encore une priorité politique. Au moins au sein du CNA, l'ensemble des problèmes liés à l'alimentation sont abordés. Vous avez maintenant la parole, à vous de vous exprimer et d'interroger l'ensemble des participants à cette table ronde."

Jean-Claude OLIVIER intervient en sa qualité d'ancien membre du CNA. "Je suis préoccupé par rapport à la souveraineté alimentaire que nous avons abordé hier matin. Je voudrais revenir sur le problème des importations et sur le marché global des produits alimentaires. Je voudrais rappeler que 4.500.000 tonnes de soja viennent du marché mondial, en particulier d'Amérique, alimenter nos élevages industriels. Cela me pose un problème énorme car ces importations se font au détriment des cultures vivrières sur place et représentent l'équivalent des surfaces agricoles de 7 départements. On est face à un processus de déséquilibre entre les productions locales et la capacité des pays du Sud à satisfaire leurs besoins alimentaires. C'est bien joli de dire que 800 millions de personnes disposent d'un euro quotidien pour vivre et sont dans un état de malnutrition, mais il nous faut aussi voir les conséquences sur nos campagnes et la façon de satisfaire notre sécurité alimentaire à terme."

Pour **Gérard PASCAL**, l'ampleur de la question rend difficile une réponse complète.

Louis PINAULT, ancien professeur de pharmacie toxicologique à l'ENV de Nantes et actuellement rapporteur d'un groupe de travail du CNA, aborde les articulations entre l'Afssa et le CNA. "Vous avez évoqué le fait qu'au niveau européen on avait donné priorité à la sécurité alimentaire et je constate que l'Afssa se préoccupe des questions de nutrition en France. La question est toute simple, quelles ont été les relations entre le CNA et l'Afssa ? Sont-elles convenables et comment les voyez-vous évoluer ?"

Gérard PASCAL donne son témoignage pour apporter une première réponse à cette question. "J'ai vécu en périphérie mais j'étais tout de même directement concerné par les relations entre l'Afssa et le CNA. **Christian BABUSIAUX** a fait référence aux avis du CNA sur l'abattage sélectif et sur le risque d'ESST chez les petits ruminants. L'Afssa avait émis un certain nombre d'avis sur ces sujets et le CNA n'a pas totalement suivi ces avis. Il y a même apporté un certain nombre d'aménagements. Ceci me semble apporter une réponse aux débats que nous avons pu avoir au niveau européen : d'autres opinions que les avis purement scientifiques doivent être émises à l'attention des décideurs politiques. Il me semble que cela a été tout à fait le rôle du CNA. Les scientifiques n'ont pas à dicter les mesures de gestion des risques. L'aspect scientifique est un des aspects, certes important dans la prise de décision, mais ce n'est qu'un des aspects. Le scientifique n'a pas à revendiquer un quelconque pouvoir en matière de décision de gestion des risques. C'est vraiment comme ça que je conçois le rôle du CNA, d'où la justification de son importance et de la nécessité de son existence."

Daniel NAIRAUD indique que les relations entre l'Afssa et le CNA sont parfaitement normales depuis longtemps, notamment parce que les textes fondateurs ont prévu les articulations utiles. Ainsi, parmi les neuf membres de droit représentant la recherche et l'expertise publiques, l'Afssa dispose de deux sièges au CNA.

Christian BABUSIAUX précise qu'il y a eu évidemment une période de calage.

"Quand on crée un nouvel organisme, comme l'Afssa, il s'interroge un peu sur sa place face aux pouvoirs publics et par rapport aux autres institutions. Il y a donc eu un moment sans doute où l'Afssa par souci de bien faire, est allée un peu trop loin, c'est-à-dire dans la prise en compte de considérations autres que scientifiques et techniques. Et puis les choses se sont recalées de façon naturelle, dans un climat très positif. Je pense qu'il faut deux cercles d'expertise, on en revient toujours là : une expertise scientifique et technique totalement indépendante de tout intérêt économique ; un deuxième cercle d'expertise, parce que comme le disait **Gérard PASCAL**, la science n'est pas tout. Ce qu'il faut, c'est organiser ce second cercle d'expertise, dont évidemment l'élément majeur et sans doute central, peut et doit être à mon sens le CNA."

Philippe GUERIN souhaite, sur ce point, apporter une opinion plus nuancée : "C'est le problème de l'expertise socio-économique, ou de second cercle selon l'expression de **KOURILSKY** dans son rapport au Premier ministre. J'avoue avoir un peu évolué depuis mon arrivée. Je disais comme vous : oui, il faut que le CNA soit le centre du deuxième cercle et constitue l'expertise socio-économique. A l'expérience et à la réflexion, à la suite de nombreuses discussions au sein du CNA, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait une expertise socio-économique en tant que telle, organisée sur le même modèle que l'expertise sanitaire avec les mêmes procédures, les mêmes contraintes. Ce ne peut pas être le CNA. **Philippe ROQUEPLO**, dont certains se souviennent dans cette salle, disait qu'à force de jouer avec les mots on ne sait plus ce qu'on veut dire. Nous ne sommes pas au CNA des experts avec un grand E, nous sommes de part nos expériences professionnelles, nos activités, devenus experts dans nos domaines et nous sommes un lieu d'analyse collective en rassemblant ces expériences, mais nous ne sommes pas un collège proprement dit d'experts. Là où le CNA peut et doit jouer un rôle, c'est dans la synthèse, dans le débat qui devrait normalement faire suite aux différentes expertises. Par exemple, qui fixe le niveau acceptable de risques ? C'est là sans doute, dans une nouvelle gouvernance qu'aurait sa place le CNA. Encore faudrait-il vraisemblablement en modifier la composition."

Gérard PASCAL constate que le système se dessine. "Deux types d'expertises avec des experts spécialisés en sciences de la vie et puis des experts spécialisés en sciences humaines, en sciences de l'homme et de la société, qui toutes les deux vont pratiquer une expertise scientifique. Et puis un deuxième cercle qui va rassembler l'ensemble des acteurs et va discuter, intégrer les évaluations et analyses des deux cercles d'expertise scientifique. C'est comme cela que se dessine l'avenir et le rôle du CNA". Revenant aux relations entre l'Afssa et le CNA, il indique que "certains d'entre-vous pourront jouer un rôle au moment des discussions parlementaires. Les difficultés initiales de relation entre l'Afssa et le CNA, qui se sont aplanies très rapidement, sont à mon avis dues à une ambiguïté de la loi et du décret qui confient à l'Afssa une partie de la gestion des risques et cette ambiguïté pourrait être levée lorsque la loi de sécurité sanitaire du 1er juillet 1998 sera rediscutée comme il est prévu de le faire."

Philippe GUERIN se permet de douter que la loi soit un jour réexaminée par le Parlement car cela aurait dû être fait depuis longtemps. "On vient de nommer une nouvelle directrice générale de l'Afssa, on vient de modifier l'Afsset. Le système est maintenu et il n'y aura pas de suites législatives. J'ai posé plusieurs fois la question, encore récemment à l'OPESET, et la réponse est claire."

Gérard PASCAL constate que les scientifiques sont naïfs et il a lui-même cru que la loi serait appliquée. Malheureusement, un véritable problème de mélange des genres demeure, qui, s'il était aplani, faciliterait considérablement la tâche des uns et des autres.

Valérie BADUEL, Directrice générale adjointe de l'Afssa, souhaite revenir sur ce qui a été dit. "Je tiens à rappeler que la loi de 1998 prévoit explicitement que l'Afssa intervient dans l'évaluation des risques mais également a un devoir de lanceur d'alerte, qui est considéré comme essentiel, et un devoir d'initiative tant en capacité d'autosaisine qu'en proposant des mesures de gestion. Sachant qu'elle a également un rôle d'appui scientifique et technique en intervenant auprès des ministères, en particulier du ministère de l'agriculture, elle est à même de proposer des options de gestions, à la demande même de ces ministères. Ne faisons pas de procès à l'Afssa d'initiative mal venue alors que souvent, c'est soit une demande des ministères, soit une exigence de la loi !

Je voulais confirmer le fait qu'il n'y a aucun problème entre le CNA et l'Afssa puisque chacun a son rôle, essentiel, dans le dispositif. L'Afssa un rôle d'évaluation scientifique des risques, c'est son métier. Elle fait intervenir une procédure formalisée d'expertise collégiale sur laquelle on aimerait que l'AESA s'ajuste, mais ce n'est pas le rôle du CNA qui a un rôle essentiel de concertation. Comme le dit Philippe GUERIN, il est très important qu'il y ait une concertation et une définition collective des objectifs de santé publique. Le CNA peut opportunément être la structure en charge de ceci. Il y a après le choix des options de gestion qui relève des gestionnaires publics des risques mais qui doit aussi s'appuyer sur une concertation préalable réunissant tous les acteurs, avec propositions constructives de programmes d'actions concertées qui permettront l'efficacité de ces options, et pour faire des options de gestion, il faut préalablement s'appuyer sur une expertise, à la fois sanitaire et socio-économique. Il faudra bien insister sur la nécessité de cette double expertise pour que les décisions soient réellement équilibrées. Personnellement, je pense qu'il n'y a aucun problème d'articulation, chacun a son rôle à jouer et je me félicite des très bonnes relations qui existent entre le CNA et l'Afssa."

Gérard PASCAL déplore que la France soit le seul pays doté d'une expertise scientifique dans lequel les avis scientifiques ne soient pas publiés. Seuls sont publiés les avis de l'Afssa, ce qui n'est pas tout à fait équivalent, et "j'imaginais que la révision de la Loi permettrait de revenir sur ce point. Au niveau de l'autorité européenne, ce sont les avis scientifiques qui sont diffusés. Je ne fais pas de procès au fonctionnement de l'Afssa puisque tout ceci est écrit dans la loi. C'est donc à ce niveau qu'il me semblait utile d'apporter quelques améliorations en matière de gouvernance."

Jean-Pierre DOUSSIN intervient en sa qualité d'ancien acteur de cette sphère d'activités, tant au plan national qu'international : "je voudrais insister dans ce débat sur les liens entre ceux qui gèrent les risques et ceux qui les évaluent. Si vous étudiez bien tous les travaux internationaux sur l'analyse des risques, la partie évaluation des risques comporte le *risk assessment policy*, c'est-à-dire la politique d'évaluation des risques. Il ne s'agit pas d'une politique de gestion des risques mais d'une politique d'évaluation des risques. Doit-on mettre le paquet en terme financier, en terme d'experts, sur le risque de salmonellose ou sur le risque de listériose ? Cette définition de la politique d'évaluation scientifique des risques est très diluée. En d'autres termes, qui oriente la politique d'évaluation, est-ce l'évaluateur ou le gestionnaire ? L'Afssa est-elle libre de décider de ce sur quoi elle va augmenter ou concentrer des moyens en fonction d'arguments strictement scientifiques ? Quel est le poids de l'approche administrative, pire de l'approche comptable, alors que le seul donneur d'ordre devait être l'évaluateur des risques lui-même confronté à sa connaissance, ou plutôt à son ignorance ?"

Sophie VILLERS, Directrice générale de l'alimentation, apporte quelques précisions sur cette remarque tout à fait pertinente. "En effet, la première action que les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre c'est bien d'agir en amont, de prévenir, et ne pas simplement attendre que le risque se soit réalisé pour essayer de le corriger. La priorité vient à l'organisation que nous avons sur cet aspect prévention. En ce qui concerne l'évaluation du risque, l'intervention très en amont est possible à la lumière des informations données par l'Afssa ou l'INRA. Leur éclairage est précieux pour notamment déterminer les moyens budgétaires à consentir face à un risque encore hypothétique. Par exemple, un avis récent rendu par l'Afssa nous éclaire sur les risques d'émergence de zoonoses en relation avec le réchauffement climatique. Voilà un avis sur lequel par la suite les pouvoirs publics pourront engager un certain nombre d'actions pour essayer de préciser la nature du risque et mettre en place les mesures adéquates de gestion. Par ailleurs le règlement (CE) n°882/2004 invite les Etats membres à mettre en place des plans de surveillance et des plans de contrôle pluriannuels. Ces plans visent à mieux connaître, par la surveillance, l'état des risques et, au vu des résultats, à adapter le niveau de maîtrise et de protection des consommateurs. L'élaboration des plans de contrôles et de surveillance se fait en étroite collaboration avec l'Afssa, sur la base des résultats des plans des années antérieures."

Gérard PASCAL rappelle que l'autosaisine est possible et, à juste titre, l'Afssa ne s'en prive pas. De nombreux rapports et avis sont issus d'autosaisine, ce qui prouve que l'évaluation n'est pas spécialement bridée.

Didier MARTEAU, agriculteur siégeant à l'Afssa et au CNA depuis longtemps, confirme le caractère complémentaire des deux instances avec un calage qui s'est fait dans le temps. "Ce que j'ai apprécié depuis que je siége au CNA, c'est ce lieu d'échange formidable entre tous les professionnels et les consommateurs. Le dialogue instauré a permis au fil des ans de faire évoluer la situation. Désormais, les membres sont intéressés à parler de l'avenir. Je m'interroge pour ma part sur le rôle croissant des médias qui amplifient beaucoup les crises et projettent non pas sur le futur mais sur le passé. Il faut apprendre à mieux saisir le rôle des médias. Ils donnent de l'information, profusion d'informations, mais l'alarmisme est un fonds de commerce. Par ailleurs, la grande différence entre ce que le consommateur souhaite et demande, et ce qu'il fait tous les jours en situation d'achat, pose problème. Pour nous producteurs, les contraintes et exigences auxquelles nous sommes soumis sont impressionnantes et souvent bien peu justifiées. Il faudrait vraiment étudier ces phénomènes qui assomment les producteurs."



Pierre COMBRIS apporte quelques éléments de réponse. "Sur le rôle de l'information, il n'y a sans doute pas assez de recherche. Il y en a très peu sur l'impact de l'information sur les comportements, or on sait aujourd'hui que c'est un sujet essentiel dans un monde fermé, c'est-à-dire dans un monde où les débouchés sont de plus en plus limités et où en conséquence la communication et la signalisation deviennent extrêmement importantes, que ce soit pour valoriser les caractéristiques des produits ou pour communiquer sur la santé des consommateurs. Ces deux grands axes de développement de l'information ont un rôle considérable, on le voit au moment des crises. On sait maintenant interpréter les réactions apparemment incohérentes du public, et les travaux de psychologie économique nous apprennent pourquoi les consommateurs réagissent plus à une mauvaise nouvelle qu'à une bonne, pourquoi il faut beaucoup de temps pour retrouver le niveau des ventes antérieur après une alerte sanitaire, même s'il s'agit d'une fausse alerte.

Mon autre commentaire concerne le prétendu décalage entre le déclaratif et le comportemental : des éléments montrent la nécessité de ne pas insister sur la contradiction entre ce que disent les consommateurs et ce qu'ils font. Tout dépend du rôle dans lequel ils se trouvent. Ainsi, des travaux d'économie expérimentale ont montré que des personnes opposées au développement des OGM pouvaient acheter des produits en contenant à condition que leur prix soit plus bas. Il n'y a pas forcément de contradiction entre le fait de se déclarer en faveur de l'activité physique et circuler en voiture, par exemple. Les déclarations et les comportements ne sont pas toujours superposables, mais pour autant ces divergences sont importantes à connaître et à comprendre, car elles sont riches d'enseignements sur les attentes des consommateurs et leurs réactions futures. Il serait donc dommage de se contenter d'observer le comportement d'achat des consommateurs sans écouter ce qu'ils ont à dire."

Etienne RECHARD, membre du CNA au titre de Coop de France, revient sur le rôle du CNA : "Le rôle du CNA est de vérifier la bonne compréhension des textes par les opérateurs et probablement aussi de contribuer à la mise en place d'une vraie politique de l'alimentation. Pour bâtir une vraie politique de l'alimentation, il faut savoir anticiper, notamment les comportements des consommateurs. Il en découle toute une série d'outils à mettre en œuvre, pour connaître par exemple le positionnement et les parts de marchés représentées par les signes d'identification de l'origine et de la qualité, pour connaître l'impact de l'ouverture des frontières et de l'arrivée de nouveaux produits sur les équilibres connus. A la suite de sa contribution aux travaux du PNDIAA, le CNA a proposé la mise en place d'un Observatoire de l'alimentation, et

j'espère que la nomination d'un délégué interministériel va nous aider à concrétiser cette proposition et à trouver une plateforme pour l'héberger. C'est un chantier d'intérêt public. L'information est pour l'instant souvent disponible mais éparpillée, et on a tout intérêt, pour des raisons économiques principalement, à l'agréger, à faire des notes de bilans et prospectives, pour mieux appréhender les évolutions raisonnablement prévisibles. Comme représentant des acteurs économiques, je souhaite insister, devant les représentants des pouvoirs publics, sur la nécessité de donner une suite concrète à cette recommandation très importante du CNA."

Jean-Louis LAMBERT fait part de son point de vue sur les apparentes contradictions entre les comportements des consommateurs et leurs discours : "Même si on est loin de tout savoir et si les recherches sont encore nécessaires, il semble bien que les cultures, les systèmes de représentation des individus évoluent moins vite que les systèmes techniques et que les modes de production. Ce décalage est source de perturbations pour le consommateur qui se trouve partagé entre des modes de vie, des contraintes à gérer quotidiennement par rapport à des normes et des représentations en décalage."

Jean-Lou GERMAIN, membre du CNA, s'exprime en tant que représentant de la restauration collective, de la restauration sociale en particulier : "Dans une GMS le consommateur, s'il n'est pas satisfait d'un produit, peut en choisir un autre avec toutes les difficultés et contradictions de comportement que cela peut avoir. La restauration collective est elle condamnée à satisfaire ce même consommateur, à lui faire plaisir. C'est un défi qui est apparu ces dernières décennies, le consommateur captif ayant de nos jours totalement disparu. Il faut lui donner satisfaction si nous ne voulons pas le perdre. Mais seuls, nous sommes bien démunis et c'est l'ensemble des maillons de la chaîne alimentaire qui doit être mobilisé, chacun doit assumer sa part de responsabilité pour satisfaire le consommateur final. Le CNA a un rôle primordial mais les avis rendus doivent être suivis d'effets et ne pas rester vœux pieux ! Vous venez d'évoquer le problème et le rôle des médias, on oublie aussi que les décideurs publics sont multiples comme nous avons pu le constater lors de la réflexion sur la restauration scolaire où l'Etat et les collectivités territoriales se partagent les responsabilités. La restauration collective a une mission éducative en matière d'alimentation en complément des informations données directement sur les produits par les producteurs et fabricants. Nous ne serons pas trop nombreux pour avoir demain des consommateurs

éclairés, capables d'adopter des comportements favorables à leur santé. Ce rôle éducatif est aussi rempli par le PNNS et nous travaillons dans ce sens avec cette structure. En ce qui concerne la qualité de l'alimentation dans son ensemble, il faut également que ce soit un souci constant de chaque maillon. Là aussi, c'est une responsabilité solidaire, car si l'un manque à ses obligations, c'est la chaîne dans son ensemble qui en pâti."

Christian BABUSIAUX poursuit le débat sur les évolutions souhaitables du CNA : "Je crois qu'il faut adapter le CNA aux réalités nouvelles, c'est-à-dire à la réalité nouvelle de l'aliment et aux réalités nouvelles des comportements alimentaires. A mon avis, il faudrait retoucher la composition du CNA pour y faire entrer davantage les industries amont, sans doute y introduire des spécialistes de l'information, des médias, de la connaissance de l'information, également des juristes devant l'importance croissante de cette approche. Deuxièmement, je pense qu'il faut développer les instruments d'observation et de connaissance des comportements, non seulement de consommation alimentaire comme on l'avait fait avec Pierre COMBRIS dans le passé, mais aussi des comportements alimentaires comme l'a préconisé le CNA. J'estime aussi nécessaire de tenir compte dans les saisines et les autosaisines du CNA du problème des réactions des consommateurs face à l'information. Quelle information doit-on délivrer, quel est l'objectif poursuivi, comment l'information joue-t-elle ou va-t-elle jouer ?

Pour revenir à la politique de l'alimentation, personnellement je pense qu'il y a un problème majeur car aujourd'hui elle n'existe pas. Je crois qu'il faut le dire quelle que soit la qualité des gens qui y travaillent. Il y a des éléments mais pas vraiment de cadrage. Cela tient, même si cela est difficile à dire mais il faut le dire, à des problèmes d'organisation et de gouvernance. On a un système extrêmement complexe qui n'a d'ailleurs cessé de se complexifier, et c'est devenu un handicap pour le CNA lui-même, car il est dans un univers naturellement lent et dispersé, ne permettant pas une réactivité suffisante. Il faut réfléchir à ce problème d'organisation de manière à bâtir une politique de l'alimentation et je ne crois pas que la création d'une délégation interministérielle suffise en soi du moins, à résoudre le problème. J'espère qu'au contraire cela ne le compliquera pas."

Hervé REVERBORI intervient en tant qu'ancien secrétaire du CNA de 1996 à 1998 : "Il me semble qu'en regardant l'ensemble des avis émis par cette instance au cours des dix dernières années, on observe que sa production fluctue en fonction de l'intérêt que lui porte le Ministre chef de file de la politique de l'alimentation. Cette grande souplesse dans la consultation constitue une force incontestable de l'instance mais aussi à mon sens

une faiblesse. On a beaucoup parlé des rapports entre le CNA et l'Afssa, et il se trouve que les deux ont leur rôle à jouer. Le CNA a émis un avis sur l'expertise socio-économique en disant qu'il ne disposait pas des ressources nécessaires pour la conduire. En revanche, il reste un lieu idéal de consultation de ce que l'on appelle au niveau européen les *stake-holders*, c'est-à-dire les autres parties prenantes pour reprendre le langage du Codex. Je pense que cette consultation mériterait d'être plus systématisée et plus formalisée. L'Afssa donne un avis sur la totalité des textes pris en application du Code rural et du Code de la consommation dès qu'ils concernent l'alimentation. Est-ce qu'un parallélisme des formes ne pourrait pas être institué pour le CNA, ce qui lui donnerait une légitimité plus évidente à intervenir sur l'ensemble des sujets de droit et renforcerait son rôle dans la gouvernance de l'alimentation. Cette idée avait déjà émergé des Etats généraux de l'alimentation en 2000 et me semble encore d'actualité."

Etienne RECHARD exprime une position sensiblement divergente : "Il faut veiller à ne pas alourdir les dispositifs. En outre, ceux qui ont en charge l'élaboration de la législation en particulier communautaire, ont souvent le réflexe d'interroger les instances de concertation mais il est exact que sur certains points, le CNA devrait être davantage sollicité qu'il ne l'est, en particulier quand il y a de vrais enjeux de société.

Si je peux émettre un souhait sur les travaux du CNA de manière générale, c'est que la communication en soit améliorée. Il pourrait s'agir par exemple de traduire certains avis et de les envoyer à d'autres pays de la Communauté pour amorcer des rapprochements de points de vue. Il pourrait s'agir aussi de les envoyer à l'OMC puisque souvent ils ont trait à la régulation du commerce des aliments."

Francis SENTENAC, membre du collège des consommateurs, souhaite revenir sur l'exposé introductif : "On nous a dit que la consommation était saturée, que l'on consommait trop de calories et pas assez de minéraux, de fibres et de vitamines. Je crois que le déterminant de tout cela reste le pouvoir d'achat. Il me semble que le problème actuel du CNA est qu'une partie des personnes dont il parle n'a pas les moyens matériels de suivre ses recommandations. On nous a cité l'exemple du consommateur qui déclare ne pas vouloir d'OGM mais en consomme finalement pour des raisons économiques. Je pourrais citer un autre exemple : celui des personnes qui n'ont pas

de moyens et cèdent aux promotions 2 pour le prix d'1 de Mac Donald par exemple."

Gérard PASCAL remarque que la présence de Pierre COMBRIS au sein du CNA atteste du souci d'aborder ces questions socio-économiques qui sont fondamentales dans les choix des consommateurs.

Sophie VILLERS considère que la réflexion doit se poursuivre pour une plus grande efficacité des avis du CNA. Elle cite l'exemple du dossier piloté par le ministère de l'agriculture sur l'accessibilité des fruits et légumes dans le cadre du PNNS qui a montré tout l'intérêt d'une consommation suffisante de fruits et légumes. Plusieurs problèmes conduisent à ce que la consommation stagne au-delà d'ailleurs des seules questions de prix. "C'est bien en ce sens qu'il nous faut travailler, vous avez raison. Il a été dit à plusieurs reprises qu'il n'y avait pas de politique de l'alimentation. Cette affirmation me gêne un peu, même si je reconnais bien volontiers un déficit de lisibilité de notre action car en réalité plusieurs ministères y travaillent. J'aurai tendance à dire que pour un domaine qui n'a pas de politique, quelle efficacité !"

Le Professeur Jean-Jacques BERNIER ajoute : "N'oublions tout de même pas qu'en France on vit les plus vieux du monde, ce qui signifie certainement que notre alimentation n'est pas si mauvaise et que la politique en la matière n'est pas si déficiente !"

Sophie VILLERS s'exclame : "Merci Cher Professeur, c'est ce que je sous-entendais !"

Gérard PASCAL remercie les participants des deux tables rondes et l'ensemble de l'assistance pour sa participation active à la discussion. Il accueille Catherine ROGY, Conseillère technique, venue donner lecture d'un message du Ministre de l'agriculture, retenu à Hong Kong pour une réunion de l'OMC.

Catherine ROGY s'exprime en ces termes, au nom de Monsieur Dominique BUSSEREAU :

"Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil national de l'alimentation,

En réunion difficile de l'OMC à Hong Kong, je tiens à m'associer à ces journées du 20ème anniversaire du Conseil national de l'alimentation à Nantes. J'adresse tous mes vœux à votre institution, pour son avenir et la qualité de son travail.

Vos avis comptent pour la mise en œuvre de la politique du ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Celui que vous avez adopté sur le "paquet hygiène" le 3 novembre est utile pour l'action gouvernementale.

Vous avez préparé l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2006 et de manière très originale, des nouvelles dispositions législatives communautaires en matière de sécurité sanitaire des aliments. Vous aviez réalisé un exercice similaire sur ce fameux règlement de 2002 que les juristes assimilent à une véritable "Constitution européenne" du droit alimentaire.

Vous avez répertorié les principales questions rencontrées par les professionnels et les entreprises, leurs difficultés de compréhension ou d'interprétation ; vous avez élaboré pour chaque question une réponse consensuelle.

Le bilan de ce travail est concret : aujourd'hui, les opérateurs du secteur concurrentiel, les salariés, les consommateurs et les Pouvoirs publics, disposent d'une grille de lecture commune de ces textes et parlent le même langage. Je suis convaincu que votre document a valeur de référence. Rien de semblable n'existe au sein de l'Union européenne.

Vous souhaitez à juste titre connaître les suites que les pouvoirs publics réservent à vos travaux. Sachez que mes services ont mis en place une procédure qui permettra de suivre régulièrement le devenir de vos recommandations.

Vos débats ont été consacrés, ce matin, au bilan des 20 ans du CNA, et à la politique de l'alimentation, une de mes priorités en 2006.

Sur l'alimentation tout d'abord, deux constats : Elle n'est pas seulement consommation de nourriture. Elle manifeste aussi notre identité, elle est facteur de lien social, et peut être touchée par des modes. Se focaliser sur les seules questions de sécurité et d'étiquetage serait une vision bien trop restreinte.

Les crises sanitaires des 15 dernières années ont brouillé la perception des risques et la communication des auto-

rités sanitaires. L'annonce de mesures sanitaires est assez anxiogène ; nous le voyons aujourd'hui avec les conséquences sur la consommation de l'annonce des mesures adoptées en matière d'influenza aviaire. Or l'alimentation est un domaine où les risques sont de mieux en mieux maîtrisés et la qualité des aliments n'a cessé de s'améliorer au cours de ces dernières années.

Les acteurs institutionnels, les opérateurs économiques, les prescripteurs d'opinion, doivent prendre en compte ces réalités et avoir une approche globale de l'alimentation.

Celle-ci doit répondre à la sensibilité croissante de nos concitoyens à la nutrition, au bénéfice d'une alimentation saine et diversifiée et à la mise en valeur des modèles alimentaires traditionnels, qui ont fait la réputation de notre gastronomie et de nos terroirs.

C'est dans cette démarche que j'inscris mon action pour renouveler notre politique de l'alimentation.

Le politique et l'élu ont naturellement une responsabilité en matière de transparence et de clarté. Ils doivent informer le consommateur. Citoyen, usager, ou contribuable, le consommateur veut aujourd'hui exercer un droit de regard sur les choix et protections proposées, sur l'arbitrage et l'équilibre entre risques subis et risques consentis.

Les agences sanitaires apportent un progrès considérable. Les décideurs publics peuvent désormais appuyer leurs décisions sur des évaluations scientifiques indépendantes, transparentes, multidisciplinaires. J'ai d'ailleurs souhaité que les compétences de l'Afssa soient élargies aux risques des produits phytosanitaires, ce que la loi d'orientation agricole devrait consacrer prochainement. L'évaluation scientifique des risques sanitaires est essentielle. Il faut y ajouter une analyse globale des conséquences d'un enjeu ou d'une mesure, associant la dimension socio-économique. A cet égard, votre avis du 1er février 2005 constitue une bonne proposition. Mais je ne vous cache pas que des discussions interministérielles seront nécessaires pour concrétiser ce projet.

Je l'ai indiqué au Conseil économique et social il y a un an : la politique de l'alimentation requiert un panel complet d'instruments pour consolider les décisions publiques et privées :

Des instances scientifiques pour l'évaluation des risques sanitaires ;

Des instances spécialisées pour l'évaluation des impacts économiques et sociaux ;

Des instances de concertation où la hiérarchisation des mesures pourra s'opérer dans le respect des systèmes de valeur de la société. Le CNA y a toute sa place ;

Enfin, des outils d'observation des comportements alimentaires et d'analyse de leurs déterminants.

Sur ce dernier point, je suis favorable à la mise en place, avec les filières, du baromètre de la perception de l'alimentation que vous m'avez proposé dès mon arrivée au ministère. Une première vague de cette enquête annuelle pourrait avoir lieu au printemps.

Enfin, je souhaite recueillir votre analyse, à horizon de l'été, sur la crédibilité de la communication professionnelle collective. C'est un sujet épineux pour les professionnels des filières éprouvées par les crises sanitaires. Leur crédibilité auprès des consommateurs est mise en défaut. J'apprécierai que vous puissiez me faire quelques propositions concrètes et innovantes.

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Une instance comme la vôtre est décisive pour répondre aux préoccupations de nos concitoyens. Sur la sécurité sanitaire, la qualité des aliments, le respect de l'environnement, le lien à la santé, elle est un lieu de questionnement et une réelle force de proposition en mesure de satisfaire leurs attentes.

En toute simplicité et en toute amitié, je vous souhaite donc un bon anniversaire."

Philippe GUERIN conclut la matinée : "Merci infiniment de ce message. Nous sommes très sensibles à son contenu et je suis personnellement très heureux de voir que deux avis récents du CNA y trouvent des prolongements concrets : celui sur le baromètre dès le printemps prochain ; celui sur l'observatoire, sans doute un peu plus tard. Je relève également une saisine sur la communication sur les risques. Nous y répondrons avant la fin de notre mandat. Merci à tous."

Sous le haut patronage de
Monique Jacques CHIRAC
Présidente de la République

XX^e anniversaire du Conseil
National de l'Alimentation
COLLOQUE INTERNATIONAL

Nouveaux enjeux et
nouvelles règles du jeu
pour l'alimentation

Producteurs



UNIVERSITÉ DE NANTES

J.R.D.P.
Journées de Recherche et de Développement



LA SÉANCE PLÉNIÈRE
DU CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION
sous la présidence de philippe GUERIN

L'ORDRE DU JOUR SUIVANT EST APPROUVÉ

1. Approbation du procès-verbal de la séance plénière du 03/11/2005
2. Examen du projet d'avis sur l'alimentation des personnes âgées
3. Réponse à la saisine du ministère de la santé et des solidarités sur le projet de guide alimentaire pour seniors bien portants
4. Examen du projet d'avis sur la prévention de l'obésité infantile
5. Examen des suites données à l'avis n°22 sur la place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation
6. Examen des suites données à l'avis n°25 sur le contenu et sur certaines modalités de mise en œuvre d'une politique nutritionnelle et notamment du programme national nutrition-santé
7. Questions diverses

1. APPROBATION DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE DU 3 NOVEMBRE 2005

Daniel NAIRAUD précise qu'une proposition d'amendement, faite par Jean-Loup ALLAIN et relative aux conditions de consultation du CNA sur le guide PNNS "seniors bien portants", a été introduite en page 1 du projet de procès-verbal et distribuée en séance.

Etienne RECHARD propose de remplacer dans son intervention de la page 3 "un examen de conscience des opérateurs" par "un examen par les opérateurs de leurs pratiques."

Sous réserve de ces modifications, le procès-verbal de la séance plénière du 3 novembre 2005 est approuvé à l'unanimité.

2. EXAMEN DU PROJET D'AVIS SUR L'ALIMENTATION DES PERSONNES ÂGÉES

Pierre DUPONT, Président du groupe de travail, rappelle que l'objectif était d'analyser sur le plan alimentaire, et le groupe a tenté de s'y tenir, les conséquences de l'allongement de la vie, en portant une attention particulière à l'accès à la ressource alimentaire et à l'information nutritionnelle. Il devait faire un état des lieux des consommations alimentaires des personnes âgées en s'informant de leur adéquation aux recommandations alimentaires pour cette catégorie de population. Il devait apporter un éclairage particulier sur les modalités concrètes à mettre en œuvre pour les personnes âgées isolées.

Outre les membres du CNA intéressés par la thématique, le groupe de travail a rassemblé des gériatres, Monique FERRY et Bruno LESOURD, des représentants de diverses institutions, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Union nationale des associations de soin et de service à domicile, Société française de gérontologie, Comité national des retraités et des personnes âgées, etc. Au cours des douze réunions qu'a tenues le groupe, ont été auditionnées le Conseil général du Val de Marne, l'INPES, l'UNASSAD, l'Association des Maires de France, l'Association des directeurs d'EHPAD, etc. Cette composition riche et diversifiée a permis un examen exhaustif et ouvert de la problématique. Il remercie les participants et intervenants pour leur motivation et leur assiduité. Il souligne que le groupe a veillé au coût financier de ses recommandations et pour cela a privilégié les mesures simples, applicables dans l'environnement quotidien de la personne âgée.

Il termine son introduction en citant Jean-Anthelme BRILLAT SAVARIN : "Le plaisir de la table est de tous les âges, de toutes les conditions, de tous les pays et de tous les jours ; il peut s'associer à tous les autres plaisirs, et reste le dernier pour nous consoler de leur perte."

Le Président GUERIN rappelle qu'un rapport d'étape a déjà été présenté lors de la séance plénière de juin.

Pierre COMBRIS, rapporteur du groupe de travail, présente les lignes directrices de la réflexion du groupe et ses propositions de recommandations.

Claude RICOUR rappelle que les deux composantes de la nutrition sont l'alimentation et l'activité physique. Il regrette que d'une part l'activité physique et d'autre part l'accompagnement cognitif du sujet âgé ne soient pas abordés dans le rapport.

Il insiste sur l'importance de stimuler les liens entre tous les acteurs qui entourent les sujets âgés, notamment entre les acteurs de santé.

Pierre DUPONT répond que le groupe a limité sa réflexion aux problèmes liés à l'alimentation, même si l'activité physique apparaît au fil du rapport.

Francis SENTENAC demande à qui pense le groupe de travail pour assurer le suivi au moment du portage des repas recommandé par le groupe de travail.

Par ailleurs, il estime que le conseil d'administration des institutions pour personnes âgées devrait, outre un représentant des pensionnaires de l'établissement, comprendre un représentant de leur famille, seul capable d'exercer un contrôle sur leur traitement.

Pierre DUPONT répond que le problème du contrôle du traitement réservé aux personnes âgées en institution dépasse le mandat du groupe de travail, voire le champ de compétence du Conseil national de l'alimentation. Ce contrôle est du ressort des Conseils généraux, et la sanction peut aller jusqu'à la suspension des allocations attribuées aux institutions.

Pierre COMBRIS indique que le groupe de travail a pensé que la personne qui assure la livraison des repas pourrait avoir des échanges simples avec son client pour connaître son degré de satisfaction, ses attentes. Une formation et une information minimales de cette personne pourraient être mises en place.

Marie-Hélène MONIER s'interroge sur l'opportunité de proposer dans la recommandation 8 le remboursement par la sécurité sociale d'un complément alimentaire.

Par ailleurs, elle propose de compléter le dernier paragraphe du § 2.1.1 qui suggère de découpler la prise alimentaire de celle de médicaments par "en tenant compte de la physiologie de la personne".

Pierre DUPONT répond que pour favoriser un retour plus rapide à un statut nutritionnel satisfaisant le groupe de travail suggère, en cas de dénutrition, une utilisation de compléments oraux et leur prise en charge par l'Assurance maladie, en tout ou partie, en s'inspirant de ce qui est fait pour d'autres pathologies, la maladie d'Alzheimer par exemple.

Dominique BAELE suggère de résoudre cette incompréhension sémantique en remplaçant "complément alimentaire" par "complément nutritionnel" ou "complémentation orale."

Jean-Loup ALLAIN ajoute que les produits de nutrition orale sont classés parmi les aliments diététiques destinés à des fins médicales spéciales qui sont soumis à prescription médicale. La décision de prise en charge nutritionnelle est prise par un médecin et les procédures de prise en charge par la Sécurité sociale sont des procédures classiques sous la couverture de la Haute autorité de santé, une instruction de l'Afssaps et du Comité économique des produits de santé. A la fois le service nutritionnel rendu et le coût sont encadrés.

Le Professeur Jean-Jacques BERNIER remarque que, dans les institutions, la consommation de compléments nutritionnels est énorme, et que cette surconsommation met probablement les personnes âgées à l'abri des vrais problèmes de dénutrition, exceptée de la dénutrition protéique évidemment. Cependant, il reste très réservé quant aux possibilités d'en obtenir le remboursement tant la force d'inertie de la Sécurité sociale est importante, mais compréhensible, pour accepter le remboursement d'aliments thérapeutiques.

Jean-Lou GERMAIN propose d'élargir le champ de la recommandation 17 afin qu'"un cahier des charges aussi précis et complet soit établi" tant dans le cas d'une restauration concédée que d'une gestion directe.

Cette proposition est acceptée par l'assemblée.

Le Professeur Jean-Jacques BERNIER considère que les recommandations du projet d'avis représentent l'éventail des dispositions à prendre en fonction de l'état des personnes. Si elles sont très complètes, il est simultanément nécessaire de préciser qu'elles ne peuvent pas toutes s'appliquer à une personne. En outre, la seule personne à même de vérifier la bonne application de ces recommandations en institution lui semble être le médecin.

Etienne RECHARD demande des éclaircissements sur la recommandation 20, et en particulier sur l'effet attendu d'un allongement de la durée d'amortissement.

Paul COUESNON précise que, dans le cadre des conventionnements avec les Conseils généraux, il est négocié un seuil de prix et que les établissements se retrouvent parfois avec une durée d'amortissement de leurs investissements immobiliers pas assez longue pour en réduire l'impact sur le prix de journée. Le groupe de travail propose un allongement supplémentaire de cette durée afin de permettre une augmentation de la part relative consacrée à l'alimentation sans toucher à la contribution des résidents.

Etienne RECHARD suggère que soit précisé dans la recommandation 20 qu'il s'agit d'un allongement de la durée d'amortissement des investissements immobiliers.

Cette proposition est acceptée.

Marie-Thérèse ANDREUX, représentant le Comité national des retraités et des personnes âgées, indique que le prix de journée en institution comporte trois volets : un volet "soin" pris en charge par l'Assurance maladie, un volet "dépendance" financé par l'Allocation personnalisée d'autonomie, un volet "hébergement" dans lequel figure l'amortissement de l'établissement et l'alimentation. Un transfert sur cette ligne "hébergement" entre les deux postes est donc possible.

Dominique BENEZET revient sur la recommandation 16. Il considère que le plaisir et la qualité organoleptique des repas servis en institution sont les objectifs à atteindre, la technique de production étant secondaire. Le choix, notamment entre la liaison froide ou chaude, contrairement à ce que propose la recommandation 16, devrait être laissé à l'appréciation des établissements en fonction de leur organisation.

Marie-Hélène MONIER ajoute que la sécurité sanitaire des repas est également une priorité.

Pierre COMBRIS propose de rédiger la recommandation 16 ainsi : "En établissement d'hébergement de personnes âgées, le CNA recommande que le choix des menus et du mode de préparation des repas, qu'il s'agisse de la liaison froide, de la liaison chaude, ou de la préparation sur place, retienne le goût, la variété et le plaisir alimentaire comme critères prioritaires, sans négliger le respect de la sécurité sanitaire."

Il propose par ailleurs de compléter la recommandation 10 par "... le portionnement individuel généralisé dans toutes les gammes de produits sans augmentation du prix au litre ou au kg."

Ces propositions sont retenues.

Le Président GUERIN met aux voix le projet d'avis du CNA. Sous réserve des amendements et ajouts introduits et acceptés en séance, il est adopté à l'unanimité.

Il indique qu'outre les destinataires habituels des avis du Conseil, ces recommandations seront adressées à l'Association des présidents des Conseils généraux, aux présidents des Régions, enfin à la Commission européenne.

3. RÉPONSE À LA SAISINE DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS SUR LE PROJET DE GUIDE ALIMENTAIRE POUR SENIORS BIEN PORTANTS

Le **Président GUERIN** informe l'assistance que le CNA, saisi sur le projet de Guide nutrition PNNS destiné aux "seniors bien portants", a organisé une réunion conjointe entre le groupe permanent "politique nutritionnelle" et le groupe "alimentation des personnes âgées". A l'issue de cette réunion un projet de courrier à l'attention du Directeur général de la santé a été élaboré afin de proposer quelques améliorations du Guide.

Ambroise MARTIN, Président du groupe permanent "politique nutritionnelle", indique que ce courrier fait état d'un problème récurrent concernant la méthodologie d'examen des Guides du PNNS. En effet, dans un souci de confidentialité, l'examen des documents se fait sur table sans envoi préalable, ce que regrette vivement l'ensemble des collègues. Il considère pourtant que les propositions faites par le groupe de travail montrent toute la richesse qui peut être apportée par le CNA aux rédacteurs du Guide.

Il présente les différents points abordés par le projet de courrier en précisant qu'il sera accompagné de corrections et de propositions rédactionnelles faites directement sur le projet de Guide

En ce qui concerne la couverture du Guide, le groupe propose, pour assurer une cohérence avec le programme de santé publique "Bien vieillir", de fixer l'âge de 55 ans comme référence et non de 50 ans comme proposé. L'utilisation du terme "seniors" dans le titre n'est pas jugée satisfaisante et une proposition est faite en faveur de "Le guide nutrition dès 55 ans" ou à défaut "Le guide nutrition à partir de 55 ans". La représentation conçue par l'INPES d'une personne seule sur la couverture n'apparaît pas souhaitable, le groupe préférant la représentation d'un couple actif.

Le contenu du Guide a alimenté les débats du groupe qui estime que compte tenu de l'âge d'une partie du public visé, une attention particulière devrait être apportée aux paramètres d'édition (police et taille des caractères) pour favoriser la lisibilité des textes. En outre, le groupe considère qu'il est très difficile de trouver un langage commun pour un public allant de 55 ans à plus de 85 ans car il s'agit, en pratique, de deux générations distinctes avec des modes de vie, des préoccupations et des activités différentes. De plus, les représentations graphiques mettent en avant des personnages dynamiques et relativement jeunes

qui semblent plus proches de la première tranche d'âge des lecteurs visés que de la dernière.

Si le guide insiste sur la notion de plaisir, à la lecture, la dimension nutritionnelle est bien plus présente. Le groupe propose donc de compléter le titre du Guide ainsi "la santé et le plaisir en mangeant et en bougeant" et d'inclure dans le Guide un encadré consacré à la cuisine et à ses intérêts. Cet encadré pourrait inclure les éléments suivants : il n'y a pas d'âge pour apprendre à cuisiner ; intérêt intellectuel (rechercher des recettes, échanger des recettes avec des voisins ou amis, organisation...) ; transmission d'un savoir-faire ou de recettes familiales aux petits enfants, occasion de convivialité, etc.

Le groupe de travail a débattu des représentations graphiques sur l'exercice physique, notamment de celle du joueur de pétanque. Pour certains participants, cette activité ne devrait pas être trop valorisée en raison des pratiques de consommation d'alcool observées dans certains clubs.

Parallèlement, certains gérontologues font la promotion de la pétanque considérant que ce sport peut se pratiquer très longtemps. Le groupe suggère de faire plutôt figurer un joueur de pétanque dans les illustrations du Guide mais pas sur une pleine page.

Enfin, des propositions de modification rédactionnelle ont été réalisées dans le manuscrit lorsque les produits "maison" étaient présentés comme systématiquement moins gras, moins salés et moins sucrés. Le groupe de travail souhaite une rédaction plus nuancée qui reflète mieux la réalité de l'offre proposée aux consommateurs. Il existe, en effet, sur le marché une vaste gamme de produits dans lesquels un effort considérable a été engagé par les opérateurs économiques afin de réduire les teneurs en sel. Par ailleurs, de nombreuses gammes proposent des déclinaisons allégées en sucre et/ou en matières grasses. De plus, certaines pratiques culinaires individuelles sont également à faire évoluer afin de réduire les teneurs excessives en sel, sucre ou matières grasses ajoutées dans les recettes.

Le projet de courrier est approuvé à l'unanimité.

4. EXAMEN DU PROJET D'AVIS SUR LA PRÉVENTION DE L'OBÉSITÉ INFANTILE

Ambroise MARTIN, Président du groupe de travail, rappelle que cette réflexion est directement issue d'une saisine ministérielle sur l'obésité de l'enfant, et les liens entre alimentation et obésité. Le groupe s'est appuyé sur l'abondante bibliographie récemment parue sur le sujet en France et à l'étranger, le traitement par la presse du sujet et afin d'aborder la problématique de la façon la plus transversale possible, des experts d'horizon divers ont été sollicités : des sémiologues de l'image publicitaire et des spécialistes de l'allaitement maternel, en passant par des sociologues, des nutritionnistes, des économistes, etc. Cette réflexion a été l'occasion de prolonger l'expertise scientifique disponible dans le domaine de la santé et de mettre ainsi en œuvre les recommandations du CNA sur la nécessité d'une expertise socio-économique. Conscient que l'enfance ne constitue pas un ensemble de population uniforme, le groupe a dissocié la problématique relative à la petite enfance de celle des enfants en âge d'être scolarisés en constituant deux sous-groupes. Le rapporteur du sous-groupe "petite enfance" est le Professeur Claude RICOUR. Le rapporteur du deuxième sous-groupe est le socio-anthropologue Jean-Pierre POULAIN. Les deux sous-groupes ont travaillé en parallèle et se sont rapprochés à la fin pour élaborer le document présenté.

Il précise que le document soumis à adoption est constitué d'un rapport présentant les constats du groupe et de recommandations générales. Des recommandations concrètes, hiérarchisant les actions à mettre en œuvre, sont en cours d'élaboration et devraient être terminées à la fin du premier trimestre 2006.

Le premier constat du groupe, qui d'ailleurs est à l'origine de la méthodologie utilisée et du choix des rapporteurs, est que la prévention de l'obésité se pose comme un problème de société et qu'il importe donc d'en avoir une approche sociétale, et pas seulement médicale ou nutritionnelle. La définition de l'obésité, dont la place dans le texte n'est peut-être pas la plus appropriée, est abordée pour illustrer toute la difficulté du discours, les définitions n'étant pas encore stabilisées compte tenu du caractère récent des choses. Le groupe, prenant acte de ces divergences et passant outre, considère légitime de s'intéresser à l'excès de poids de manière générale compte tenu de son augmentation extrêmement rapide. Il aborde les impacts des facteurs sociaux sur l'obésité, les statuts économiques et sociaux déterminants de l'obésité mais également des conséquences de l'obésité sur ces statuts. La problématique sociologique de la stigmatisation de l'obésité est mise en valeur.

En effet, couramment la stigmatisation consiste à montrer du doigt un individu comme déviant ou hors norme, et à ce qu'il ne soit plus désigné que par cette seule caractéristique. Dans son approche sociologique, l'individu intériorise cette stigmatisation, et le cercle vicieux qui se met en place constitue un facteur aggravant déterminant. Dans de nombreux rapports académiques, ce phénomène est abordé dans l'analyse mais n'est jamais repris comme un facteur important de la prévention. Lutter contre cette stigmatisation est une question centrale pour des raisons d'éthique, de justice sociale, des raisons sanitaires et des raisons de prévention.

Après cette approche transversale préliminaire, Ambroise MARTIN donne la parole à Claude RICOUR pour présenter les conclusions relatives à la petite enfance.

Claude RICOUR, rapporteur du sous-groupe "petite enfance", rappelle que lors du point d'étape réalisé à Toulouse, il avait expliqué pourquoi le groupe s'était intéressé à l'enfant extrêmement jeune, y compris au stade de développement fœtal, et aux stratégies de prévention qui pouvait être mises en place. En effet, des études épidémiologiques menées en école maternelle mettent en évidence que près d'un enfant sur six âgé de 4-6 ans se situe au-dessus du 97^{ème} percentile des courbes de corpulence, en zone d'excès pondéral ou de surpoids. Les courbes de corpulence antérieures reconstituées grâce aux données du carnet de santé montrent que les enfants en excès de poids ont tous eu un rebond précoce autour de 2-3 ans. Les résultats de ces études et d'autres études prospectives menées au niveau international suggèrent l'efficacité d'une prévention précoce de l'obésité.

Il s'agissait d'appréhender les facteurs responsables de cette détermination précoce et les stratégies d'intervention possibles. Le groupe s'est intéressé d'abord aux facteurs de risque pendant les trois premières années de vie de l'enfant, et au fil de l'accumulation des connaissances, a élargi son champ d'investigation aux périodes pré-conceptuelle et conceptuelle. En effet, d'un excès pondéral de la mère avant la grossesse ou de la survenue d'un diabète pendant la grossesse découle une croissance excessive du fœtus qui se prolonge souvent par une obésité de l'enfant. Le suivi de la femme enceinte est donc primordial.

Le mode d'alimentation du nourrisson joue un rôle de premier plan. Non seulement, il module directement et rapidement sa vitesse de croissance mais il pourrait peut-être aussi être à l'origine d'empreintes métaboliques d'expression retardée telles que le développement d'une obésité quelques mois ou quelques années plus tard. Pendant la première année, on peut schématiquement dissocier deux périodes en fonction de l'alimentation du nourrisson : de 0 à 6 mois, une alimentation lactée, de 6 à 12 mois une diversification alimentaire progressive. Chez l'enfant de 1 à 3 ans, l'activité physique sous forme de jeu va être un élément déterminant à côté de l'alimentation.

Ambroise MARTIN, par empêchement de Jean-Pierre POULAIN, poursuit la présentation pour les enfants de plus de trois ans, âge marqué par la scolarisation. Il indique que le groupe s'est appuyé sur des travaux réalisés notamment dans le cadre du PNNS sur la place de la nutrition dans les enseignements scolaires, sur l'offre alimentaire à l'école (cantine, collation, distributeurs automatiques). En ce qui concerne la cantine, une enquête de

l'Afssa réalisée sur 1000 établissements permettra d'identifier certains freins à l'application de la circulaire de l'écolier ; la révision en cours des critères nutritionnels du GPEMDA devrait permettre de trouver un juste équilibre entre la perfection nutritionnelle et l'applicabilité des critères. Suite aux publications récentes de l'Afssa, la collation à l'école soit a été supprimée, soit a fait l'objet d'adaptation. Les distributeurs automatiques sont supprimés depuis septembre 2005 dans les établissements. L'Education nationale a prévu une évaluation de l'effectivité de leur suppression. Des effets pervers et de contournement non anticipés mériteraient d'être expertisés (sortie à l'extérieur, etc.).

Après l'école, le rapport aborde l'offre alimentaire, la culture alimentaire, le goût, la cuisine, en évoquant les grandes mutations observées : mutation des pratiques alimentaires, de l'environnement alimentaire, etc. Le rapport revient ensuite sur la diminution de l'activité physique, la progression de la sédentarité, et des exemples d'expériences réussies d'amélioration de l'attractivité de l'activité physique mettant en évidence les conditions à réunir pour créer les conditions d'une réversibilité. La publicité et la socialisation alimentaire, l'intégration dans un univers alimentaire, n'ont pas été approfondies dans ce rapport parce qu'elles méritent un traitement particulier ; le groupe souhaiterait d'ailleurs pouvoir continuer à travailler sur ces thèmes ultérieurement.

Le groupe a réalisé un état des lieux des initiatives en matière de nutrition et de prévention de l'obésité des différents collèges du CNA. Cet inventaire met en évidence l'énergie déployée et la diversité des actions entreprises par les associations notamment de consommateurs, les représentants de la restauration, de l'industrie alimentaire, de la distribution.

Sur la base de ces analyses et constats, le groupe développe une réflexion théorique sur la nécessité de penser une politique intégrée. Il tente de conceptualiser les différents domaines de causalité et de définir les différents champs d'action pour caractériser les outils disponibles. Le groupe a scindé cela en appréciant des outils de la prévention et des lignes stratégiques. Différents niveaux d'outils de prévention peuvent être envisagés : la promotion de la santé pilotée par le haut ; l'éducation à la santé par les groupes ; les conseils individuels pour la santé ; la législation pour la santé. Par ailleurs, cinq grandes catégories d'actions et de logiques d'intervention peuvent et doivent être combinées entre elles dans le cadre de la construction d'une politique de prévention de l'obésité : la ligne stratégique administrative ; la ligne stratégique centrée sur les individus et les populations ; la ligne stratégique centrée sur les acteurs et les réseaux ; la ligne stratégique centrée sur l'environnement ; la ligne stratégique centrée sur les systèmes de représentation. Différents niveaux sont à mobiliser pour mettre en

œuvre une politique intégrée qui vont du niveau communautaire à l'échelon local, en passant par le niveau national. Considérant tous ces points, compte tenu de la gravité et de la complexité du problème, et pour ne pas trop se disperser, le groupe a souhaité soumettre un avis qui porte sur une seule chose : la nécessité de mettre en place une réelle politique, et non plus seulement un programme en faveur de la nutrition. Il énonce les 14 propositions de recommandation formulées par le groupe de travail :

1 - Le CNA encourage vivement les pouvoirs publics à mettre en œuvre une stratégie nationale de prévention de l'obésité de l'enfant. Il considère, s'agissant d'une maladie chronique dont la prévalence augmente, qu'une action continue inscrite sur le long terme est indispensable, qu'elle doit être ambitieuse et mise en œuvre rapidement.

2 - Le CNA estime que les actions et mesures s'inscrivant dans cette stratégie nationale doivent privilégier une approche positive de promotion de la santé et du bien-être et éviter la stigmatisation du statut d'obèse.

3 - Pour donner d'emblée à cette stratégie les meilleures chances de succès, le CNA estime indispensable de considérer que la prévention de l'obésité infantile doit s'inscrire dans une logique globale de promotion de la santé de l'enfant et être portée au rang de grande cause nationale.

4 - Parce qu'il existe un programme national généraliste visant à mieux prendre en considération les problèmes de nutrition (PNNS) et parce que le caractère interministériel d'une stratégie nationale de prévention de l'obésité est manifeste, le CNA estime que la nomination d'un délégué interministériel à la lutte contre l'obésité infantile placé auprès du PNNS serait judicieuse.

5 - Dès lors que tous les acteurs économiques, qu'ils soient producteurs d'aliments ou qu'ils participent à des actions d'éducation, de communication, de formation, de dépistage, voire de prise en charge des sujets concernés, peuvent contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie nationale, le CNA estime indispensable de les mobiliser et de les impliquer tous, en premier lieu au plan local, c'est-à-dire au plus proche des enfants concernés ou susceptibles de l'être. Le CNA reconnaît en outre l'importance du rôle spécifique du système associatif et souhaite qu'il soit également impliqué, mobilisé et soutenu.

6 - Parce que les acteurs susceptibles de participer à la mise en œuvre de cette stratégie nationale appartiennent à des univers professionnels variés et parce que leur action s'exerce à l'échelon local, national et européen, le CNA estime indispensable de mettre en place les relais nécessaires pour articuler et coordonner les différents niveaux d'action.

7 - Compte tenu des moyens nécessaires et de leurs coûts, le CNA préconise de retenir le principe que les actions menées devront être évaluées et que des indicateurs d'efficacité devront être déterminés à cette fin.

8 - Le CNA estime nécessaire que cette stratégie englobe des actions applicables dès le stade initial du développement de l'enfant jusqu'à la fin de l'adolescence.

9 - Le CNA estime pour autant que la mise en œuvre d'une stratégie nationale de prévention de l'obésité infantile ne dispense pas d'un effort particulier pour lutter contre l'obésité de l'adulte.

10 - Compte tenu des données épidémiologiques disponibles, le CNA estime souhaitable que la stratégie nationale comporte des mesures spécifiques pour les populations vivant dans des conditions socio-économiques défavorables et que ces mesures soient bien reliées aux politiques publiques qui les concernent déjà.

11 - Dès lors qu'une telle stratégie peut faire usage de plusieurs instruments comme la réglementation, les soutiens financiers ciblés ainsi que l'encouragement à la mise en œuvre de démarches volontaires ou de disciplines professionnelles, le CNA préconise qu'un équilibre soit trouvé entre ces instruments.

12 - Le CNA recommande qu'un effort conséquent en faveur de la recherche soit engagé dans un domaine jusqu'à présent relativement négligé.

13 - Le CNA juge nécessaire d'intervenir dans les cinq champs qui lui paraissent les plus pertinents, à savoir le système d'éducation et de formation, la réglementation et l'autorégulation, la recherche, le système de santé, le domaine de la communication.

Ambroise MARTIN indique que dans chacun des cinq champs qu'il a identifiés, le groupe proposera des actions prenant en compte les leviers que sont l'alimentation, l'activité physique et la dimension socioculturelle. Il s'engage à établir une première liste de mesures concrètes et hiérarchisées en fonction de leur degré de priorité pouvant servir de base au lancement de la stratégie nationale qu'il appelle de ses vœux (recommandation 14).

Michel CHAULIAC propose de compléter la présentation faite du PNNS au § 2.3.1.2 en insistant sur le fait que ce programme donne aux autres acteurs un cadre général, qu'il ne porte pas que sur l'information, et qu'il est à l'origine notamment de nombreuses actions locales et régionales spécifiques qui peuvent servir de modèle pour une diffusion ultérieure.

Ambroise MARTIN propose en outre de renvoyer vers une source d'informations, type mangerbouger.fr.

Jean-Marie CHOULEUR félicite les jeunes professeurs des écoles qui parviennent à faire goûter et apprécier les fruits aux jeunes enfants au moment des collations. Il s'interroge par ailleurs sur l'efficacité de la suppression des distributeurs automatiques à l'intérieur des collèges et lycées puisque les croissanteries ont fleuri tout autour et invitent les élèves à sortir. Beaucoup de parents demandent désormais l'ouverture de cafétéria à l'intérieur des établissements dont l'offre pourrait être nutritionnellement intéressante.

Il regrette le manque de subventions pour les actions locales réalisées en milieu scolaire dans le cadre du programme régional nutrition santé par les organisations de consommateurs, et s'inquiète de leur pérennité.

Ambroise MARTIN reconnaît que, suite à la disparition des distributeurs automatiques, il faudra repenser l'offre alimentaire à l'intérieur des collèges et lycées.

Brigitte TROEL regrette la dérive des spécifications du GPEMDA en cours de révision. En effet, si le GPEMDA permet de donner des références aux professionnels, il faut éviter de rechercher la perfection nutritionnelle si elle se fait au détriment d'autres considérations fondamentales. Elle suggère que le groupe de travail garde cette nécessité à l'esprit lors de la rédaction des recommandations concrètes.

Jean-Lou GERMAIN s'associe aux propos de Brigitte TROEL et confirme que, lors de la conception des repas servis en restauration scolaire, la prise en compte de la notion de plaisir est essentielle si on veut avoir une chance que les repas soient effectivement consommés.

Il propose d'ajouter un paragraphe dans le § 3.3.3 pour sensibiliser les décideurs que sont les élus locaux (Maires, Conseillers généraux, Conseillers régionaux).

Ambroise MARTIN reconnaît le bien-fondé de ces propositions.

Jean-Loup ALLAIN considère que la présentation du § 2.3 sur l'état des lieux des initiatives en France en matière de promotion d'une alimentation favorable à la santé et de prévention de l'obésité a l'inconvénient de mettre en relief uniquement les initiatives des organisations membres du CNA ou associées au groupe de travail. Il suggère de mettre en évidence qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive pour éviter de fâcher certaines organisations ou associations qui ne sont pas citées et qui pourtant sont à l'origine d'expériences intéressantes, dans le cadre du PNNS ou en dehors, comme la journée de dépistage de l'obésité mise en place à l'initiative des pédiatres ambulatoires.

Ambroise MARTIN propose d'insérer un préambule avant le § 2.3.1 indiquant qu'il ne s'agit pas d'être exhaustif mais d'illustrer la grande diversité des actions entreprises ; grande diversité qui, ajoutée à celles des actions qui ne sont pas mentionnées, introduit la nécessité d'une coordination, d'un pilotage plus fort et plus lisible.

Claude RICOUR revient sur la proposition de Michel CHAULIAC et considère que la présentation du PNNS doit insister sur son rôle "enclencheur" et "poursuiveur". Il ne s'agit pas de citer toutes les actions, mais il faut montrer qu'il constitue la base, le creuset de l'opération.

Il répond à Jean-Marie CHOULEUR en insistant sur l'importance des actions de terrain menées par les associations dont se fait l'écho la dernière phrase de la cinquième recommandation : "Le CNA reconnaît en outre l'importance du rôle spécifique du système associatif et souhaite qu'il soit également impliqué, mobilisé et soutenu."

Le Professeur Jean-Jacques BERNIER estime que le CNA réitère les bêtises qu'il a commises vingt-cinq ans plus tôt croyant que l'éducation nutritionnelle permettrait d'inverser l'évolution de l'obésité. En réalité, le développement de l'obésité est en relation bien plus étroite avec la situation socioprofessionnelle des individus. Il trouve deux explications à cette situation : si ces gens se nourrissent très mal, c'est parce qu'ils ont accès à une offre alimentaire mauvaise ; ceux qui la leur offrent savent qu'ils seront attirés par elle. Son sentiment personnel est que la priorité en terme d'action est de trouver le moyen de dévier ces catégories sociales de comportements alimentaires absolument défavorables à la santé et de les amener à se nourrir correctement.

Ambroise MARTIN rassure le Professeur BERNIER en lui indiquant que, même si sa présentation ne l'a peut-être pas clairement mis en évidence, tout le rapport vise à sortir de la stricte nutrition pour considérer "la toile de causalité", l'enchevêtrement des facteurs et la nécessité de jouer sur un certain nombre d'entre eux. Des propositions concrètes sur un certain nombre d'éléments qui vont bien au-delà de la stricte nutrition seront formulées prochainement.

Claude RICOUR considère que la recommandation 10 qui demande la mise en place de mesures spécifiques pour les populations vivant dans des conditions socio-économiques défavorables fait écho aux préoccupations du Professeur BERNIER et seront développées dans les mesures spécifiques.

Le Professeur Jean-Jacques BERNIER suggère de renforcer la recommandation 10 en remplaçant le mot "souhaitable" par "prioritaire."

Ambroise MARTIN rappelle que le groupe de travail s'est engagé dans la recommandation 14 à établir une liste de mesures concrètes et hiérarchisées en fonction de leur degré de priorité pouvant servir de base au lancement de la stratégie nationale. Il espère que cette recommandation sera mise en avant par les différents collèges.

Marie-Hélène MONIER, au nom du Ministre de la Santé, félicite le CNA pour la richesse du contenu de son avis. Elle indique que les recommandations concrètes annoncées dans la recommandation 14 sont très attendues par son ministère au moment où s'élabore le PNNS2.

Elle revient sur la désignation du délégué interministériel. Xavier BERTRAND considère globalement qu'il appartient à un Ministre d'assumer ses responsabilités. Ce qui ne veut pas dire que la concertation interministérielle ne doit pas être. Et dans ce cadre, le PNNS a prouvé tout l'intérêt du travail entre ministères. Le fait de désigner un délégué interministériel n'est pas un gage de concertation mais résulte d'une volonté de l'ensemble des pouvoirs publics concernés par un problème.

Jean-Louis MEUROT considère que le CNA ne pouvait pas passer à côté du problème de l'obésité même s'il faut relativiser le rôle de l'alimentation dans cette affection multifactorielle. Les facteurs associés qu'ils soient sociaux, cités par le Professeur BERNIER, ou psychologiques vont bien au-delà de la nutrition. Les diverses sources d'angoisse de l'enfant, comme la compétition scolaire, le divorce des parents, favorisent sans doute des comportements de compensation par l'alimentation.

Michel DEPINOY rappelle que l'INPES à travers sa mission d'éducation à la santé n'a pas pour rôle de déterminer les "bons" et les "mauvais comportements", sur la base de modèles décidés par des experts. Il ne s'agit pas d'une entreprise de conditionnement de la population, d'autant que cette forme d'éducation sanitaire hier expérimentée n'a jamais fait ses preuves. Il s'agit de créer les conditions favorables à la santé dans le respect du choix des personnes, il ne s'agit pas d'imposer des modèles. Dans ce sens, il propose de remplacer dans le § 3.2.1.1 "bons comportements" par "repères alimentaires."

Ambroise MARTIN confirme que cette vision normative et dirigiste n'est plus du tout celle de l'INPES.

Michel DEPINOY ajoute qu'à une époque le mot "propagande" a été utilisé pour qualifier l'éducation sanitaire mais qu'aujourd'hui l'INPES est sur une approche systémique où les dimensions culturelles, sociales sont respectées. Il tente de favoriser un choix favorable à la santé.

Francis SENTENAC souhaite que la distorsion de situations qui existe entre professions soit atténuée pour favoriser l'allaitement des enfants, soit par le Code du travail, soit en incitant les partenaires sociaux à discuter de ce problème.

Ambroise MARTIN souhaite qu'il soit tenu compte de cette remarque dans les recommandations concrètes à formuler.

Michel CHAULIAC rappelle que la loi de santé publique votée en 2004 fixe un certain nombre d'orientations générales et que le rapport annexé fixe un objectif qui a trait à l'obésité de l'enfant et de l'adulte. Le PNNS s'intègre comme un outil pour atteindre les objectifs fixés avec une notion de coordination des différentes politiques.

Le Président GUERIN met aux voix le projet d'avis du CNA. Sous réserve des amendements et ajouts introduits et acceptés en séance, il est adopté à l'unanimité.

Il félicite les Président et rapporteurs du groupe, et les participants, pour le travail qu'ils ont accompli. Il les encourage pour la suite, à savoir la rédaction des recommandations concrètes et hiérarchisées.

Compte tenu de l'heure avancée, il propose de remettre à la prochaine séance plénière l'examen des suites données par l'Administration aux avis n°22 et n°25 du CNA.

Le Président GUERIN revient sur les points divers et notamment la question de Jean-Louis MEUROT sur la coexistence entre cultures OGM et non-OGM.

Jean-Louis MEUROT rappelle que, lors du colloque sur la qualité, la coexistence entre les cultures OGM et non-OGM a été évoquée par plusieurs intervenants. Il souhaite que le CNA organise un débat sur ce sujet pour que chacun puisse s'exprimer.

Laure SOULIAC informe l'assemblée qu'un projet de loi relatif aux OGM soutenu par le ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prévoit une réorganisation de l'évaluation des risques en matière d'OGM

en créant le Conseil des biotechnologies composé de deux sections, une section scientifique et une section économique et sociale. Ce projet de loi vient d'être accepté par Matignon et a été envoyé le 12 décembre au Conseil d'Etat. La DGAI aura pour mission de rédiger les décrets d'application de cette loi et sera intéressée à connaître l'avis du CNA.

Le Président GUERIN indique que, sous réserve de compatibilité des calendriers, le CNA est tout disposé à rendre ce service à l'Administration.

Il clôture ces deux journées en remerciant vivement tous ceux dont la motivation et l'efficacité ont permis d'organiser cet anniversaire, en particulier l'équipe du secrétariat du Conseil, sans oublier le Professeur François COLLART DUTILLEUL, ses collaborateurs et ses étudiants.

Le Président GUERIN remercie tous les participants à cette manifestation et lève la séance plénière à 18h15.

Faculté de Dr



UN GRAND MERCI ...

Aux anciens Présidents du CNA : les Professeurs Jean-Jacques BERNIER et Christian CABROL, Monsieur Christian BABUSIAUX

... et aux anciens membres du CNA pour leur fidélité

Aux intervenants et Présidents de séance

Aux membres du Comité scientifique du colloque : Philippe GUERIN (Président du CNA), Daniel NAIRAUD (Secrétaire interministériel du CNA), Laurence BOY (Professeure à l'Université de Nice-Sophia-Antipolis), François COLLART DUTILLEUL (Professeur à l'Université de Nantes, membre expert du CNA), Marine FRIANT-PERROT (Maître de conférences à l'Université de Nantes), Catherine DEL CONT (Maître de conférences à l'Université de Nantes), Luc BODIGUEL (Chargé de recherches au CNRS).

Aux jeunes chercheurs en sciences sociales, auteurs des "Principes de Nantes" : Nicolas BERTHOMEAU, doctorant en linguistique, Nantes ; Coralie BONNIN, doctorante en droit, Nice - Sophia Antipolis ; Julia BUTAULT, doctorante en droit, Nantes ; Virginie DIAZ, doctorante en sociologie, Paris V Sorbonne ; Matthieu GATEAU, doctorant en sociologie, Université de Bourgogne ; Magalie HUBLAIN, doctorante en droit, Nantes ; Franck LE BROCK-LEBRIQUIR, doctorant en droit, Nantes ; Marlen LEON, doctorante en droit, Nantes ; Ronan LE VELLY, docteur en sociologie, Nantes ; Hugo MUNOZ, doctorant en droit, Nantes ; Karol OGER, doctorante en droit, Nantes ; Benoît PETITPRETRE, doctorant en sociologie, Avignon ; Priscila RAMOS, doctorante en économie, INA-PG ; Vincent TOMKIEWICZ, docteur en droit, Paris I.

Aux étudiants de la Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes pour leur disponibilité et leur soutien logistique

Aux ministères de la santé et des solidarités, de l'agriculture et de la pêche, de l'économie des finances et de l'industrie pour leur soutien financier

A la Région Pays de la Loire, au Conseil général de Loire Atlantique, à la Communauté urbaine Nantes Métropole, aux Chambres consulaires pour leur soutien financier

Aux personnalités scientifiques du groupe PONAN pour leur contribution écrite disponible sur le site www.agriculture.gouv.fr

Au personnel de la Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes et à celui de la Cité des Congrès de Nantes pour leur soutien logistique

A tous les participants pour leur attention et leur sympathie...

Le Conseil national de l'alimentation est une instance consultative indépendante.

Le CNA est consulté par les ministres en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation, sur la définition de la "politique alimentaire" française. Il peut, en particulier, être interrogé sur "l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité alimentaire des consommateurs, la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs". Il peut s'autosaisir. Le CNA représente toute la "chaîne alimentaire".

Le CNA est composé de 47 membres représentant toutes les composantes de la "chaîne alimentaire" et de la société civile : associations de consommateurs et d'usagers (9 membres), producteurs agricoles (9 membres), transformation et artisanat (9 membres), distribution (3 membres), restauration (6 membres), syndicats des salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution (5 membres), personnalités scientifiques qualifiées (6 membres), représentants des ministères techniques concernés et de l'Afssa qui participent aux débats avec voix consultative.

Le CNA émet des avis et recommandations.

Dès qu'il est saisi d'une question par les Pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est un membre du CNA ou une personnalité extérieure.

Le groupe, qui doit être composé de personnes aux "sensibilités différentes", se réunit alors régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible "longue-ment réfléchi" et "consensuel", est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.

PARTENAIRES

